

Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina. Estudio de la megaurbanización San Sebastián

Effects of private urbanism on wetlands in Luján River lower basin (Buenos Aires province, Argentina). Study of the San Sebastián mega-urbanization

Patricia Pintos ^{a*}, Alejandra Sgroi ^b

Palabras clave:
urbanizaciones
cerradas acuáticas,
humedales,
servicios ecológicos,
urbanismo neoliberal,
vulneraciones
normativas

Keywords: water
gated communities,
wetlands, ecological
services, neoliberal
urbanism, policy
violations

ABSTRACT

We argue that gated communities located on polderized areas in the lower basin of the Luján River, characterized by the dominance of wetlands, have had profound environmental changes on ecosystems considered strategic for the metropolitan areas. This type of land conversion was a result of land management mechanisms recognized by some as characteristic of "neoliberal urbanism". This is noticeable in the lack of interest on local and provincial governments in land changes and environmental degradation, violation of hydraulic, urban and environmental rules that apply to this type of urban development, and the generalization of a policy of "fait accompli", to name some of the most prominent.

First, methodology accounts for the construction process under study (polderization of land and establishment of gated communities) and the universe of enterprises located in the basin, totaling 54 enterprises in an area of 7293 ha. Second, we discuss the management processes for a specific case: the San Sebastian Mega urbanization Pilar's town. The third part deals with violations incurred on the regulatory framework and applicable approval procedures, observing the implications affecting the wetland ecosystem and its possible effects on the relationship of this mega-urbanizations with similar existing developments and with other preexistent in open city.

Results were compiled into tables and diagrams that show the breach of rules and express the extent of territorial changes, accompanied by general mapping of the study area and sector, which support the conclusions.

RESUMEN

Se postula que los fenómenos de urbanización cerrada, en particular las de tipo acuáticas o polderizadas, en ámbitos caracterizados por el dominio de humedales en la cuenca baja del Río Luján, han ejercido profundas transformaciones ambientales sobre ecosistemas considerados estratégicos para el aglomerado metropolitano, al amparo de mecanismos de gestión del territorio caracterizados por algunos autores como propios del "urbanismo neoliberal". Esto es apreciable en la desaprensión de los gobiernos locales y provinciales frente a las transformaciones del territorio y la degradación del ambiente, la vulneración de las normas -hidráulicas, urbanísticas y ambientales- que son de aplicación para este tipo de emprendimientos, y la generalización de una política de "hechos consumados", sólo por citar algunos de los más salientes.

En una primera parte, la metodología da cuenta del proceso de construcción del objeto de estudio (urbanizaciones cerradas acuáticas) y del universo de emprendimientos localizados en la cuenca, que totalizan 54 emprendimientos en una superficie de 7293 ha. En la segunda parte se analizan los procesos de gestión para un caso concreto: la Megaurbanización San Sebastián en el Partido de Pilar. La tercera parte del trabajo aborda las vulneraciones en que se incurre respecto al marco normativo y los procedimientos de aprobación aplicables, observando sus implicancias en la afectación del ecosistema de humedal y sus eventuales efectos en la relación de este megaemprendimiento con otros similares y con urbanizaciones preexistentes propias de la ciudad abierta.

Los resultados se sistematizan en tablas y esquemas que muestran el incumplimiento de las normas y expresan la magnitud de las transformaciones territoriales, y se acompaña de cartografía general del área de estudio y de sector, que apoyan las conclusiones del trabajo.

Recibido 24 de febrero de 2012; Aceptado 12 de noviembre de 2012

^a Centro de Investigaciones Geográficas / Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE). Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Calle 48 entre 6 y 7, La Plata, Argentina. patriciapintos@fahce.unlp.edu.ar

^b Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU). Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Calle 47 y 117 n° 162, La Plata, Argentina. alejsgroi@hotmail.com

*Autor para correspondencia: +54 221 4515722. patriciapintos@fahce.unlp.edu.ar

INTRODUCCIÓN

El neologismo urbanización¹ (Muñoz, 2007) describe muy adecuadamente la naturaleza de algunos de los procesos recurrentes en la construcción actual del territorio: por una parte la generalización de lo urbano, por otra la banalización de sus formas y contenidos. Adicionalmente, muchas de estas *formas urbanas* (Muñoz, op. cit) se desarrollan a costa de la destrucción de paisajes y recursos considerados valiosos para el conjunto de la sociedad urbana. El balance da cuenta de procesos de fragmentación en lo espacial, altamente dispendiosos por la extensión del suelo ocupado y que frecuentemente son causa de segregación social.

Este trabajo enfoca sobre las transformaciones producidas por una de las formas más difundidas de producción de espacio residencial en el aglomerado metropolitano de Buenos Aires, las urbanizaciones cerradas, en particular las de tipo acuáticas, cuya localización guarda correspondencia con el dominio de humedales de la cuenca baja del Río Luján, e incorporan en sus proyectos al propio río Luján o alguno de sus tributarios.

El estudio postula que los fenómenos de urbanización cerrada, en particular los de tipo polderizado, en ámbitos caracterizados por el dominio de humedales en la cuenca baja del Río Luján, han ejercido profundas transformaciones ambientales sobre ecosistemas considerados estratégicos para el aglomerado metropolitano, al amparo de mecanismos de gestión del territorio caracterizados por algunos autores como propios del "urbanismo neoliberal". Esto es apreciable en la desaprensión de los gobiernos locales y provinciales frente a las transformaciones del territorio y la degradación del ambiente, la vulneración de las normas -hidráulicas, urbanísticas y ambientales- que son de aplicación para este tipo de emprendimientos, y la generalización de una política de "hechos

consumados", sólo por citar algunos de los más salientes.

Adicionalmente se analizan los procesos de gestión para un caso concreto: la Megaurbanización San Sebastián en el Partido de Pilar, abordando las vulneraciones en que se incurre respecto al marco normativo vigente y los procedimientos de aprobación aplicables, observando sus implicancias en la afectación del ecosistema de humedal y sus eventuales efectos en la relación de este megaemprendimiento con otros similares y con urbanizaciones preexistentes propias de la ciudad abierta.

La periferia metropolitana se transforma

Desde comienzos de los años noventa del pasado siglo, el paisaje de las periferias, sometido casi por condición de existencia al embate de la frontera urbana, ha devenido en destinatario de nuevas y complejas formas de hibridación. Los cambios en el paisaje no son ya consecuencia de una geología urbana cimentada sobre procesos relativamente graduales de mediana o larga duración como en el período de la ciudad fordista, sino el resultado de la transformación extensiva de productos urbanos urgidos por la celeridad de los ciclos del capital inmobiliario.

Resulta interesante observar que este tipo de paisaje así como los procesos que intervienen en su construcción social, se resignifican por la incorporación de ciertas tendencias:

- a) La producción de hábitat residencial para sectores medio-altos y altos en barrios de perímetro cerrado con propuestas urbanísticas muy similares entre sí, resultantes de la traducción escenográfica de imaginarios moldeados a voluntad por el capital desarrollador, y cuyo efecto más evidente es la hibridez de los lenguajes formales.

b) Los promotores urbanos apelan a la utilización de una retórica publicitaria basada en la idealización del paisaje, bajo el argumento de la sostenibilidad ambiental y de la recuperación de áreas degradadas (bajos y humedales), marginales para la economía de la gran ciudad en sus condiciones naturales. Este discurso enmascara una creación destructiva de ambientes y recursos naturales de cuya transformación resulta un continuum de paisajes banales.

En el funcionamiento de este mercado pareciera clave una conjunción de factores como la liberalización de los mercados del suelo, la concentración del capital inmobiliario con la institución de actores supralocales con gran capacidad de gestión financiera -y el beneplácito de los gobiernos locales (desarrolladores e inversores)- y la irrupción de megaproyectos que implican inversiones de alto impacto territorial².

La combinación entre la permeabilidad gubernamental y la lógica subyacente en la actividad del mercado desarrollador, guiada por la obtención de rentas extraordinarias en base a suelo cuyo valor de ingreso al proceso de desarrollo -al menos en los primeros tiempos- resultan marginales por tratarse de bajos o humedales; dan la dimensión de las transformaciones en curso y permiten advertir los conflictos a futuro.

METODOLOGÍA

Se explicita aquí el conjunto de actividades básicas desarrolladas durante la investigación a los fines de caracterizar y dimensionar la problemática estudiada y analizar las condiciones en que se desarrollan y gestionan emprendimientos urbanísticos de tipo cerrado en áreas de humedales en tanto ámbitos de comprobada fragilidad ambiental. A los fines expositivos se agrupan a estas actividades en dos grandes subconjuntos: a) por un lado las tareas concernientes a la definición del

universo de estudio tomando como base el concepto de "urbanización acuática" o cerrada polderizada, y b) por otro, una vez determinado el universo, la selección de un caso significativo para un estudio pormenorizado de los aspectos que hacen a su legalidad en sentido amplio.

En relación a lo anterior, muy sintéticamente, la metodología aborda las siguientes cuestiones:

1. La identificación del universo de estudio supuso establecer las particularidades de las "urbanizaciones acuáticas" respecto de otras formas de urbanización cerrada, más tradicionales, presentes en el área de estudio, lo cual requirió:

a. Realizar un exhaustivo relevamiento de información acerca del fenómeno de las urbanizaciones cerradas en la cuenca baja del Río Luján a partir de las diferentes fuentes de información disponibles. Los registros básicos utilizados remiten a:

-Las bases de datos georreferenciadas existentes en diversos organismos públicos provinciales, básicamente la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Catastro Territorial dependiente del Ministerio de Economía -hoy Agencia Recaudadora de la Provincia de Buenos Aires / ARBA- y la Subsecretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio de Gobierno provincial. Los registros en las bases de datos de estos organismos fueron depurados para ajustarlos a los intereses de éste estudio, habiéndose eliminado dobles registros y otros que no estuvieran encuadrados legalmente como urbanizaciones cerradas (clubes de campo o barrios cerrados).

