

# Cambios en la producción del espacio urbano residencial en la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires. Un estudio de caso en el municipio de Tigre\*

**Diego Martín Ríos\*\***

*La expansión de urbanizaciones cerradas se ha convertido en uno de los exponentes de la producción privada del espacio urbano residencial en la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires a partir de la última década del siglo XX. El análisis de dicho proceso pone de relieve el papel del Estado en la (re)producción privada del espacio y con ésta del capital. Se considera que el análisis de un estudio de caso (la megaurbanización cerrada Nordelta en el municipio de Tigre) permite avanzar en la comprensión de las formas específicas en que se articulan las iniciativas públicas y privadas en los procesos actuales de producción del espacio urbano.*

Palabras clave: producción del espacio urbano residencial, urbanizaciones cerradas, actores públicos y privados, Nordelta, municipio de Tigre.

Fecha de recepción: 2 de agosto de 2005.

Fecha de aceptación: 9 de enero de 2006.

Changes in the Production of Residential Urban Space  
on the Periphery of the Metropolitan City of Buenos Aires.  
A case study of the municipality of Tigre

*The expansion of closed suburban communities has become one of the key factors in the private production of residential urban space on the periphery of the metropolitan urban space of Buenos Aires since the 1990s. The analysis of this process reveals the state's role in the private (re)production of space and therefore the capital. The author considers that the analysis of a case study (the closed mega suburban community Nordelta in the mu-*

\* Este trabajo es una versión ampliada y revisada del artículo "Producción privada del espacio urbano residencial y Estado: el caso de la mega urbanización cerrada Nordelta en el municipio de Tigre", publicado en *Kairós. Revista de Temas Sociales*, año 9, núm. 16, noviembre de 2005, Universidad Nacional de San Luis. Forma parte de una investigación que el autor desarrolla con una beca doctoral del Conicet en el marco de dos proyectos de investigación en curso de la Universidad de Buenos Aires (Riesgo, vulnerabilidad social y catástrofes. Casos urbanos, dirigido por la doctora Claudia Natenzon, y La configuración urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires en los años noventa, dirigido por el doctor Pedro Pérez).

\*\*Licenciado en Geografía; becario doctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) e Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: diegomríos@hotmail.com.

*nicipality of Tigre) sheds light on the specific ways in which public and private initiatives interact in the current production of urban space.*

Key words: production of urban residential space: closed suburban communities, public and private actors, Nordelta, Municipio de Tigre.

## Introducción

Desde los años noventa del siglo XX se asiste a una notable expansión de la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires que encuentra en las *urbanizaciones cerradas* (UC)<sup>1</sup> una nueva forma de producción privada del espacio urbano residencial para los sectores medios y medios altos. Pese a la idea de que casi no interviene el Estado en la producción del espacio urbano, conforme a los discursos del *establishment*, de los medios masivos de comunicación y, a veces de la propia producción académica sobre la temática, el análisis de los procesos de desarrollo y de expansión de las UC permite poner de relieve la participación del Estado en la (re)producción privada del espacio y con ésta del capital, en tanto contenido de las relaciones sociales inscritas en esas nuevas formas. Autores como Lefebvre (1976), Soja (1993), Carlos (2004), entre otros, sostienen que el espacio desempeña un papel primordial dentro del modo de producción capitalista, puesto que el proceso de reproducción del capital se realiza en y por medio del espacio, entendiéndose que se trata de una mercadería reproducible. Es así como la (re)producción de la ciudad se ha convertido en una de las mayores fuentes de reproducción del capital financiero globalizado.

La producción privada del espacio urbano residencial para los sectores más acomodados de la sociedad<sup>2</sup> se viene considerando una

<sup>1</sup> Las UC son asentamientos privados construidos fuera de la red pública de la ciudad que se encuentran físicamente separados por alguna frontera material (perímetro delimitado por algún tipo de cerramiento), sobre la base de la producción privada de los servicios urbanos dentro de su territorio, y que ofrecen a sus residentes un conjunto muy amplio de servicios (seguridad, recolección de residuos, etc.) y de actividades que suelen proporcionar las ciudades (recreación, educación, etc.). Son consideradas UC las siguientes denominaciones que se utilizan en el mercado inmobiliario en Argentina: club de campo, barrio cerrado, mega UC o ciudades pueblo, country náutico, clubes de chacras o estancias cerradas. Las denominaciones de club de campo y barrio cerrado son las únicas definidas por la normativa vigente (Decreto Ley provincial núm. 8912/77 y Resolución núm. 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, respectivamente) (Ríos, 2005).

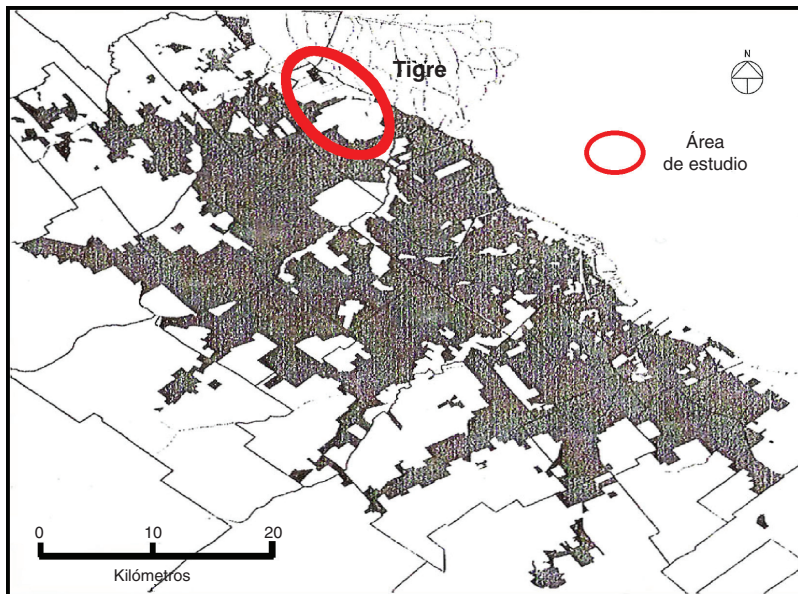
<sup>2</sup> Cabe resaltar que también los sectores de menores recursos se abocan a la producción privada del espacio urbano residencial, como es el caso de los *asentamientos y villas miseria*.

de las cuestiones actuales de interés para las disciplinas que abordan el estudio de *lo urbano*, por lo menos para el caso de los países latinoamericanos desde fines del siglo XX. No obstante, a menudo en la bibliografía sobre el tema no se destaca del todo el papel que aún desempeña el Estado en el proceso de (re)producción del espacio capitalista. En este sentido, el propósito del presente trabajo es indagar sobre la articulación entre los actores públicos y los privados en los procesos de producción privada del espacio urbano residencial para la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires a partir de un estudio de caso: la mega UC Nordelta en el municipio de Tigre.

Para ello, en un primer momento se presenta una breve descripción histórica de la articulación entre los actores públicos y los privados en la producción y expansión de la ciudad metropolitana de Buenos Aires, en tanto contexto urbano en donde ocurre el fenómeno que se pretende estudiar. Luego, en un segundo momento, se realiza una carac-

#### MAPA I

#### Ciudad Metropolitana de Buenos Aires



FUENTE: Elaboración propia con base en la cartografía de Vapñarsky (2000).

terización y un análisis de las acciones que ha llevado adelante el Estado municipal (políticas de *marketing urbano*, construcción de obras públicas, sanción de nuevas normativas o reformas de antiguas, etc.) para posibilitar el desarrollo de la mega UC Nordelta, y también de las particularidades que adquirió la planificación urbana privada que efectuó esta última. Se considera que un análisis de este tipo permite continuar y avanzar en la comprensión de las formas específicas en que se articulan las iniciativas públicas y privadas en los procesos de producción de espacio urbano.

### **La producción y expansión de la ciudad metropolitana de Buenos Aires: una breve caracterización histórica**

De fines de siglo XIX a estas fechas la producción y expansión de la ciudad metropolitana de Buenos Aires ha sido un claro ejemplo de la articulación de los actores públicos y los privados en la producción del espacio urbano. Ahora bien, cabe preguntar si durante todos esos años la participación del Estado en la producción de dicho espacio se ha dado de la misma manera, y qué particularidades han adquirido los actores privados y la producción privada del espacio urbano en las últimas décadas del siglo XX, especialmente a partir de los años noventa.

Pérez (2005) afirma que las lógicas imperantes en el proceso de producción del espacio urbano para el caso de la ciudad metropolitana de Buenos Aires estuvieron más cercanas a los intereses privados que a la orientación estatal. Si observamos la expansión de dicha ciudad podemos entender las particularidades de tal proceso que, de acuerdo con Silvestri y Gorelik (2000), pueden separarse en dos ciclos (expansivo y postexpansivo) para espacios diferenciados de la ciudad metropolitana de Buenos Aires (la ciudad central, la ciudad de Buenos Aires, y su periferia metropolitana).

