

# **Planificación urbana privada y desastres de inundación: las urbanizaciones cerradas polderizadas en el municipio de Tigre, Buenos Aires**

DIEGO MARTÍN RÍOS\*

## *Abstract*

*Given the increase and consolidation of the socio-spatial differences in the urban expansion in the metropolitan region of Buenos Aires during the last decade of the 20<sup>th</sup> Century, we try to characterise and analyse the privatisation process of the urban planning manifested in the expansion of closed urbanisations or private settlements. In particular, we look at an area of the continental sector in the municipality of Tigre that, like other zones, has been turned into polder. In this way, disasters, more specifically flooding, are analysed with the social theory of risk.*

*Keywords: private settlements, closed urbanisations, Nordelta, private urban planning, socio-spatial.*

## **Resumen**

Ante el aumento y la consolidación de las diferencias socioespaciales en la expansión urbana de la región metropolitana de Buenos Aires durante la última década del siglo pasado, se busca caracterizar y analizar en este texto el proceso de privatización de la planificación urbana manifestado en la expansión de las urbanizaciones cerradas o asentamientos privados, en particular un área del sector continental del municipio de Tigre, que está, como otras zonas, polderizada. Así, los desastres, específicamente las inundaciones, son también abordados desde la teoría social del riesgo.

**Palabras clave:** asentamientos privados, urbanizaciones cerradas, Nordelta, planificación urbana privada, socioespacial.

\* Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Correo-e: [diegomrios@hotmail.com](mailto:diegomrios@hotmail.com).

## Introducción

Los cambios políticos llevados a cabo durante la década de los años noventa en la Argentina (reforma del Estado, desregulación económica, privatización de servicios urbanos básicos, etc.) generaron significativas transformaciones socioespaciales. Del mismo modo, se hizo evidente el peso creciente de los actores internacionales en la participación en las actividades financieras, provisión de servicios (compañías privatizadas) y en las operaciones inmobiliarias y del mercado de tierras. Las consecuencias de los cambios políticos no sólo redujeron la participación estatal, sino que fortalecieron el papel del sector privado tanto en la economía como en la producción de los ámbitos urbanos (Pírez, 2002).

En este contexto, la notable suburbanización de los sectores medio-altos y altos a partir de la pronta expansión de urbanizaciones cerradas (UC)<sup>1</sup> en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) –véase el mapa I– se ha cristalizado en uno de los exponentes más nítidos del desarrollo de la privatización de la planificación urbana.

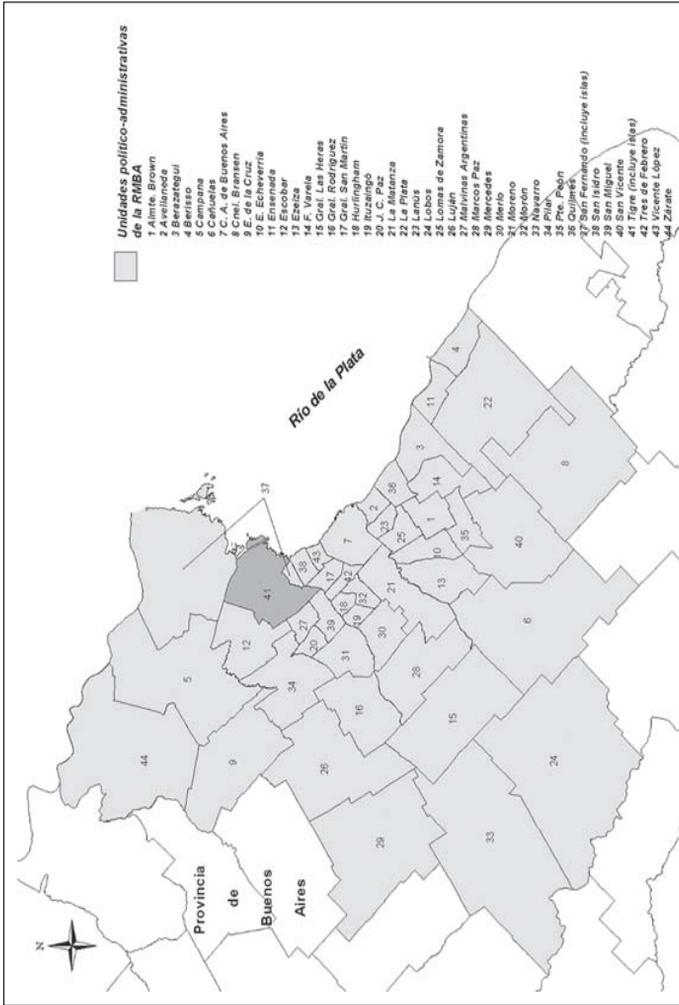
Este trabajo busca caracterizar y analizar el proceso de privatización de la planificación urbana manifestado en la expansión de las UC en la RMBA, para lo cual se toma como caso un área del sector continental del municipio de Tigre.<sup>2</sup> La elección de este caso está asociada al fuerte impulso que ha tenido dicho proceso en el área y, al mismo tiempo, por las especificidades que este último presenta: la *polderización*<sup>3</sup> de gran parte de las UC y la

