

---

Renovación urbana y conflictos territoriales en las costas metropolitanas del Río de la Plata:  
los casos de Quilmes, Avellaneda y Vicente López.

*Marina Clara Wertheimer*

*estudios del hábitat* | Vol. 16 (2) e049 DICIEMBRE 2018 | ISSN 2422-6483

url: <https://revistas.unlp.edu.ar/habitat>

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO. UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE LA PLATA

---

## **Renovación urbana y conflictos territoriales en las costas metropolitanas del Río de la Plata: los casos de Quilmes, Avellaneda y Vicente López.**

### **Urban renewal processes and territorial conflicts in the Río de la Plata metropolitan coasts: the Quilmes, Avellaneda and Vicente López cases.**

Marina Clara Wertheimer\*

Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires

[marwertheimer@gmail.com](mailto:marwertheimer@gmail.com)

Fecha de envío: 08/09/2018 | Fecha de aceptación: 26/11/2018 | Fecha de publicación: DICIEMBRE 2018



Licencia Creative Commons Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial - Compartirlgual 4.0 Internacional.

---

\*Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), Magister en Periodismo (Universidad de San Andrés) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Es becaria doctoral UBACyT con sede en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani" e integra el Equipo Antropología, ciudad y naturaleza del Área de Estudios Urbanos del mismo instituto. En este marco, investiga conflictos territoriales, ambientales y urbanos, desde una perspectiva socio-antropológica, con foco en la ribera rioplatense metropolitana, a partir de proyectos de renovación urbana en los municipios de Vicente López, Quilmes y Avellaneda.

## Resumen

Los frentes acuáticos se han convertido en uno de los rasgos paisajísticos más valorados por el urbanismo neoliberal de los últimos tiempos. Este artículo aborda las transformaciones urbanas de las zonas costeras de tres municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Vicente López, Quilmes y Avellaneda) a lo largo de las últimas décadas, focalizando en los procesos de renovación urbana que afectan estas áreas desde 2004, aproximadamente y en los conflictos territoriales que a partir de entonces han emergido.

La información presentada es fruto de revisión bibliográfica y entrevistas en profundidad realizadas en el marco de una investigación doctoral en curso.

Sostenemos que los estados locales, en asociación con el sector privado, han orientado las iniciativas de refuncionalización costera, en buena medida, hacia la obtención de rentas locales, lo que viene despertando tensiones sociales en torno a lo que debería ser el ambiente y el espacio público en estos espacios costeros.

**Palabras clave:** Conflicto ambiental; Frentes costeros ; Costas del Río de la Plata; Renovación urbana

## Abstract

In recent times, urban waterfronts became one of the landscape features most appreciated by the neoliberal urbanism. This article analyses the Vicente López, Quilmes and Avellaneda coastal zone transformations over the last decades, focusing on the urban renewal processes that affect these areas since 2004, and in territorial conflicts that emerged.

The information presented is the result of a bibliographical review and in-depth interviews carried out in the framework of an ongoing doctoral research.

We argue that local states relegate coastal renewal initiatives in private capital, which has raised social tensions around what the environment and public space should be in these coastal areas.

**Keywords:** Environmental conflict; Waterfronts; Urban basins; Urban renewal processes

## Introducción

Desde 1970, los procesos de producción urbana dominantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante, RMBA) signaron el cierre de numerosos accesos a las costas del Río de la Plata. A partir de la década siguiente, con el retorno a la democracia, se observa un paulatino proceso de “recuperación” de las costas. Basándonos en el estudio de dos casos de renovación urbana que comenzaron en el presente milenio en frentes costeros localizados en la primera y segunda corona de conurbación de Buenos Aires –el Vial Costero de Vicente López, al norte; y Nueva Costa del Plata, entre los municipios de Quilmes y Avellaneda, al sur– es posible afirmar que esta recuperación ha sido parcial y se ha relegado a un segundo plano, dando prioridad a la construcción de grandes emprendimientos inmobiliarios.

A continuación hacemos un breve repaso histórico de los usos a los que se destinaron las costas en estas localidades, en el marco del proceso de urbanización de la RMBA. Posteriormente, analizamos cómo, a partir de la globalización de la Buenos Aires metropolitana (Ciccolella, 1999) las riberas se han erigido como zonas de oportunidad para negocios inmobiliarios, por sus grandes superficies de suelo “infrautilizado” (Novoa, n.d.) y por su emplazamiento estratégico: centralidad y paisajes privilegiados hacia el río y a espacios verdes con baja densidad de edificación. A partir de ello, profundizamos, por último, en la dimensión conflictiva que reviste la producción del espacio en estas áreas y en la manera en la que los distintos actores –los poderes locales, los grupos empresariales involucrados, los habitantes y/o las organizaciones civiles– disputan el uso del territorio.

### Las costas del Río de la Plata: entre barros y rellenos

La costa originaria de Buenos Aires no presentaba límites tajantes que demarcaran con exactitud dónde terminaba la tierra y dónde comenzaba el agua. Su régimen de mareas es responsable de la presencia de una interfase

inundable y pantanosa que permanecía anegada durante buena parte del año. Esto implicó el relegamiento de amplias porciones de terrenos costeros hasta prácticamente mediados del siglo XX y representó un obstáculo para la expansión de la cuadrícula de la metrópolis (Silvestri & Williams, 2016).