*Desde fines del siglo XIX hasta 1976: el ciclo expansivo con trazado inclusivo*

En el caso de la ciudad de Buenos Aires (capital federal desde 1880) la participación del Estado en la producción de la ciudad estuvo centrada en algunas políticas municipales, como el diseño de una cuadrícula completa para toda la ciudad, la producción y gestión de la red de agua y saneamiento, entre otras. Asimismo el Estado reguló la pro-

ducción privada de los servicios públicos, como la energía eléctrica, los ferrocarriles, tranvías y autobuses. Sobre este soporte público privado, se expandió el mercado privado de viviendas, predominantemente de pequeña escala, ante un contexto de alejamiento del Estado, expresado en nulas restricciones referidas a la altura de las edificaciones, escasas reglamentaciones sobre el uso del suelo, crédito estatal para la vivienda poco accesible, etc. (Clichevsky, 1990; Pérez, 1994; Pérez, 2005). Así y todo, la idea de la casa propia, el trazado público y la posibilidad de acceso a varios servicios configuraron un imaginario de inclusión que sirvió como estructurante, durante cerca de 50 años, en la formación y expansión de las clases medias (en su mayoría inmigrantes transoceánicos y sus descendientes, ya predominantemente argentinos) que caracterizaron a la sociedad porteña y la diferenciaron del resto de las ciudades latinoamericanas (Silvestri y Gorelik, 2000).

Luego, durante un corto periodo que va de 1943 a 1955, se abrió una nueva etapa signada por las políticas de inclusión del gobierno peronista, basada en la producción industrial para el mercado interno demandante de importantes cantidades de mano de obra. Esto favoreció el establecimiento de una gran cantidad de pequeñas y medianas industrias no sólo en la periferia sino también en la ciudad. Para ese periodo la ciudad de Buenos Aires estaba alcanzando su número máximo de pobladores, expresado en el auge de la construcción de edificios de departamentos (sobre todo en los barrios más valorados: Palermo, Belgrano, Caballito, etc.); tal fenómeno fue reglamentado en 1948 a partir de la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal (Pérez, 1994).

Entre 1956 y 1976 las políticas de vivienda se volvieron más escasas y restrictivas. Hacia fines de este periodo la posibilidad de ahorro de los sectores altos y medios altos no sólo les permitió tener una vivienda en los barrios más valorados de la ciudad y un automóvil propio, sino también adquirir residencias de fin de semana (casas quintas), mostrando clara preferencia por la zona norte de la periferia metropolitana.

La periferia metropolitana creció de manera extraordinaria a partir de la década de 1930, en un principio por la expansión de las clases medias, pero a partir de los años cuarenta se asentaron allí las clases populares, formadas en su mayoría por migrantes internos y de países limítrofes que llegaban a la ciudad en busca de trabajo. Cabe mencionar algunos aspectos de las políticas del periodo peronista. Por un lado, con el aumento del referido proceso de industrialización comenzaron a radicarse pequeñas y medianas fábricas en la periferia metropolitana, y cerca de ellas se fueron construyendo barrios obreros

sin ningún tipo de planificación del Estado. Asimismo otras políticas tuvieron injerencia en el proceso de suburbanización: la gestión pública de los ferrocarriles, que subsidió las tarifas abaratando los costos del viaje suburbano, y el crédito para la construcción de viviendas, cuyas condiciones de pago eran accesibles para los sectores populares (Gutman y Hardoy, 1992; Torres, 1993; Pérez, 2005). De esta manera la periferia metropolitana se urbanizó entonces con escasa infraestructura y carente de normas que regulasen el uso del suelo. Precisamente la falta de reglamentación, además del contexto aludido, favoreció la especulación del mercado de tierras desarrollado por promotores privados, que se potenció al máximo entre las décadas de 1940 y 1960. Así, los denominados *loteos populares* posibilitaron el acceso a la tierra de gran cantidad de personas que mediante el pago del lote en cuotas y la autoconstrucción de sus viviendas (una alta proporción de ellos terminó convirtiéndose en propietario legal) ocuparon importantes áreas de la periferia metropolitana, que a menudo pertenecían a los valles de inundación de los arroyos y ríos que la atraviesan (Clichevsky, 1990; Torres, 1993).

En términos generales, en el periodo comprendido entre 1956 y 1976, marcado por la alternancia de gobiernos civiles y militares, se evidenciaron el freno a las políticas que subsidiaban el transporte público de pasajeros, y la desaparición del crédito accesible a la vivienda, entre otras cuestiones. En dicho periodo el proceso de industrialización estuvo signado por la inversión de capitales extranjeros en grandes fábricas que se radicaron en la periferia metropolitana, y que requerían escasa mano de obra. Los sectores de más bajos recursos no pudieron alquilar o comprar un lote en cómodas cuotas para construir su vivienda, de allí el incremento de otra forma de producción privada del espacio urbano: las *villas miseria*. Ya existentes desde 1930, estaban formadas por viviendas sumamente precarias construidas en su mayoría sobre tierras fiscales o no valoradas por el mercado (también a menudo inundables). Estas viviendas precarias tuvieron (y tienen) mayor presencia en la periferia metropolitana que en la ciudad de Buenos Aires; pasaron de aproximadamente 100 000 personas en 1956 a 600 000 en 1970, para el total de la ciudad metropolitana (Yujnovsky, 2000). Durante estos 30 años pudo observarse un mayor crecimiento poblacional en los municipios más alejados de la periferia metropolitana que en los linderos a la ciudad; para 1970 el total de población de la periferia metropolitana alcanzaba cerca de 70% de toda la población de la ciudad metropolitana de Buenos Aires (Pérez, 1994).

En suma, como resultado del ciclo expansivo de la ciudad metropolitana de Buenos Aires, salvo algunas intervenciones de fuerte carácter estatal en periodos no muy extensos y vinculados a aspectos específicos (en general sobre sectores menos valorados de la ciudad metropolitana como por ejemplo las obras de Ezeiza), podemos advertir un predominio de la producción privada del espacio urbano con una orientación más tendente a la integración social para el conjunto de las actividades económicas y de la población. Silvestri y Gorelik (2000) sostienen que las intervenciones privadas durante este ciclo de expansión no se tradujeron en inversiones que implicaran grandes extensiones territoriales, sino más bien en microemprendimientos privados cuyo desarrollo abarcó por lo general un tamaño que va de un lote a una manzana.

*Desde 1976 hasta la actualidad: el ciclo postexpansivo  
con trazado excluyente*

Las políticas adoptadas a partir del golpe de Estado de 1976, que instauró una de las dictaduras más feroces de Latinoamérica, tuvieron distintas implicaciones sobre diversas cuestiones sociales, entre ellas: la apertura económica y cambiaria, la desindustrialización, los miles de desaparecidos, la erradicación de las *villas miseria* de la ciudad, entre otras. En términos específicos de producción del espacio urbano, los gobiernos militares tendieron a ocultar las consecuencias que generaban los procesos que se estaban desarrollando mediante la aplicación de ciertas políticas que, a su modo, concentradas en su mayoría en la ciudad de Buenos Aires, continuaron con la participación de un Estado planificador proveniente del ciclo anterior.

El gobierno municipal adecuó una serie de políticas (expresadas en disposiciones u obras públicas) que tendieron a incrementar, conforme a una tendencia marcadamente tecnicista, la segregación en la ciudad (que alcanzó su punto más álgido durante la intendencia del Brigadier Cacciatore). Entre estas políticas cabe referir la sanción del Código de Planeamiento; la erradicación de más de 200 000 personas de las *villas miseria* de la ciudad, cuyo destino en gran medida fue engrosar la población de otras villas de la periferia metropolitana y así *blanquear a la ciudad* (Oszlak, 1991); la construcción de las autopistas urbanas 25 de mayo y Perito Moreno, de los estacionamientos urbanos y del ensanche de la avenida 9 de julio, de 24 escuelas públicas,



y de los parques públicos de gran escala como el General Sarmiento, entre otros (Silvestri y Gorelik, 2000).

Durante la vuelta a la democracia a partir de 1983 se constató que algunas modificaciones acentuaron la heterogeneidad social de la capital federal. Por un lado, hubo un crecimiento de los sectores de más bajos recursos expresado en la reaparición de algunas villas miseria (junto a la aparición de otras), la toma de casas abandonadas (públicas o privadas) y el crecimiento de gran cantidad de inquilinatos y *hoteles*. Al mismo tiempo, con la vuelta de la democracia y la reapertura del Consejo Deliberante Porteño comenzaron a formularse excepciones al Código de Planeamiento Urbano que posibilitaron que la valoración inmobiliaria revirtiera las normas vigentes y se afirmara la penetración de los intereses privados (ya iniciada durante los últimos gobiernos militares) por encima de las disposiciones públicas (Pérez, 1994).

