

Modos de Producción de suelo y Transformaciones socioespaciales recientes en el área sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El caso de los Desarrollos Inmobiliarios en Berazategui

Modes of Production of urban land and recent Socio-spatial Transformations in the Southern Area of the Metropolitan Region of Buenos Aires. The case of Real Estate Developments in Berazategui

Alejandra Sgroi; María Julia Rocca; María Consuelo Estarellas Mullin

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, FAU- UNLP

ciut@fau.unlp.edu.ar ; mariajuliarocca@hotmail.com;
alejassgroi@hotmail.com; mconsueloestarellas@gmail.com

Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

Palabras clave: transformaciones socioespaciales- modos de producción- desarrollos inmobiliarios

Keywords: Socio-spatial transformations- modes of production- real estate developments

Introducción

En las últimas décadas, el paisaje de la periferia de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), y los procesos que intervienen en su construcción social, son resignificados por ciertas tendencias globales que, en conjunto y con sus contradicciones, se expresan en la configuración del territorio metropolitano.

En ese contexto, la expansión urbana metropolitana conjuga el modelo de gradiente y el disperso de baja densidad, con modos de producción de suelo que ponen en juego objetivos y capacidades de los gobiernos municipales para conducir esos procesos.

La generalización del modelo especulativo rentista se expresa en la producción de desarrollos inmobiliarios privados (DI): urbanizaciones cerradas, complejos de oficinas corporativas, centros de ocio y consumo. Bajo pautas globales del urbanismo neoliberal se localizan selectivamente por su rentabilidad; están dirigidos a grupos de altos ingresos; y generan y replican un paisaje artificial ajeno al territorio donde se insertan. Este fenómeno es un emergente del modelo económico imperante en Argentina iniciado en los '80, consolidado en los '90, y profundizado en el SXXI cuando se intensifican procesos de fragmentación y micro segregación en la tercera corona que simultáneamente aloja a los sectores más pobres con baja cobertura de bienes y servicios, y a los "autosegregados" grupos privilegiados en urbanizaciones cerradas. (Rocca, 2017).

Según Vidal-Koppmann (2014), fragmentación, segregación y desterritorialización son conceptos que subyacen en la naturaleza de lo que podría entenderse como el proceso de globalización trasladado al fenómeno urbano y son útiles para comprender el impacto socio-territorial que ha sufrido la RMBA.

El proceso de expansión urbana a manos de desarrolladores inmobiliarios ya consolidado en el norte de la RMBA, toma nuevos impulsos en el área sur. Aquí los primeros emprendimientos de envergadura (El Carmen, Abril, Fincas de Iraola) se localizaron en el partido de Berazategui en coincidencia con el corredor litoral sur (autopista Bs As-La Plata) y su conector Ruta Provincial 2 (RP 2), en el marco de un paisaje singular asociado al Parque Provincial Pereyra Iraola, (Reserva de Biósfera). Actualmente la presión urbanizadora se constata con un total de 34 DI, de los cuales 28

corresponderían a urbanizaciones cerradas -solo 10 registradas¹-, y con una fuerte tendencia de localización sobre el área de humedales de la costa rioplatense.

Esta ponencia² presenta un estudio realizado en el municipio de Berazategui perteneciente al área sur de la RMBA para reconocer y dimensionar el fenómeno impulsado por los Desarrollos Inmobiliarios utilizando técnicas de fotolectura y un análisis cualitativo de la fragmentación socioespacial. Se analizan los cambios en la configuración territorial (período 2003/2016); los vínculos con los instrumentos de planificación y gestión vigentes; y los impactos socioespaciales y ambientales de las nuevas tendencias.

1. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

1.1 Urbanización metropolitana y Desarrollos Inmobiliarios.

Las actuales tendencias de crecimiento urbano metropolitano de la RMBA, expresan el modelo de urbanización dispersa y baja densidad, con profundas transformaciones en los modos de producción de suelo que, en el marco de condiciones estructurales de pobreza e informalidad e influenciados por la economía global, ponen de manifiesto selectivamente procesos de desarrollo urbano desigual, fragmentación socioespacial y consecuentemente la insustentabilidad del modelo. (Aguilar: 2006; De Mattos: 2010; Ciccolella: 2014).

Con la reestructuración territorial de los 90', que dio lugar a nuevas condiciones de accesibilidad metropolitana, e intensificados desde el 2003 con la canalización de importantes flujos de inversión privada del sector inmobiliario, surgen y se multiplican nuevos DI de envergadura local y regional identificados con el denominado "urbanismo neoliberal". Bajo la denominación corriente de "urbanizaciones cerradas", los DI residenciales constituyen uno de los modos de producción de suelo urbano que impulsan la expansión urbana metropolitana canalizando migraciones de los sectores medios y altos hacia la periferia, en el marco de procesos simultáneos de autosegregación y polarización social. (Svampa y Viale: 2014) Las mayores repercusiones se constatan en las áreas periurbanas y rurales metropolitanas, espacios dinámicos y cambiantes donde las previsiones municipales en materia de ordenamiento territorial, en general se caracterizan por su indefinición o déficit normativo. Al respecto Ciccolella (Op.Cit.) observa una creciente dificultad de los gobiernos locales para comprender los cambios e intervenir eficazmente sobre estas tendencias, y paralelamente mayor libertad del capital inmobiliario y financiero para actuar según su rentabilidad.

En esta última década se consolidaron todos los formatos tradicionales de barrios privados, y la tendencia aparece marcada por nuevos emprendimientos que se asientan sobre territorios social y ecológicamente vulnerables, y que se explican en la "articulación público privada no formalizada pero con efectos reales a partir de la liberalización de los mercados del suelo, la concentración del capital inmobiliario con gran capacidad de gestión financiera, y la inversión en megaproyectos con alto impacto territorial"(Pintos: Op.Cit; Svampa y Viale:Op.Cit). Avanzando en las consecuencias Vidal Koppman (2015) los explica enmarcados en un proceso de desarrollo urbano desigual, entendido como la acción conjunta de agentes privados y políticas públicas que, en función del ordenamiento territorial, acompañaron la tendencia creciente de condiciones de desigualdad, polarización, fragmentación y de segregación residencial. Relaciona así las modalidades de producción de suelo cerrado con el concepto de fragmentación territorial que implica el

¹ Información de CartoArba-ARBA y urBASig-DPOUT. Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires. Año 2017

² Se inscribe en el marco del Proyecto "Procesos de Expansión Urbana Metropolitana en el Siglo XXI. Políticas territoriales, modos de producción de suelo y transformaciones socio espaciales en el Área Sur de la RMBA". Directora: Arq. María Julia Rocca. Período 2017-2020. (Programa de incentivos a los Docentes Investigadores del Ministerio de Educación de la Nación)

aislamiento de un sector de superficie urbanizable del resto de un territorio, y su consecuente autogestión de servicios e infraestructuras, de forma tal que la conexión con el municipio al que pertenece se va debilitando en la medida en que el enclave privado va ganando autonomía.

Actualmente la magnitud del impacto de los desarrollos inmobiliarios a escala metropolitana, se expresa en la cantidad y concentración de emprendimientos, así como en las extensas superficies comprometidas, y en algunos municipios metropolitanos ha constituido el modo de producción de suelo urbano dominante en los procesos de expansión urbana reciente y de baja densidad. Esta condición da cuenta también de la actuación del estado municipal, través de la política de Ordenamiento Territorial, en cuanto a regular las tendencias del crecimiento urbano, y su compromiso frente a las distintas estrategias y lógicas que se desencadenan desde el sector privado.

En la mayoría de los municipios de la provincia de Buenos Aires, contrariamente a lo que dispone la Ley 8912/77, las normas de regulación del uso y ocupación del suelo municipal no se enmarcan en planes de ordenamiento y menos aún con directrices de crecimiento urbano. Tradicionalmente las normas han expresado la preocupación de contener el crecimiento por extensión, pretendiendo a través de la zonificación definir los límites del área urbana promoviendo la densificación. Así, la técnica de zonificación procura dar respuesta a estrategias que remiten al modelo de ciudad compacta, y se circunscribe al control del territorio urbano. Concepciones más integrales del ordenamiento urbano han revalorizado los grandes espacios abiertos, no sólo por su aporte ambiental y para el desarrollo económico productivo sino por la posibilidad de constituir contenedores del crecimiento urbano extensivo.