-Estos registros se complementaron con tareas de interpretación no automática de imágenes satelitales (Google Earth) lo que asimismo permitió verificar

obras incipientes o avanzadas de desarrollos inmobiliarios no habilitados, observación que fue posible a partir del reconocimiento de excavaciones, obras de relleno y actividades de refulado en predios localizados en el área de estudio.

-se consideraron otras fuentes complementarias como páginas web (de empresas locales, de los propios desarrolladores o de ONGs), artículos periodísticos en medios gráficos especializados, entrevistas a informantes calificados y relevamientos de campo.

b. Identificar las urbanizaciones acuáticas. Tomando como base la conceptualización de "urbanización acuática" y el conjunto de criterios que hacen a su definición (tales como rellenos, cotas, conformación de lagunas, propuesta urbanística, etc.), se procedió a distinguirlas de las urbanizaciones cerradas tradicionales, delimitándose así el universo de urbanizaciones pertinentes al estudio.

c. Georreferenciación de las urbanizaciones acuáticas. En base a lo anterior se procedió a la georreferenciación de las urbanizaciones acuáticas en el área de estudio. Para ello se utilizó un sistema de información geográfica para la cuenca, delimitándose los polígonos de cada emprendimiento; tarea que sirvió a los efectos de incluir aquellos que estuvieran alcanzados por la cota 7.5 m snm. (cota indicadora de riesgo de inundación). La conjunción de la cota crítica y los emprendimientos permitió la obtención del universo de urbanizaciones a ser consideradas y una aproximación a la dimensión del fenómeno.

d. Diseño de una "ficha técnica" con datos de cada urbanización. Como parte de la delimitación y caracterización de las urbanizaciones acuáticas se procedió al diseño de una "ficha técnica" con datos de cada urbanización³ utilizados en la fase analítica del trabajo para dar cuentas de las características salientes de este fenómeno.

2. La selección de un caso de estudio a los efectos de observar aspectos concernientes a la cuestión ambiental en sentido amplio, la gestión del agua y la gestión urbanística; y el análisis del sistema de procedimientos que intervienen en la aprobación de emprendimientos. Para ello, se procedió de la siguiente manera:

a. Los criterios de selección del caso San Sebastián se basan en:

- la magnitud: por ser una de las 4 megaurbanizaciones detectadas del área de estudio con 13 barrios en 1100 ha de superficie;

- la localización frentista al río Luján: con 9000 m de ribera;

- la topografía: con más del 60% de la superficie por debajo de la cota 7.5 m snm;

- el impacto ambiental y paisajístico: la movilización de $64 \times 10^6 \text{ m}^3$ de suelos necesarios para la ejecución del proyecto supone una profunda alteración morfológica; y

- el acceso a información de los organismos de aprobación, de los desarrolladores y de la ONG denunciante: para conocer el proceso del trámite de aprobación y judicialización.

b. Se profundizó la información básica de la ficha técnica: en cuanto a las características del proyecto en particular, las etapas de concreción del emprendimiento y los actores intervinientes y responsables del desarrollo.

c. Se llevó a cabo el análisis del plexo jurídico urbanístico, ambiental y de gestión del agua y de los procedimientos de aprobación de las urbanizaciones acuáticas.

d. Por último, en el marco de la normativa general, se analizaron los procedimientos de aprobación del caso de estudio a fin de mostrar en qué etapa del proceso

de aprobación se encuentra, y en qué instancias se han cometido vulneraciones al sistema jurídico y/o producido contradicciones en la interpretación y aplicación de las normas.

Área de estudio. Urbanizaciones cerradas acuáticas en la cuenca baja del río Luján

Los principales efectos de esta corriente suburbanizadora sobre humedales y cuencas de ríos y arroyos de la región marcan la degradación de ecosistemas considerados *estratégicos*⁴ por su papel en la sustentabilidad ambiental metropolitana, afirmación que se verifica cada vez con mayor intensidad en algunos sectores de los valles de inundación de los ríos Luján, Reconquista y Paraná de las Palmas. La conformación de archipiélagos pseudourbanos y la simplificación de ecosistemas complejos tiene como principales efectos negativos la alteración del 'sistema pampa-delta-río' y la retracción del área de humedales y de los servicios ecológicos que prestan: suelo fértil, regulación hidrológica y refugio de biodiversidad. (Fernández, 2012).

La cuenca baja del Río Luján que ocupa una superficie aproximada de 702 km² está limitada por la traza de la Ruta 8 por el oeste, y la costa del río Paraná de las Palmas por el este, en los municipios de Pilar, Campana, Escobar y Tigre.

Su relevancia ambiental está reconocida por la existencia de un conjunto de reservas⁵ naturales algunas de jurisdicción estatal y otras de gestión privada. En la práctica, ese status de reserva no opera en la protección de sus atributos, a tal punto que uno de los casos identificados en el partido de Escobar evidencia el desarrollo de una urbanización sobre un área de reserva de gestión privada⁶.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las dimensiones del fenómeno de las urbanizaciones cerradas acuáticas en la cuenca baja del río Luján

Los emprendimientos de urbanización a los que denominamos "urbanizaciones acuáticas" plantean, por regla general, la transformación drástica del terreno natural a través de terraplenes, rellenos, excavaciones y refulados en zonas principalmente constituidas por bajos y humedales. La propuesta urbanística de estos emprendimientos reproduce un patrón consistente en un conjunto de barrios cerrados -construidos en suelos por debajo de la cota 7.5 - con parcelas en su mayoría frentistas a lagunas producidas artificialmente; estas tierras transformadas en lagunas aportan el material de préstamo para la consolidación de los polders o terraplenes intersticiales que conforman el área urbanizable.

En los últimos 20 años, a partir del proceso de inversión en autopistas metropolitanas, mejoró la accesibilidad a los territorios más desarticulados del corredor metropolitano norte. Junto a la inversión privada en centros de consumo y ocio, el incremento del parque automotor, y el atractivo del bajo valor de mercado, de estos ámbitos -antes marginales dentro del aglomerado-, ellos obtuvieron ciertas ventajas para su incorporación como suelo urbano.

La alquimia producida entre las características escenográficas de este sector de la cuenca y la franca accesibilidad a cursos de agua con una oferta de suelo a precios muy por debajo de los valores de mercado para urbanizaciones cerradas, resultan ser factores explicativos clave en este proceso. La importancia del fenómeno urbanizador en áreas de humedales queda evidenciada por el siguiente dato: para el año 2010 se contabilizaban 54 urbanizaciones cerradas acuáticas en este sector de la cuenca⁷.

La cronología de los lanzamientos permite reconocer que los hitos más destacados se corresponden, hacia finales de los años noventa con el lanzamiento de Nordelta, y en la postcrisis de 2001, con el reverdecer económico y la orientación de los excedentes de otros sectores de la economía hacia el mercado inmobiliario.

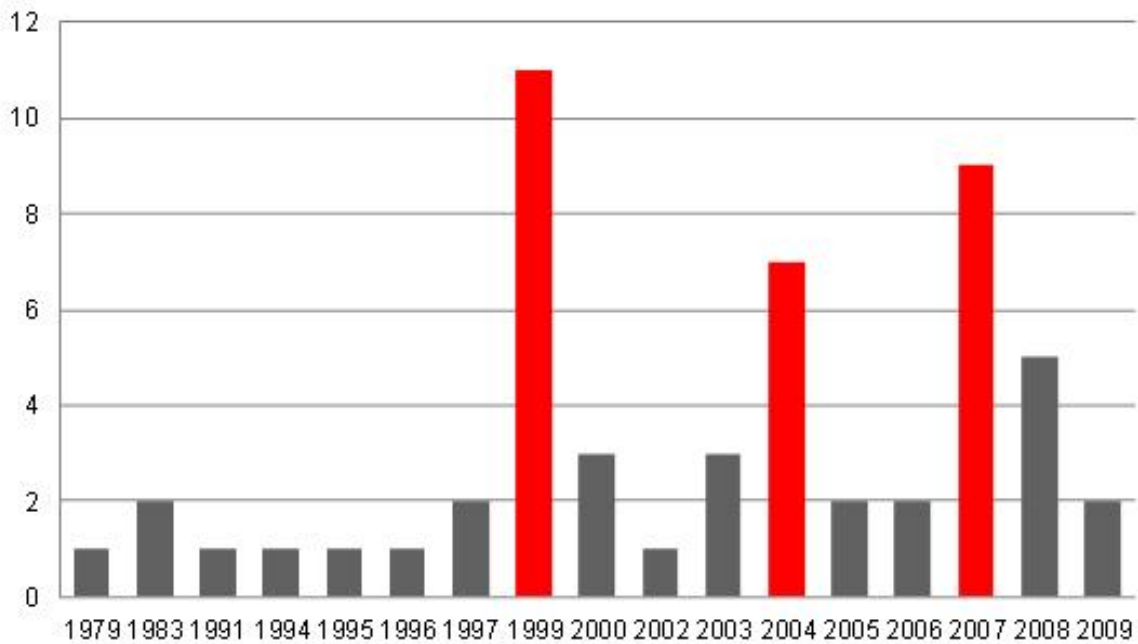


Figura 1. Cronología de lanzamientos de las urbanizaciones acuáticas. Número anual de urbanizaciones en el período 1979-2009.

Figure 1. Chronology of water urbanizations release. Annual number of urbanizations in the period 1979-2009

Los 54 emprendimientos⁸ que conforman el universo de urbanizaciones de este tipo ocupan una superficie de 7293 ha, aproximadamente el 10% del área de estudio.

Una porción significativa de estas urbanizaciones se organizan bajo la modalidad de "megaurbanizaciones" integradas por un conjunto de barrios que se van habilitando por etapas, en predios de grandes dimensiones (casi todos >800 ha). Éstas constituyen verdaderas ciudades ya que incluyen dentro de la urbanización equipamientos de orden superior, tales como colegios, universidades privadas, medicina privada, centros comerciales, etc. (Vidal Koppmann, 2002, en Ríos, 2005, p 68). En

su conjunto, los 4 megaemprendimientos asentados en el área se desarrollan en 29 barrios con una superficie de 4194 ha, mientras que las restantes 25 urbanizaciones acuáticas ocupan 2871.60 ha (Tabla 1).