Asimismo, en el espacio urbano perteneciente a la periferia metropolitana también sucedieron cambios significativos, muchos de los cuales estuvieron asociados con la sanción de algunas leyes y reglamentos. Entre éstos destacan la suspensión de la subdivisión de loteos populares en 1976; la indexación de la compraventa de tierras y la sanción del Decreto Ley 8912/77 de *Ordenamiento territorial y uso del suelo*, que cercenó el crecimiento de los loteos populares al encarecerse debido a las exigencias para su habilitación (estudios de factibilidad, dotación de servicios esenciales y de equipamiento comunitario) (Pérez, 1994). Ante este contexto sobrevino una alza de los precios de la tierra y disminuyó la rentabilidad de los promotores inmobiliarios, cuya estrategia fue elaborar productos para los sectores de la población con mayores ingresos. Precisamente el propio Decreto Ley 8912/77 reglamentó la figura de los clubes de campo o *country clubs* como viviendas de fin de semana no permanentes. Con la sanción de esta norma se legalizó el fenómeno de los clubes de campo, que comenzaba a crecer durante los setenta con mayor presencia en los municipios del norte de la periferia metropolitana.

Con el retorno de la democracia el espacio de la periferia metropolitana volvió a evidenciar algunos cambios negativos. La crisis de Estado desencadenó una crisis urbana que se acercó al colapso: el transporte público perdió su capacidad integradora (aumento progresivo del valor del boleto, colapso funcional de la infraestructura, disminución de las frecuencias, etc.), hubo cortes de energía, inundaciones cada vez más periódicas y en mayor cantidad de sitios, etc. Frente a esta realidad excluyente, junto al contexto socioeconómico desfavore-



rable, los sectores populares comenzaron a tomar tierras públicas o privadas hacia comienzos de los ochenta y formaron lo que se denominó *asentamientos*. Pírez (2005) sostiene que esta situación potenció el deterioro del hábitat de los sectores populares tanto en términos de propiedad (toma de tierras o de edificios privados o públicos ilegalmente, loteos clandestinos, etc.) como en términos urbano ambientales (áreas inundables, muchas veces cercanas a focos de contaminación, deplorable accesibilidad, etcétera).

En suma, se puede afirmar que en términos de producción del espacio urbano en los años ochenta al tiempo que reafirmaron el ciclo postexpansivo con trazado excluyente, ya iniciado por la dictadura militar de 1976, ratificaron el fin del ciclo expansivo caracterizado por las posibilidades de integración y de ascenso social que ofrecía la ciudad metropolitana de Buenos Aires en décadas anteriores.

#### Estado y “negocios urbanos” en la ciudad metropolitana de Buenos Aires de los años noventa

Los cambios políticos que se efectuaron durante los noventa en Argentina (reforma del Estado, desregulación económica, privatización de servicios urbanos básicos, etc.) generaron significativas transformaciones que tuvieron amplias repercusiones en la fragmentación socioespacial de la ciudad metropolitana de Buenos Aires. Al mismo tiempo se evidenció el peso creciente de los actores privados internacionales en la participación de las actividades financieras, la provisión de servicios (compañías privatizadas), las operaciones inmobiliarias y el mercado de tierras. Así, las consecuencias de los cambios políticos no sólo redujeron la participación estatal, sino que fortalecieron el papel del sector privado en la economía en general y en la producción del espacio urbano en particular (Pírez, 2002).

En este contexto la realización de Puerto Madero es la avanzada de una modalidad de intervención que marca el acontecimiento principal del giro producido en los años noventa: la participación de capitales privados en iniciativas que afectan grandes sectores urbanos de escala territorial. A diferencia de las intervenciones privadas que se realizaron durante el ciclo expansivo de la ciudad metropolitana de Buenos Aires, asociadas con intervenciones que siempre estuvieron determinadas por la iniciativa pública (infraestructura, trazados, etc.) y a una escala que rara vez superaba la de una manzana, en la década de los noventa, en pleno auge del ciclo postexpansivo, la inversión

privada produjo intervenciones concentradas de gran magnitud y con la capacidad de configurar una parte importante de la ciudad (Silvestri y Gorelik, 2000).

En comparación con otros momentos históricos, en los años noventa una de las principales transformaciones en materia de producción del espacio urbano fue la aplicación de la política del *fragmento urbano*, adquirida –entre otras razones– a partir de la difusión del *modelo Barcelona* de gestión urbana de la ciudad (Sánchez, 2001). Dicha política tiene como fin *iluminar* determinados sectores de la ciudad que suponen ventajas diferenciales para el despliegue de *negocios urbanos* para el sector privado. En los noventa la producción del espacio urbano ocurrió en un contexto en que el Estado –en sus diferentes jerarquías de gestión (nacional, provincial, y municipal)– disminuyó sus acciones directas sobre el territorio y empezó a operar como *acondicionador* y *promotor* activo con la intención de facilitar la inversión privada. De esta manera, se puede afirmar que el Estado ha funcionado como el principal dinamizador de los negocios sin obtener nada a cambio –o muy poco– para el conjunto de la ciudad. Según Silvestri y Gorelik (2000) los datos revelados en el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires dan cuenta de que la inversión pública en infraestructura entre 1988 y 1997 no sólo disminuyó 100%, sino que además el gasto público se concentró en las áreas más florecientes para los intereses privados (el eje norte entre Puerto Madero y el barrio de Núñez), en detrimento de otras áreas de la ciudad (sobre todo los barrios del sur).

Entre las mayores inversiones en materia de negocios urbanos que se efectuaron en la ciudad metropolitana de Buenos Aires durante gran parte de ese periodo destacan, según Ciccolella (1998), las siguientes: la realización de UC del orden de 4 000 millones de dólares; los grandes espacios de consumo como los *shopping centers*, hipermercados, etc. que superarían los 3 000 millones de dólares; las inversiones en hotelería internacional de alrededor de 900 millones de dólares, y las nuevas sedes empresariales por 500 millones de dólares, entre otros.

*La expansión de las urbanizaciones cerradas en la periferia metropolitana.* Como se expuso en el apartado anterior, la construcción de las UC forma parte de las mayores inversiones vinculadas con los *negocios urbanos* de los años noventa, cuyos valores rondan 4 000 millones de dólares. Para fines de siglo, Szajnberg (2000) ha contabilizado alrededor de 449 UC que ocuparían una superficie aproximada de 400 km<sup>2</sup>

(dos veces la superficie de la Ciudad de Buenos Aires) y una población estimada por Janoshka (2003) de entre 300 000 y 500 000 personas para el total de las UC localizadas en la periferia metropolitana.<sup>3</sup>

El escenario de estabilidad monetaria de los años noventa, que permitió que Argentina brindase posibilidades de mayor rentabilidad que otros países (incluido Estados Unidos), junto al papel de *acondicionador y promotor urbano* que adoptó el Estado, conformaron parte importante de los factores que impulsaron el incremento de capital en el sector inmobiliario (Clichevsky, 2000). Así, en la última década del siglo XX algunos fragmentos de la ciudad metropolitana de Buenos Aires comenzaron a formar parte de un mercado inmobiliario internacional, por lo que la ciudad empezó a figurar en la lista de ciudades con operaciones inmobiliarias financiadas por grandes grupos de inversión internacional (*real estate*). Entre los grandes grupos de inversión que arribaron a Argentina pueden citarse: el Fondo de las Américas, de Chile; Beckwith y Richard Ellis y Lincoln Properties y Hines, de Estados Unidos; Makenzie-Hill, de Gran Bretaña, entre otros (Migniqui y Szajnberg, 2003). Este tipo de inversiones en Argentina asociadas al capital internacional corresponden al contexto de economía globalizada donde se están desarrollando los nichos de actividad económica que brindan mayores beneficios, entre los que se encuentran el narcotráfico, el turismo y el mercado inmobiliario, todos estrechamente articulados a la actividad financiera, uno de los ejes centrales del fenómeno de la globalización (Carlos, 2004).

La expansión de las UC se produjo en un radio que dista entre 30 y 70 km del centro de la ciudad de Buenos Aires, en tierras de bajo costo cercanas a los concesionados accesos viales.<sup>4</sup> En términos generales, el procedimiento comienza con la compra de tierras de uso productivo de baja rentabilidad y de escaso valor en el mercado, clasificadas en su mayoría como rurales o semirurales. Luego, con el cerramiento, parcelación del terreno e instalación de servicios, se les confiere un uso urbano residencial, e ingresan así al mercado inmobiliario como UC destinadas a los sectores socioeconómicos medios y medios altos (los que *ganaron* en los años noventa, según palabras de Svampa).

<sup>3</sup> Posiblemente los valores que presenta este autor sobredimensionen el fenómeno. Por otro lado, tampoco existen datos oficiales en el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001 sobre la cantidad de personas que residían en las UC.