Indagaciones realizadas en el municipio de Berazategui a inicio de esta década permitieron registrar en los marcos normativos vigentes los lineamientos respecto al crecimiento urbano y destacar el control de la expansión enmarcado por las redes viales y la conservación de los grandes espacios abiertos sobre el litoral y el Parque Pereyra que representaban aproximadamente 11.150 Ha. Paralelamente también se reconoció en los cambios normativos el aprovechamiento de las nuevas condiciones de accesibilidad regional, y la recepción del inicio de una tendencia de conformación de un frente de urbanización en base a barrios cerrados. (Rocca y Sgroi: 2012)

Actualmente, no sólo se ha completado prácticamente todo ese frente urbano sobre el corredor vial metropolitano sino que se están materializando, sin autorización previa, megaemprendimientos que comprometen y alterarán profundamente las condiciones de la zona de humedales actualmente normada como reserva ribereña.

Frente a los grandes impactos de los DI ya evidenciados en el eje norte de la RMBA y la tendencias que ya se manifiestan en el litoral sur, en esta ponencia se indagan las transformaciones territoriales en curso y los vínculos con la política de ordenamiento del municipio de Berazategui. Se intenta interpretar el rol del municipio y las estrategias implementadas para canalizar las actuales tendencias de los desarrollos inmobiliarios y asimismo contemplar las implicancias sociales y ambientales de este modelo de desarrollo urbano metropolitano.

1.2 Objetivos

- Aportar conocimiento teórico y metodológico, para la evaluación de modos y tendencias de producción de suelo residencial, a partir del estudio de los Desarrollos Inmobiliarios en el Municipio de Berazategui, que integra el eje sur de crecimiento periurbano de la RMBA.
- Contribuir a la gestión integral del territorio con una metodología que permita evaluar los DI, en relación a la expansión urbana metropolitana, sus consecuencias socioespaciales y ambientales, y los vínculos con las políticas territoriales municipales y regionales.

1.3 Aspectos metodológicos

La investigación se instrumenta metodológicamente relacionando instancias teóricas y empíricas, a través del estudio de caso; y del abordaje territorial que se apoya en la relación dialéctica Tiempo-Sociedad-Espacio. La estrategia vincula tres núcleos problemáticos: *Procesos de expansión urbana metropolitana (PEUM) / Desarrollos Inmobiliarios (DI) / Consecuencias Socioespaciales y Ambientales*.

El caso contempla como área de estudio el territorio del Municipio de Berazategui; como parte del litoral sur metropolitano; y como unidades de análisis cada uno de los DI sobre un universo de 34. Se implementa en tres momentos: análisis; síntesis y evaluación. El primero corresponde a la identificación y caracterización de los DI en términos de magnitud y compromiso de suelo. El segundo analiza factores de localización en relación al territorio real del área de estudio (ambientales, urbanos y accesibilidad), y con el territorio normado (área y/o zona, actores involucrados en la gestión y tramitación de DI). El tercer momento consiste en la tipificación y categorización de los DI reconociendo procesos emergentes: alteraciones ambientales, subutilización del suelo, fragmentación socioespacial, e informalidad legal vinculados a los emprendimientos.

La técnica utilizada es fotolectura y elaboración de cartografía sobre imagen satelital de Google Earth analizando dos cortes temporales 2003/04 y 2016/17, y sobre cartografía elaborada del proceso de expansión urbana de Berazategui. Se trabaja con información oficial y de acceso público por internet: el portal del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Berazategui; urBASig para el análisis normativo y la identificación de Urbanizaciones Cerradas del Registro de la DPOU³; CartoARBA⁴ para datos catastrales y parcelarios; y con información de las páginas web de los propios emprendimientos.

2. EL CASO DEL MUNICIPIO DE BERAZATEGUI

2.1 Urbanización reciente en el Área Sur de la RMBA.

La Región Metropolitana de Buenos Aires⁵ (RMBA), está conformada por la ciudad de Buenos Aires (CABA) y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires y se extiende sobre un continuo de territorios urbanos, suburbanos, periurbanos y rurales limitado por el anillo de la RP 6. El crecimiento poblacional medio anual muestra una tendencia similar en los ejes Norte, Oeste y Sur, con importante incremento en el periurbano norte y descenso en el sur; y un crecimiento urbano extensivo con bajas densidades y distribución de inmigrantes similar en los tres ejes (Abba, 2014).

En el 2001 los countries y barrios privados en la RMBA alcanzaban una cifra de 434 emprendimientos, y en 2007 se contabilizó 540 urbanizaciones privadas, que comprenden una superficie de 500 km², algo así como dos veces la superficie de la CABA. En 1994 había sólo 1450 familias en urbanizaciones cerradas, cifra que ascendía a 12.500 en el 2000, y para el 2007 se elevaría a 50.000 familias (Fernández: 2012) donde sólo el 42% de la superficie ocupada había sido urbanizada (Pintos: 2012) y una cuarta parte de toda la superficie habilitada estaba efectivamente ocupada. Actualmente los DI ascienden a 1.000 en la provincia, de los cuales

³ <http://www.urbasig.minfra.gba.gov.ar/urbasig/> Visualizador de mapa interactivo de la normativa municipal de OT vigente, y del RPUC (Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas) de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.

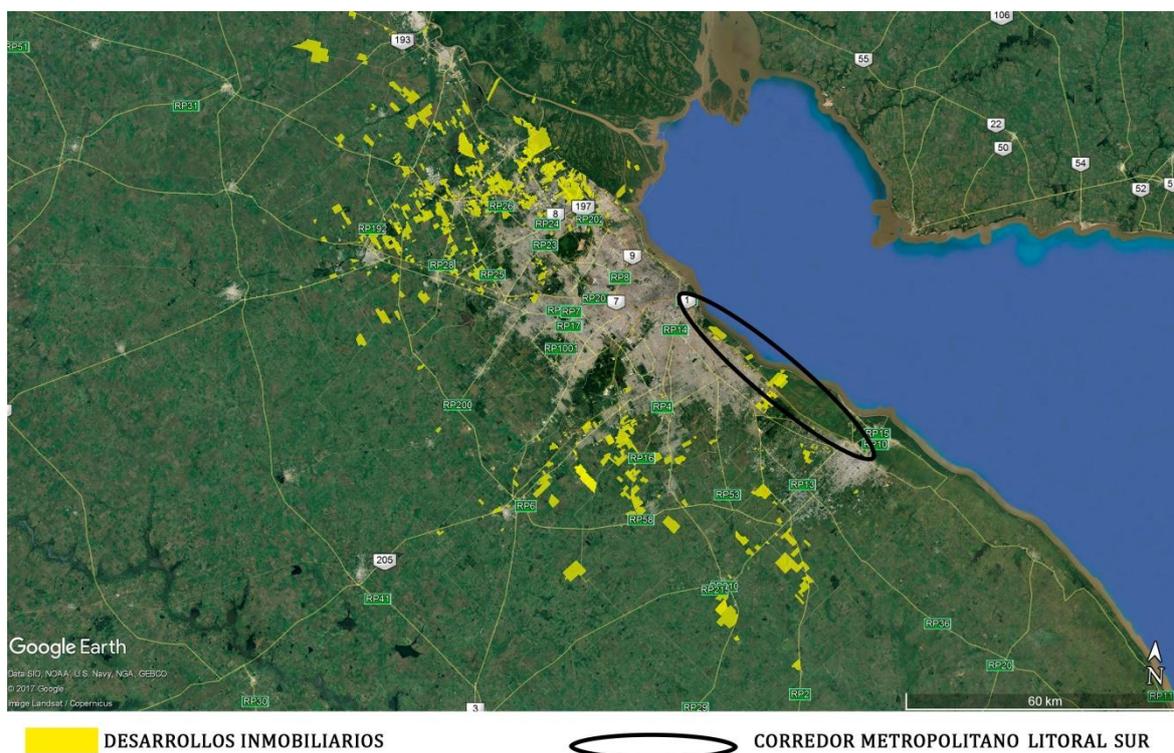
⁴ <https://www.carto.arba.gov.ar/cartoArba/> Visualizador de mapas de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires

⁵ El límite externo de la RMBA está definido por los movimientos diarios (pendulares), determinado tomando las cabeceras de los ferrocarriles y colectivos que unen a los 40 partidos de la urbanización con el centro de la ciudad.

alrededor de 900 se localizan en la RMBA⁶. Estudios recientes sobre las políticas de ordenamiento municipal de la RMBA permiten observar una relación directa entre las lógicas de localización de los DI y las regulaciones normativas que los promueven, constatando a escala metropolitana un desarrollo urbano desigual entre el eje norte, y los ejes sur y oeste.