Los primeros límites de la ciudad de Buenos Aires terminaban en las inmediaciones de la avenida Libertador y sus extensiones: Paseo Colón y Leandro Alem. La barranca sobre la que se emplaza la Casa Rosada, sin ir más lejos, desembocaba en las márgenes del Río de La Plata, por donde ahora circula la avenida Paseo Colón. En 1887 comenzaron las obras de rellenado de la costa, desde la calle Córdoba hasta la boca del Riachuelo. Gracias a ello, en 1898 se terminó de construir el puerto de Buenos Aires en los terrenos que hoy forman el barrio de Puerto Madero: una gran isla artificial de aproximadamente 350 hectáreas, separada de la ciudad por cuatro diques y dos dársenas de acceso para los barcos. Otro ejemplo de la construcción de la ciudad a partir de rellenos lo provee Costanera Norte, la cual fue construida entre 1930 y 1960 para ocupar la superficie que hoy se extiende entre el Club de Pescadores y la avenida Pampa. Hoy es la única avenida de la ciudad que da al río. A partir de la década del 1960, el rellenado de la costa continuó, pero por medio de iniciativas atomizadas que dieron lugar a la formación de Costa Salguero, Punta Carrasco y Ciudad Universitaria.

El total de las superficies de relleno desde la configuración de la costa original de la Ciudad de Buenos Aires a la actual fue de aproximadamente 2.054 hectáreas. El período durante el cual se adicionó una mayor superficie a partir de esta técnica fue entre 1964 y 1991, cuando se creó el área correspondiente a la Reserva Ecológica y a la ciudad Deportiva de Boca (Marcomini & López, 2004).

Fuera de los límites de la ciudad, las áreas costeras inundables se destinaron, en general, a una multiplicidad de usos, los que pueden resumirse en la instalación de grandes equipamientos

urbanos, los cuales, por sus dimensiones, no podían ser alojados dentro del damero del resto de la ciudad. Depósitos, rellenos sanitarios y destacamentos militares constituyeron algunas de las piezas que se distinguieron por la escala de las intervenciones y por la complejidad de sus funciones.

### *Las costas de Vicente López*

El municipio de Vicente López presentó desde temprano una mayor integración a la ciudad que otros municipios de la conurbación, como zona de producción (sobre todo ladrillera) y lugar de residencia vacacional de la élite porteña, en quintas de grandes extensiones la zona de pendiente entre las avenidas Maipú y Libertador y que desemboca en el Río de La Plata. Su ribera estuvo tempranamente ocupada por clubes deportivos y sociales que se instalaron en terrenos “ganados al río”, disfrutando los beneficios de su cercanía a la Capital Federal y la belleza bucólica de su paisaje fluvial. A fines del siglo XIX, en paralelo a la instalación de los primeros balnearios en Capital Federal y la constitución de Tigre como destino estival preferido (a partir de la llegada del tren, en 1865), también Vicente López comenzó a imponerse como localidad balnearia. Sus playas abiertas, cubiertas de yuyales, piedras y arena barrosa atraían tanto a vicentelopenses como porteños por igual para calmar el calor los días de verano.

A partir de 1920 se instalaron los primeros clubes privados. Eso, Bunge y Born, Atlético Sefaradí Argentino y Bouchard fueron algunos de los que se erigieron en la zona costera en las proximidades a la capital. Unos pocos kilómetros más hacia el norte, las playas comenzaron a ser concesionadas. Los balnearios El Indio, La Playita, Las Escaleritas y Playa Dorada adaptaron la morfología preexistente cubriendo los bordes costeros con arena. A la altura de la actual calle Roca se construyó una rambla, que estuvo acompañada de escolleras, piletas y hasta vestuarios para los bañistas. Entre las playas y la avenida Libertador, a medida que se iban añadiendo terrenos a la superficie del municipio por medio de continuos rellenos, se establecieron pequeños comercios familiares y chalets,

de un perfil socioeconómico algo más bajo que las residencias de la élite que se multiplican del otro lado de la avenida Libertador. No obstante, buena parte de estos terrenos quedó baldía, y con el correr del tiempo se fueron instalando allí talleres mecánicos y numerosos depósitos.

El esplendor de la costa como destino balneario se extendió hasta mediados del siglo pasado. Es a partir de la década de 1960 que comenzó a hacerse manifiesta la alta contaminación del Río de la Plata –derivada del aporte de efluentes cloacales e industriales de los cursos fluviales próximos al RMBA– lo cual tornó el nadar en sus aguas una hazaña cada vez más difícil. En 1978 la municipalidad sancionó una ordenanza prohibiendo bañarse en las aguas del río; y en paralelo se instaló en la ribera el Batallón Albatros de la Prefectura Naval, que impidió el ingreso a la costa a toda persona ajena al establecimiento. Desde entonces, y hasta la década del 1990, el acceso público a la ribera quedaría prohibido, signando el declive de la ribera de Vicente López como espacio recreativo.

### *La costa entre Quilmes y Avellaneda: la Ribera de Bernal*

Al sur de la ciudad de Buenos Aires, el área costera que se extiende entre los partidos de Avellaneda y de Quilmes dista mucho de las características de aquellas de Vicente López.

El barrio La Ribera de Bernal, ubicado en el extremo norte del municipio de Quilmes y en el límite con Avellaneda, no tiene un nombre oficial, sino que sus propios vecinos así la llaman. Poca gente externa conoce ese nombre o su existencia misma. Es un pequeño asentamiento –que no figura en ningún mapa–, en el que distribuyen 120 viviendas, ubicadas en tierras fiscales de la Prefectura Naval Argentina. Las calles son de tierra y el material predominante de las casas es de madera. La mayoría de sus habitantes trabaja en el mercado informal, de forma precaria o temporal. Además, casi el 40% de los hogares contaban, en 2015, con ingresos mensuales inferiores a los \$5000,-. Casi la mitad de la población adulta sólo cuenta con estudios primarios (IDEAL, 2015).

La Ribera de Bernal constituye un área menor dentro de la costa de la zona sur, dominada por el puerto de Dock Sud (Avellaneda) y el Balneario de Quilmes. Dock Sud se ubica en la desembocadura del Riachuelo hacia el Río de La Plata y allí se emplaza el polo petroquímico homónimo: un conglomerado industrial que abarca 380 hectáreas por donde ingresan el 80% de las sustancias químicas que recibe el país, y donde se asientan unas cuarenta empresas de refinamiento de derivados de la industria petroquímica, además de numerosas villas de emergencia, cuya población vive en contacto directo con la contaminación química. Unos 15 kilómetros al sur, se encuentra el Balneario de Quilmes, inaugurado en 1917 como uno de los balnearios más aristocráticos del Río de la Plata (con rambla emplazada sobre pilotes, una gran pérgola, una pileta olímpica y el primer cine sonoro al aire libre de la Argentina), actualmente se encuentra en avanzado estado de deterioro. Sin embargo es el único balneario que existe a lo largo de más de 50 km. de costa desde Avellaneda hasta Punta Lara.