<sup>4</sup> Entre éstos se pueden mencionar: Acceso Norte (Autopista del Sol, ex ruta Panamericana), Acceso Oeste (Autopista del Oeste), Acceso Sudeste (Autopista Buenos Aires-La Plata), etcétera.

Dada su localización en la periferia metropolitana, no es raro que las UC se hallen contiguas a asentamientos precarios (incluso *villas miseria*), lo cual potencia el crecimiento de las diferencias. Esta relación contradictoria entre los extremos de la pirámide socioeconómica conduce al fenómeno que Pérez (2002) denomina *microfragmentación*; es decir, fragmentos sociales que se hallan juntos en términos espaciales pero muy distantes en términos sociales y económicos. Los asentamientos precarios con viviendas de baja calidad y habitantes de escasos ingresos se encuentran en los linderos de los cercamientos perimetrales de las UC, que los separan de viviendas y poblaciones con condiciones diametralmente opuestas.

Torres (2000) sostiene precisamente que la forma contenida propia de la configuración urbana que antecedió a las UC, en la que predominan los loteos populares y los asentamientos, ha tenido un peso significativo en la forma, y por ende también en el contenido, que adquirieron estos emprendimientos inmobiliarios. Por un lado, el surgimiento del cerramiento perimetral y de las garitas de vigilancia privada en las entradas de las UC brinda mayor *seguridad* frente a los vecinos de afuera, considerados como un *otro peligroso*. Por el otro, la presencia de una configuración urbana en la que predominan las calles curvilíneas y la *naturalaleza* como principal elemento de ornamentación es un marcador diferencial de este joven producto. Es así como la forma contenida que adoptaron las UC se aleja de la cuadrícula y el damero característicos de la configuración urbana anterior en la que al espacio público (conformado por calles, veredas, plazas, etc.) le correspondía un papel fundamental de referencia de urbanidad y de posibilidad de encuentro con los otros, para aproximarse a un espacio público debilitado (expresado por ejemplo en la ausencia de veredas) y circunscrito a determinado sector socioeconómico.

De las UC existentes en la periferia metropolitana de Buenos Aires, las mega UC se presentan como el paradigma de la planificación urbana privada. Se diferencian de las otras UC en que incluyen dentro de su territorio equipamientos de orden superior, tales como colegios y universidades privadas, medicina privada, centros comerciales, etc.; cuentan con accesos con vigilancia privada tanto en sus límites perimetrales como en los *barrios cerrados* contenidos en su interior; ocupan superficies superiores a 300 ha y poseen una mayor participación de grupos de inversión en bienes raíces de origen internacional (Vidal Koppmann, 2002). Hacia los primeros años del siglo XXI alrededor de 12 proyectos de mega UC están en distintos estadios de realización; en

algunos casos llegan a alcanzar poblaciones proyectadas de más de 100 000 habitantes.

### **El municipio de Tigre y el crecimiento de las urbanizaciones cerradas**

En los años noventa se materializó un notorio crecimiento de las UC en el municipio de Tigre que significó un despliegue de cambios socioespaciales inéditos en el proceso de producción del espacio urbano residencial. Dicho municipio tiene una extensa historia asociada al establecimiento de segundas residencias localizadas en su mayoría en la primera sección de las islas del Delta. Asimismo, en la zona cercana al centro de la localidad homónima, entre los ríos Tigre y De la Reconquista Chico, se encuentran las residencias de mayor valor monetario, consideradas incluso como las más tradicionales de Tigre. No obstante, antes de los años noventa el mercado residencial de tierras de Tigre no parecía ofrecer grandes posibilidades de expansión (Núñez *et al.*, 1998). Por ello cabría preguntar ¿cuáles fueron los factores que posibilitaron el vertiginoso crecimiento de las UC en Tigre a partir de los años noventa?

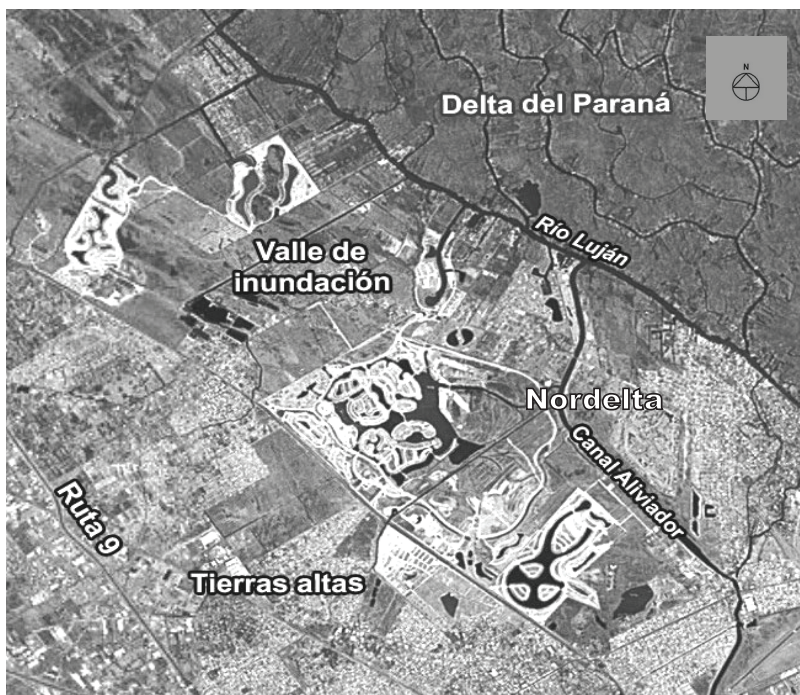
Las condiciones de sitio y posición que presenta dicha unidad político administrativa y que la diferencian del resto de las ubicadas en la periferia metropolitana forman parte de los múltiples factores que posibilitaron la rápida expansión de las UC en Tigre, entre ellas la relativa proximidad al centro de la ciudad, la óptima accesibilidad, la disponibilidad de ambientes poco intervenidos por la sociedad como es el caso del Delta, y el provecho que se puede realizar de sus recursos (por ejemplo el agua), la disponibilidad de tierras de bajo costo por sus características de inundabilidad puesto que gran parte de ellas pertenece a los valles de inundación de los ríos Luján y De la Reconquista, entre otras.

La notable incorporación del capital y trabajo de los actores económicos privados ha transformado las tierras de los valles de inundación en tierras urbanizables, y éste es otro de los factores que explican la expansión de las UC en el área de Tigre.<sup>5</sup> Ello nos lleva a plantear

<sup>5</sup> La mayor parte del crecimiento de UC en Tigre se produjo sobre áreas inundables pertenecientes al sector continental. Entre los años 1991 y 2001 la superficie ocupada por las UC en los valles de inundación de los ríos Luján y De la Reconquista creció cerca de 20 veces, pues de 166 ha creció a 3.313 ha (Ríos, 2002).

## MAPA 2

## Imagen satelital del área de estudio



FUENTE: Elaboración propia con base en la imagen satelital Landsat 7 E ETM+ Pat-Row 225/084.

dos cuestiones significativas: 1) a partir de la incorporación de capital y trabajo el suelo se convierte en un recurso sumamente valioso para el mercado, y 2) con la construcción de las enormes superficies polderizadas que ocupan las UC quedan en evidencia la capacidad de acción y el conocimiento científico técnico específico de estos actores privados. Entre los inversores de las UC polderizadas de Tigre participan empresas con alto grado de experiencia en la materia: DYOPSA (Dragados y Obras Portuarias S.A.) y Supercemento SAIC (constructora) para el caso de la mega UC Nordelta, y Pentamar, S.A. (especializada en obras hidráulicas) y Eidico (Emprendimientos Inmobiliarios de Interés Común) para un importante grupo de UC en el área, entre



las cuales se destaca otra de las mega UC del municipio de Tigre: Villanueva (Ríos, 2002).

No obstante se considera que una parte significativa de los factores que incidieron en el notable proceso de expansión de las UC en Tigre en los años noventa tuvo un fuerte anclaje en la confluencia de objetivos e intereses (económicos, políticos, etc.) entre actores estatales del ámbito local<sup>6</sup> y actores económicos privados nacionales y extranjeros. A partir de esos años se advierte que los actores estatales locales conceden gran cantidad de licencias que favorecen los intereses de los actores económicos inversores en UC que quieren posicionarse, proporcionándoles, en consecuencia, buena parte de las condiciones necesarias para que se expanda la producción privada del espacio urbano de características excluyentes.