Frente a los procesos a manos de desarrolladores inmobiliarios ya consolidados en el norte de la RMBA, de gran impacto ambiental y consecuencias socioterritoriales⁷, se han canalizado en el presente siglo similares inversiones sobre el litoral sur metropolitano, sobre el área de humedales que se extienden desde Avellaneda a Berisso. La mayor concentración se observa en el partido de Berazategui, donde la presión urbanizadora se constata a la fecha con un total de 34 DI, 28 residenciales, 4 de servicios y 2 cementerios, de los cuales 3 megaemprendimientos (sin aprobación por parte de los organismos competentes) comprometen unas 720 Ha de la principal reserva de humedales del Sur metropolitano.

Figura 1: Desarrollos inmobiliarios en la Región Metropolitana de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia con datos de ARBA

2.2. Configuración territorial del partido de Berazategui

El partido de Berazategui, de 221km² de superficie, está ubicado a 30 km al sudeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA–, con la que se conecta a través de la Autopista Buenos Aires-La Plata y el Ferrocarril General Roca. Forma parte de la segunda corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA–, con una población de 320.244 (INDEC 2010) habitantes, una densidad de 1467 hab/km², y una variación intercensal del 12.6 %. Del total de 93.164

⁶ Fuente CartoArba 2016. Estas cifras incluyen algunos centros comerciales y equipamientos, y urbanizaciones de 1 Ha, denominadas comunmente “PH”, por tratarse de condominios pequeños bajo el Régimen de Propiedad Horizontal.

⁷ De amplia repercusión social por sus implicancias en las inundaciones acontecidas en la cuenca del Río Lujan, y también por la actuación que ha tenido el Poder Judicial frente a la debilidad de los Poderes Ejecutivos Provincial y Municipal.

hogares, el 10.4% presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁸, el 14.61% presenta calidad constructiva insuficiente de la vivienda y el 24.49% calidad insuficiente en la conexión a servicios básicos⁹. Se han detectado 4 villas y 4 asentamientos precarios¹⁰, todos ubicados en zonas inundables, unos sobre las márgenes de cursos de agua naturales y canalizados, otros en zonas de bañados.

El frente costero sobre el Río de La Plata mide 10,84 km de longitud, y el área de humedales entre la AU Bs As-La Plata y el río es de 5.576 Ha, que representa aproximadamente el 25% de la superficie total del partido.

El Parque Provincial Pereyra Iraola¹¹ (10248 Ha) comprende territorio de los partidos de La Plata, Florencio Varela, Ensenada y Berazategui, pero mayoritariamente en jurisdicción de este último: una superficie aproximada de 7883 Ha, equivalente al 36 % de la total del partido. Con la declaración de la UNESCO (2007) como “Reserva de Biósfera”,¹² las autoridades provinciales asumen el compromiso de poner bajo firme custodia los espacios que ocupa el parque provincial como área internacional para poder así cumplir con el objetivo principal del programa “El Hombre y la Biosfera” de conciliar la conservación de la naturaleza con el desarrollo de las poblaciones humanas asociadas. Cabe destacar el valor de las cuencas hidrográficas incluidas en la reserva que permiten la recarga de los acuíferos subterráneos, de vital importancia para abastecer de agua potable a los asentamientos humanos que la rodean; y también de los bañados extendidos sobre unas 5.900 hectáreas, que contienen la “Reserva Natural Integral Mixta Punta Lara”¹³, último relicto de la selva sub –tropical más austral del mundo, y uno de los pocos espacios naturales sobre la costa del Río de La Plata. Esta reserva fue afectada por la ley 12814/2001 de conformidad a la categorización que establece la ley 10907, para las reservas y monumentos naturales de la provincia.

El territorio del partido se organiza básicamente en dos áreas urbanas: una conformada por la ciudad cabecera de Berazategui y localidades aledañas en continuidad con el aglomerado metropolitano, y la segunda, por la localidad de El Pato, centro agrícola ubicado sobre la RP 2 y su empalme con la RP 36, de menos de 10.000 habitantes. Entre ambas, el Parque Pereyra Iraola impide que el crecimiento urbano las unifique. En torno a la primera es donde el paisaje natural se fue transformando con la llegada de la AU Buenos Aires-La Plata y su conectora con la Autovía 2 BsAs- Mar del Plata-, y donde las localidades de Hudson y Gutiérrez se hicieron receptoras de emprendimientos privados con un crecimiento urbano en forma de archipiélago, replicando el paisaje del eje Norte metropolitano.

Por el lado NE, el frente urbano fue avanzando hacia Autopista Buenos Aires-La Plata -y hacia el río-por sectores a modo de cuña, ocupando la franja de tierras que por sus condiciones naturales de inundabilidad, se había mantenido excluida del proceso de urbanización. Así, desde Quilmes a La Plata esa franja es un mosaico donde predominan espacios abiertos con lagunas y depresiones con vegetación propia de humedales, alternando con instalaciones deportivas y de servicios,

⁸ Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense, ICO-UNGS con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010, INDEC.

⁹ Fuente: Informe Socio-demográfico y Transferencias de recursos, 2016. Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, sobre el procesamiento de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010-INDEC.

¹⁰ Según datos publicados en el IDEHab, Visualizador de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

¹¹ creado en 1949 y declarado por ley Parque Natural en 1967

¹² “Las reservas de biosfera son zonas de ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas en el plano internacional como tales dentro del marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO, de acuerdo con el presente Marco Estatutario”.

¹³ La Reserva Natural de Punta Lara fue creada por ley 11544 y ampliada por ley 12814, siendo sus objetivos principales 1) Conservar la biodiversidad del ecosistema ribereño rioplatense; y 2) Garantizar los servicios ambientales que brindan sus procesos naturales a todos los bonaerenses.

complejos industriales-comerciales y de logística, urbanizaciones cerradas y asentamientos humildes algunos muy precarios.

Por el lado SE, el espacio de más de 2.5 km de ancho que mediaba entre la ciudad y el parque, desde la AU Buenos Aires-La Plata hasta el Camino Gral Belgrano, de aproximadamente 1200Ha, se fue completando con urbanizaciones cerradas, en tanto equipamientos y centros comerciales y de servicios se fueron instalando sobre las vialidades regionales que lo bordean.

El paisaje natural constituye para este municipio la mayor ventaja diferencial en la elección de los desarrolladores inmobiliarios respecto de las características de otros municipios periurbanos del eje sur, equidistantes del centro metropolitano y conectados igualmente por el sistema de autopistas.

2.3. Instrumentos de Ordenamiento Territorial y los Desarrollos Inmobiliarios

La provincia de Buenos Aires cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial¹⁴ desde el año 1977, que delega en los municipios la responsabilidad primaria de instrumentar el proceso de planificación en su territorio, con la intervención de organismos locales y provinciales en la convalidación de normas y estableciendo etapas sucesivas como partes integrantes del plan de ordenamiento: 1.- Delimitación preliminar de áreas. 2.- Zonificación según usos. 3.- Planes de ordenamiento municipal. 4.- Planes particularizados.