Entre estas dos grandes unidades paisajísticas se emplaza el barrio La Ribera de Bernal. Además de ser uno de los más de cuarenta asentamientos y villas de Quilmes que más pasa desapercibido, tiene la particularidad de estar ubicado adentro de la selva marginal quilmeña y frente al Río de la Plata.

La selva marginal es una formación típica de las márgenes de los ríos Paraná y Uruguay, con características de la selva misionera, que por el aporte de semillas y sedimentos transportados por estos ríos se reprodujo en zonas australes como en Bernal y Punta Lara. Esta unidad ecosistémica incluye el albardón costero –una franja de suelo elevada paralela al río– que obra a modo de “obstáculo” para el escurrimiento superficial de las aguas, por lo cual, a su lado, se forman los bañados de la llamada “terrazza baja” que da lugar a flora típica de zonas pantanosas. Esta unidad paisajística presenta una importante diversidad, con más de setecientas especies de vegetales, aves, mamíferos, reptiles y anfibios. Este tipo de bosque no se encuentra en ninguna otra área fuera de la franja costera del sur del RMBA (Guerrero et al, 2012).

La Ribera de Bernal forma parte, a su vez, de las llamadas Quintas de Sarandí, unas 300 hectáreas delimitadas entre el canal Sarandí, el canal Santo Domingo y el Río de la Plata, que se destinaron al cultivo frutihortícola y a la actividad pesquera con fines comerciales, a partir del asentamiento, a fines del siglo XIX, de inmigrantes provenientes principalmente de Europa (Rabey, 2007). La producción de las quintas fue disminuyendo hacia final del siglo, y el sistema entró en decadencia definitiva en 1970, cuando la costa comenzó a destinarse a nuevos usos urbanos.

Así, en 1978, en las adyacencias de la Ribera de Bernal, se inauguró el relleno de basura de la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana (CEAMSE), ubicado sobre 300 hectáreas entre las localidades de Wilde (Avellaneda), Villa Damián y Bernal (Quilmes). La instalación del CEAMSE implicó el desalojo de quienes habitaban estas tierras.

A la instalación del CEAMSE siguió la de la planta potabilizadora General Belgrano, en el año 1978, que proveería de agua a la zona sur de la RMBA. Ese mismo año comenzó la licitación para la construcción de la autopista Buenos Aires - La Plata. Inaugurada en 1995, constituyó una importante conexión de la zona sur con el resto de la metrópolis, a expensas de erigirse como una barrera urbana que dificultaría el acceso a la ribera desde las localidades adyacentes, con lo cual se completó el perfil costero como zona de grandes equipamientos urbanos.

En 2013 el tendido de luz eléctrica y la instalación de agua potable motivaron la llegada de nuevos habitantes, a través de la ocupación de terrenos o la compra de parcelas subdivididas a título informal.

#### *La recuperación de las costas*

La llegada del Ferrocarril y la construcción del puerto de Buenos Aires primero, y la instalación de grandes áreas de equipamiento urbano a lo largo de toda la costa del RMBA de clubes y establecimientos deportivos privados después,

fueron delineando la noción de una ciudad construida “de espaldas al río”. En respuesta a ello, en la década de 1980 comenzó un período en el que los discursos políticos municipales estuvieron dominados por la voluntad de “recuperación” de las costas para el uso ciudadano, frente a la dificultad de acceso por la instalación de espacios de uso privado y barreras urbanas. Según Graciela Silvestri, esta revalorización de las riberas metropolitanas se produjo en el marco de la recuperación democrática, acompañada de un discurso que enfatizaba la necesidad de recuperar, también, el espacio público (Silvestri en Fedele, 2011).

En 1983, con el retorno a la democracia, el intendente de Vicente López, el radical Don Jorge Alberto Sabatini encargó desmantelar el Batallón Albatros, de Prefectura, que se había instalado en la ribera sobre sus antiguas playas. Así, reinauguró la zona como balneario municipal por un breve interregno. A partir de 1987, con la asunción del radical Enrique “Japonés” García como intendente municipal, se encaró una transformación masiva del área que requirió que las playas de arena pasaran a ser depositarias de la descarga diaria de basura, escombros, restos de demolición y residuos de todo tipo, los cuales constituirían una base de rellenos con la cual el municipio sumaría 200 hectáreas a su superficie.

En 1992, a partir de un “Concurso Nacional de Ideas para la Recuperación Urbana Ambiental y Ecológica del Área Ribereña de Vicente López”, se encargaron obras de parquización de la costa. Sobre los escombros y restos de demolición se erigieron terraplenes que fueron forestados con distintos pastizales y especies arbóreas. En 1993 se inauguraron los primeros metros de lo que se más adelante se llamaría el Paseo de la Costa, un parque con 45 hectáreas a lo largo de 1.600 metros lineales paralelos a la costa que habría de constituirse en el espacio verde más grande de todo el municipio, con la asistencia de miles de personas cada fin de semana. La última etapa de construcción y forestación del Paseo de la Costa fue en 2004, año en el que se tomaría la decisión de volverlo a modificar, en favor del desarrollo de importantes proyectos inmobiliarios.