Entre las acciones que ha llevado a cabo el Municipio destaca su manifiesta política de *marketing urbano* orientada a atraer inversiones privadas, no sólo dirigida al exclusivo mercado residencial de las UC, sino también a otros *negocios urbanos* como el de entretenimiento y el turístico. Estas políticas se advierten en las obras relacionadas con la construcción y el mejoramiento de infraestructura de transporte, paisajística y turístico recreativa que se realizaron en fragmentos específicos de su territorio.<sup>7</sup> A comienzos de los noventa era otro el contexto socioeconómico de Tigre, cuando empezaban a difundirse las UC por su territorio. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos

<sup>6</sup> En este trabajo centramos el análisis en los actores estatales pertenecientes al rango de gestión municipal, sin que ello implique que no hubiera una intensa participación provincial en relación con este tema. Desde una postura de *promotor urbano*, el gobierno provincial también llevó a cabo obras y cambios en la reglamentación vigente que terminaron facilitando a los inversionistas privados el desarrollo de las UC. Entre ellas cabe mencionar las obras de saneamiento ambiental y control de inundaciones del río Reconquista dirigidas por la Unidad de Coordinación del Proyecto Río Reconquista (Unirec). Para esta obra la inversión fue de 355 millones de dólares de Estados Unidos y la financiaron la Provincia de Buenos Aires, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Japan Bank for International Cooperation. Incrementó el valor de un amplio sector donde se vienen desarrollando las inversiones en UC (Ríos, 2002).

<sup>7</sup> Ejemplo de ellas son: la participación en la reubicación, readecuación y construcción de las estaciones ferroviaria y fluvial (antigua estación de trenes); la construcción de la avenida de las Naciones; el mejoramiento y *parquización* de la avenida Costanera Victorica; la participación en el mejoramiento y repavimentación de la Ruta provincial número 27 (con bulevar en algunos sectores); la participación en la remodelación de la antigua Ruta provincial número 9; la participación en la construcción de la prolongación del Camino del Buen Ayre entre las localidades de Bancalari y General Pacheco (proyecto de 7 millones de dólares que fue financiado por las UC beneficiarias, y donde los municipios de Tigre y San Fernando formaron parte del consorcio); la ampliación de plazas y galerías del Puerto de Frutos, etc. (Ríos, 2002).



(INDEC) para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 el porcentaje de hogares con NBI de dicho municipio era de 23%, y los valores del índice eran mayores para las fracciones (unidad censal menor) donde se construyó gran parte de las UC. Éste es el caso de las fracciones número 10 (que corresponde a parte de las localidades de Rincón de Milberg-Benavidez) y número 3 (que corresponde a parte de las localidades de Troncos del Talar y Bancalari), que alcanzaban valores de población en hogares con NBI de 29.9 y de 34.1%, respectivamente. Otro dato significativo es que para esa misma fecha sólo tenía servicio en red de agua corriente 29%, y de cloacas 7% del total de la población de Tigre (Ríos, 2002).

Para el gobierno del municipio de Tigre la construcción de viviendas y la compra de lotes de las UC representan mayores recursos porque deben pagar la tasa municipal de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) y, fundamentalmente, los nuevos permisos de construcción. Sin embargo es importante destacar la convergencia de intereses entre el capital y la intencionalidad política del gobierno municipal, que pretendía realizar importantes cambios sociales en *su territorio* mediante la expansión de las UC. Con la ubicación de las UC sobre una extensa área con escaso valor y poco poblada (los valles de inundación ya aludidos), incluso considerada por el propio intendente como área *baldía*, al tiempo que se impedía que la ocuparan los sectores populares y crecieran los asentamientos en dicha área, se elevaba el número de habitantes de mayor nivel socioeconómico, acercando de esta manera al municipio de Tigre a las características sociales que predominan en el resto de los municipios de la zona norte. Simultáneamente, con la ocupación de esas extensas áreas por las UC, los terrenos contiguos a las mismas comenzarían a ser valorados por el mercado inmobiliario, que presionaría para apropiarse de ellos. Así comenzaría el *natural* proceso de valoración inmobiliaria que, como es sabido, termina alejando a las poblaciones de bajos recursos (localizadas en este caso entre las UC). Por otro lado, para las arcas municipales era preferible que dichas áreas fueran ocupadas por sectores medios y medios altos, ya que demandan menores recursos que los que debe destinar el gasto social a los sectores más desfavorecidos.

Esta convergencia de intereses estuvo (y continúa estando) sustentada por discursos políticos que encomian de manera manifiesta el cambio en beneficio de la *modernización* y el *progreso* para el conjunto de la población local, puesto que la expansión de las UC ofrecería significativas posibilidades de trabajo a los *tigrenses*. El propio inten-

dente del municipio de Tigre se expresó en esta dirección: “este tipo de inversiones [las UC] traerán un gran crecimiento y bienestar a Tigre, que no tardará en derramarse al resto de su población” (Liliana Sánchez, 2000: 2). En realidad la mayor parte del personal de las empresas constructoras o de servicios relacionadas con las UC no es necesariamente de Tigre. Asimismo, Svampa (2001) sostiene que en términos generales junto al traslado de las familias provenientes de la capital federal, San Isidro, Vicente López, etc., llegó a las UC buena parte de las empleadas que trabajaban con éstas. A ello debe agregarse el surgimiento de las empresas de colocación de personal doméstico que brindan servicios a las UC con mano de obra proveniente de países limítrofes. Esta autora asegura que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo que ofrecen las UC (jardineros, plomeros, pileteros, personal doméstico, etc.) son precarios y de escasa calificación.

Otro de los factores clave que incidieron en este proceso tiene que ver con la normativa vigente que reglamenta la producción del suelo urbano. Aquí cabe resaltar que los municipios poseen capacidad de veto sobre el marco normativo que reglamenta el uso del suelo en el territorio. Tanto en Tigre como en el resto de los municipios (o partidos) de la provincia de Buenos Aires, las decisiones en materia urbana están reglamentadas por las normas de uso del suelo formuladas en el Decreto Ley provincial 8912/77 de *Ordenamiento territorial y uso del suelo*. Si bien en esta normativa se dispone que los municipios tienen la responsabilidad primaria en el proceso de ordenamiento territorial, el régimen municipal –definido por la constitución de la provincia de Buenos Aires (marco legal diseñado en 1930 aún vigente)– otorga una autonomía limitada a las municipalidades (Pérez, 2002). Igualmente, estas limitaciones no sólo rozan lo jurídico normativo, sino que también pueden verse vinculadas a aspectos como la insuficiencia de recursos financieros, el exceso de personal, la falta de funcionarios calificados, y el predominio de relaciones clientelares, entre otros.

Ante el crecimiento y presentación de futuros proyectos de inversión en UC de los años noventa, el Consejo Deliberante del municipio de Tigre sancionó la ordenanza número 1894/96 (dentro del marco regulatorio del Decreto Ley 8912/77) con la que se modificó el antiguo Código de Zonificación de Uso del Suelo. El secretario municipal afirma: “hemos garantizado a la gente que quería llevar adelante desarrollos urbanísticos la seguridad jurídica necesaria para que, cumpliendo con el código de zonificación, pueda encarar este tipo de emprendimientos. Esto nos permitió tener hoy un partido con un crecimiento

ordenado” (Liliana Sánchez, 2000: 2). Con la sanción de esta nueva ordenanza, que establece una reclasificación de los usos del suelo, se regularizaron algunas de las UC que ya estaban en construcción o que se presentaban como proyectos, pero que se encontraban en usos no permitidos. A modo de ejemplo, éste podría ser el caso de uno de los grandes grupos de empresarios desarrolladores de UC en el territorio de Tigre que había comprado, antes de haber sido sancionada la nueva ordenanza, buena parte de los predios pertenecientes a Radio Nacional con el propósito de erigir una UC en terrenos que se clasificaban como “de uso específico”, el cual no autoriza el uso urbano (Ríos, 2002).<sup>8</sup>

Según las autoridades del gobierno municipal la zonificación del uso del suelo en Tigre se encuentra *ordenada*, sin embargo esta afirmación no es correcta. En los hechos, en este municipio, como en tantos otros de la periferia metropolitana, no existen planes integrales de planificación urbana territorial (lo cual no quita que sean influidos por los intereses del capital) sino sólo ordenanzas de zonificación que se cambian y ajustan de acuerdo con los proyectos que se van presentando y con los intereses privados que quieren posicionarse. En este sentido, las zonas (definidas en la ordenanza de zonificación) parecen considerarse como un *menú*, del cual se puede seleccionar la más conveniente para el proyecto urbanístico que se quiera presentar, y con un procedimiento de desafectación y nueva afectación de zona, se cambian las reglas del juego para facilitarle al inversor su elección (Ríos, 2002).