Los Desarrollos Inmobiliarios son emprendimientos que por su magnitud, especificidad y/o complejidad de usos e impacto, generalmente no están contemplados en los supuestos regulados por las ordenanzas o Códigos de Ordenamiento Urbano municipal; y se los considera “Proyectos Especiales” sujetos al dictado de ordenanzas particulares con el cumplimiento previo de normas supramunicipales de acuerdo a la actividad en la que se encuadre. Así, la Ley 12573 se ocupa de las Grandes Superficies Comerciales; la Ley 11459 de la Radicación de Establecimientos Industriales; la Ordenanza General 221/78 de los Cementerios Privados, y el Capítulo V de la Ley 8912 y el Decreto 27/98, de los Clubes de Campo y los Barrios Cerrados, respectivamente. A esto se suma, la exigencia de una Evaluación de Impacto Ambiental del emprendimiento, conforme lo establecido por la Ley 11723 del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tratará de minimizar los posibles efectos negativos en el entorno.

En el caso de los Desarrollos Inmobiliarios de tipo residencial deben encuadrarse para su regulación en las figuras de Club de Campo¹⁵ o de Barrio Cerrado¹⁶. En ambos casos el trámite de aprobación (Dto. 9404/86) requiere de convalidación provincial y su inscripción en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas, como condición previa indispensable para proceder a la comercialización de las unidades (art. 7° del Dto 1727/02). Las dimensiones del emprendimiento se regulan de manera diferente según su encuadre: para CC se establece un máximo de 350 parcelas con una densidad bruta máxima de 7Hab/Ha, para BC una superficie máxima de 4 Ha en área urbana y 16 Ha para complementaria o rural, cuya superación requiere la presentación de un estudio urbanístico¹⁷. Otra diferencia es la exigencia de espacio verde: el CC debe destinar un 30% del predio a actividades deportivas, recreativas o culturales sin perder el dominio privado, mientras que el BC debe ceder superficie al dominio público para espacio verde y equipamiento

¹⁴ Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo

¹⁵ Se define a los Clubes de Campo como complejos recreativos residenciales, con una parte común equipada para prácticas deportivas, sociales o culturales, en contacto con la naturaleza, y con vivienda de uso transitorio, y pueden localizarse en áreas no urbanas. (Ley 8912/77, arts. 64° al 69°)

¹⁶ Los Barrios Cerrados son emprendimientos urbanísticos destinados a uso residencial predominante con equipamiento comunitario y cerramiento perimetral, y pueden localizarse en cualquiera de las áreas (urbana, complementaria o rural).

¹⁷ Dto. 27/98 Art 5°: La propuesta de Barrios Cerrados que sin afectar el trazado de las calles públicas y mayores de cuatro has. para el Área Urbana o dieciséis has. para las Áreas Complementaria o Rural, será acompañada por un Estudio Urbanístico referido al emprendimiento y su área de influencia que justifique su razonabilidad y/o alto valor paisajístico y/o la condición de predio de recuperación y/o su ecuación económica financiera.

comunitario. En cuanto al tamaño mínimo de parcela, para los CC es de 20m de frente y 600m² de superficie, y para los BC los mínimos establecidos en la zona de emplazamiento. Estas diferencias llevan a los desarrolladores a optar por la figura legal más "flexible" o que mejor se adapte al producto deseado.

A partir del año 2013, con la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat¹⁸ y su reglamentación, se establecen instrumentos de gestión para la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística, tales como ampliaciones de las áreas urbana o complementaria, modificaciones al régimen de usos del suelo o la zonificación territorial, autorizaciones de mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas (FOS, FOT y/o Densidad), o actos administrativos que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios¹⁹, entre otros hechos generadores de valorización inmobiliaria (art. 46°).

Si bien estos instrumentos de gestión son de reciente aplicación, su articulación con otras políticas públicas, permitiría disminuir el alto contraste entre grupos sociales que comparten el territorio local.

El Ordenamiento territorial del partido de Berazategui está regulado por la Ordenanza 884/79 de Zonificación según Usos, con 38 años de vigencia y más de 50 ordenanzas modificatorias.

Para la investigación en curso, interesa analizar cómo se regulan los DI y en particular, en relación al territorio que por sus características de valor ambiental y paisajístico, o de riesgo de inundación, debieran preservarse de la urbanización. La normativa local denomina "zonas de reserva" a las de valor y "de recuperación" a las de riesgo ambiental, y las caracteriza del siguiente modo:

Re1: Parque Pereyra Iraola –"Zona afectada a Reserva por sus valores naturales, ambientales y paisajísticos, quedando comprendida en los términos de la Ordenanza 1259/85, que protege los bienes culturales y reservas naturales del Partido de Berazategui; en consecuencia, conservará el uso, ocupación y subdivisión existente, solo se admitirán obras de mantenimiento de edificación existente que no impliquen aumento de la superficie cubierta"²⁰.

Re: el área costera –"Área ribereña sujeta a planificación, con carácter preventivo y hasta su definitiva regulación y saneamiento, solamente podrá destinarse dicha zona para uso productivo rural y recreativo, compatible con las características del área".²¹

Rc1 y Rc 2: "Zonas de Recuperación (en el borde urbano lindero a humedales) zonas "...inundables o de reducida resistencia de suelo y libre de ocupación, sujetas a recuperación, mediante obras de infraestructura que aseguren su saneamiento".²²

Las características y valores ambientales de las zonas de reserva están reconocidos y protegidos por la zonificación general, pero esta regulación resulta insuficiente ante la lógica de los grandes actores económicos, enmarcada en un paradigma que enfatiza la importancia de transformar los espacios en "territorios eficientes y productivos" (Svampa y Viale, Op.cit).

Por otra parte, es característico de la normativa de la época que a los bañados, o a sectores de cota inferior a la mínima establecida para urbanizar, 5msnm en este caso²³, se los encuadre como

¹⁸ Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

¹⁹ El art. 51° de la ley 14449 define grandes desarrollos inmobiliarios como "... emprendimientos de clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada; o cementerios privados o de emprendimientos de grandes superficies comerciales, quedando incluidos en esta última categoría los establecimientos que conformen una cadena de distribución según lo establecido en la Ley N° 12.573 y su reglamentación, siempre que ocupen predios de más de cinco mil metros cuadrados (5.000 m².), sin importar el área o zona del ejido municipal en la que se instalen.

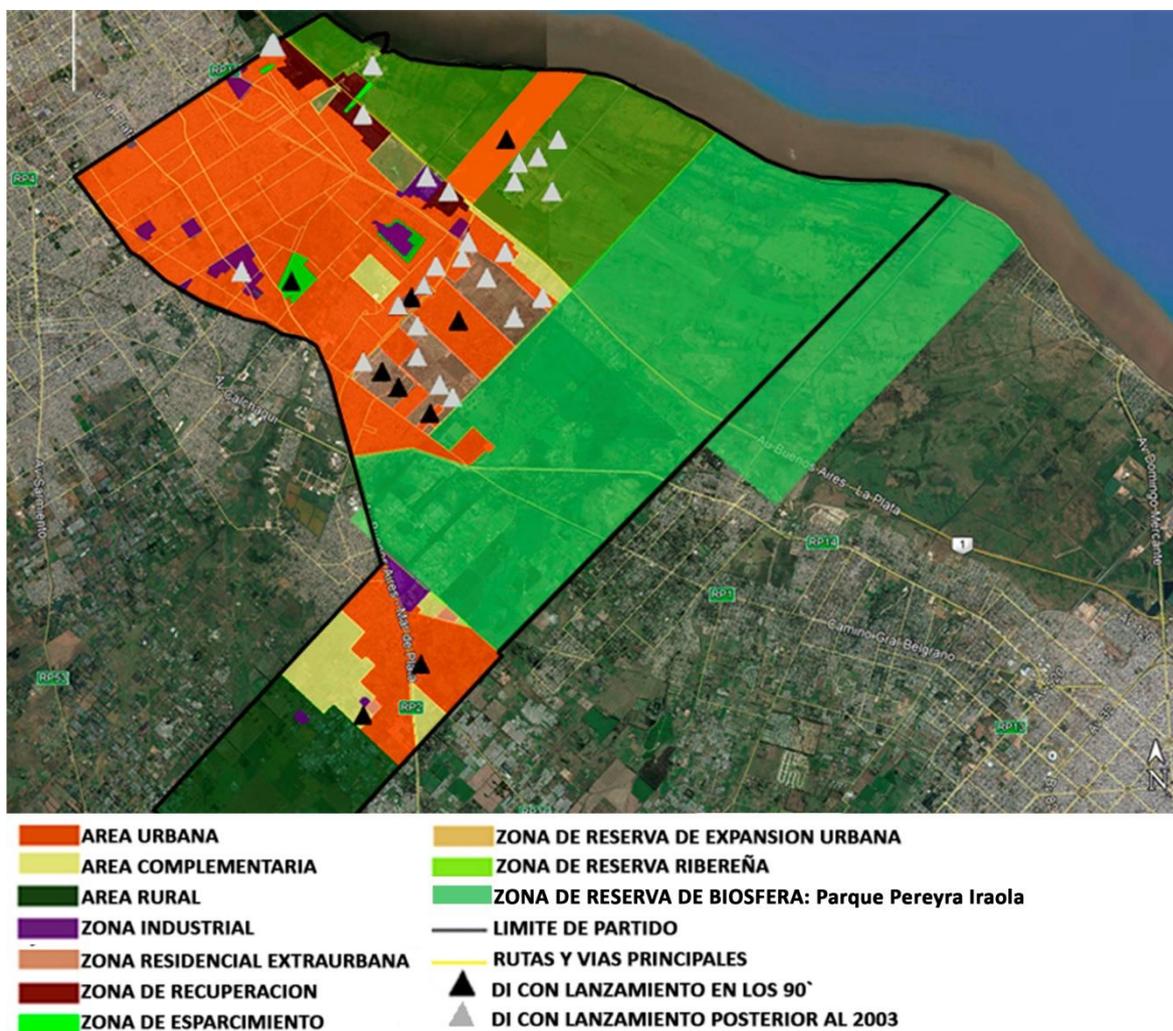
²⁰ Art 25° de la ord 884/79 modificado por la Ord. 2412/85