En Avellaneda, las apelaciones a la recuperación costera emergieron a principio de los años 2000 con la gestión del intendente Oscar Laborde, quien comenzó a hacerse eco de las denuncias de ambientalistas que reclamaban la necesidad de “recuperar” espacios verdes a partir de la reubicación de industrias y el cierre del relleno sanitario. En el año 2004, grupos locales lograron el cierre del CEAMSE a partir de demostrar la influencia de los gases emanados por el venteo del relleno en la aparición de distintas enfermedades entre la población (leucemia, alergias y problemas respiratorios). Dos años más tarde, comenzó a proyectarse en esos terrenos la construcción de un mega-emprendimiento inmobiliario que funcionaría como propuesta simplificadora para la demorada recuperación de la costa sur.

## Nuevos proyectos inmobiliarios

### *Complejos y torres de lujo en Vicente López*

El 23 y 24 de diciembre de 2004 el Concejo Deliberante de Vicente López aprobó numerosas excepciones al código urbanístico que permitirían transformar el paisaje costero. Estas excepciones habilitaron la construcción de edificios del doble de la altura permitida en las inmediaciones de la avenida Libertador y declararon de “interés municipal” el proyecto Al Río presentado por la empresa Ribera Desarrollos S.A., compuesto de viviendas de lujo, oficinas y un shopping en los terrenos que ocupaba el supermercado Carrefour, en avenida Libertador al 100. Se trata de una serie de edificios que no duplican, sino triplican las alturas máximas permitidas, e incluían la cesión de tierras de dominio público para su explotación comercial. Adicionalmente se incluyó la cesión de tierras de dominio público para su explotación comercial y se habilitó la construcción del Vial Costero, una avenida de seis carriles que se inauguró en 2010 y corre de forma paralela al río y a la avenida Libertador, a lo largo de 17 cuadras. *Financiado* con 25 millones de pesos del Gobierno nacional, es el emblema del nuevo proyecto urbano para la costa del norte del conurbano.

Al Río es un gran proyecto urbano, lanzado por la empresa desarrolladora argentina Ribera Desarrollos S.A. –dirigida por el empresario Carlos de Narváez– en asociación con las firmas internacionales Remind Group y Christie’s Great Estates. Al Río está emplazado en la intersección entre Avenida Libertador, la autopista General Paz y el “kilómetro 0” del flamante Vial Costero, sobre un predio de dieciséis hectáreas, siete de las cuales son terrenos de dominio público concesionados por el municipio a esta empresa. Las obras comenzaron a principios de 2012. En 2013 se inauguró la primera torre de oficinas y en 2017 una de sus tres torres residenciales. Además comprende un centro comercial, un auditorio cubierto y edificios de oficinas con importantes jardines y espacios verdes para quienes decidan vivir en estos “exclusivos” departamentos.

Además de este mega-emprendimiento, a partir de la sanción del nuevo código urbano, las zonas adyacentes a la costa de Vicente López se están transformando a un ritmo acelerado y sostenido, a partir del asiento de modernos edificios de oficinas y emprendimientos residenciales orientados a sectores de altos ingresos. Estos son promocionados por las prestaciones de alta calidad que ofrecen, la inclusión de amenidades como salones de usos múltiples, piletas, spa, gimnasio, solárium y seguridad privada. Además, muchos de estos nuevos edificios (conocidos habitualmente como *countries* verticales) se promocionan por su impacto amigable con el medio ambiente, empleando certificaciones internacionales de eficiencia energética, como es la catalogación LEED (acrónimo de Leadership in Energy & Environmental Design) con la que ya cuenta Al Río. A estos “plus” se suman la cercanía con la Capital, los buenos accesos y abundantes medios de transporte, en un entorno dominado por el verde y el río.

En la actualidad son más de 15 los proyectos residenciales premium, comerciales y de oficinas que ya se han construido o se encuentran en construcción, algunos con vista al río y otros sobre la Avenida del Libertador y las calles adyacentes.

De este modo, la iniciativa conjugada de capitales inmobiliarios y poderes públicos, derivó

en que desde mediados de los años 2000, el valor de la propiedad en Vicente López, entre Libertador y el río llegara a igualar los valores de venta de Puerto Madero, rentas derivadas del “plusvalor” que representa la belleza decorativa del agua en tanto telón de fondo de escenas de goce urbano.

#### *Nueva Costa del Plata, proyecto inacabado*

Nueva Costa del Plata es un desarrollo urbano ubicado en la zona costera del Río de la Plata, entre los municipios de Quilmes y Avellaneda, que busca convertirse en el “nuevo Puerto Madero”, con paseos públicos a la vera del río, amplias extensiones de parques y un sector de comercios y viviendas de lujo.

Nueva Costa del Plata ha de emplazarse en el perímetro delimitado, al este, por el río; al norte, por el Canal Santo Domingo; al sur, por la calle 222 de Quilmes; y al oeste, por la Autopista Buenos Aires-La Plata. Según el estudio de arquitectura encargado de diseñar el proyecto, Oficina Urbana –el mismo de Puerto Madero–, el 70% de la superficie será destinada a parques de carácter público, privilegiándose los espacios verdes; y el restante 25% se dispondría para usos residenciales, oficinas comerciales, hoteles, equipamientos comunitarios y una sede de la Universidad de Avellaneda. Sus edificios, de hasta 40 pisos y áreas comerciales, han de albergar alrededor de 25.000 personas, con una inversión inicial de 50 millones de dólares. Adicionalmente, las hectáreas del relleno sanitario desactivado –“ambientalmente aptas”, según fuentes de la empresa desarrolladora– piensan ser destinadas a un gran parque público, de más de 400 hectáreas (Aizcorbe, Fernandez Bouzo, & Autora, 2013).

El proyecto está impulsado por el grupo empresario ítalo-argentino Techint, a través de su empresa subsidiaria, SYUSA (Saneamiento y Urbanización Sociedad Anónima), propietaria de más de 232 hectáreas sobre la ribera de Bernal y la localidad vecina, Villa Domínico.