Un tema central y recurrente en la configuración territorial de estos emprendimientos reside en la accesibilidad de los mismos a cuerpos de agua naturales, y en ese sentido el 63% de las urbanizaciones acuáticas cuenta con acceso directo a los mismos, y 34 de las urbanizaciones están limitadas o atravesadas por ellos.

El Río Luján posee un total de 11 urbanizaciones frentistas a él. San Sebastián es el emprendimiento con mayor longitud de frente sobre el Río Luján con 9000 m;

Partidos	Pilar	Campana	Escobar	Tigre	Superficie total en Ha
Megaemprendimientos					
San Sebastián	1100	-	-	-	1100
Puertos del Lago	-	-	1437	-	1437
Villanueva	-	-	136	705	841
Nordelta	-	-	-	1043	1043
otras urbanizaciones acuáticas					
	-	300	1657	914.6	2871.6
TOTAL ha	1100	300	3.230	2662.6	7292.6

Tabla 1. Urbanizaciones acuáticas en la cuenca baja del Río Luján

Table 1. Water urbanizations in the lower basin of the Río Luján

le siguen con frentes menores Puertos del Lago con 6500 m y El Cantón con 4500 m. El Cube y Club Náutico Escobar están rodeados de afluentes del Río Luján (2700 m y 1600 m respectivamente), con la particularidad que ninguno de sus lotes individuales tiene acceso directo a ellos. También limitan con el Río Luján, El Cazal 1, con 750 m, El Cazal 2 con 575 m, Marinas Golf con 425 m, Albanueva con 400 m y Boat Center y San Juan, ambos con 200 m. Otras urbanizaciones acuáticas tienen acceso indirecto a través de canales.

Sobre el Río Luján la suma de los frentes alcanza una extensión aproximada de 22500 m, dando cuenta de la magnitud del vínculo que establecen estos emprendimientos con las riberas fluviales de este sector de la cuenca.

Sobre el Río Paraná de las Palmas, 3 urbanizaciones frentistas: Puerto Palmas, Jardín Náutico Escobar y Punta Paraná Ciudad Náutica, suman un total de 1080 m de ribera privatizada.

Por su parte, los cuerpos artificiales de agua –otro elemento icónico de las urbanizaciones acuáticas – representan como mínimo el 20% de la superficie de cada urbanización. Las dimensiones y diseños de los cuerpos

de agua responden a cada Master Plan. A modo de ejemplo, Nordelta posee una laguna central de 171 ha, que con el canal de acceso y la bahía supera las 220 ha; Villanueva prevé un total de 259 ha con destino a canales y lagunas; y San Sebastián 156 ha de lagunas artificiales.

Considerando la totalidad de las urbanizaciones en estudio, las superficies correspondientes a lagunas o canales artificiales arroja una cifra de 1822 ha, es decir que representa el 25 % de la superficie total de las urbanizaciones acuáticas.

Estas cifras dan cuenta de la magnitud y el impacto de las transformaciones producidas por estos emprendimientos urbanos dentro del área de estudio.

La Megaurbanización San Sebastián

Se localiza en el partido de Pilar, a 50 minutos de la Capital Federal accediendo por la Autopista Panamericana Ruta 9 -Ramal Escobar- y por la Ruta 25. El predio ocupa unas 1100 ha, de las cuales el 60% de su superficie está por debajo de la cota de 7.5 m snm, con un frente de 9 km sobre la ribera del Río Luján.

El Master Plan (Figura 2) de este emprendimiento define los accesos, el trazado de las calles y de los macizos donde se distribuyen 4550 lotes⁹ conformando 13 barrios; delimita las áreas comunes –deportivas y de esparcimiento- y demarca los canales y las 7 lagunas –que tendrán acceso desde las áreas comunes y desde 2200 lotes-. Cada área o barrio posee aproximadamente 350 lotes y cada lote tiene una superficie promedio de 900 m².

El proceso de desarrollo se plantea en cuatro etapas -en 2011 transitaba la cuarta- con un 85% de avance según se publica en su página web: tendría el 100 % de 10 barrios suscriptos, lo que significa alrededor de 3500 lotes vendidos. De lo observado en la imagen satelital del Google Earth de marzo de 2010 (Figura 3), para entonces se estaban completando obras de

movimiento de suelos, terraplenes, rellenos, excavaciones y refueros, la creación de canales, lagos y lagunas artificiales (156 ha) con su sistema de regulación interna y la conformación de los polders, trazado de calles, provisión de infraestructura y forestación.

La materialización del emprendimiento, se inició en el año 2006, y una vez finalizadas las obras, habrá requerido la movilización de unos 64 x 10⁶ m³ de suelo¹⁰.

Actores intervinientes en el desarrollo de urbanizaciones acuáticas

El proyecto urbanístico de San Sebastián estuvo a cargo del Estudio Robirosa - Beccar Varela - Pasinato en el año 2005, estudio responsable de más del 30% de los proyectos de urbanizaciones acuáticas en el área.

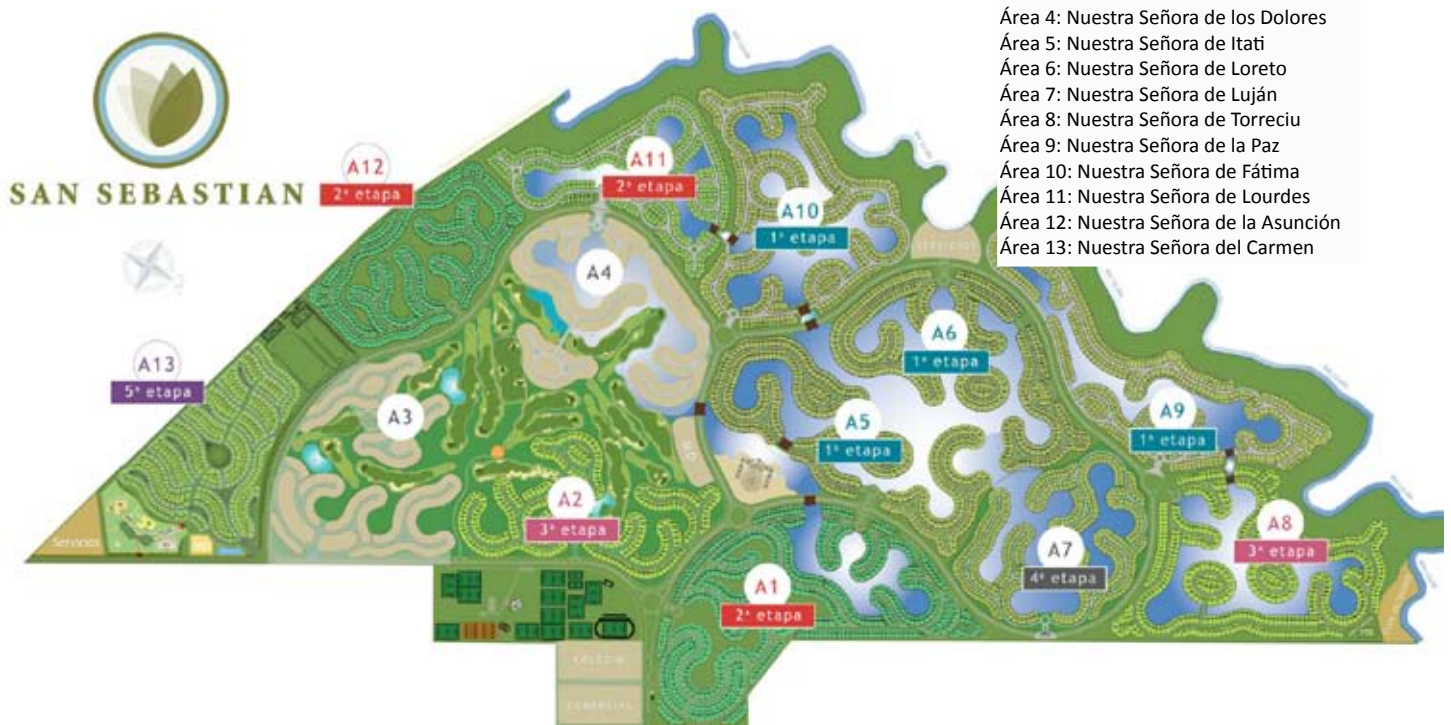


Figura 2. Plan Maestro de San Sebastián: Barrios y etapas de desarrollo

Figure 2. Master Plan of San Sebastián: Neighborhoods and stages of development



Figura 3. Delimitación de San Sebastián sobre imagen satelital Google Earth

Figure 3. Delimitation of San Sebastián on Google Earth satellite image

La empresa desarrolladora es EIDICO S.A. (Emprendimientos Inmobiliarios de Interés Común), experta en el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios, también dedicada a otros emprendimientos de inversión como forestación, ganadería, turismo y centros comerciales. Además de San Sebastián, está a cargo de la ejecución del 30% de las urbanizaciones acuáticas en el área de estudio, contribuyendo a su profunda transformación.

Para el desarrollo de sus emprendimientos utiliza la figura jurídica de fideicomiso¹¹, donde se involucra como inversores o beneficiarios a los futuros propietarios de lotes y/o viviendas en todas las etapas de la urbanización: desde su lanzamiento –ante la firma del contrato–, con un anteproyecto inicial, pasando por los trámites de aprobación del proyecto, hasta las obras que conciernen al desarrollo de los barrios incluyendo, en algunos casos, hasta la

ejecución de la vivienda¹².

La metodología que aplica la empresa es explicada por su socio director Jorge O'Reilly como: "...desarrollos al costo. Se trata de pequeños inversores que participan del negocio de transformar una fracción de tierra en una urbanización con infraestructura. Eidico asume el papel de organizador, representando a sus clientes desde el inicio de cada proyecto hasta la entrega del barrio terminado. Para eso negocia, contrata, dirige y supervisa la ejecución de todas las obras de infraestructura necesarias. Una vez diseñado el barrio y presupuestados sus costos para asignar un valor a cada lote, se realiza la convocatoria y se registra a los interesados. Sólo cuando reúne a todos se compra la tierra con la primera cuota que aporta cada uno de ellos y se comienza el desarrollo del barrio, que según el caso demora entre tres y siete años"¹³.