²¹ Art 32° de la ord 884/79

²² Art 29° de la ord 884/79

“zona de recuperación” y sujetos a obras de saneamiento para su aprovechamiento. Recién a mediados de los '90 la problemática ambiental y la cuestión de los recursos naturales son abordados científicamente, vinculados a los procesos de desarrollo sustentable e incorporados en la legislación provincial para su protección y uso racional.

Figura 2: Los usos legales en Berazategui y los DI



Fuente: elaboración propia

La lógica de los grandes actores económicos se verifica en el análisis de más de 50 ordenanzas modificatorias, de cuales 21 (38%) se fundamentan en iniciativas privadas para la creación de DI:

- 15 ordenanzas adecúan zonas para crear urbanizaciones privadas en “suelo improductivo” pero valorizado por su cercanía al paisaje costero o al parque provincial: 5 DI con características de barrio náutico -alterando la morfología natural del suelo y generando lagunas artificiales-, 3 en la zona de Reserva costera y 2 en zona de Recuperación –también con lagunas-; 17 DI en proximidades de la Reserva de Biósfera Parque Pereyra Iraola, en torno al cual se ha conformado un sector exclusivo de barrios cerrados, separado de la ciudad abierta por la conectora entre la AU Buenos Aires-La Plata y la RP2; donde la fragmentación espacial y segregación social se hace más evidente: hasta las calles públicas que conectan y por las que se accede a los distintos emprendimientos son de acceso restringido.

²³ Por el Instituto Geográfico Nacional (IGN)

- 2 ordenanzas propician loteos de tipo urbano por el Régimen de Propiedad Horizontal, uno de ellos en el perímetro de la Reserva ambiental (Parque Pereyra Iraola),
- 2 ordenanzas modifican el uso del suelo para la instalación de cementerios parque privados;
- 2 ordenanzas desafectan de zona de recuperación –inundable- y mediante obras de relleno se habilitan sectores para la instalación de un “Polo Temático” maderero-mueblera y recientemente, una zona Comercial y de Equipamientos Metropolitanos –CEM- (ord 5510/16 en proceso de convalidación).

Un primer período de cambios normativos de la mano de desarrolladores privados se manifiesta entre los años 1996 y 1998 (Village del Parque, Abril, Puerto Trinidad, Ranelagh Golf Club y Fincas de Iraola I y II); luego, en coincidencia con la crisis del 2001, los 2 cambios que se propiciaron en el año 1999 no prosperaron (2 urbanizaciones).

A partir del 2005, en coincidencia con la reactivación del mercado, vuelven los cambios normativos caso a caso, y continúan en progreso (Barrancas de Iraola, Altos de Hudson II, el Polo Temático, el Fideicomiso Hudson Chico, Greenville, la ampliación del Barrio Los Troncos, la Reserva de Hudson, y la zona Comercial y de Equipamientos Metropolitanos –CEM- sobre la AU Buenos Aires-La Plata.

El sector público no solamente contribuye a este modo de producción de suelo rentista desde la flexibilización normativa, sino mediante obras viales como la calle 63 de acceso al río y a los emprendimientos que se encuentran a sus lados: Pueblos del Plata y Hudson Lagoons; y desde la rotonda cabecera, la “Costanera de Hudson” llegará hasta Puerto Trinidad. De esta manera, el Estado participa activamente en el procedimiento de urbanización de humedales.

2.4 .Desarrollos Inmobiliarios en Berazategui.

Magnitud y compromiso de suelo

En el estudio de caso, la identificación y caracterización de los 34 DI, se ha realizado a partir de la indagación en registros oficiales, la lectura de las transformaciones físico espaciales detectadas y del análisis de las promociones de venta en medios de difusión pública. A ellos se podrían sumar la existencia de varias iniciativas en curso aún no difundidas.

Si bien la mayoría de los emprendimientos están destinados a uso residencial se pueden observar que en la última década el municipio ha promovido sobre el corredor vial Autopista Bs. As- La Plata, tres grandes emprendimientos de servicios comerciales y para la producción, que se suman a dos cementerios parque y un centro comercial localizados sobre la autopista conectora con la Ruta 2 materializados a fines de los 90.

En total los DI en Berazategui comprometen aproximadamente una superficie total de 1.875 hectáreas, el 95 % corresponde a desarrollos inmobiliarios residenciales que ponen en el mercado unos 10.445 lotes. (Cuadro 1)

Inicialmente los DI en Berazategui se emplazaron sobre un área promovida por el municipio para urbanizaciones cerradas por fuera de la planta urbana existente, aprovechando las ventajas de cercanía al Parque Pereyra Iraola y de accesibilidad dadas por la Autopista de conexión con Ruta 2. En la actualidad los 34 DI identificados se distribuyen 13 sobre el corredor Buenos Aires -La Plata; 19 en relación con el corredor Autopista Buenos Aires /RP 2, y 2 dentro de la planta urbana de Berazategui.

Los emprendimientos inmobiliarios detectados presentan diferente grado de materialización. Al respecto se observó que en términos generales gran parte de los DI residenciales vinculados a la AU Bs As-Mar del Plata RP 2, presentan valores que superan el 70% de las parcelas ocupadas con viviendas. Mientras que sobre el corredor AU Bs As.- La Plata, inversamente, la mayoría de los DI se encuentra con muy baja ocupación, y los megaemprendimientos están comprometiendo

grandes superficies de humedales con obras de transformación para su posterior urbanización sin tener aún la aprobación de los organismos competentes.

Se advierte al respecto que de los 28 DI residenciales sólo 10 están registrados. Esto significa que unas 1166Ha del partido se están afectando a uso en condiciones irregulares respecto de las normativas vigentes en materia de Ordenamiento Territorial, con el agravante de incorporar al mercado una oferta de 10.445 lotes.

Respecto a la magnitud de los DI se identificaron en mayor cantidad emprendimientos en un rango de superficie que oscila entre 15 y 50 Ha, con localización dominante en el corredor BsAs.-Mar del Plata. Y en segundo lugar los emprendimientos mayores de 60 Ha que por su proporción están caracterizando los DI del corredor Bs.As.-La Plata. De menor magnitud se identificaron 6 DI extendidos en predios menores a 10 has y que corresponden en general a fragmentos emplazados dentro o en los bordes del área urbana.