<sup>1</sup> Se entiende por urbanizaciones cerradas (UC) los asentamientos privados que se construyen fuera de la red pública de la ciudad (Pírez, 2000), que se encuentran físicamente separadas por alguna frontera material (perímetro bien delimitado por algún tipo de cerramiento), sobre la base de la producción privada de los servicios urbanos dentro de su territorio, y que ofrecen a sus residentes un conjunto muy amplio de servicios (seguridad, recolección de residuos, etc.) y actividades que normalmente son proporcionadas en las ciudades (recreación, educación, etc.). Son consideradas UC las siguientes denominaciones que se utilizan en el mercado inmobiliario en Argentina: club de campo o *country club*, barrio cerrado, mega-UC o ciudades-pueblo, *country náutico*, clubes de chacras o estancias cerradas. Las denominaciones club de campo y barrio cerrado son las únicas definidas en la normativa vigente (Decreto-Ley provincial núm. 8912/77 y Resolución núm. 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, respectivamente).

<sup>2</sup> El municipio de Tigre también está conformado por un sector de islas del Delta del Paraná.

<sup>3</sup> Las polderizaciones están constituidas por terraplenes o diques perimetrales rellenos con tierra o lodo utilizando distintas técnicas para que los sedimentos decanten y el agua sea expulsada del predio, lo que protege de algunas inundaciones. No obstante, pueden ser sobrepasadas o erosionadas por inundaciones históricas, como es el caso

Mapa I  
Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)



Realizado por: Lic. Diego Ríos en base a cartografía digital del Centro Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001, INDEC

propuesta del manejo de desastres de inundación (a partir del ejemplo de la evaluación de impacto ambiental –EIA– de la *Mega-UC Nordelta*).

Precisamente, a través de la expansión de las UC no sólo se ven profundizados los procesos de privatización de la planificación urbana, sino también los del manejo de desastres de inundación, y en consecuencia se amplían notoriamente las diferencias entre los que habitan las UC polderizadas y los pobladores de los alrededores (de mayor antigüedad comparativa en el área).

En este estudio se abordan los desastres desde la *teoría social del riesgo*. Esta teoría concibe el riesgo como una construcción sociohistórica basada en la determinación de lo que la sociedad considera en cada espacio-tiempo como *normal* y *seguro*. De acuerdo con Beck (1992) y Giddens (1993), entre otros teóricos sociales, la noción de riesgo se relaciona con la probabilidad de resultados imprevistos o de consecuencias perjudiciales no buscadas, que se derivan de decisiones, omisiones o acciones de los actores sociales. En ocasiones esos resultados actualizan el grado de riesgo existente en una sociedad a través de los desastres. Desde este marco teórico-conceptual, se reemplaza la idea de desastre como algo anormal que se presenta en una sociedad ajustada y equilibrada por una visión del desastre como un *momento* concreto de lo normal, un aspecto de la vida cotidiana de esa sociedad. Esta idea sustituye a aquellas asociadas con situaciones imprevistas surgidas como resultado de un acto divino, fortuna o fatalidad (Giddens, 1993).

El grado de riesgo frente a los desastres naturales depende de la intensidad probable del peligro y los niveles de vulnerabilidad social existentes. En este sentido, tanto el riesgo como su actualización, el desastre, se presentan como producto de la coexistencia de la peligrosidad y de la vulnerabilidad social (Lavell, 1996).