Con este sistema la empresa (fiduciaria) es administradora del emprendimiento (no la propietaria) y los inversores (beneficiarios del fideicomiso) son los que financian las obras que se desarrollan a medida que los suscriptores pagan sus cuotas. El sistema EIDICO se publicita en Internet a través de su sitio web¹⁴, allí se dan a conocer los proyectos, la nómina de emprendimientos en lanzamiento, en marcha y terminados; y el avance de la tramitación y de las obras de cada barrio¹⁵.

La comercialización de lotes se complementa a través de agentes inmobiliarios vinculados al sistema EIDICO, con valores que al año 2010 oscilaban entre los 20000 y 33600 dólares (lotes internos y perimetrales), y entre 24000 y 43000 dólares más cuotas (lotes frentistas a lagunas).

Marco legal y procedimiento de aprobación

El marco jurídico en la gestión del suelo urbano en humedales presenta 3 esferas: la urbanística-territorial, la ambiental y la gestión del agua¹⁶.

Como emprendimiento urbanístico destinado al uso residencial que posee cerramiento perimetral y acceso restringido, las urbanizaciones acuáticas pueden encuadrarse legalmente en las figuras de Club de Campo (CC) o Barrio Cerrado (BC), pero no hay una figura jurídica específica para ellas.

Desde lo urbanístico territorial, el Decreto Ley 8912/77 regula el ordenamiento territorial y uso del suelo y rige para todos los municipios de la provincia de Buenos Aires estableciendo, entre otras cuestiones, que el municipio es el responsable primario del ordenamiento de su territorio, y los procedimientos para aprobar planes y normas urbanísticas. Contiene además, una serie de artículos dedicados a la figura del Club de Campo (artículos 64º al 69º).

Por otra parte, y también a nivel provincial existen dos decretos, uno que regula específicamente los BC (Decreto 27/98), y otro (Decreto 9404/86) que establece los procedimientos de aprobación de ambas figuras. Los BC y los CC poseen diferencias conceptuales y de tramitación entre

sí, pero no se reflejan en sus resultantes morfológicas. Por otra parte, ninguna de las dos normas hace referencia a relaciones con cuerpos de agua ni a otro entorno que no sea el urbano.

El ámbito de aplicación de estas normas es, en primer lugar el municipio cuya normativa local determina si la zona es apta o admite la localización del emprendimiento. Si la zona es apta y el municipio está descentralizado, según el Decreto 1727/02, se prosigue allí el trámite de aprobación de UC en los aspectos urbanísticos, debiendo dar intervención a los ámbitos provinciales en los temas ambientales, y de gestión del agua, para la convalidación técnica final. Si el municipio no se encuentra descentralizado, o se requiere una modificación en la zonificación para admitir el emprendimiento, el trámite de aprobación (de la zona para su localización y del emprendimiento en sí) debe realizarse ante los organismos provinciales competentes: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura para los Clubes de Campo -según el DL 8912/77- y la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno para los Barrios Cerrados -según el Decreto 27/98-.

La cuestión ambiental está regulada a nivel nacional por la Ley General del Ambiente -Ley 25675/02-, y en particular por la Ley provincial 11723/95 de Protección Integral de los Recursos Naturales y del Ambiente que instrumenta la Evaluación de Impacto Ambiental -EIA- para este tipo de emprendimientos y para obras tales como embalses, presas y diques, entre otras. Es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible -OPDS- la autoridad de aplicación de esta ley y el que interviene en la EIA de las urbanizaciones acuáticas, de acuerdo a las incumbencias que establece tanto la Ley 11723/95 como la Resolución 29/09 que el propio organismo debió dictar ante la proliferación de estos emprendimientos que iniciaban sus obras de movimiento de suelos sólo con el aval municipal (y en algunos casos sin él).

El régimen ambiental provincial tiene su origen en las constituciones Nacional y Provincial del año 1994 cuyas normas se refieren a cuestiones básicas y generales como el derecho a un ambiente sano, al deber de preservarlo y a la obligación de recomponer el daño ambiental; y abordan aspectos insoslayables para la formulación de

políticas territoriales en humedales como: el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna¹⁷; el uso racional y sustentable de los recursos naturales; el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; la conservación de la diversidad biológica; la prevención de los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.

Uno de los objetivos de la Ley Nacional 25675/02¹⁸ es asegurar la conservación de la biodiversidad, que se deteriora o destruye con la instalación de las urbanizaciones acuáticas. Ese servicio ecológico propio de los humedales estaría protegido además, por la Ley Nacional 24375/94 que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica de la Cumbre de la Tierra Río '92, y por el Decreto Nacional 1347/97, que crea la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable¹⁹.

La gestión del agua en los términos en que se expresa Jouravlev (2003) implica cumplir con una serie de funciones: la aplicación de una legislación al respecto, la definición de las condiciones de acceso al recurso (otorgamiento de permisos, autorizaciones, instrumentos de uso y aprovechamiento), el control de la contaminación; la identificación, evaluación y monitoreo del recurso; el inventario, registro y catastro de usos y usuarios y la fiscalización de los aprovechamientos; elaboración de planes de recursos hídricos; la evaluación de proyectos y aprobación de obras y la administración de conflictos eventuales vinculados al uso del agua. Los aspectos que se relacionan con las urbanizaciones acuáticas están regulados por normas de distinta jerarquía, cuyas autoridades de aplicación a nivel provincial son la Autoridad del Agua (ADA) y la Dirección Provincial de Hidráulica. Los aspectos hídricos e hidráulicos están regulados, en principio, por dos leyes provinciales: la ley 6253/60 -reglamentada por decreto 11368/61- que rige sobre la protección de los cursos de agua y establece restricciones para su mantenimiento, y la 6254/60, que prohíbe los fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbano por debajo de la cota 3.75 IGN. Asimismo, la ley de

ordenamiento territorial, el DL 8912/77 establece la cesión de una franja de 50 m de ancho a contar de la línea de máxima creciente en los casos de cursos de agua y de 100 m medidos desde el borde en los casos de espejos de agua²⁰. El Código Civil, en diversos artículos, se refiere a los ríos y a su carácter público como bienes del Estado, a los efectos del escurrimiento superficial del agua, a la determinación de la línea de ribera, estableciendo cómo se delimitan los bienes públicos del Estado (2340°), y hasta dónde llegan los bienes privados que limitan con ríos (2577°); la obligatoriedad de dejar una calle pública -camino de sirga- junto a ríos o canales navegables (2639°) y prohíbe las alteraciones de los niveles del terreno que pudieran perjudicar a vecinos con terrenos de inferior cota de nivel (2653° y 2654°).

La ley provincial 11964/97 se refiere a la demarcación en el terreno; cartografía y preparación de mapas de zonas de riesgo; áreas protectoras de fauna y flora silvestres y control de inundaciones, y la observación de su cumplimiento a cargo de la Dirección Provincial de Hidráulica.

El Código de Aguas -ley 12257, que rige desde el año 1998, crea la Autoridad del Agua, siendo uno de los principales actores en el desarrollo de estos productos inmobiliarios, ya que interviene tanto en la aprobación de los proyectos de saneamiento hidráulico, como en la definición de la línea de ribera en los cursos de agua, reglamentada por la Resolución 705/07 del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos -MIVSP-.

El Comité de la Cuenca Hídrica del Río Luján creado en el año 1997²¹, está en funcionamiento y se aboca a la gestión de los recursos hídricos regido por la ADA. Dicho Comité, integrado por un representante de cada municipio incluido en el área geográfica, cuenta con asesoramiento de las áreas técnicas locales y regionales (INA, INTA), y participación activa del OPDS; es de carácter consultivo y participación esporádica, y no tiene incidencia en la aprobación de urbanizaciones acuáticas. Las dificultades del funcionamiento del Comité de Cuenca del Río Luján se relacionan con los distintos niveles de capacidad de los municipios para llevar adelante los nuevos roles que se les asignan, la fragmentación

de responsabilidades relativas a la gestión de los recursos hídricos en las áreas urbanas; la falta de liderazgo para convocar actores, participación pública y asistencia técnica para sugerir opciones de trabajo articulado; y la duplicación y superposición de funciones con mecanismos débiles e ineficientes de coordinación (Agoff, 2011).

Procedimiento de aprobación general y el caso de San Sebastián

De acuerdo al complejo marco jurídico expuesto, las UC pueden ser aprobadas si el predio se encuentra en zona apta para ese uso, y siempre y cuando se cumplan los requisitos básicos de aptitud hidráulica, impacto ambiental, provisión de servicios y equipamiento y las

cesiones correspondientes a espacios verdes y de circulación, acordes a la magnitud del proyecto en términos de densidad de población y ocupación del suelo.

El trámite de la factibilidad contempla dos instancias: al evaluar el anteproyecto se extiende la Convalidación Técnica Preliminar y al evaluar el proyecto definitivo, la Convalidación Técnica Final (columnas 2 y 3 de la Figura 4).

Una vez aprobado el emprendimiento en los tres aspectos referidos (urbanístico, ambiental e hidráulico) puede darse curso al trámite de aprobación de la subdivisión de las parcelas en Geodesia. Finalmente, las UC deben inscribirse en un Registro en la Subsecretaría de Asuntos Municipales²², como condición indispensable para proceder a la comercialización de las unidades funcionales generadas.