La forma en la que la empresa obtuvo la propiedad de estas tierras es objeto de denuncias y



polémicas. En 1978, SYUSA firmó con el CEAM-SE un contrato de concesión por 20 años para operar el relleno sanitario. El acuerdo firmado establecía que, a modo de retribución por la disposición de residuos y distintos trabajos de infraestructura, SYUSA recibiría “como total y única retribución las tarifas y el tercio de las tierras recuperadas”. Sin embargo, durante los años 1990, a poco de finalizar la concesión, se modificaron algunos puntos sustanciales del contrato que permitieron a SYUSA comenzar a acumular residuos verticalmente, lo que generó la disposición de basura en forma de “montañas de basura”. A cambio de la recepción de un mayor volumen de desechos, SYUSA recibiría como compensación una mayor cantidad de hectáreas de las tierras adyacentes no afectadas al relleno: 232 hectáreas a la vera del río. Allí es donde se proyecta la construcción del –así llamado– “Nuevo Puerto Madero”.

Según un documento elaborado por Oficina Urbana, Nueva Costa del Plata constituirá “un barrio abierto, integrado al frente costero del Río de la Plata y al orden urbano formal de ambas ciudades”. Como se detalla en el documento, el proyecto plantea el desarrollo de una ciudad “abierta” que promueva el acceso público a la costa del río y que la vincule al resto de la metrópolis:

Fijáte el perfil residencial, náutico, deportivo, recreativo, turístico, con calidad en el espacio público, que tiene toda la costa del corredor norte. Todo lo anterior, hasta llegar al centro, se da hasta este límite: el Riachuelo, o el puerto de Dock Sud. El resto no existe. Entonces, si antes el Riachuelo era el límite, gracias a un proyecto así, se rompen los límites, porque es la oportunidad de empezar a ligar y conectar con otros tramos de la ciudad (Ricardo Converti, director de Oficina Urbana, entrevista realizada en agosto de 2012).

A partir de este proyecto, entonces, se busca la regeneración de la ribera sur y su vinculación con las áreas más prósperas de la ciudad a través del espacio público costero. Nueva Costa del Plata se presenta como un proyecto cuyo espacio quedaría incorporado al “corredor ribe-

reño” metropolitano, recuperando las “degradadas” tierras costeras sureñas para la vida ciudadana, la recreación y el deporte.

El proyecto, lanzado en 2008 y frenado en 2012 por una medida cautelar, ha sido relanzado recientemente y deja en un segundo plano la importancia de la conectividad urbana con el resto de la ciudad y, en cambio, enfatiza valores ambientales y de conservación, en estrecha similitud a las consignas de los grupos ambientalistas que se oponen a este desarrollo y que interpusieron la medida cautelar para frenarlo.

### Grandes Proyectos Urbanos, estrategias empresariales y producción de *naturalezas fluviales*

En el proceso de modificación de las normativas urbanísticas en los casos objeto de estudio pudo verse “en acción” la iniciativa conjugada del estado en sus tres niveles –local, provincial y nacional– e importantes empresas del *real estate*. El rol protagónico otorgado al capital privado en el desarrollo urbano, y el foco puesto en maximizar el atractivo del espacio local para el desarrollo capitalista dan cuenta de lo que Harvey denomina *empresarialismo urbano*, en el cual la administración local asigna un rol protagónico al capital privado en el desarrollo urbano, expandiendo las estrategias orientadas a maximizar el atractivo del espacio local para el desarrollo capitalista. El *empresarialismo urbano* expresa una nueva modalidad de gobernanza, adoptado por autoridades locales de tendencias políticas diversas (Cuenya & Corral, 2011; Harvey, 2007). El *empresarialismo urbano* se caracteriza por:

a) Promover alianzas entre el sector público y el sector privado, en las cuales el gobierno local es un agente más entre la multiplicidad de actores que intervienen en la producción de la ciudad y apunta a atraer fuentes de financiamiento externo, inversiones directas o generar nuevas oportunidades de empleo.

b) La actividad de esta alianza público-privada es “empresarialista” en razón de la lógica especulativa que la orienta, sujeta a los riesgos



inherentes a los emprendimientos inmobiliarios especulativos. Esto ha llevado al sector público, en numerosas ocasiones, a adoptar una actitud “empresarial” en la búsqueda de creación de oportunidades de inversión, propia del ámbito empresarial, asumiendo los riesgos, mientras que la iniciativa privada, se apropia de los beneficios.

c) El empresarialismo se centra más en impulsar proyectos específicos de regeneración urbana (estadios deportivos, centros comerciales y de convenciones) que en proyectos económicos de mayor alcance (como vivienda y educación, por ejemplo).

La estrategia empresarialista de administraciones públicas locales se ha puesto en práctica particularmente en la gestión de Grandes Proyectos Urbanos (grandes operaciones urbanísticas sobre áreas que habían quedado relegadas para transformarlas en centrales, modernas, eficientes y funcionales, reconfigurando el paisaje existente), y en general sigue las siguientes cuatro operaciones: a) fraccionamiento de grandes extensiones de tierras públicas vacantes; b) la comercialización de las parcelas fraccionadas bajo nuevos criterios urbanísticos; c) la construcción de edificios de alta gama; y d) la ulterior venta de los inmuebles a usuarios alto poder adquisitivo.

Cuando las autoridades locales permiten nuevos usos del suelo de mayor intensidad, los terrenos aumentan su capacidad de edificación, suben rápidamente sus precios y se crean las condiciones para prácticas especulativas que buscan capitalizar esos incrementos de precio del suelo (Cuenya & Corral, 2011).