Por último, otro de los aspectos que revelan la importancia del proceso de expansión de UC en el territorio de la provincia de Buenos Aires (y de Tigre en particular) es la descentralización administrativa para la aprobación de estos emprendimientos urbanos sancionada en el decreto número 1727 establecido por la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno Provincial en el año 2002. A partir de este decreto cada municipio, mostrando previamente que cuenta con el conocimiento y la infraestructura idóneas, tendrá la atribución de otorgar a las UC que se ubiquen en su territorio la convalidación técnica preliminar (prefactibilidad) y la definitiva (factibilidad); tal facultad ya la poseía anteriormente dicha Subsecretaría. En consecuencia, por un lado se continúa la tendencia a la descentralización sin una derivación de recursos a los municipios para esta función,

<sup>8</sup> Conforme a la definición establecida en la ordenanza municipal número 1894/96, se entiende por zona de uso *específico* la delimitada para uso de transporte, comunicaciones, defensa, crecimiento aluvional del territorio, entre otros usos específicos (Ríos, 2002).

y por el otro se simplifican aún más las instancias de control (fuente de conflictos y negociación) sobre los actores económicos privados que quieren invertir. Ante este contexto, el municipio de Tigre es uno de los que rápidamente adoptaron este nuevo convenio aprobado por el decreto municipal número 824/02, y participaron en consecuencia en el Registro Provincial de UC, a partir del cual se supone que la provincia de Buenos Aires comenzará a tener un registro más concreto en torno a este tipo de emprendimientos que hasta ese momento no lograba obtener.

*El caso de la mega UC Nordelta: el máximo exponente de la planificación urbana privada*

El mercado residencial para los sectores medios y medios altos de la periferia metropolitana no se restringió a productos como los barrios cerrados o los clubes de campo, sino que avanzó mucho más allá. De mediados a fines de los años noventa la producción de *ciudades privadas* se convirtió en la mayor inversión realizada por los actores económicos privados.

El máximo exponente de las *ciudades privadas* en Argentina se encuentra en el municipio de Tigre: la mega UC Nordelta. Cumple con varias de las características mencionadas sobre las mega UC, pero tiene ciertas particularidades que la convierten en un proyecto aún más ambicioso: superficie total de 1 600 ha integrada por 20 barrios cerrados, capacidad poblacional proyectada de 140 000 habitantes en 20 años, servicios de ciudades intermedias como centros de compra (*shopping center* y supermercado), sanatorios privados, centros de educación que incluyen desde el jardín de infantes hasta nivel universitario, accesibilidad que le brindan las nuevas o modernizadas autopistas y rutas, canales de navegación con acceso al río Luján, dos futuras estaciones ferroviarias, entre otras. Los actores económicos privados a cargo de Nordelta están llevando a cabo una inversión directa de alrededor de 250 millones de dólares, y con inversiones en comercios, servicios educativos, medicinales y construcciones particulares, alcanzará un total cercano a 750 millones de dólares, monto que supera cualquier inversión en proyectos urbanísticos privados de este tipo conocidos hasta el momento (Ríos, 2005).

Ahora bien, detengámonos en algunos aspectos de este proyecto y sus cambios a lo largo de su historia. La concepción de Nordelta se

inició en 1972 cuando las empresas Supercemento SAIC y DYOPSA (en la actualidad accionarias de Nordelta, S. A.) adquirieron a muy bajo costo 1 600 ha de tierras pertenecientes al valle de inundación del río Luján, entre las localidades de General Pacheco y Benavidez. Por entonces estas empresas encararon los estudios para el desarrollo de una nueva ciudad que descentralizara a la ciudad metropolitana de Buenos Aires, pero conforme a un proyecto totalmente privado, independiente de las políticas estatales de construcción de viviendas e infraestructura, anticipándose a lo que sucedería dos décadas después con la reforma del Estado y el papel de este último en una nueva articulación con los actores privados (Ríos, 2002). Asimismo, durante los primeros años se pensó en realizar otro tipo de emprendimientos, pasando por proyectos que iban desde un parque tecnológico hasta el traslado del Aeropuerto Internacional de Ezeiza; sin embargo la idea de construir una ciudad fue el proyecto que logró concretarse. Dijo uno de los partícipes en la planificación de Nordelta: “para el dueño uno de sus mayores sueños o utopías era construir una ciudad planificada” (entrevistado del CEPA en septiembre de 2005). En este sentido, el presidente de las empresas antes aludidas sostiene que el proyecto Nordelta resignificó la producción del espacio urbano, puesto que hasta ese momento el único que podía producir grandes proyectos o fragmentos urbanos era el Estado y, en el caso del sector privado la producción se efectuó de manera sumamente especulativa en ausencia de políticas urbanísticas, proporcionando como resultado los desprovistos *loteos populares* que predominan en el paisaje de la periferia de la ciudad (Astolfoni y Constantini, 1999).

Hacia fines de la década de 1980 los inversores de Nordelta se pusieron en contacto con varios estudios de arquitectura capaces de llevar a cabo la propuesta de una ciudad planificada, entre ellos el reconocido Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente (CEPA) de La Plata, que presentó la propuesta más convincente, expresada en un plan director que elaboró entre 1989 y 1999. En un comienzo, en un contexto de vuelta de la democracia y de ciertos deseos sociales, la propuesta consistía en erigir una ciudad abierta con una amplia heterogeneidad social (desde sectores altos hasta medios bajos), con toques de densidades y criterios de manejo del suelo y el ambiente, pero con elasticidad para el desarrollo en etapas a través del tiempo (entrevistado del CEPA, septiembre de 2005).

La propuesta del plan director se efectuó bajo la impronta de las nociones de *sustentabilidad ambiental* divulgadas desde las últimas

décadas del siglo XX, las cuales el propio CEPA viene difundiendo. Por ello en Nordelta no sólo se planearon los aspectos meramente urbanísticos, sino que además se propuso en el plan director y en la propuesta del plan de manejo ambiental integrado (efectuado por la consultora Estudio E3) un conjunto de recomendaciones y medidas organizacionales y funcionales en torno a la temática ambiental que comprende desde aspectos tales como la forestación con árboles autóctonos hasta el manejo de desastres de inundaciones (Ríos, 2005).<sup>9</sup> Estas características, entre otras, diferencian al proyecto Nordelta de otras UC como la *ciudad ambiental*. Precisamente el *marketing de lo sustentable* es uno de los puntos fuertes en que se apoya la divulgación de mega UC Nordelta en tanto mercadería diferenciable. Por ejemplo, según la revista *Ambiente*, también editada por el CEPA, la mega UC Nordelta es un emprendimiento sustentable de características únicas:

- Sustentable en lo ecológico, porque posee 1 600 ha saneadas, según criterios hidrológicos y paisajísticos adecuados, de las cuales 300 ha están destinadas a parques y lagos de gran cuidado ecológico.
- Sustentable en lo socioeconómico, porque la población esperada de 140 000 habitantes brindaría amplias posibilidades de empleo y una oferta excepcional para inversiones privadas en residencias, centros comerciales, centros turísticos, oficinas, empresas, etcétera.
- Sustentable en lo sociocultural, porque ofrecerá una nueva centralidad urbana, que fortalecerá y equipará la posibilidad de vivir y trabajar en un mejor paisaje. Contará con todos los servicios y la infraestructura básica completa que puede brindar una ciudad. Reforzaré la identidad del Tigre y la valoración del Delta, etc. (Pérez, 1999).

Continuando con la historia de este emprendimiento, ya para los primeros años de la década de 1990 se alcanzó la seguridad jurídica en un contexto político económico más acorde con los intereses privados. En julio de 1992 el gobierno de la provincia de Buenos Aires aprobó el proyecto Nordelta y su plan director al sancionar el Decreto

<sup>9</sup> Para profundizar sobre estas cuestiones, véase Diego Ríos, 2005. Sobre las implicaciones culturales que ocasionó la expansión de las UC polderizadas en Tigre en torno a las inundaciones, véase Ríos y Murgida, 2004.

número 1736/92, con la figura de *nuevo núcleo urbano*.<sup>10</sup> Un mes más tarde el municipio de Tigre sancionó la ordenanza número 1297/92 que aprobó con la misma figura dicho proyecto urbanístico, y unos años después lo incorporó en la reclasificación que se hizo con el nuevo Código de Zonificación Municipal aprobado por la ordenanza número 1894/96. Cabe resaltar que éste es el único emprendimiento de ese estilo en la actualidad que fue aprobado por la provincia conforme la figura jurídica (*nuevo núcleo urbano*) establecida en el Decreto Ley 8912/77. La seguridad jurídica alcanzada con la aprobación del proyecto (el cual pasó por distintos entes técnicos de la provincia y el municipio) le permite a los emprendedores de Nordelta escriturar los bienes que comercializan en el momento de la venta; tal situación diferencia a este proyecto de otras UC, puesto que en gran número de ellas sólo se ha aprobado la instancia de prefactibilidad, a pesar de la cual se venden lotes y viviendas sin que sea posible escriturarlas.