La *peligrosidad* o amenaza se refiere al potencial peligroso de los fenómenos naturales y de los procesos tecnológicos, que es inherente al fenómeno mismo. Un fenómeno sólo adquiere la condición de peligroso y, en consecuencia, forma parte del riesgo cuando su ocurrencia se produce o se prevé en un espacio ocupado por una determinada sociedad. La peligrosidad se refiere al aspecto del riesgo que esa sociedad percibe e identifica físi-

---

de las ocurridas en 1993 durante la inundación del siglo en la cuenca del Missouri-Mississippi en Estados Unidos (Moreland, 1993).

ca o representacionalmente como negativa o dañina (Natenzon *et al.*, 2003).

Por su parte, la *vulnerabilidad social* es considerada una noción compleja, multidimensional y relativa a algún tipo de peligro. Abordarla implica tener en cuenta las condiciones y situaciones socioeconómicas, políticas, culturales, institucionales, etc. de la sociedad local previas a la ocurrencia de un desastre. De ellas deriva el modo en que los grupos sociales afectados pueden (o no) anticiparse a un suceso peligroso y actuar en consecuencia (antes, durante y después del impacto) (Blaikie *et al.*, 1998). En este sentido, la heterogeneidad social es un factor de consideración en tanto las condiciones socioeconómicas, políticas, culturales, etc. implican conocimientos y respuestas diferenciales de aquellos sujetos que participarán de los momentos desastrosos desatados por un fenómeno peligroso (Natenzon, 1995).

### **1. La privatización de la planificación urbana en la RMBA: la expansión de las urbanizaciones cerradas**

En la última década del siglo xx la expansión urbana en la RMBA sucedió en un contexto donde el Estado –en sus diferentes niveles de gestión (nacional, provincial y municipal)– disminuyó sus acciones directas sobre el territorio y operó como ‘acondicionador’ y ‘promotor’ activo con el objeto de facilitar la inversión privada. Entre las mayores inversiones en materia urbana, durante gran parte de ese periodo, se destacan –de acuerdo con Ciccolella (1998)– las siguientes: la realización de UC del orden de los 4,000 millones de dólares (30,000 ha y 4 millones de m<sup>2</sup> construidos), de grandes espacios de consumo como los *shopping centers*, hipermercados, etc., que superaría los 3,000 millones de dólares, las inversiones en hotelería internacional de alrededor de 900 millones de dólares y las nuevas sedes empresariales por 500 millones de dólares, entre otros.

El escenario de estabilidad monetaria de los años noventa, que permitió que la Argentina brindara posibilidades de mayor rentabilidad que otros países (incluido Estados Unidos), junto a las escasas regulaciones estatales relativas a la división de tierras (como podría ser el caso de las modificaciones por decretos – más permisivas– del Decreto-Ley núm. 8912/77 de la provincia de Buenos Aires), constituyeron un conjunto de factores que impulsó el incremento de capital en el sector inmobiliario (Clichevsky, 2000). Así, la ciudad de Buenos Aires, principal urbe de

la Argentina, comenzó a figurar en los años noventa en la lista de ciudades con operaciones inmobiliarias financiadas por grandes grupos de inversión internacional (*real estate*).<sup>4</sup>

De esta forma, la expansión de las UC se inserta en una lógica de planificación gobernada por las leyes del mercado. Este tipo de emprendimientos inmobiliarios, concentrados en un radio entre 40 y 70 km del centro de la ciudad de Buenos Aires, son realizados en tierras de bajo costo (muchas veces periféricas) cercanas a los accesos viales concesionados.<sup>5</sup> En términos generales, el procedimiento comienza con la compra de tierras de uso productivo de baja rentabilidad y escaso valor en el mercado, clasificadas como rurales o semirurales. Luego, con el cerramiento, parcelación del terreno e instalación de servicios, se pasa a un uso residencial, con lo que se ingresa al mercado inmobiliario como UC destinadas a sectores socioeconómicos medio-altos y altos.