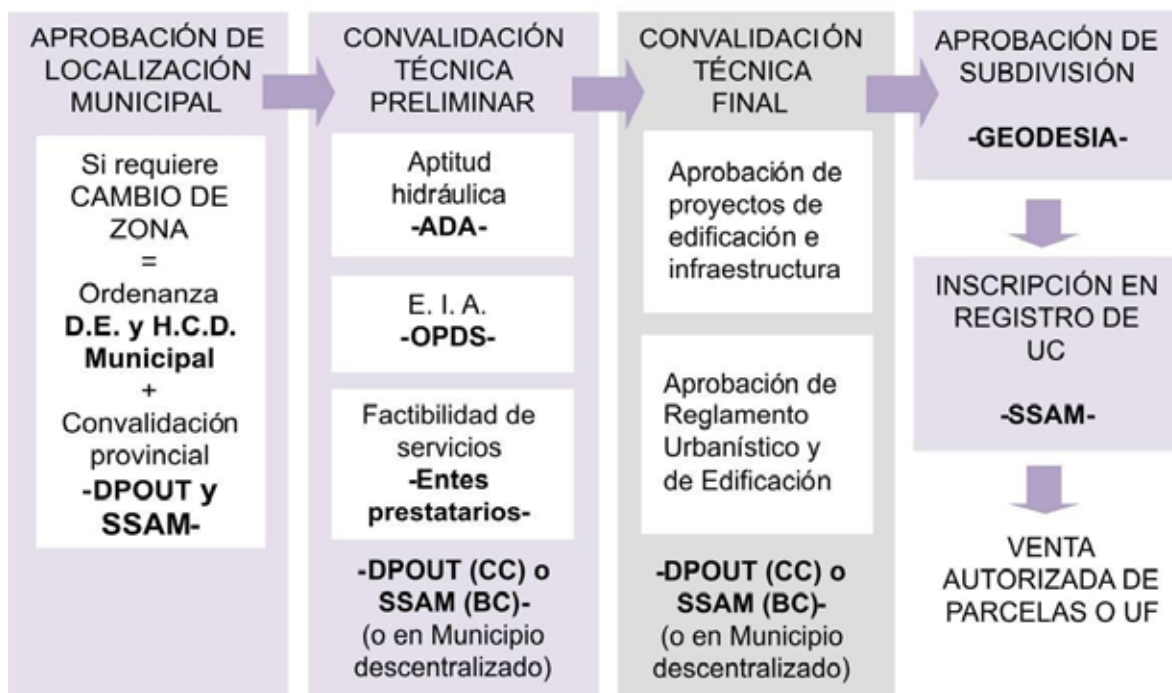


Figura 4. Procedimientos de aprobación de las urbanizaciones cerradas

Figure 4. Approval procedures for gated communities

Tramitación de San Sebastián

El emprendimiento San Sebastián, que encuadra en la figura de BC, debía cumplimentar en primer término la factibilidad de localización: es decir, que el uso estuviera admitido en la zonificación del Partido de Pilar.

Para la Zonificación según Usos vigente en el mencionado municipio –Ordenanza 10/85²³ al momento de solicitar la localización del emprendimiento, año 1998, el predio pertenecía al Área Rural, no admitiendo el uso residencial.

Para dar lugar a la solicitud, el Concejo Deliberante de Pilar sancionó una ordenanza modificatoria –Ordenanza 119/99- creando una Zona Residencial Extraurbana en las parcelas que involucran al emprendimiento, propiedad de la firma Sol del Pilar S. A.

De las 1100 ha, 900 estaban por debajo de la cota de inundación natural. Ante esta situación, la autoridad urbanística provincial y municipal disponían de herramientas para delimitar una línea de borde de urbanización²⁴ pero la práctica habitual del ordenamiento territorial no incluye realizar este tipo de determinaciones, y solo suele categorizar inmuebles completos remitiendo a la autoridad hidráulica para que establezca en una intervención residual, si cabe, alguna restricción (Pugliese & Sgroi).

No obstante ello, la ordenanza fue convalidada cinco años después (2004) por el gobierno provincial²⁵, con los condicionamientos que estableció la Autoridad del Agua, entre otros se certifica la aptitud hidráulica solamente al sector ubicado entre las cotas +6.00 IGN hasta +25.00m IGN (menos del 40% del predio) y a las zonas por debajo de esa cota corresponde una restricción de 100 metros contados a partir del borde superior del Río Luján, siempre que se efectúen obras de relleno aprobadas por la Dirección Provincial de Hidráulica; prohibiéndose dentro de la zona de restricción efectuar cualquier tipo de obra y variar el uso actual del suelo.

El cambio normativo -de excepción a la normativa vigente- habilita al cambio de uso del suelo rural a urbano, pero no surge de dicho cambio el permiso para la transformación del recurso suelo y la planicie de inundación del Río Luján mediante obras

de terraplenado, dragado y refulado, modificando las cotas de nivel y condiciones naturales de escurrimiento superficial²⁶.

Una vez cumplimentada la instancia de localización, San Sebastián debía obtener las factibilidades técnicas de los organismos provinciales competentes en cada tema.

Tres años después del cambio normativo que aprobara la localización y luego de denuncias efectuadas por vecinos de la zona sobre movimientos de suelos y obras de dragado y refulado sin autorización alguna, se inicia el trámite para la obtención del Certificado de Aptitud Hidráulica en Etapa de Factibilidad ante la Autoridad del Agua.

Paralelamente, la empresa desarrolladora comunicaba el inicio del trámite a través de su página web²⁷ en la Sección Información del Proyecto de junio de 2008, y que esperaban obtener la Prefactibilidad Hidráulica en los próximos días. En la misma publicación también informaba a los suscriptores del emprendimiento "Esta monumental obra se está llevando a cabo de manera muy exitosa. Hay que destacar que el clima nos está ayudando, porque al estar seco el campo, el trabajo es mucho más dinámico....Tenemos dividida la obra en dos contratistas, Pentamar S.A (Áreas 5 y 6) y Leymer S.A. (Áreas 9 y 10), que actualmente cuentan con gran cantidad de maquinaria en el campo, incluidas 2 dragas que se encuentran realizando las lagunas de las Áreas 6 y 10".

En el año 2008 el ADA delimita la Línea de Ribera del Río Luján en el predio²⁸ fijando una restricción (no la cesión que exige el DL 8.912/77) de 100 m a partir de dicha línea, dentro de la cual se prohíben construcciones de carácter permanente y la variación del uso del suelo.

La Resolución 256/09 de la ADA otorga permiso de uso esencialmente precario y revocable para ejecutar las obras hidráulicas que habían sido paralizadas a raíz de una medida cautelar ordenada por el Tribunal de San Isidro (atento la denuncia de la Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida –ADECAMI- c/Eidico S.A. s/Amparo por incumplimiento del procedimiento ambiental).

Esta autorización no significa compromiso alguno para la aprobación del loteo, previo

a ésta deberá contar con las Resoluciones aprobatorias de esta Autoridad correspondientes al abastecimiento de agua potable y al sistema de eliminación de excretas y con la aprobación de la Evaluación de Impacto Ambiental -EIA-, correspondiente al emprendimiento.

En la Figura 5 se muestran gráficos que forman parte del proyecto de saneamiento hidráulico presentado ante la ADA, donde se puede observar que "la meseta edificable" se prevé entre cotas que oscilan entre los 4.50 y los 5.70 m, siendo 7.5 m la cota que se considera de riesgo en referencia a las inundaciones producidas en el año 2002.

Pilar es uno de los 16 municipios de la provincia de Buenos Aires que tiene la atribución de aprobar las urbanizaciones cerradas que se tramiten en su jurisdicción

por haberse incorporado al Programa de Descentralización Administrativa, de acuerdo al Decreto 1727/02²⁹. En ese marco, el Municipio de Pilar le otorgó a San Sebastián la Declaración de Impacto Ambiental -DIA- mediante la Resolución 227/08. Se presume que este Municipio ha malinterpretado las atribuciones y condiciones que establece el decreto antes citado³⁰. De acuerdo al mismo los municipios pueden implementar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en Urbanizaciones Cerradas, pero no pueden hacerlo en aquellas que para su desarrollo requieran de construcción de diques y embalses porque en el Anexo II de la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N° 11723/95 dichas obras (diques y embalses) figuran dentro de la categoría a ser evaluada por la autoridad provincial.