En el año de 1996 comenzó la construcción de Nordelta, en una etapa de fragilidad financiera para las empresas Supercemento SAIC y DYOPSA, por lo que debieron buscar otros capitales para continuar el proyecto. A partir de 1998, Consultatio Inversora S. A. se incorporó al proyecto Nordelta con la compra de 50% del paquete accionario. Esta empresa, que forma parte del grupo Consultatio S.A., tiene como objetivo el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios. La otra rama de la empresa es una administradora de fondos de inversión llamada Consultatio Assesst Management S.A. Según lo que manifiesta el propio presidente de Consultatio S.A. y, desde fines de los noventa también de Nordelta S.A., 50% de las inversiones de esta empresa proviene de capitales suizos. De esta manera, dicha mega UC confirma una de las características que vienen definiendo a estos enormes proyectos privados que producen fragmentos importantes del espacio urbano de la periferia metropolitana: la participación de grandes capitales financieros y de bienes raíces internacionales en el mercado urbano residencial.

<sup>10</sup> Entre los requisitos solicitados para la realización de un nuevo núcleo urbano se encuentra la presentación de un plan director, también conocido en la jerga de los negocios inmobiliarios como *master plan*. Según el Decreto Ley 8912/77 en su capítulo IV, artículo 15, intitulado "Del proceso de ocupación del territorio: sobre creación y ampliación de núcleos urbanos o centros de población", el plan director debe contener: justificación de las dimensiones asignadas al mismo, así como a sus áreas y zonas constitutivas, con indicación de las densidades poblacionales propuestas; trama circulatoria y su conexión con los asentamientos urbanos del sistema o subsistema al cual habrá de incorporarse; normas sobre uso, ocupación, subdivisión, equipamiento y edificación del suelo para sus distintas zonas; red primaria de servicios públicos, y localización de los espacios verdes y reservas de uso público y su dimensión según lo dispuesto por esta ley.



Con la incorporación de Consultatio Inversora S.A. se reorientó el rumbo del proyecto Nordelta, y esto implicó cambios en sus formas y en sus contenidos. Entre las principales mudanzas pueden indicarse por lo menos dos:

- a) La idea de una ciudad abierta desarrollada en el plan director original fue abortada, prefiriendo la creación de 20 barrios cerrados y la instalación de accesos con garitas de seguridad privada en las entradas del emprendimiento. Este giro debe entenderse en el contexto de crecimiento de la inseguridad y del *boom* de los barrios cerrados como nueva modalidad residencial para el mercado de los sectores medios y medios altos de mediados y fines de la década de 1990, cuando dicha mega UC salió a la comercialización. Esta nueva forma implicó la creación de un doble cerramiento, puesto que se construyó una *ciudad de barrios cerrados*; tal situación diferencia a Nordelta y supera en términos de *seguridad* a la oferta que brindan los barrios cerrados convencionales. De acuerdo con la normativa debería haber libertad de circulación por las nuevas calles interiores, ya que no se especifica en el Decreto Ley 8912/77 que un *nuevo núcleo urbano* sea cerrado. No obstante, el municipio de Tigre, valiéndose del decreto número 714 de 2001 le ha cedido a Nordelta S.A. las calles interiores hasta finalizar las obras. Esto podría postergarse por mucho tiempo más si se considera la duración del proyecto (20 años) y, principalmente, si se tiene en cuenta el papel que está desempeñando el municipio en la relación de lo público y lo privado desde las últimas décadas.
- b) La reformulación del lago central y la multiplicación de otros pequeños lagos contiguos. Debido a la mayor demanda y rentabilidad que ofrecieron los lotes que se hallan frente al lago del primer barrio cerrado que salió a la venta, se decidió alterar el diseño original aprobado en el plan director incorporando no sólo una mayor cantidad de pequeños lagos, sino también complicando la forma del lago central de 180 ha al diseñarle más penínsulas y bahías. Así, con mayor número de lotes frente a los lagos se logró multiplicar los márgenes de ganancia pese a no tener plena conciencia de cuál va a ser el costo de manutención de los lagos, ya que estas nuevas formas, junto a los cambios en el diseño de la circulación de las aguas

del plan original, terminan acelerando el proceso de eutrofización (entrevistado del CEPA, septiembre de 2005).

### **Algunas consideraciones finales**

Como se ha podido observar, la lógica predominante a lo largo del proceso histórico de producción del espacio urbano para el caso de la ciudad metropolitana de Buenos Aires estuvo más cerca de los intereses privados que de los designios estatales. No obstante, dentro del ciclo postexpansivo, a partir de las últimas décadas del siglo XX y principalmente desde los años noventa, se está profundizando la lógica privada de producción y expansión de la antedicha aglomeración, que evidentemente consolida e incrementa las diferencias socioespaciales; asimismo promueve el suministro de servicios públicos fragmentados y diseñados desde la lógica del mercado (por lo que se excluye parte importante de la población) y los procesos de producción urbana con marcada intervención y planificación privadas. Gran parte de las decisiones clave que afectaron la ciudad metropolitana de Buenos Aires en materia urbana fueron dirigidas por las leyes del mercado, y más específicamente por grandes actores económicos privados, entre los cuales se incorporaron capitales de origen internacional. Tal es el caso, como se advierte en este trabajo, de las mega UC, que terminaron subordinando a los actores estatales y así quedó claramente en evidencia la orientación de la planificación urbana con una fuerte tendencia hacia el interés privado.

En términos generales durante el ciclo postexpansivo la relación entre el Estado y los actores económicos privados en materia urbana ha sufrido cambios importantes desde las últimas décadas del siglo XX. Según Pérez (2005) esta situación puede asociarse con tres factores: 1) la retracción del Estado en las inversiones públicas y en la adecuación de su poder de regulador mediante la normativa, dejando así cada vez más lugar a las inversiones privadas en la producción del espacio urbano; 2) el alejamiento del Estado de su sentido de intervención en nombre de los *intereses generales* para acercarse aún más a los intereses económicos particulares; y 3) el surgimiento de actores económicos internacionales, que en el contexto de la globalización produce un desequilibrio en la relación entre lo público y lo privado, máxime cuando esta articulación se establece directamente entre la gestión pública local y los grandes capitales globalizados.

Una de las particularidades de este ciclo es la capacidad de los actores económicos privados para producir grandes fragmentos urbanos planificados, que en el caso de la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires está siendo materializada en las mega UC. Aquí los planes directores o *master plans* desempeñan un papel protagónico; concretamente en el caso de la mega UC Nordelta parece que hasta el más mínimo detalle ha sido planificado por los actores económicos privados, de acuerdo con lo manifestado por su actual presidente en los medios gráficos: “la ciudad ha sido diseñada con el objetivo de buscar un balance entre los espacios verdes, el agua y las áreas urbanas (...) el medio ambiente provisto está caracterizado por su armonía urbana y estética y la diferente densidad de poblaciones, así como la distribución adecuada del tráfico” (Liliana Sánchez, 2000: 3). Los planificadores e inversores sostienen que con el cumplimiento del plan director diseñado (incorporando algunas modificaciones en el camino, tal como se ha señalado) para la mega UC se evitarán los problemas tradicionales de los centros urbanos: inseguridad, contaminación ambiental, paisajes deteriorados, etc. Tal expresión hace evidente la importancia que ha alcanzado la planificación urbana privada a partir del desarrollo de las mega UC en Argentina durante los años noventa, supuestamente *superadora* de los errores cometidos por la planificación estatal en décadas anteriores. Sin embargo resulta bastante paradójico que los mismos sectores que habían criticado la planificación estatal hacia fines de 1980 termine imitándola e incluso superándola mediante la propia privatización de la planificación urbana expresada por las mega UC a mediados y fines de los noventa.

Así, sólo podrán acceder a una *mejor* calidad de vida quienes tengan la posibilidad de comprar una vivienda dentro de las planificadas UC; para el resto de la población sólo queda *conformarse* con el espacio urbano deteriorado que administra un Estado en crisis. Tanto la planificación urbana privada como la propia materialidad de las UC se colocan como nuevas formas de diferenciación socioespacial que posicionan a los actores económicos privados en un papel central dentro del proceso de producción del espacio urbano residencial. En el discurso de estos actores parece advertirse que los territorios configurados a partir de la planificación urbana privada reniegan del resto de la ciudad en donde se encuentran localizados, lo cual es un contrasentido.