Cuadro 1: Desarrollos inmobiliarios en Berazategui

Asociado a	N°	Nombre comercial DI	Superficie (Ha)		N° de Lotes			Encuadre legal	Zonificación	Cota (msnm)	
			DI	laguna	total	ocupados	%				
AU Bs As-La Plata	1	Depósito Fiscal DE.FI.BE. S.A.	8					DEPOSITO	Re.AC	< a 5	
	2	Los Troncos	26	2	261	90	34	BC	R4-AU (ex Rc2)	< a 5	
	3	Hudson Chico	4	0	79	55	70	BC	R4-AU (ex AC)		
	4	La Reserva de Hudson	10	0	115	0	0	BC	R4-AU (ex AC)		
	5	Las Golondrinas	40	4	296	97	32	BC	R3.1 (ex Rc2)	< a 5	
	6	Puerto Trinidad	336	27	1850	33	2	ME	SUE-AU (ex Re)	< a 5	
	7	Villalobos	Pueblos del Plata (256Ha, 1529 lotes y 36 Ha de laguna)	64	12	454	0	0	ME/BC	Re.AC	< a 5
	8	Magallanes		67	11.7	406	0	0	ME/BC	Re.AC	< a 5
	9	Sebastián Gaboto		48	5.7	284	0	0	ME/BC	Re.AC	< a 5
	10	Elcano		67	10	385	0	0	ME/BC	Re.AC	< a 5
	11	Hudson Lagoons	115		627	0	0	BC	Re.AC	< a 5	
	12	Polo Madero mueblera	30	0	30	20	60	UE	ZI 1 (ex R4)	< a 5	
	13	CEM (Com.Equip Metropolitanos)	13.6	0				C. COMERCIAL	Rec 2- AC	< a 5	
			829	72.4	4787	295					
AU Bs As-Mar del Plata - RP2	14	San Juan Chico	25	2	227	0	0	BC	REU5-AC	>5	
	15	Los Ombúes de Hudson	20.5	0	151	139	92	BC	R3- AU	>5	
	16	Altos de Hudson	8	0	97	14	56	BC	R3- AU	>5	
	17	Altos de Hudson II	15.5	0	195	141	72	BC	R3- AU	>5	
	18	Hudson Plaza comercial	8.4	0			100	C. COMERCIAL	R3- AU	>5	
	19	Las Acacias	7	0	86	65	76	BC	R3- AU	>5	
	20	El Carmen	87	0	823	823	100	BC	REU5-AC	>5	
	21	Village del Parque	20	0	160	125	78	BC	R6-AU	>5	
	22	Barrancas de Iraola	14	0	141	54	30	BC	REU1- AC	>5	
	23	Fincas de Iraola I	45	0	323	300	95	BC	REU1- AC	>5	
	24	Fincas de Iraola II	44	0	328	290	88	BC	REU1- AC	>5	
	25	Fincas de Hudson	50	1	368	80	21	BC	REU5-AC	>5	
	26	El Pato	22	0	336	175	52	BC	R4-AU	>5	
	27	Hudson Park	68	3	410	30	7	UC	REU5-AC	>5	
28	Abril	312	4.5	1080	900	90	ME/CC	R7- AC	>5		
29	Abril Sur	47	s/d	s/d	0	0	BC	REU5-AC	>5		
30	Greenville Polo & Resort	130	2	713	41	6	UC	REU5-AC	>5		
31	Cementerio Pq de La Gloria	27	0				UE	UE	>5		
32	Cementerio Parque Iraola	11	0				UE	UE	>5		
			961	12.5	5438	3177					
Urbano	33	Ranelagh Golf Club	70	0	50	48	96	BC	R5- AU (ex ZE)	>5	
	34	V. Federico 1º	5	0	200	0	0	BC	I2- Ind. mixta	>5	
			75	0	250	48					

Fuente: Elaboración propia

Se reconocieron 3 megaemprendimientos²⁴, definidos por su dimensión y/o por los equipamientos que exceden los admisibles por las normas: Puerto Trinidad con 336Ha, 1.850

²⁴ Se identifica como megaemprendimiento a aquellos DI de grandes dimensiones, en general conformados por distintos barrios y con equipamientos que exceden los de apoyo a la vivienda secundaria que están definidos por la reglamentación de Club de Campo y Barrios Cerrados.

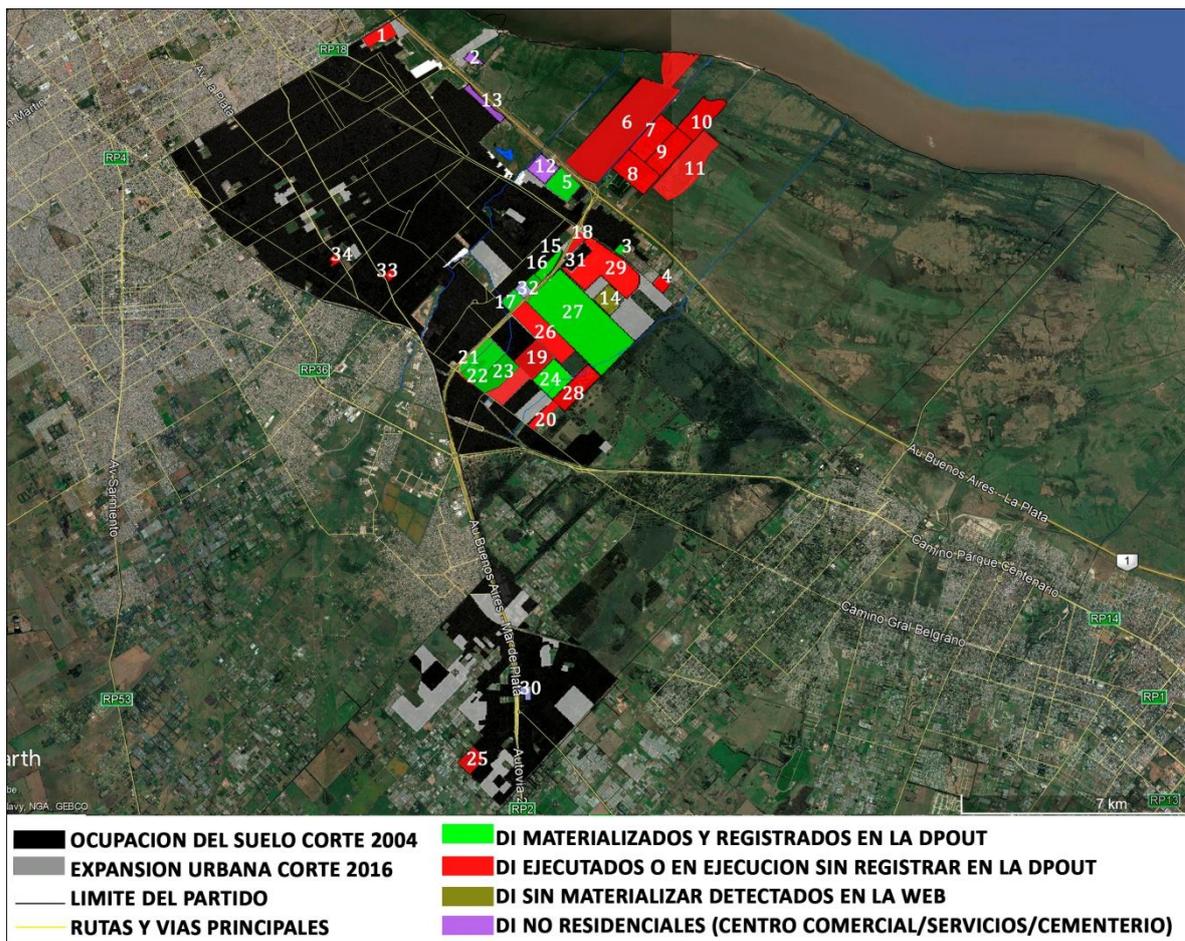
lotes organizados en torno a tres lagunas artificiales conectadas al río, un puerto para 600 embarcaciones, y áreas deportivas, gastronómicas y sociales y de educación; seguido por Abril con 312 Ha, 1.080 lotes distribuidos en 20 barrios, unos 30 frentistas al Arroyo Baldovino; y Pueblos del Plata con 256 Ha y 1.529 lotes organizados en 4 barrios, todos con laguna central y un área de equipamientos comunes.