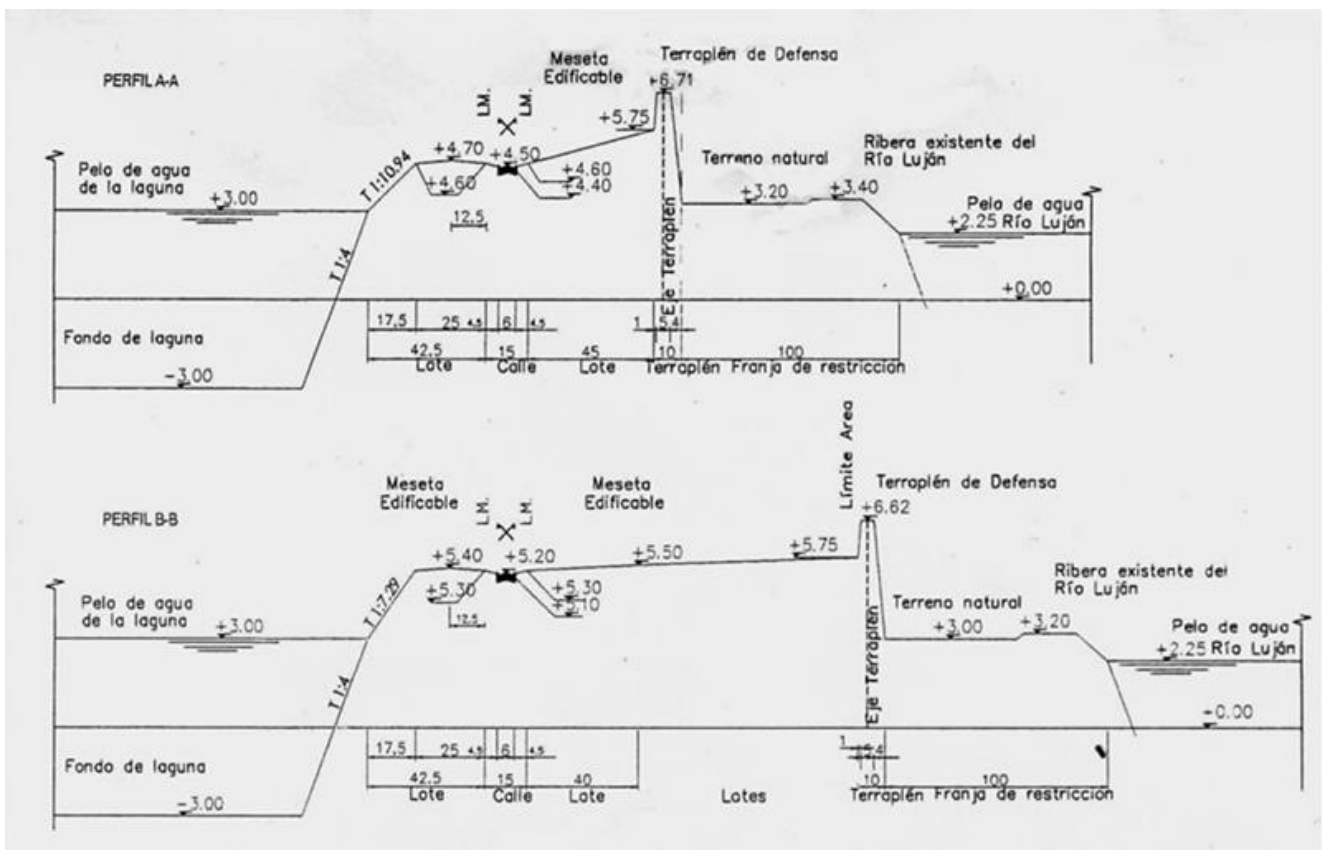


Figura 5. Perfiles del predio integrantes de la documentación presentada para la aprobación del Proyecto de Saneamiento Hidráulico de San Sebastián ante la ADA.

Figure 5. Estate profiles included in the documentation of the Hydraulic Sanitation Project at San Sebastián submitted to ADA approval.

Después de esa Declaración de Impacto Ambiental municipal -seguramente fue uno de los motivos- el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible –OPDS- dictó la Resolución 29/09 por la cual "...todo proyecto que conlleve una o más tareas u obras de tipo endicamiento, embalses y/o polders, dragados, refulados, excavaciones, creación de lagunas, derivación de cursos de agua, modificación de costas, desagües naturales, cotas en superficies asociadas a valles de inundación y cursos de agua o ambientes isleños, serán sometidas a Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental por la Autoridad Ambiental Provincial, en el marco del Anexo II. Item I de la Ley N° 11723".

En la práctica, esta resolución implica un cambio de rumbo en cuanto a criterios de aprobación para este tipo de emprendimientos, ya que el OPDS asume para sí la potestad de otorgar las Declaraciones de Impacto Ambiental en los casos en que esté comprometida una transformación drástica del territorio. Por otra parte, a partir de esta norma, el organismo provincial está a cargo de una "clasificación de áreas estratégicas tendiente a orientar el modo de ocupación del suelo, de manera de preservar las condiciones que conlleven a un desarrollo sostenible". Con respecto a esto último, "no parece que la existencia de esta norma haya provocado hasta ahora nuevos criterios de abordaje, al menos en relación con emprendimientos ubicados en la parte continental de los municipios del estudio. El organismo provincial sí emitió una Declaración aprobatoria del emprendimiento Ciudad del Lago, (actualmente denominado Puertos del Lago) de más de 1000 hectáreas al borde del río Luján³¹. En otros casos directamente su intervención fue omitida" (Pugliese & Sgroi, *op. cit.*).

En el marco del Programa de Descentralización Administrativa antes citado, el municipio de Pilar le otorgó a San Sebastián la Convalidación Técnica Preliminar –Prefactibilidad- mediante la Resolución 086/09. En el art. 3º dicha Resolución se condiciona al cumplimiento, entre otras exigencias, de:

- la cesión de calles perimetrales y de una franja de 50 metros (que establece el art. 59º del DL 8.912/77) ;

- la cota de arranque de construcción bajo ningún aspecto podrá ser inferior a +8.50 IGN;

- la presentación de un plano en escala adecuada y legible donde se indique la demarcación de la línea de ribera de creciente máxima superpuesta con la geometría y loteo de los barrios involucrados, aprobado por el organismo provincial de aplicación³².

A la fecha de cierre de este estudio (2010) no había sido otorgada la aprobación definitiva del proyecto de saneamiento hidráulico. En el proyecto presentado se pudo observar que la meseta edificable se prevé entre cotas que oscilan de los 4.50 y los 5.70 m (Figura 5), muy por debajo de los +8.50m exigidos por la Municipalidad de Pilar.

En la etapa de convalidación técnica final o Factibilidad definitiva, se verá como se zanja esa diferencia: si prevalece lo avalado por la Dirección de Hidráulica o lo exigido por el Municipio.

A la fecha de esta investigación, la instancia de aprobación alcanzada por el mega emprendimiento San Sebastián es la Factibilidad Técnica Preliminar (segunda columna de la Figura 6), destacando que, de acuerdo al artículo 6º del Decreto 9404/86 que regula la aprobación de UC: "El otorgamiento de la convalidación técnica preliminar no implica autorización para efectuar ningún tipo de obras ni para formalizar compromisos de venta".

En este caso, como en la mayoría de las urbanizaciones que se desarrollan bajo la figura de fideicomiso, no se cumple con esta norma, ya que las parcelas se encuentran vendidas desde el inicio mismo del emprendimiento: antes de las obras de movimiento de suelo y, según el propio desarrollador, aún antes de la compra del predio original.

Situación legal del emprendimiento

En este punto, más allá de las etapas de aprobación alcanzadas -que no condicen

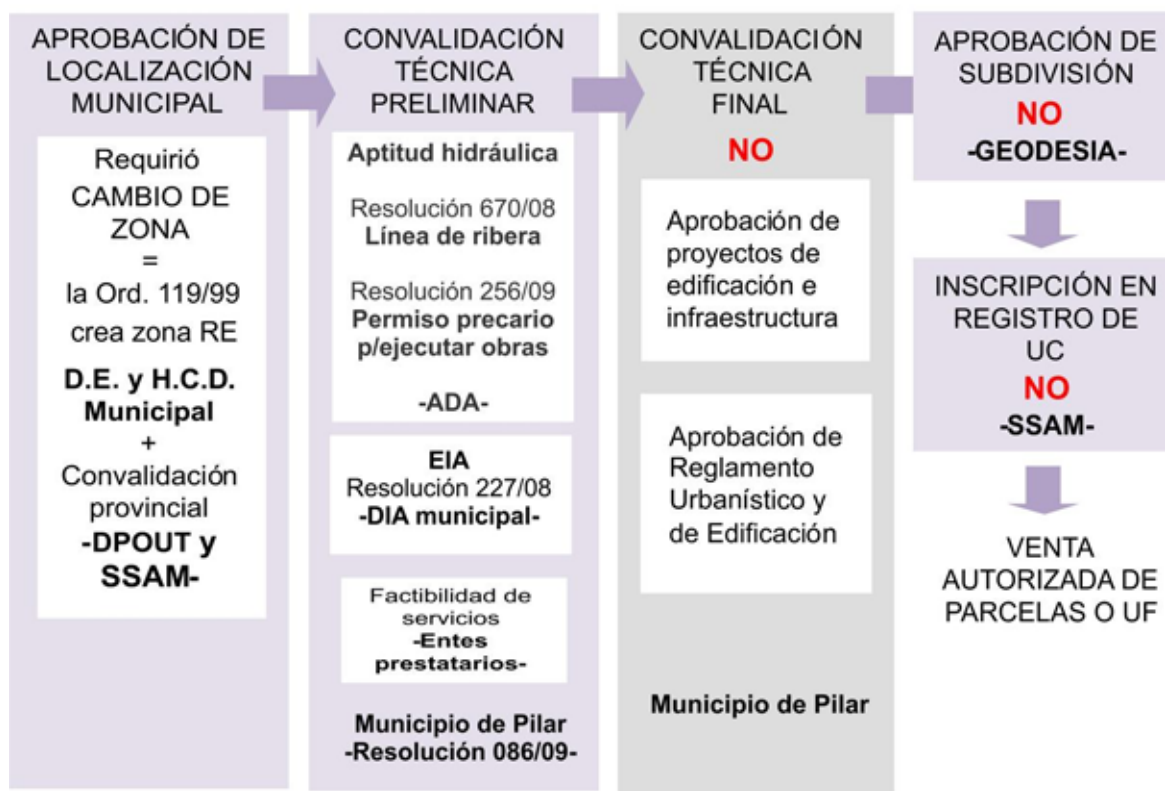


Figura 6. Esquema síntesis del procedimiento y estado de aprobación de San Sebastián

Figure 6. Schematic summary of the procedure and approval status of San Sebastián

con el avance de obras-, se plantean algunas consideraciones acerca del cumplimiento por parte de San Sebastián de las normas que regulan distintos aspectos involucrados en las urbanizaciones acuáticas.

Los mecanismos legales y de control de subdivisiones y fraccionamiento a través del DL 8912/77 y del DL 9078/78 y su modificatorio DL 9240/79, son eludidos por los desarrolladores de las urbanizaciones acuáticas mediante la figura del fideicomiso.

El DL 9078/78 y su modificatorio 9240/79 regulan la publicidad que se realice para promover la venta de tierras provenientes de subdivisiones o mensuras, loteos o fraccionamientos ubicados en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, ya sea en forma particular o remate, y establecen que deberá contar con la previa aprobación

de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas.

Con la figura de fideicomiso, se promueve el loteo encubierto, ya que se lo encuadra como un contrato entre partes, con el "compromiso" de desarrollar un proyecto urbanístico -en determinado plazo y bajo determinadas condiciones- entre todos los "organizadores" y los "suscriptores o pequeños inversores", sin hacer mención de la subdivisión de la tierra en futuros lotes urbanos.