Precisamente, dada la localización en zonas periféricas, muchas de las UC se encuentran cercanas a asentamientos precarios, lo cual potencia el crecimiento de las diferencias. Esta relación contradictoria entre los extremos de la pirámide socioeconómica conducen al fenómeno que Pérez (2002) denomina como “micro-fragmentación”; es decir, fragmentos sociales que se encuentran juntos en términos espaciales, pero muy distantes en términos sociales y económicos. Los asentamientos precarios con viviendas de baja calidad y habitantes de bajos ingresos se encuentran adyacentes a los cercamientos perimetrales de las UC.

De las UC existentes en la RMBA, las *mega-UC* o *ciudades-pueblo* se presentan como la panacea de la planificación urbana privada. Se diferencian de las otras UC dado que incluyen dentro de su perímetro cerrado equipamientos de orden superior, tales como colegios y universidades privadas, medicina privada, centros comerciales, etc. (Vidal Koppmann, 2002). Otra particularidad es que las mega-UC ocupan superficies mayores a las 300 ha<sup>6</sup> y cuentan con accesos con vigilancia privada tanto en sus límites peri-

<sup>4</sup> Entre los grandes grupos de inversión en bienes raíces internacionales que arribaron a la Argentina pueden citarse: el Fondo de las Américas de Chile; Beckwith y Richard Ellis de Estados Unidos; Lincoln Properties y Hines de Estados Unidos; Makenzie-Hill del Reino Unido, entre otros (Mignaqui y Szajnberg, 2003).

<sup>5</sup> Entre ellos pueden mencionarse: Acceso Norte (Autopista del Sol, ex ruta Panamericana), Acceso Oeste (Autopista del Oeste), Acceso Sudeste (Autopista Buenos Aires-La Plata), etc.

<sup>6</sup> En algunos casos llegan a ocupar superficies de 2,400 ha (por ejemplo: la mega-UC La Primavera, en el municipio de Cañuelas, provincia de Buenos Aires).

metrales como en los *barrios cerrados* contenidos en su interior. Asimismo, otra característica que diferencia a los megaemprendimientos es la mayor participación de grupos de inversión en bienes raíces de origen internacional.

Hacia los primeros años del siglo XXI existen alrededor de 12 proyectos de mega-UC en distintos estadios de realización; llegan a alcanzar en algunos casos poblaciones proyectadas de más de 100,000 habitantes, lo que supera incluso a las ciudades intermedias para la Argentina (50,000 a 100,000 habitantes).<sup>7</sup> Los planificadores e inversionistas sostienen que con el cumplimiento de los *master plan* o planes directores diseñados por las mega-UC se evitarán los problemas tradicionales de los centros urbanos (inseguridad, contaminación ambiental, paisajes deteriorados, etc.). Desde esta mirada sólo podrán acceder a una ‘mejor’ calidad de vida los que tengan la posibilidad de comprar una vivienda dentro de las UC planificadas; para el resto de la población sólo queda ‘conformarse’ con el espacio urbano deteriorado gestionado por el Estado.

## 2. El municipio de Tigre y la expansión de las urbanizaciones cerradas polderizadas

En el caso de los municipios (o partidos) de la provincia de Buenos Aires, las decisiones en materia urbana están reglamentadas por las normas de uso del suelo de dicha provincia, formuladas en el Decreto-Ley núm. 8912/77 de *Ordenamiento Territorial y de Uso del Suelo*.<sup>8</sup> Si bien esta normativa dispone que los municipios son los que tienen la responsabilidad primaria en el proceso de ordenamiento territorial, el régimen municipal –definido por la constitución de la provincia de Buenos Aires (marco legal diseñado en 1930, aún vigente)– otorga una autonomía limitada a las municipalidades (Pérez, 2002). Estas limitaciones no sólo ro-

<sup>7</sup> La categoría ciudad intermedia en el país se establece en relación con el peso demográfico “[...] son núcleos que cuentan entre 20,000 y 100,000 habitantes; y en lo que respecta a sus equipamientos, una parte de ellos son de un orden superior a los básicos. Asimismo estas ciudades cumplen una función de centros subregionales dentro de su región” (Vidal Koppmann, 2002: 246).