De estos desarrollos inmobiliarios sólo dos han tramitado en los años 90 su habilitación. Abril está aprobado y se encuentra con uno de los más altos porcentajes de ocupación de sus parcelas, mientras que en el caso de Puerto Trinidad a pesar de no estar convalidada su aprobación tiene una incipiente ejecución de viviendas. El megaemprendimiento de Pueblos del Plata se está ejecutando sin cambio normativo ni factibilidad y en tres de los cuatro barrios se están realizando importantes transformaciones físicas, con acciones de polderización y consecuentemente irreversibles alteraciones del humedal costero, sin los controles de los organismos públicos correspondientes.

Tendencias de localización

La característica de la distribución de los DI en la configuración urbana, denota una clara conformación de dos áreas destinadas a estos emprendimientos por fuera de la planta urbana de Berazategui. Una que se viene consolidando desde los años 90, con reconocimiento desde la normativa municipal, y que en la actualidad presenta una dominancia de DI con algunos pequeños trazados abiertos, y acotadas fracciones de suelo vacante.

Figura 3: Mancha de ocupación 2003-2016 y 34 DI



Fuente: Elaboración propia sobre imagen satelital

El otro sector de DI que se está conformando se desarrolla en parte del sistema de grandes espacios abiertos del litoral sur metropolitanos, interrumpiendo y alterando el sistema de humedales de la región. Con un primer antecedente en los 90 en Puerto Trinidad y una decidida intervención de grupos desarrolladores inmobiliarios que viene ejecutando distintas obras desde los años 2009, 2013 y 2016 en los distintos barrios de Pueblos del Plata, sin control por parte de los organismos del estado. (Figura 3) En conjunto los DI en Berazategui albergarían una población estimada en unos 31.425 residentes. La magnitud del fenómeno ya consolidado, así como las características de los emprendimientos permiten reconocer una clara tendencia a la fragmentación no sólo espacial sino social. En este sentido, las características de los equipamientos previstos así como la incorporación de nuevas tipologías residenciales están mostrando las nuevas tendencias del fenómeno, y abren nuevos interrogantes en cuanto a los procesos en curso.

Por un lado, se advierte la incorporación a los programas de algunos mega emprendimientos de grandes Hoteles, Apart hotel, Centros de convenciones y Equipamientos educacionales, que plantean ámbitos distintos de interacción social, ya sea para su vinculación con la actividad turística, así para reforzar el conjunto de equipamientos de apoyo a la residencia en todos sus requerimientos (salud, educación, comercio, deporte, recreación).

En cuanto a las tipologías se ha observado a través del análisis de los master plan y de las promociones de los DI que la oferta de parcelas para viviendas individuales ahora enfatiza la cercanía a espejos de agua junto a la de equipamientos deportivos de envergadura. Se incorporan otros productos residenciales como condominios bajo la tipología de duplex alineados y bloques o torres de departamentos, con un claro objetivo de ampliar el mercado a distintos grupos familiares e ingresos, así como de densificar generando una mayor rentabilidad sobre el valor del suelo. (figura 4)

Figura 4. Transformaciones territoriales



Fuente: imagen satelital y de la web de los desarrolladores

Frente a las tendencias enunciadas, surge la necesidad focalizar sobre el impacto de las transformaciones que están generando los DI sobre el sistema de grandes espacios abiertos del partido de Berazategui conformado por el continuo del área ribereña y la reserva del Parque Pereyra Iraola. Sobre el área ribereña es donde se están produciendo las mayores transformaciones producto del aprovechamiento de la accesibilidad a Buenos Aires que otorga la autopista en su doble conexión con La Plata y Mar del Plata. Esta potencialidad ha dado lugar en las últimas décadas al emplazamiento de un área de logística, del Polo maderero y de una nueva centralidad comercial de escala metropolitana, actualmente en ejecución, y a un conjunto de megaemprendimientos residenciales.

En total de los 10 DI residenciales vinculados al Corredor AU BsAs/ La Plata, 8 están emplazados sobre el área de humedales, y comprometen una superficie de 773has. Con una oferta de 4.757lotes. Además de las alteraciones ecosistémicas que producen las acciones de transformación, todos los emprendimientos se desarrollan sobre una cota de terreno inferior a 5 metros sobre el nivel del mar, considerada de riesgo de inundación para la zona, condición que se suma a la propia anegabilidad del terreno producida por la altura de las napas.

El grado de informalidad que presenta a la fecha estos emprendimientos y la presión que ejerce el sector privado en casos facilitado por el gobierno municipal se ve reflejado en las características y resultados de la tramitación frente a los organismos competentes. De los 8 DI emplazados en zona de reserva ribereña o en zona de recuperación, la mitad fueron habilitados por Ordenanzas de excepción, y los restantes se encuentran con ejecución de obras de movimiento de suelo y polderización sin haberse modificado la zona mediante ordenanza municipal convalidada ni haber obtenido la factibilidad certificada por organismos provinciales.

La irregularidades se observan también en emprendimientos aprobados como Barrio Cerrado, cuya materialización en el territorio no respeta el masterplan aprobado (con el que obtuvieron la Factibilidad Técnica Final), para incluir más parcelas o para la construcción de nuevos productos inmobiliarios, tal es el caso del DI “Fincas de Hudson” que promueve “Condominios del Lago” en la superficie correspondiente a la cesión para espacio verde público y reserva de equipamiento comunitario. (Figura 5)

Figura 5. Irregularidades en la materialización de un DI



Fuente: imágenes de la web de los desarrolladores, del servidor urBASig y satelital

3. REFLEXIONES SOBRE LOS IMPACTOS SOCIOESPACIALES Y AMBIENTALES DE LAS NUEVAS TENDENCIAS

En relación a los Procesos de Expansión Urbana Metropolitana dispersa y de baja densidad, el territorio de Berazategui se ha convertido en un importante receptor de las modalidades residenciales extraurbanas, diferenciadas del continuo urbano tradicional, a partir del atractivo que ejercen ambientes asociados a paisajes singulares como nuevas ofertas del mercado inmobiliario orientado al segmento “Premium” de la demanda residencial.

La falta de planificación del territorio, la desactualización de la normativa y el tratamiento particularizado a las demandas de suelo del sector privado caracterizan la gestión del Estado municipal, al igual que gran parte de los municipios bonaerenses. Son rasgos funcionales a los modos de producción de los desarrolladores inmobiliarios, porque les permite negociar sus proyectos imponiendo reglas de juego propias. En el eje metropolitano norte de Bs As, Pilar y Tigre son los municipios donde se verifican las mayores transgresiones al Ordenamiento Territorial mediante normativas puntuales para DI, y Berazategui replica el escenario en el eje metropolitano sur.

El desplazamiento del foco urbanizador del corredor metropolitano norte hacia el litoral sur en los últimos años, se relaciona en parte, a las repercusiones que han tenido las inundaciones recurrentes por desbordes del Río Luján²⁵ atribuidas a las profundas alteraciones realizadas por emprendimientos privados en la planicie de inundación del río y áreas de humedales vinculadas a él, y que han derivado en causas judiciales y la paralización de obras y trámites de aprobación de nuevos emprendimientos.²⁶ Lejos de amedrentar a la corriente urbanizadora, ésta ha renovado fuerzas y en la búsqueda de nuevos escenarios naturales que ofrezcan condiciones similares de aprovechamiento y rentabilidad para los desarrolladores, Berazategui representa una alternativa fructífera para la instalación de estos emprendimientos, de manera tal que la expansión urbana de los últimos años ha sido prácticamente bajo la modalidad residencial extraurbana y con el formato archipiélagos cerrados, mientras el área urbana de carácter abierto se mantiene completando sus intersticios y reconvirtiendo algunos usos, contenida por las autopistas.

A través de los cambios normativos y las transformaciones territoriales, se puede verificar que el gobierno local ha tenido y mantiene un rol proactivo y facilitador de las tendencias de DI, en la búsqueda de aprovechar las condiciones estratégicas del territorio en el contexto metropolitano. Inicialmente, conformando un área de urbanizaciones cerradas que, respecto al resto de la urbanización, ha definido una clara fragmentación socioespacial. Y en una segunda fase, con obras viales que llegan hasta el río y con la promoción de emprendimientos de servicios a la producción y de mega emprendimientos que, frente a la escasez de tierra vacante en el mencionado fragmento y mejores posibilidades de accesibilidad y rentabilidad para los DI, se están canalizando sobre los grandes espacios abiertos del humedal costero.