En los dos proyectos costeros estudiados se observaron dinámicas similares: en lo que respecta a la obtención y fraccionamiento de tierras (las modificaciones en los códigos de ordenamiento urbano de cada municipio habilitaron la adquisición de grandes extensiones de tierra en manos de capitales privados); su ubicación en cercanías a vías de acceso rápido y autopistas (que en los '90 vieron ampliar su escala y modificaron las condiciones de circulación y accesibilidad al privilegiar el uso de

automóviles sobre el transporte público); construcción de inmuebles de alta gama con precios y valores que orientan la oferta hacia un público de alto poder adquisitivo, obteniendo beneficios de su localización estratégica, con vistas al río y a extensiones boscosas para comercializar productos “escenográficos” (Amenola, 2000). Estas operaciones se ven acompañados de un andamiaje discursivo que exalta su alta calidad, exclusividad, sustentabilidad y la propuesta de crear espacios de uso público donde antes no existían (Arizaga, 2005; Ríos & Pérez, 2008). Estos desarrollos inmobiliarios se diferencian de otros por la presencia de “una naturaleza mediatizada, especializada y sofisticada” (Ríos, 2017:207) que junto a la “seguridad” y “centralidad”, constituyen elementos centrales de las estrategias publicitarias y del *marketing* y otorgan un valor de renta diferencial.

Este caso, se vislumbra cómo la cercanía y las vistas al río se han convertido en un rasgo paisajístico altamente valorado por el urbanismo neoliberal, en el cual ocupan un rol predominante en los diseños arquitectónicos de numerosos Grandes Proyectos Urbanos.

#### *La articulación público-privada*

En los dos escenarios de estudio, en distinta medida, el Estado en sus tres niveles (municipal, provincial y nacional) invirtió en obras de infraestructura para acondicionar el suelo y aprobar normativas urbanas que permitieran usos más permisivos del suelo y nuevos coeficientes constructivos.

En el caso particular de Vicente López, el municipio y la provincia de Buenos Aires se comprometieron en la refuncionalización de tierras públicas estratégicas, junto con la inversionistas privados y empresas desarrolladoras que compraron suelo y construyeron sobre él un entorno de nivel *premium* dirigido a usuarios corporativos e individuales de alto poder adquisitivo.

El municipio de Vicente López había sancionado en el año 2000 su Código de Ordenamiento Urbano (COU). Esta normativa procuraba un particular énfasis en el cuidado de la zona

costera, limitando la edificación en cinco pisos de altura, a fin de preservar la vista de las construcciones aledañas, evitar la proyección de sombra en el paseo costero y permitir la circulación de los vientos. Sólo cuatro años más tarde, en una sesión express del Concejo Deliberante del 23 y 24 de diciembre de 2004 se habilitaron numerosas excepciones al COU. Estas excepciones permitieron la construcción de edificios que promedian los 20 pisos en todos los terrenos de más de 2.500 m<sup>2</sup> que están entre Libertador y el Río de la Plata, un complejo comercial de shopping, cines, estadio cubierto para veinte mil personas y un hotel, entre otros. De esta manera, se destinaron un total de 140 hectáreas para proyectos inmobiliarios, equivalentes al 4% del territorio de Vicente López.

En el marco de estas excepciones, se modificó la línea de la ribera, a fin de dar cuenta legalmente del considerable aumento de la superficie costera en 200 hectáreas, a partir de obras de relleno. Así, a través del decreto 2479/07 la Provincia de Buenos Aires convalidó la modificación del Código de Ordenamiento Urbano de la Municipalidad de Vicente López. Con esta medida se aprobaron los rellenos efectuados en el área ribereña, se demarcó la nueva línea de ribera, se incorporó catastralmente esta superficie y se confirió a la Municipalidad de Vicente López la administración, uso y goce de estas tierras.

A su vez, la Municipalidad firmaría en 2008 un decreto para concesionar estos nuevos terrenos a la empresa Ribera Desarrollo S.A. y construir allí parte del emprendimiento *Al Río*, incluyendo un centro de convenciones, helipuerto y un estadio cubierto. La concesión se efectuó por 30 años, con la posibilidad de renovar a 10 años más.

Desde entonces, y con particular énfasis desde la gobernación de Jorge Macri en el año 2011, comenzarían permitirse numerosas excepciones al COU, las cuales se concentran en la zona costera.

Por último, la injerencia del gobierno nacional pudo verse en la financiación de la avenida

Raúl Alfonsín (el Vial Costero), para asegurar la movilidad de los propietarios de las nuevas torres sobre la costa.

En lo que respecta a Avellaneda, para desarrollar Nueva Costa del Plata, el municipio aprobó en diciembre de 2008 la rezonificación del área. En la anterior Ordenanza 11451/97, el perímetro delimitado por el Arroyo Santo Domingo, el Río de La Plata y el Partido de Quilmes estaba declarado como distrito de reserva. A partir de la sanción de la Ordenanza N° 21.332/08, entonces, se eliminó la protección a este área y se la calificó como "Zona de Gestión Especial" (ZGE), permitiendo la extensión de la zona urbana.

Gracias a ello –y a la posterior convalidación por parte de la Provincia de Buenos Aires en el año 2010– en enero de 2012 comenzaron las obras de desmonte en la selva ribereña correspondiente al municipio de Avellaneda para poder empezar a construir Nueva Costa del Plata.

Ahora bien, el Concejo Deliberante de Quilmes al día de la fecha no ha aprobado la normativa urbana necesaria para el emplazamiento del proyecto inmobiliario. Si bien el entonces intendente del Partido Justicialista Francisco "Barba" Gutiérrez intentó conseguir los permisos necesarios, el Concejo Deliberante quilmeño –históricamente dividido y sin *quorum* propio para el partido gobernante– nunca aprobó la modificación de las ordenanzas que protegen la zona de la "Selva Marginal Quilmeña" como reserva natural (Ordenanza Municipal 9348/02 y su modificatoria, Ordenanza 9508/03).

Una vez iniciados los trabajos de "desmonte" en la selva de Avellaneda, un grupo de ambientalistas presentó ante la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata una medida cautelar que en 2013 paralizó las obras. Esta medida cautelar se basaba en que la obra no se adecuaba a la legislación de Quilmes y en que la Provincia no tenía vigente entonces el Ordenamiento Territorial que exige la Ley de Bosques.

Tanto en el caso de Quilmes y Avellaneda como en el de Vicente López, los proyectos a

implantar no estuvieron exentos de conflictividad ante los nuevos usos pretendidos para el territorio.