Se formaliza una especie de contrato -de obras y otros beneficios-, con plazos y garantías, antes de haber obtenido aprobación alguna de localización o admisión del uso en la zona, y menos aún la subdivisión en lotes urbanos, lo cual dificulta la posibilidad de retrotraer la situación a la de origen en caso de probar que el emprendimiento que se promueve origine daños a terceros o al ambiente.

En la figura de fideicomiso³³ no existe correlación o concordancia entre el fin perseguido por las partes al celebrar el contrato y el medio jurídico empleado. Esto nos introduce en el campo de los denominados "negocios indirectos", es decir, aquellos que, para obtener un determinado efecto jurídico, emplean una vía transversal u oblicua, o donde las partes se valen de figuras típicas del derecho pero las utilizan para alcanzar un fin distinto al que previó el legislador al diseñar la norma.

El fideicomiso como negocio indirecto se asemeja al negocio simulado o fraudulento, la diferencia está en que mientras en el negocio fiduciario no es de su esencia que el fuero interno subyacente sea secreto, aunque esto es lo que normalmente ocurre, en el negocio simulado, en cambio, su cara interna nunca se exhibe porque es de su esencia que algo oculto debe tener. En ambos supuestos existe un punto de coincidencia: que mediante un procedimiento indirecto se procura conseguir fines que no pueden alcanzarse por la vía directa (Soler *et. al.*, 2000).

En cuanto a la Ley 6253/60 que prohíbe variar el uso actual de la tierra en la zona de restricción –en este caso de 100 m- se observa que dicha franja se encuentra visiblemente alterada por las obras de terraplén de defensa sobre la ribera del Río Luján. En el mismo artículo (3º) establece que sólo se permitirá ejecutar obras y accesorios que sean necesarias para su actual destino o explotación.

En el marco de lo establecido por los artículos 14º, 41º y 43º de la Constitución Nacional y 29º y 39º de la Provincial, el Dr Capparelli representante de la Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida -ADECAVI- promueve una acción de amparo contra EIDICO S.A. por daños al medio ambiente, ante el Tribunal en lo Criminal Nº 5 del Departamento Judicial de San Isidro. Acto seguido, el Tribunal solicita a la ADA que tome medidas de rigor respecto al emprendimiento denominado San Sebastián, en relación al Certificado de Aptitud Hidráulica en Etapa de Factibilidad, suspendiendo las obras que se estaban ejecutando en el emprendimiento. En la resolución de amparo en el caso San Sebastián³⁴ deja claramente en evidencia que no existía una sola autorización de todas

las necesarias. El tribunal dice que: "En el caso en estudio, no debe perderse de vista que estamos frente al desarrollo de un emprendimiento inmobiliario de una magnitud descomunal... Por tanto, el régimen de aprobación del mismo quedará sometido a mayores requisitos, por lo que el celo que debe ponerse en la observancia de los mismos debe ser aún mayor".

Esta medida fue levantada cuando la ADA dicta la Resolución 256/09 otorgando la Prefactibilidad Hidráulica, mediante la cual obliga al permisionario a informar inicio y finalización de las obras construidas en virtud de un permiso esencialmente precario y revocable. Este formato de acto administrativo supone como mínimo rehuir responsabilidades políticas respecto del cumplimiento del conjunto de la normativa territorial provincial.

Queda claro que en los amparos como en las acciones civiles ordinarias que intentó ADECAVI en otros casos, no se logra poner en discusión el fondo de la cuestión, que remite a las formas de ocupación y uso de los espacios ecológicamente estratégicos y las prácticas de este segmento de los desarrolladores inmobiliarios. La simple acreditación formal de haber cumplido con procedimientos establecidos alcanza para derribar los argumentos de los demandantes.

Respecto de la admisión del uso residencial extraurbano en el predio mediante la Ordenanza 119/99, la aprobación del proyecto conforme dicho uso estaría condicionado a la ocupación del porcentaje del predio que –al momento de admisión del uso- estaba por encima de la cota inundable, es decir los 7.5 m snm (o mejor aún, por encima de los 8.5 m IGN que estableció el municipio en su Resolución 089/09). Las drásticas transformaciones producidas en la totalidad del predio (en el escurrimiento natural, en la afloración de las napas freáticas, en la generación de lagunas y terraplenes) y el master plan con sus más de 4000 lotes frentistas a lagunas y canales que se exhibe en la página web de los desarrolladores y promotores, dan cuenta del incumplimiento de la Ley de conservación de los desagües naturales 6253/60 y de la 6254/60 (de construir

por sobre la cota inundable) y sobre la misma Ordenanza 119/09 en cuanto a la superficie que se podía urbanizar y en qué condiciones.

La aplicación conjunta o integral de las leyes de más de 30 años de vigencia debería ser suficiente en la protección de los recursos suelo y cursos naturales de agua. Las exigencias establecidas por la Resolución Municipal 086/09 respecto a:

- la cesión de una franja conforme el art. 59º del DL 8912/77 a partir de la línea de máxima creciente, en total concordancia con los criterios de conservación de desagües naturales de la ley 6253/60,
- al tratamiento del humedal existente en el valle de inundación que queda incluido en el emprendimiento,
- la certificación por parte del organismo provincial competente de la cota de anegamiento del Río Luján que permitan la determinación de la cota de construcción que no debiera ser inferior a +8.50 m IGN, y responder a criterios de hidrología urbana y no rural, entran en contradicción con los avances de obra que transgreden o simplemente ignoran dichas exigencias y condicionamientos, como si las obras de ingeniería hidráulica pudieran dar respuesta a la demanda de naturaleza "a medida" que la naturaleza del humedal no puede satisfacer, mediante obras de saneamiento.

Lo que se observa en síntesis, es una profunda contradicción entre las normas generales –que declaran la necesaria preservación de los cursos naturales- y las normas específicas o resoluciones que implican la alteración categórica de los mismos. En las primeras la lógica nos lleva a interpretar que la ocupación en humedales o en la ribera del río es inadecuada salvo que exista una "imperiosa necesidad" de antropización³⁵; y en las segundas, la aprobación de obras ingenieriles de dimensiones monumentales para la instalación del emprendimiento nos indican que todo es posible (Pugliese & Sgroi, *op. cit.*).

CONCLUSIONES

El carácter conflictivo de este tipo de emprendimientos remite básicamente a dos cuestiones centrales, por un lado la condición de bajos e inundables –y por lo tanto no urbanizables- que originalmente poseen los predios afectados, y por otro el rol que paradójicamente juega el agua como principal recurso de venta por su valor paisajístico como lagunas o canales artificiales, y a veces por su conexión con cursos de agua naturales. El problema en conjugar las condiciones de base con las resultantes de la producción de estas particulares formas de hábitat residencial está en sus mediaciones, pues para ello se produce la transformación permanente de los valles de inundación natural de ríos y arroyos y la destrucción de la biodiversidad propia de ecosistemas ciertamente frágiles mediante obras de drenaje, dragado y refulado.

Frente a esta racionalidad, la estanqueidad con que opera cada uno de los organismos de aprobación y control en la producción de suelo urbano, alimentan un sistema de tramitación que resulta opaco y escaso en materia de reglas capaces de inducir a los desarrolladores a revisar la lógica de los productos ofrecidos.

Sin embargo el riesgo más importante se encuentra aún latente y no está suficientemente dimensionado. La drástica alteración del escurrimiento superficial a partir de los cambios en la topografía de la cuenca baja por la sucesión de emprendimientos hace suponer una mayor vulnerabilidad a las inundaciones a nivel micro-regional como resultado del taponamiento ejercido por el sistema de polders y terraplenes que aíslan a estos barrios del entorno inmediato y por la pérdida de la capacidad reguladora de los humedales cada vez más disminuidos en su superficie y funciones. Vale señalar que los taludes perimetrales que separan a estas urbanizaciones de los barrios aledaños que forman parte de la ciudad abierta alcanzan alturas muy por encima de la cota del terreno natural, llegando en algunos casos a diferencias de entre 6 y 8 m (Figura 7).



Vista desde el exterior
del emprendimiento

Vista desde el interior
del emprendimiento

Figura 7. Talud perimetral Barrio El Cantón, Partido de Escobar. Fuente: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2008

Figure 7. Artificial levee at the perimeter of neighborhood El Cantón, Partido de Escobar. Source: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2008

El caso de San Sebastián es un claro ejemplo de esto. Malagnino (2011) muestra que debido a las obras llevadas a cabo por el emprendimiento, la llanura de inundación del Río Luján en esa sección fluvial pasó de un ancho inicial de 4.593 m a 2.573 m, con una disminución del orden del 44%.

La ausencia de criterios regionales para el abordaje de problemáticas relacionadas al manejo de los recursos naturales o la gestión de conflictos en cuencas hídricas altamente antropizadas pone el eje en los desvaríos de las políticas de ordenamiento del territorio. Y en ese sentido, la evaluación "uno a uno" de los proyectos inmobiliarios sin la adecuada ponderación del conjunto a lo largo de la cuenca –lo que se constata como práctica regular en las administraciones municipal y provincial- resulta uno de los flancos más críticos del problema.