<sup>8</sup> Cabe aclarar que el Decreto-Ley núm. 8912/77 es el que cercenó –al plantear nuevos estándares de urbanización– gran parte del crecimiento de los loteos populares o económicos en la RMBa, típicos entre los años 1940 y 1970. Los estudios de factibilidad, los planes directores, la dotación de servicios esenciales y el equipamiento comunitario exigidos por esta normativa elevaron el precio de la tierra y disminuyeron la rentabilidad de los promotores inmobiliarios. Estos últimos comenzaron, entonces, a elaborar productos para los sectores de la población con mayores ingresos.

zan lo jurídico-normativo, sino también pueden verse asociadas a otros aspectos tales como insuficiencia de recursos financieros, exceso de personal, falta de funcionarios calificados, predominio de relaciones clientelares, entre otros.

Los actores estatales locales (municipalidades) han concedido gran cantidad de licencias demandadas por los actores económicos privados vinculados con las inversiones en UC, un poco para beneficiarse de las utilidades generadas por estas inversiones (tasa municipal de alumbrado, barrido y limpieza y permisos de construcción), pero también para facilitar el 'crecimiento' de los municipios. Por ejemplo, afirmaciones del propio intendente<sup>9</sup> del municipio de Tigre corren en esta dirección: “[...] este tipo de inversiones traerán un gran crecimiento y bienestar a Tigre, que no tardará en derramarse al resto de su población[...].” (Sánchez, 2002: 2).

El municipio de Tigre adquirió a lo largo de los años noventa una posición bien definida respecto a las inversiones asociadas a las UC, proyectos de esparcimiento y turístico-recreativos, claramente visible en su política de *marketing* urbano, con el objeto de atraer este tipo de proyectos privados; fenómeno que se repite en otros municipios de la RMBA pero con otras especificidades. En el caso de Tigre, la política de *marketing* urbano estuvo asociada, entre otros aspectos, a la construcción y mejoramiento de la infraestructura de transporte, paisajística y turístico-recreativa en determinadas zonas de su territorio.<sup>10</sup>

Las características propias del municipio de Tigre ya aludidas, sumadas a otras como la relativa proximidad al centro de la ciudad, su óptima accesibilidad, tierras más económicas en relación con otros municipios (ejemplo: Pilar), etc., generaron un

<sup>9</sup> El actual intendente de Tigre se encuentra ejerciendo su cuarto mandato. Sus inicios en la política se remontan al periodo *de facto* entre los años 1979 y 1983. Luego de una pausa, ya durante el periodo democrático, llega en 1987 nuevamente a la intendencia, a la cabeza del mayoritario Partido Vecinalista Acción Comunal de Tigre, cargo que ha sido renovado a partir de las últimas elecciones municipales de 2004.

<sup>10</sup> Ejemplo de ello son: la coparticipación del municipio en la reubicación, reeducción y construcción de las estaciones ferroviaria y fluvial (anterior estación de trenes); la construcción de la Av. Boulevard de las Naciones que comunica el Acceso Tigre de Autopista del Sol con el centro de la localidad homónima; el mejoramiento y parqueización de la Av. Costanera Victorica; coparticipación en el mejoramiento y repavimentación de la Ruta Provincial núm. 27 (con boulevard en algunos sectores); coparticipación en la remodelación de la antigua Ruta núm. 9; participación en la construcción de la prolongación del Camino del Buen Ayre desde Bancalari hasta Gral. Pacheco, proyecto de siete millones de dólares que estaría financiado por las UC beneficiarias, y donde el municipio de Tigre formaría parte del consorcio; recuperación de espacios verdes (construcción de plazas), ampliación de plazas y galerías del Puerto de Frutos, etc.

campo propicio para la expansión de UC, verificado en el elocuente crecimiento de las superficies ocupadas entre 1991 y 2001 de 2,000% (es decir 20 veces), al pasar de 166 ha a 3,313 ha, y una población calculada para enero de 2001 de 4,000 habitantes (para el caso de las UC polderizadas) (Ríos, 2002). Cabe destacar que dentro del total de la superficie ocupada por las UC polderizadas, sólo Nordelta representa cerca de la mitad de ese valor, por lo que este emprendimiento inmobiliario es el más importante dentro del territorio del municipio de Tigre.