### Conflictos ambientales por el espacio público costero

A partir del comienzo de la construcción de la avenida costera en el terreno verde más grande del partido de Vicente López, a principios de 2010, se formó la organización “Unidos por El Río”, una asociación vecinal conformada por diversas asambleas barriales, miembros de partidos políticos, organizaciones y ciudadanos que empezaron a llevar adelante diversas acciones de protesta contra la construcción de esta avenida y los proyectos inmobiliarios que nacieron de la mano de la modificación del Código de Ordenamiento Urbano.

Los reclamos de “Unidos por el Río” se centran en la defensa del espacio verde, sobre la actual traza del Vial Costero y contra la construcción mega-proyectos urbanos. Los ambientalistas denuncian la reducción de los espacios verdes, necesarios para “un buen vivir” y la pérdida del uso como espacio público. También denuncian, como efectos secundarios de la modificación en el patrón de usos de la zona costera, el aumento del tráfico automotor, la contaminación del aire, sonora y visual, esta última agravada por la construcción de edificios de gran altura.

A su vez se oponen a que para poder hacer las nuevas construcciones se hayan demolido varios clubes, existiendo en la actualidad espacios recreativos municipales en peligro de desaparecer. Otro de los puntos en contra que destacan es la falta de un estudio de impacto ambiental integral y la falta de una audiencia pública para determinar el consentimiento de la ciudadanía previo al inicio de las obras, según lo establece la Ley General del Ambiente.

Del otro lado de la Ciudad de Buenos Aires, hacia el sur, “No a la entrega de la costa” es una asamblea que nuclea organizaciones que cuestionan el impacto potencial de Costa del Plata

en el medio ambiente, así como la manera en la que Techint se hizo de estos terrenos. Esta agrupación busca, en primer lugar, preservar los humedales y denuncia que parte de Costa del Plata vaya a construirse sobre 54 hectáreas de humedales, lo que necesitaría elevar su nivel en cinco metros con rellenos, con efectos tales como la pérdida de la capacidad absorbente del suelo, así como de su función natural de recoger las aguas de lluvia de las zonas hoy urbanizadas.

Por otra parte, preocupa la deforestación en la selva marginal. Los ambientalistas señalan que el recorte que se quiere hacer para poder dar lugar al complejo Nueva Costa del Plata va a producir un impacto en el ecosistema, impidiendo que pueda recrearse y regenerarse naturalmente. Y reclaman a la empresa Techint no haber presentado los estudios de impacto ambiental, sino tan sólo una línea de base ambiental. Otro de los reclamos de estas organizaciones es que lejos de promover el acceso público al río, Techint lo estaría cercenando, desde el mismo momento en que se hizo de tierras que, según una denuncia de la Asociación Civil Ambiente Sur, no le corresponden.

En ambas localidades se observan procesos de *territorialización* (Mançano Fernandes, 2006) en los cuales los actores locales –organizados o no– desarrollan representaciones sobre su espacio próximo, destacan cualidades y valores asociados a su pertenencia a dicho territorio, a fin de defender sus proyectos, deseos y su propia relación con el mismo, ante lo que es considerado una amenaza. Son dos, principalmente, las categorías nativas que observamos que emergieron de este proceso de territorialización: la defensa del espacio *público* y la defensa *del verde* o el *ambiente*. Si en la Ribera de Bernal las demandas ambientales tienen un lugar central, en Vicente López éstas se combinaron con la defensa del espacio público.

Por otra parte, sostenemos que los poderes locales y el sector empresarial basan sus “puntos de apoyo morales” (Boltanski & Chiappello, 2002:37) en los reclamos vecinales para justificar sus propios proyectos e intereses. En el caso de Vicente López, los emprendedores

urbanos y el poder político se nutrieron de la crítica vecinal vinculada a los impactos negativos en el espacio público hasta incorporarla a su justificación de los nuevos mega-proyectos. Una vez inaugurado el Vial Costero, el partido político que asumió el gobierno municipal en 2011 (el PRO, con Jorge Macri como intendente) enfatiza las constantes obras y acciones realizadas por el municipio para generar “más espacio público para los vecinos”. En este espacio público, sin embargo, las autoridades municipales buscan distinguir constantemente entre usuarios legítimos e ilegítimos, a través del control activo de formas de comportamiento “incívico” (Delgado Ruiz, 2011:13). El espacio público costero de Vicente López, en efecto, es constantemente “preservado” a través de la incorporación de dispositivos de seguridad y de control a quienes ingresan a la costanera.

Por otra parte, la firma de arquitectos Oficina Urbana apela a la falta de un espacio público en la ribera de Bernal para fundamentar la necesidad del desarrollo de Costa del Plata, cuyo paseo costero ha de “acercar” los ciudadanos al río. Temporalmente frenado por una medida cautelar interpuesta por la asamblea ambientalista *No a la entrega de la Costa*, actualmente la empresa ha relanzando el proyecto con un cambio en su estrategia de venta, en la cual cobra renovada importancia la “protección de los espejos de agua interiores, el parque ribereño y las costas, asegurando la continuidad de la flora y fauna del lugar”<sup>1</sup>. Entretanto, en el área donde se pretende emplazar la mega-urbanización se observa cotidianamente el ingreso de camiones de basura de la municipalidad de Avellaneda que arrojan escombros a los humedales.

En estas secuencias se observa que los distintos actores se ambientalizan estratégicamente. La *ambientalización* del sector empresarial, del ámbito de la política y de la gestión de un particular modelo de desarrollo urbano priorizan la utilidad de estos espacios de la ciudad en disputa y apuntan a la obtención de legitimidad en el ámbito empresarial o en ciertos ámbitos so-

ciales, en lo que constituye una contraofensiva ante las denuncias de los movimientos sociales, a través de acciones directas y de marketing (Leite Lopes, 2006).