Lo hasta aquí planteado permite afirmar que la mecánica desplegada por las empresas

y su manifiesto oportunismo en el manejo de las debilidades del sistema de aprobaciones, sumado a un contexto de labilidad del sector público frente al embate urbanizador; revelan un panorama desalentador sobre las formas, los mecanismos y efectos en que se produce la periferia de la gran ciudad.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo recoge algunos resultados de la investigación "Urbanismo privado y gestión del suelo sobre humedales de la cuenca baja del Río Luján" Programa de Incentivos a la Investigación (Código H598). Departamento de Geografía. FAHCE. Universidad Nacional de La Plata. Período Enero de 2011 - Diciembre de 2014.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agudelo Patiño, L. 2001. Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio. Huella ecológica y ecosistemas estratégico en Medellín-Colombia. En: III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gijón (España), 3 a 6 de julio de 2001.
- Agoff S. 2011. La conformación del Comité de Cuenca del Río Luján. En: Isuani F. (ed) Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario. Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo. Buenos Aires. Argentina: 323-363
- Calegari De Grosso L. 2007. Aplicaciones históricas y actuales del artículo 2369º del Código Civil sobre el camino de sirga (doctrina). <http://www.porlareserva.org.ar/DoctrinaArt2369.htm>
- Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible. Provincia de Buenos Aires.
- Fernández L. Expansión urbana y sus impactos en los servicios ecológicos en la cuenca del río Luján. En: Pintos P & Narodowski M (Coord) *La Privatopía Sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*. Coedición UNLP – Imago Mundi, Buenos Aires, Argentina: 67-83
- Fernández S, Kochanowsky C & SgROI A. 2010. Gestión del suelo urbano en los humedales metropolitanos: Una aproximación a la regulación de las urbanizaciones cerradas polderizadas –UCP- en la cuenca baja del río Luján. *Ponencia IX Jornadas de Investigación en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencia*. UNL, Santa Fe: 16 p
- Isuani F. 2010. *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)*. Tesis de doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina: 259 p http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2989/2/Los_caminos_de_la_debilidad_Fernando_Isuani.pdf
- Jouravlev A. 2003. *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. CEPAL, Naciones Unidas, Serie recursos naturales e infraestructura 66: 72 p

- Malagnino C. E. 2011. Geomorfología y peligrosidad geológica en el valle del Río Luján y el impacto de las modificaciones antropogénicas sobre su planicie de inundación.
http://es.scribd.com/fullscreen/55755823?access_key=key-c4wz2jzmrj5ijththly
- Muñoz F. 2007. Paisajes ateritoriales, paisajes en huelga. En: Nogué J (Ed) *La construcción social del paisaje*. Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, SL: 216 p
- Pereyra E. 2009. La política del agua en la provincia de Buenos Aires: las tensiones de la gestión en perspectiva histórica. *5º Congreso Argentino de Administración Pública*. San Juan, 27 a 29 de mayo de 2009: 26 p
- Pugliese L. 2009. Silenciosas transformaciones urbanas en la periferia. Buenos Aires, Fundación Metropolitana, *Informe digital metropolitano 60*
<http://metropolitana.org.ar/newsite/paginas-con-full-content/publicaciones/idm/>
- Pugliese L & Sgroi A. 2011. La legalidad formal. El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo. En: Pintos & Narodowski (Coord) *La Privatopía Sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*. Coedición UNLP – Imago Mundi, Buenos Aires, Argentina: 123-163
- Ríos D. 2005. Planificación urbana privada y desastres de inundación. Las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre, provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Toluca, México, 17 (5): 63-83
- Sabsay D. 2003. *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad. Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable*.
<http://www.farn.org.ar/docs/art12.pdf>

ANEXO: NOTAS

¹ La urbanización remite a un tipo de urbanización banal del territorio donde los elementos que se conjugan para dar lugar a un paisaje concreto pueden ser repetidos y replicados en lugares muy distantes tanto geográfica como económicamente.

² Según un estudio sobre urbanizaciones cerradas en la RMBA (DPOUT, 2007), las urbanizaciones cerradas ocupaban unos 320 km² en 2007, aunque sólo el 42% de esa superficie había sido efectivamente urbanizada a la fecha. Por otra parte, esa superficie urbanizada conformaba un universo de unas 110000 parcelas "urbanas", de las cuales unas 60000 tenían construcciones. Por lo anterior, se estima que algo así como un cuarto de toda la superficie habilitada estaba efectivamente ocupada (Pugliese, 2009).

³ La ficha técnica recoge los siguientes datos: ubicación (en el municipio, indicando vías de acceso), nomenclatura catastral del predio, plan maestro, denominación comercial y magnitud del emprendimiento (tanto en superficie como en número de lotes), estado de ejecución (en proyecto, en obra o en funcionamiento), trámite de aprobación, encuadre urbanístico/ ambiental /legal, movimiento de tierra en m³ (realizados o a realizar), la superficie destinada a espacio verde comunitario y a cursos o espejos de agua, valor de la tierra antes de la intervención y valor de los lotes -internos o frentistas a cursos de agua- o de las viviendas que se comercializan, (costos de inversión inicial y final), modalidad de promoción del emprendimiento, desarrolladores y mecanismos que permiten su concreción.

⁴ Definidos así por asegurar el flujo sostenible de bienes y servicios ecológicos con los que proveen a las ciudades. Se tienen en cuenta parámetros que contribuyan a la conservación de la biodiversidad, los bienes y servicios ecológicos, y a la construcción de un paisaje cultural (Agudelo Patiño, 2002).

⁵ Reserva Natural del Pilar, Reserva Provincial de Usos Múltiples Río de Luján, Reserva privada Lalo Mandojana, Reserva Privada El Talar de Belen, Reserva privada Club Náutico Escobar y Reserva Nacional Otamendi.

⁶ Se trata de la Reserva Privada Raúl "Lalo" Mandojana, ocupada en su totalidad por el Barrio El Casal.

⁷ Se distribuyen de la siguiente manera: 1 en Campana, 1 en Pilar, 13 en Escobar y 39 en Tigre.

⁸ Para la identificación de urbanizaciones acuáticas dentro del área de estudio se ha tomado como fecha de corte el mes de julio de 2010, por lo cual no se han tenido en cuenta los nuevos desarrollos anunciados o habilitados desde entonces.

⁹ El número de lotes no es el definitivo. En cada uno de los planos que se presentaban en la web aclaraba: "Este croquis es ilustrativo y podrá sufrir modificaciones al ajustarse el proyecto".

¹⁰ Datos suministrados por personal técnico del emprendimiento, responsable de las tareas de movimiento de suelos y refulados (Fuente: Relevamiento de campo Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial –DPOUT- / Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible –OPDS-, 2007).

¹¹ El fideicomiso, regulado en la Argentina por la ley 24.441, es un contrato que acompaña financiamientos, estructuración de desarrollos inmobiliarios, administración, reestructuraciones de deuda, proyectos de inversión y mecanismos para el fortalecimiento de garantías y acuerdos, entre otras aplicaciones.

¹² Pulte Homes, Empresa estadounidense que construye viviendas y las entrega terminadas, listas para ser habitadas. Es un sistema similar al que “llave en mano”, que ofrece además de sistemas de financiación garantía escrita avalada por Pulte Homes Inc., con servicio de posventa.

¹³ Extraído de la nota “Crecer con Fideicomisos al costo” en el Suplemento Countries de La Nación. Sábado 7 de abril de 2007.

¹⁴ www.eidico.com.ar

¹⁵ Hasta hace poco esa información era pública, actualmente requiere registrarse como usuario.

¹⁶ Para una profundización de esta temática consultar Pugliese & Sgroi (2012).

¹⁷ Art. 28º de la Constitución Provincial de 1994.

¹⁸ Inciso f) del Art. 2º de la Ley Nacional 25675/02.

¹⁹ La Resolución 260/03 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: su Anexo I contiene el Reglamento de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO).

²⁰ Art. 59º del Decreto Ley 8912/77

²¹ Resolución del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires 285/97 (Carta Orgánica).

²² El Decreto Provincial 1636/08 crea en la Subsecretaría de Asuntos Municipales el Registro de Urbanizaciones Cerradas UC (CC y BC) inscripción a cumplimentar por el municipio u organismo provincial que otorgue la convalidación técnica final.

²³ Ordenanza 10/85

²⁴ Entre otras, la Ley 6253 asigna al "plan regulador" la potestad de definir la línea de borde de urbanización y la más reciente Ley 11964 llamada de "Normas sobre demarcación en terreno; cartografía y preparación de mapas de zonas de riesgo, áreas protectoras de fauna y flora silvestres y control de inundaciones" ratifica ese criterio.

²⁵ Ordenanza 119/99 tramitada por expedientes municipales 4089-9930/98 y N° 4089-5030/03- fue convalidada por el Decreto Provincial N° 607/04

²⁶ Expediente 2400-4568/07: informe de fs. 57/58 de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de fecha 28/03/08, titulado "Informe sobre cumplimiento de normas urbanísticas y legislación complementaria por parte de los recurrentes"

²⁷ Extraído de www.eidico.com.ar: Eidico, "Información de interés general, emprendimiento San Sebastián, junio de 2008". La firma ha cesado de publicar los informes en la página de libre acceso.

²⁸ Resolución 670/08

²⁹ El Decreto provincial 1727/03 crea el sistema de Descentralización Administrativa para la aprobación de urbanizaciones cerradas, y otorga atribuciones a los municipios que cumplan determinadas condiciones, para que el trámite de convalidación técnica preliminar y final que instrumenta el Decreto 9404/86, se desarrolle en el ámbito municipal, dando intervención a los organismos provinciales sólo en la aprobación de las obras de saneamiento hidráulico y de la subdivisión.

³⁰ El Decreto 1727/02 (de descentralización administrativa) entre las condiciones que exige para poder delegar las atribuciones de aprobación de urbanizaciones a los municipios, es que éstos cuenten con un "área destinada a efectuar las evaluaciones ambientales pertinentes" e incorporen un procedimiento de audiencias públicas donde se asegure la participación y la opinión de la comunidad sobre los emprendimientos de urbanizaciones contempladas en el presente, como etapa previa al otorgamiento de la factibilidad.

³¹ Disposición N° 4525/10 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible -OPDS- .

³² El art. 3º del Certificado de Convalidación Técnica Preliminar otorgado por Resolución 086/09 de la Secretaría de Planeamiento, Catastro, Gestión y Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Pilar, obra a fs. 160 del expediente 4089-2436/09 y puede consultarse en <http://www.delriolujan.com.ar/planescobar2.html>

³³ Soler, Carrica, Nieto Blanc & Moreno Gurrea. 2000. Fideicomiso sus aspectos jurídicos y tributarios. Extraído de <http://www.soler.com.ar/especiales/fid001.htm>

³⁴ Causa Adecavi c/ Eidico S.A. Tribunal en lo Criminal N° 5 del distrito judicial de San Isidro. La sentencia se dicta inmediatamente después de la audiencia de partes realizada el 7 de mayo de 2008.

³⁵ Texto de la Ley 6253/60 de preservación de los desagües naturales.