Como se ha mencionado, el Decreto-Ley núm. 8912/77 habilita a los municipios de la provincia de Buenos Aires al ordenamiento de sus territorios. De acuerdo con su Artículo 5º, los municipios deben delimitar su territorio en: a) áreas rurales, que incluyen zonas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria, forestal, minera y otros; b) áreas urbanas y complementarias,<sup>11</sup> compuestas en el caso de áreas urbanas por dos subáreas: la urbanizada y la semiurbanizada. Esta competencia se efectúa a partir del diseño de códigos de zonificación establecidos por ordenanzas municipales.

A partir de la sanción del Decreto provincial núm. 9404/86 (Artículo 4º) se modifica el Decreto-Ley núm. 8912/77 (Artículo 6º),<sup>12</sup> el cual plantea que:

[...] se permitirá la localización de clubes de campo cuando se trate de predios no aptos para la explotación agropecuaria intensiva o extensiva y que efectúe el estudio particularizado que demuestre la real existencia de hechos paisajísticos (arboledas añejas); particularidades topográficas (predios inundables o de baja cota, dunas o médanos, etc.), que justifiquen la localización propuesta[...] (Decreto provincial núm. 9404/86: 5).<sup>13</sup>

Asimismo, el Decreto provincial núm. 9404/86, en su Artículo 5º, especifica que para obtener la convalidación técnica final o

<sup>11</sup> De acuerdo con el mencionado Decreto-Ley, las áreas complementarias abarcan las zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente. En ellas se delimitan zonas destinadas a reserva para ensanche del área urbana y a otros usos específicos; quedan así *a posteriori* por aprobación de los organismos de control provinciales pertinentes.

<sup>12</sup> En este artículo se menciona que no podrán erigirse nuevos clubes de campo en un radio de 7 km de los existentes.

<sup>13</sup> Este último artículo se instituyó pensando que los clubes de campo, definidos como complejos recreativos para residencias transitorias o segunda residencias por el Decreto-Ley 8912/77, no generarían significativos impactos en ambientes que reunirían tales particularidades. Sin embargo, tal como se demuestra en los hechos, los clubes de campo están convirtiéndose en complejos residenciales permanentes, lo cual implica un mayor deterioro ambiental (Paiva *et al.*, 2000).

aptitud hídrica para la construcción de cualquier tipo de asentamiento en un área inundable, deben estar aprobados los proyectos de saneamiento o hidráulica por la Dirección de Saneamiento y Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires, de acuerdo con una cota mínima de piso de 3.75 m (Instituto Geográfico Militar, IGM)<sup>14</sup> conforme a la Ley 6253/60, y una cota de terreno de 4 m (IGM) conforme la Ley 6254/60. Ante esta normativa, los emprendedores de la UC optaron por construir dichas urbanizaciones sobre polderizaciones en los predios donde se localizarían, lo que atenuó el efecto negativo que puedan causar las inundaciones.

Una de las objeciones que puede realizárseles a estas normativas vigentes es su descontextualización frente a un escenario de probable cambio climático. Para la obtención de las cotas de seguridad, se han tomado las crecidas centenarias registradas hasta ese momento (1960), en un contexto de variabilidad climática con periodos secos y húmedos. Desde hace unos años, algunos climatólogos –tales como Barros (2001)– están sosteniendo que para alcanzar valores más precisos de cota de seguridad deben considerarse las series de crecidas estadísticas de los últimos 15 o 20 años. De este modo, se tiene en cuenta un comportamiento más aproximado dentro de un escenario de cambio climático notoriamente más húmedo. Por consiguiente, las cotas de seguridad recomendadas por los organismos estatales competentes distan de proporcionar seguridad frente a la situación de riesgo de desastres de inundación, sobre todo si se prevé un aumento en la frecuencia e intensidad de las inundaciones debido al progresivo ascenso del nivel medio del mar –y con éste, del Río de la Plata– y al mayor efecto de vientos del cuadrante Este que también repercute en este último.