## Palabras finales

En este artículo nos propusimos caracterizar los procesos urbanos pasados y presentes de áreas tradicionalmente soslayadas por los estudios urbanos: las zonas costeras. Como señalan Silvestri & Williams (2016), a partir de la recuperación democrática, en la década del 1980, empezó a tematizarse la presencia –o ausencia– de las costas en el urbanismo contemporáneo y la necesidad de “recuperarlas” para el goce ciudadano, vinculadas al fomento de un uso público. Relegadas por la presencia de clubes privados, infraestructuras como plantas potabilizadoras, rellenos sanitarios o bases navales, distintos discursos públicos y proyectos urbanos reclamaron la recuperación de las costas.

A partir del estudio de los casos de las costas de Vicente López, Quilmes y Avellaneda, puede apreciarse cómo, tras breves impulsos democratizadores del espacio ribereño –como se puede ver en el “Concurso Nacional de Ideas para la Recuperación Urbana Ambiental y Ecológica del Área Ribereña de Vicente López”– los estados locales terminaron relegando en el capital privado las iniciativas de refuncionalización costera.

Alianzas entre el sector público y el sector privado; cambios de normativas para la zona costera con procedimientos de cuestionada transparencia; venta y licitación de terrenos a bajo costo; construcción de mega emprendimientos de usos mixtos y comercialización posterior a precios muy superiores son hechos que caracterizaron el accionar del municipio de Vicente López en la gestión de la zona costera entre los años 2006 y 2010, aproximadamente, y lo acercan al nuevo empresarialismo urbano. Otro tanto ocurrió en Quilmes y Avellaneda, aunque el proceso esté actualmente en stand by. La cercanía a la naturaleza y, en simultáneo, a la

1. Página web del proyecto Nueva Costa del Plata. Disponible en: <http://www.nuevacostadelplata.com/medio-ambiente/>. Accedido el 7-9-2018

ciudad; la vista al verde, al río y sus cualidades ambientalmente amigables parecen justificar los nuevos mega desarrollos urbanos, acompañados de propuestas de creación de espacios abiertos y promoción de espacios públicos.

Estos megaproyectos no han estado exentos de resistencias. Movimientos ambientales y vecinales se han manifestado en contra de la instalación de estos proyectos en sus territorios y han buscado ingresar sus reclamos a la agenda pública, con distintos niveles de éxito.

La cuestión ambiental, sin embargo, lejos de hallar un ámbito institucional donde ser tratada

y debatida públicamente, ha sido instrumentalizada en la actual gestión del territorio costero, como se puede ver en Vicente López. Si uno de los lemas centrales de vecinos y ambientalistas había sido la defensa del verde y del espacio público, actualmente es posible ver una apropiación de las demandas convertidas en slogans. En efecto, desde la asunción del PRO en la gestión del municipio de Vicente López en 2011, se observa una continuidad con las políticas vigentes en la ciudad de Buenos Aires desde 2007, centradas en el embellecimiento urbano, el remozamiento de parques, plazas y la promoción de un cuidado ambiental que rara vez se ve reflejado en acciones concretas.

---

## Bibliografía

Aizcorbe, M., Fernandez Bouzo, S., & Autora, M. (2013). Moros en la costa. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011). In M. G. Merlinsky (Ed.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 173-199). Buenos Aires: CICCUS.

Amendola, G. (2000). *La ciudad postmoderna. Magia y miedo en la metrópolis contemporánea*. Madrid: Celeste Ediciones.

Arizaga, C. (2005). El mito de la comunidad en la ciudad mundializada. Estilos de vida y nuevas clases medias en urbanizaciones cerradas. Buenos Aires: El cielo por asalto.

Boltanski, L., & Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.

Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE*, XXV(76), 5-27.

Cuenya, B., & Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE*, 37(111), 25-45.

Guerrero, E. L., Lara, F. S., Ortiz, N. R. C., Constantino, F. B., & Simon, P. (2012). Relevamiento biótico de la costa rioplatense de los partidos de Quilmes y Avellaneda (Buenos Aires, Argentina). Parte I: aspectos ambientales, botánicos y fauna de opiliones (arachnida), mygalomorphae (arachnida) y chilopoda (myriapoda). *Historia Natural*, 2(Tercera Serie), 31-56.

Harvey, D. (2007). De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza en el capitalismo tardío. In D. Harvey (Ed.), *Espacios del capital*. Madrid: Akal.

IDEAL. (2015). Informe de relevamiento en la Ribera de Bernal. Quilmes.

Javier Fedele. (2011). *El río en la ciudad del plan*. Santa Fe: Litoral, Universidad Nacional del.

Leite Lopes, J. S. (2006). Sobre procesos de 'ambientalización' de los conflictos y sobre los dilemas de la participación. *Horizontes Antropológicos*, 12(25), 31-64.

Mançano Fernandes, B. (2006). Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales. *OSAL*, (16).

Marcomini, Silvia; & López, R. (2004). Análisis de los riesgos ambientales por antropogénesis y su valoración frente a los futuros cambios climáticos en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. *Revista de La Asociación Geológica Argentina*, 59(3), 416-422.

Noiva, G. (n.d.). Paisaje e infraestructura: Las riberas de Buenos Aires. In *La humanización del espacio público 2010*. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Urbano - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Rabey, M. (2007). Proyecto Las Quintas de Sarandí. Retrieved from <http://mariorabeyescritos.blogspot.com.ar/2007/11/proyecto-las-quintas-de-sarand.html>

Ríos, D. (2017). Aguas turbias: los nuevos cuerpos de agua de las urbanizaciones cerradas de Buenos Aires (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 26(1), 201–219. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v26n1.53846>

Ríos, D., & Pérez, P. (2008). Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? *EURE (Santiago)*2, 34(101), 99–119.

Silvestri, G., & Williams, F. (2016). Sudamérica Fluvial: primeros resultados de un programa de investigación sobre la relación entre infraestructura, ciudades y paisaje. *Estudios Del Hábitat*, 14(2422–6483). Retrieved from <http://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/view/e011>