Precisamente, uno de los cimientos del discurso que defiende este tipo de producción planificada del espacio urbano residencial está asociado con la cuestión de la *sustentabilidad ambiental*. Ahora bien,

¿qué está detrás de esta cuestión de la *sustentabilidad* en el caso del proyecto Nordelta? Por un lado, el discurso de *lo sustentable* que difunde una retórica hegemónica representada por una coalición de los intereses de los actores económicos privados y los gobiernos del momento se instala como un discurso de *pensamiento único*, apolítico (por ende consensuado), que en realidad ha sido colocado por aquellos que tienen mayor poder dentro del espacio social para justificar sus acciones (Acsehrad, 1999). En esta misma línea los argumentos desarrollados por el conocimiento científico técnico (el *saber experto*) refuerzan y otorgan mayor legitimidad a dicho discurso, es decir, estructuran la *columna vertebral* de *lo sustentable*. De allí la multiplicidad de revistas, cursos de posgrado, congresos, etc. de varias disciplinas del conocimiento (desde el urbanismo hasta la ecología) que nutren y legitiman el discurso de *lo sustentable*. En realidad, como afirman Lefebvre (1976) y Carlos (1994), entre otros, el discurso de *lo sustentable* disimula los problemas del espacio y de su producción. El difundir en este caso que la mega UC Nordelta es un proyecto *sustentable* en términos ecológicos, socioeconómicos o socioculturales implica, ocultar el conflicto social intrínseco que se halla en el propio proceso de producción de ese espacio, naturalizando con este enfoque discursivo dichos procesos. Por otro lado, contra lo que afirma el discurso de *lo sustentable*, la realización de este tipo de mega UC conlleva significativos efectos negativos en *lo ambiental*. Esa *naturaleza* vendida en fragmentos, en pedazos, difundida por el proyecto Nordelta, ha sido transformada en otra cosa, alterando radicalmente tanto su forma y contenido como sus funciones. En este caso los humedales que comprenden esa área de Tigre se han tornado en *islotos* de áreas urbanizadas polderizadas, han desaparecido una parte importante de los servicios que brindaba ese ecosistema poco intervenido (regulación hidrológica, refugio de especies autóctonas, depuración de aguas, etc.) (Fernández, 2002), y se ha potenciado el proceso de producción de riesgos de desastres por inundaciones en la zona y sus alrededores (Ríos, 2005).

Siguiendo con la relación entre lo público y lo privado, los planes directores de los grandes proyectos urbanos privados terminan legitimándose al ser aprobados por el Estado. Así se convierten en *etiquetas de calidad* que resultan funcionales tanto para los propios proyectos urbanos de capitales privados y la especulación inmobiliaria, ya una vez *exitosos* (cuando incluso aparecen en las *postales del éxito*), como a los gobiernos que los ejecutaron en tanto experiencia de gestión utilizable como recurso para futuros comicios. Éste podría ser el caso del

imponente paisaje de las torres de la UC Marinas Golf con el fondo verde de las islas del Delta, que no sólo ha sido utilizado con fines comerciales sino también electorales. Esta imagen aparentemente asociada con la idea de *buena gestión* y de *progreso* fue empleada en los afiches de la última propaganda electoral para elección de intendente tanto por el Partido Vecinalista Acción Comunal de Tigre (partido que aprobó el desarrollo de las UC durante su gestión), como por sus contrincantes políticos, como el Partido Justicialista.

En suma, a partir de lo expuesto en el presente trabajo podemos afirmar que la expansión de las UC en la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires revela un proceso de privatización de la producción del espacio urbano que se manifiesta, por un lado, por la posición central que adquieren los actores económicos privados, y por el otro, por el consumo restringido al que va dirigido dicho producto: sectores medios y medios altos de la sociedad. En este proceso el Estado ha cambiado de posición en la relación entre lo público y lo privado, y desempeña un papel subordinado pero igualmente significativo en tanto dinamizador del capital. Este trabajo no pretende agotar el estudio de la articulación entre los actores públicos y los privados en la producción del espacio urbano, sino más bien iluminarlo con un caso de estudio, a fin de que próximas reflexiones puedan avanzar en su conocimiento.

## Bibliografía

- Acselrad, Henri (1999), "Sustentabilidad y ciudad", *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 25, núm 74, mayo, pp. 36-46.
- Astolfoni, Julián y Eduardo Constantini (1999), "¿Por qué Nordelta?", *Ambiente. Ética y estética para el ambiente construido*, segunda época, año 23, pp. 10-11.
- Carlos, Ana Fani A. (2004), *O espaço urbano. Novos escritos sobre a cidade*, São Paulo, Contexto.
- (1994), "O meio-ambiente urbano e o discurso ecológico", *Revista do Departamento de Geografia*, núm. 8, pp. 75-78.
- Ciccolella, Pablo (1998), "Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas. Buenos Aires: ¿ciudad global o ciudad dual?", *Seminario: El nuevo milenio y lo urbano*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (versión en CD).
- Clichevsky, Nora (2000), "Informalidad y segregación urbana en América

- Latina. Una aproximación”, Santiago de Chile, CEPAL/ECLAC (Medio Ambiente y Desarrollo, 28).
- (1990), “Política urbana y sector inmobiliario”, en Nora Clichevsky, Marie France Prévot Schapira y Graciela Schneier (coords.), *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del municipio de Moreno*, Buenos Aires, CEUR (Cuadernos del CEUR, 29).
- Fernández, Leonardo (2002), *Los servicios ecológicos que cumplen los humedales. El caso de Tigre, Buenos Aires*, tesis de licenciatura en Ecología Urbana, Los Polvorines, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Gutman, Margarita y Jorge Hardoy (1992), *Buenos Aires. Historia urbana del área metropolitana*, Madrid, MAPFRE (Ciudades de Iberoamérica).
- Janoschka, Michel (2003), “Nordelta, ciudad cerrada. El análisis de un nuevo estilo de vida en el Gran Buenos Aires”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 146. Dirección electrónica: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(121\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(121).htm).
- Lefebvre, Henri (1976), *Espacio y política*, Barcelona, Península.
- Mignaqui, Iliana y Daniela Szajnberg (2003), “Tendencias en la organización del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los noventa”, en Rodolfo Bertonecello y Ana Fani A. Carlos (comps.), *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires/Universidade de São Paulo, pp. 91-115.
- Núñez, Teresita, Silvia Jankilevich, Fernando Brunstein y Alejandro Pelfini (1998), “Agentes públicos y privados en la construcción de un desarrollo sustentable. Tigre: las dos caras de la ciudad global”, documento de trabajo, Buenos Aires, Universidad de Belgrano.
- Oszlak, Oscar (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, CEDES/ Humanitas.
- Pérez, Jorge (1999), “El plan director. Antecedentes para una ciudad ambiental”, *Ambiente. Ética y estética para el ambiente construido*, segunda época, año 23, septiembre, pp. 15-19.
- Pérez, Pedro (2005), “La privatización de la expansión metropolitana de Buenos Aires”, ponencia presentada en el seminario Buenos Aires Metropoliti Locale. Racconti de una citta in trasformazione, Roma, Università degli Studi, Roma Tre, mayo.
- (2002), “Buenos Aires: Fragmentation and Privatization of the Metropolitan City”, *Environment and Urbanization*, vol. 14, núm. 1, pp. 58-76.
- (1994), *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Ríos, Diego (2005), “Planificación urbana privada y desastres de inundación. Las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre, Buenos Aires”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 5, núm. 17, pp. 63-83.
- (2002), *Vulnerabilidad, urbanizaciones cerradas e inundaciones en el Partido de Tigre, durante el periodo 1990-2001*, tesis de licenciatura en Geografía,

- Buenos Aires, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- y Ana Murgida (2004), “Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgos por inundaciones”, *Espaço e Tempo. Revista de Geografia da USP (GEOSP)*, núm. 16, pp. 181-192.
- Sánchez, Liliana (2000), “La llegada del aluvión edilicio”, *Página 12*, 11 de noviembre, p. 2.
- Sánchez, Fernanda (2001), *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*, tesis de doctorado, São Paulo, Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Silvestri, Graciela y Adrián Gorelik (2000), “Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (coords.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, t. 2, Buenos Aires, Altamira, pp. 461-499.
- Soja, Edward (1993), *Geografías pós-modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica*, Río de Janeiro, Jorge Zahar.
- Svampa, Maristella (2001), *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.
- Szajnberg, Daniela (2000), “De la producción de la ‘ciudad de masas’ al consumo de la ‘ciudad carcelaria’”, trabajo presentado en las *Jornadas de Sociología ‘Taller Urbano’*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 7 de noviembre.
- Torres, Horacio (2000), “Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites”, *Mundo Urbano*, núm. 3, julio (revista electrónica). Dirección electrónica: <http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/antiores/tres/torres.htm>.
- (1993), *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Buenos Aires, Dirección de Investigaciones, SIYP, FADU, UBA (Difusión, 3).
- Vapñarsky, César (2000), *La aglomeración Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*, Buenos Aires, Eudeba.
- Vidal Koppmann, Sonia (2002), “Nuevas fronteras intraurbanas: de los barrios cerrados a los pueblos privados. Buenos Aires, Argentina”, en Felipe Cabrales Barajas (comp.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/UNESCO, pp. 261-286.
- Yujnovsky, Óscar (2000), “Del conventillo a la ‘villa miseria’”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (coords.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, t. 2, Buenos Aires, Altamira, pp. 435-447.