Por su parte, con la sanción de la Ordenanza Municipal núm. 1894/96 –dentro del marco regulatorio del Decreto-Ley 8912/77–, se modificó el anterior código de zonificación de uso del suelo del municipio de Tigre, con lo que se establecieron las condiciones favorables, entre otras, para que pudiera llevarse a cabo gran parte de las inversiones provenientes del sector privado en materia de UC sobre el área inundable objeto de estudio. Como afirma el secretario municipal:

<sup>14</sup> El IGM es un organismo descentralizado del Ministerio de Defensa de la Nación.

[...] hemos garantizado a la gente que quería llevar adelante desarrollos urbanísticos la seguridad jurídica necesaria para que, cumpliendo con el código de zonificación, pueda encarar este tipo de emprendimientos. Esto nos permitió tener hoy un Partido con un crecimiento ordenado[...] (Sánchez, 2002: 2).

De igual forma, con la sanción de esta nueva ordenanza (que establece una reclasificación de los usos del suelo), se regularizaron algunas de las UC que ya estaban en construcción, pero en usos no permitidos. Como ejemplo, este podría ser el caso de la UC Santa Bárbara llevada a cabo por el grupo Pentamar-EIDICO. Antes de haber sido sancionada la nueva ordenanza, esta empresa había comprado parte significativa del predio perteneciente a Radio Nacional con el objetivo de efectuar su desarrollo urbanístico en terrenos que se encontraban en la clasificación de uso *específico*,<sup>15</sup> el cual no autoriza el uso residencial.

Según las autoridades del gobierno municipal, la zonificación urbana en Tigre se encuentra ‘ordenada’, sin embargo esta afirmación no es correcta. En los hechos, en este municipio –como en tantos otros de la RMBA– no existen planes integrales de planificación urbano-territorial sino sólo ordenanzas de zonificación que se cambian y ajustan de acuerdo con los proyectos que van presentándose y los intereses privados que quieren posicionarse. En este sentido, las zonas (definidas en la ordenanza de zonificación) parecen ser consideradas como un ‘menú’, del cual puede seleccionarse la zona más conveniente para el proyecto urbanístico que quiera presentarse, y sencillamente con un procedimiento de desafectación y nueva afectación de zona se cambian las reglas del juego y se le facilita al inversor su elección (Ríos, 2002).

Como ha podido advertirse, tanto desde el nivel municipal como desde el provincial está permitiéndose y patrocinándose la ocupación de UC polderizadas en ambientes con alto riesgo de desastres de inundación, sin reparar en los efectos negativos que esto puedan ocasionar,<sup>16</sup> no sólo para los propios habitantes de

<sup>15</sup> De acuerdo con la definición de la Ordenanza Municipal núm. 1894/96, se entiende por zona de uso específico a la delimitada para uso de transporte, comunicaciones, defensa, crecimiento aluvional del territorio, entre otros usos determinados.

<sup>16</sup> Los diversos problemas que se ocasionan –o con alta probabilidad de serlo– con la construcción de las UC polderizadas en ambientes inundables giran en torno a distintos aspectos, entre los que pueden indicarse: a) modificación del escurrimiento de las aguas en el área, que potencia procesos de inundación y anegamiento tanto aguas arriba como aguas abajo; b) cambios en la funcionalidad del sistema del humedal en cuanto a la retención de los excedentes hídricos; c) conflictos producto de microimpactos negativos durante y después de la construcción de la UC (por ejemplo, en la localidad de Rincón de Milberg, el derrumbe de parte de un pólder de una UC afectó con agua y lodo

las UC sino también para los habitantes de los alrededores. No obstante, la ocupación de áreas inundables por parte de las UC polderizadas no es un proceso propio del municipio de Tigre, sino que también está promoviéndose en municipios cercanos como Escobar o Campana. En consecuencia, este proceso nos colocaría frente a un escenario de acumulación de este tipo de impactos negativos, que participa, por lo tanto, en la amplificación de la construcción social del riesgo de desastres de inundación para un área que supera al territorio del municipio de Tigre, pero en la cual este último tiene un papel claramente significativo.

### *2.1 El caso de Nordelta y la privatización del manejo de desastres de inundación*

Conjuntamente a las características antes mencionadas sobre las mega-UC, la particularidad que presenta Nordelta es su imponente superficie de 1,600 ha con una capacidad poblacional proyectada por sus emprendedores de 140,000 habitantes en 20 años. Los emprendedores están invirtiendo directamente alrededor de 250 millones de dólares, y con inversiones en comercios, servicios educativos, medicinales y construcciones particulares alcanzará una inversión total cercana a los 750 millones de dólares.