Se reconocen así, dos zonas como focos de atracción inmobiliaria ligadas a sendos espacios abiertos de alto valor paisajístico y ecológico: el Parque Pereyra Iraola - Reserva de Biósfera y la Reserva ribereña. Ambas zonas se diferencian en la temporalidad de los procesos (ejecución y ocupación), y en las transformaciones socioespaciales y ambientales.

La zona adyacente al Parque Pereyra Iraola (de 1200Ha) vinculada a través de la conectora entre la AU Bs As-Mar del Plata y RP 2, se va consolidando como espacio exclusivo desde la década del '90. Con el cambio normativo (de Área Complementaria a Zona de urbanizaciones cerradas) se produce una transferencia en la valorización inmobiliaria, y en la medida que los desarrolladores diversifican la oferta de productos (hoteles de lujo, centro de convenciones, office park, condominios, etc) se profundiza la desigualdad social y espacial, que se evidencia además, en el acceso restringido de las calles públicas de la zona, y en la apropiación de los espacios verdes públicos que les corresponden ceder como carga pública del proceso de urbanización. De los 14 emprendimientos materializados el promedio de ocupación de las parcelas es alto (70%) y queda un bajo porcentaje de suelo vacante en esta zona habilitada para nuevos emprendimientos, y a precios elevados por la especulación inmobiliaria.

²⁵ Las intensas lluvias provocaron inundaciones en noviembre de 2012, octubre de 2014, agosto de 2015.

²⁶ Como consecuencia, dos fallos judiciales recientes (julio de 2016) ponen freno a los DI en los 15 municipios con parte de su territorio en la cuenca del río Luján²⁶, al ordenar a los organismos competentes municipales y provinciales se abstengan de autorizar la construcción de nuevos emprendimientos o ampliación de los ya existentes que impliquen obras que modifiquen los valles de inundación y cursos de agua.

A diferencia del Parque Pereyra, que mantiene sus límites a pesar de la presión desarrolladora, la zona de Reserva ribereña ha perdido en este proceso urbanizador depredatorio más de 700 Ha de superficie, con el agravante de los daños ambientales que producen las obras de relleno, endicamiento, embalses y dragado de humedales, para la construcción de lagunas artificiales y lograr la cota de suelo habitable por encima de la cota de riesgo de inundación –replicando antecedentes como Nordelta y demás urbanizaciones acuáticas ligadas al río Luján-.

Esta tendencia de avance sobre el frente costero alterando la morfología del suelo con una sucesión de emprendimientos, supone riesgos de inundación sobre la población más vulnerable que se asienta en el borde urbano actual, como resultado del taponamiento que genera el sistema de polders y terraplenes que protegen a los DI y por la pérdida de la capacidad reguladora de los humedales al disminuir su superficie y funciones.

El grado de informalidad que presentan los emprendimientos a la fecha es muy alto: del total de DI residenciales (28), sólo el 35% (10) ha obtenido la aprobación. Pero los casos más graves lo constituyen los emplazados en la zona de reserva ribereña o en zona de recuperación, donde la mitad fueron habilitados por ordenanzas de excepción, y los restantes se encuentran con ejecución de obras de movimiento de suelo y polderización sin haberse modificado la zona mediante ordenanza municipal convalidada ni haber obtenido la factibilidad certificada por organismos provinciales. Al conjunto de transgresiones normativas se suma la promoción de productos inmobiliarios que no encuadran en las figuras legales de las normas vigentes.

En síntesis, bajo el discurso “ambientalista” de los desarrolladores inmobiliarios, recursos y paisajes naturales son convertidos en productos de consumo, negociables en el mercado, dirigidos a un sector social de alto poder adquisitivo. Por su parte los funcionarios locales, seducidos por la posibilidad de inversiones y en nombre del progreso, facilitan la gestión de estos proyectos, sin el marco de un plan urbano-territorial integral, transgrediendo y flexibilizando normas sistemáticamente.

Se observa la incapacidad del Estado para controlar las macrotendencias territoriales de la dinámica inmobiliaria, que avanza en la ocupación de espacios ambientales estratégicos: planicies de inundación de ríos y arroyos, humedales y reservas de biósfera, expandiendo la frontera urbana. Es necesario alertar sobre sus efectos sobre los paisajes y bienes patrimoniales comunes de la sociedad metropolitana .

Resulta insuficiente la legislación vigente en la protección de ambientes frágiles y de valor estratégico para la vida humana como los humedales de la costa ribereña y la Reserva de Biósfera. Se requiere superar la concepción de estos grandes espacios abiertos como áreas no urbanizables o de reserva, para pensarlos como espacios activos en la construcción del territorio y avanzar en la construcción de criterios regionales sobre su intervención, que puedan constituirse en ámbitos estratégicos para la planificación del crecimiento urbano por expansión y el ordenamiento integral del territorio.

Bibliografía:

ABBA, A. (2015) En Metrópolis en mutación. El mapa social de la Región Metropolitana de Buenos Aires en 2010. Comp- Vidal Koppman. Buenos Aires: Ed. Café de las ciudades

AGUILAR, A. (2006) Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España. Introducción. México DF: Coed. Cámara de Diputados, UNAM.

CICCOLELLA, P. (2014). Metrópolis Latinoamericanas. Más allá de la globalización. Reestructuración económica, transformaciones territoriales y metropolitanas. Buenos Aires: Edit. Café de las Ciudades. Colección Territorio.

DE MATTOS, C. (2010). Una Nueva Geografía Latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. Barcelona: Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.

PINTOS, Patricia y NARODOWSKI, Patricio (Coords.) (2012). La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján. Buenos Aires: IMAGO MUNDI.

ROCCA, María Julia. (2017) "Procesos de Expansión Urbana Metropolitana en el Siglo XXI. Políticas Territoriales, Modos de Producción de Suelo, y Transformaciones Socio espaciales en el Área Sur de la RMBA". (Programa de incentivos a los Docentes Investigadores del Ministerio de Educación de la Nación)

ROCCA, María Julia y SGROI, Alejandra (2012). "Instrumentos Normativos de la Política de Expansión Urbana". En Actas de Congreso del Comité de Ambiente de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).

ROCCA, María Julia, SGROI Alejandra y CALVO Flavia; VILLACORTA Ramiro, ROJAS Ángela (2012) "Estrategias e Instrumentos de Expansión urbana". Ponencia en XVI Congreso ARQUISUR. FADU-UBA. Octubre 2012

SOJA. Edward (2014) En busca de la Justicia espacial. Valencia. España: Edit.Tirant Humanidades.

SVAMPA, Maristella y VIALE, Enrique (2014) Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo. Buenos Aires: Katz Editores.

VIDAL KOPPMANN, Sonia (2015) Metrópolis en Mutación Desarrollo desigual y combinado en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Edit Café de las ciudades.

Normativa citada:

Ley Provincial 8912/77 De Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para los municipios bonaerenses. Define y regula además, los requisitos de aprobación de CC (art. 64/69).

Ley Provincial 10907 De Reservas y monumentos naturales

Ley Provincial 11544 Declaración de Reserva Natural Integral Mixta y ampliación de la Reserva Natural de Punta Lara

Ley Provincial 11723/95 Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales

Ley Provincial 12573 de Grandes Superficies Comerciales

Ley Provincial 14449/12 de Acceso Justo al Hábitat

Decreto Provincial 9404/86 regula la constitución, el régimen de subdivisión y los procedimientos de aprobación de las Urbanizaciones Cerradas.

Decreto Provincial 27/98 Régimen urbanístico específico para barrios cerrados-BC-

Decreto Provincial 1727/02 Establece el Programa de descentralización del trámite de aprobación de UC en los municipios y crea el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC).

Ordenanza General 221/78 de Cementerios Privados

Ordenanza 884/79 De Zonificación Preventiva en el Partido de Berazategui y otras ordenanzas modificatorias.