Parece que en Nordelta hasta el más mínimo detalle ha sido planificado por los actores económicos privados, de acuerdo con lo manifestado por su presidente en los medios de comunicación:

[...] la ciudad ha sido diseñada con el objetivo de buscar un balance entre los espacios verdes, el agua y las áreas urbanas [...] el medio ambiente provisto está caracterizado por su armonía urbana y estética y la diferente densidad de poblaciones, así como la distribución adecuada del tráfico[...] (Sánchez, 2002: 3).

Expresión como esta pone de relieve la importancia que alcanzó la planificación urbana privada a partir del desarrollo de las UC en la Argentina durante los años noventa, y que 'supera' supuestamente los errores cometidos por parte de la planificación estatal en décadas anteriores.

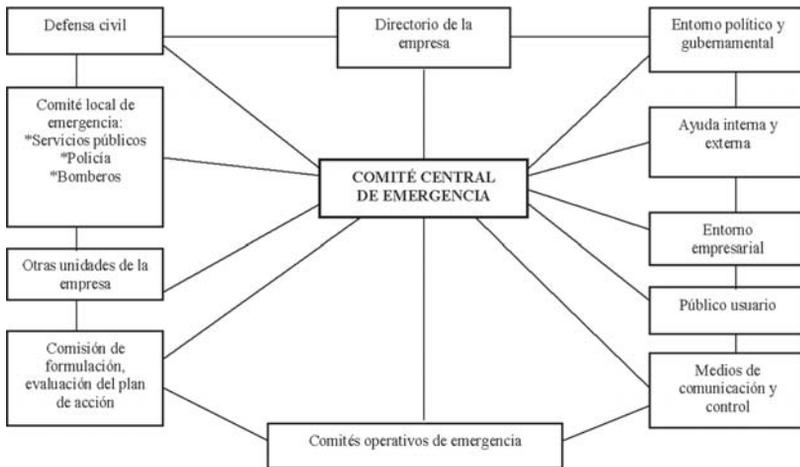
En este contexto, la planificación privada efectuada por los emprendedores de Nordelta también incluye la *planificación del*

---

los asentamientos linderos); d) potenciación de los procesos de microfragmentación social entre los habitantes de las UC y los de los alrededores, dado no sólo por las distancias socioeconómicas sino por los beneficios ambientales que implica vivir sobre terrenos polderizados y así evitar gran parte los daños que causan las inundaciones, etc.

*manejo de situaciones de desastres*. Este novedoso aspecto puede verificarse en la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental<sup>17</sup> efectuada por dicha mega-UC, que contiene recomendaciones organizacionales y funcionales frente a situaciones de desastres, formuladas también en un organigrama de comunicación y coordinación ante *contingencias* (véase la figura 1). De acuerdo con lo citado en el informe final de la EIA, se entiende por contingencias los peligros físico-naturales (entre ellos inundaciones, tornados, etc.), tecnológicos y sociales (vandalismo o revoluciones sociales) que pueden afectar a la mega-UC.

**Figura 1**  
**Organigrama de comunicación y coordinación ante contingencias de la megaurbanización cerrada Nordelta**



Fuente: Evaluación de Impacto Ambiental, Informe Final (s.f.).

Entre las recomendaciones se establece la necesidad de conformar un Comité de Emergencia (que funcionaría en Nordelta) responsable de la planificación, organización y dirección de los recursos humanos, económicos y de las actividades de operación y mantenimiento de los distintos sistemas en la prevención, miti-

<sup>17</sup> La Evaluación de Impacto Ambiental, o EIA, es requerida en los anteproyectos y proyectos que los emprendedores de las UC deben presentar ante las municipalidades, entre otras obras de construcción. La EIA es una condición solicitada por la Ley Provincial de Medio Ambiente núm. 11.753/95. Una vez entregados los estudios al municipio, internamente los técnicos municipales emiten dictamen sobre el emprendimiento que se eleva al nivel provincial. Cabe aclarar que dentro de estos estudios no está estipulado que deban presentarse recomendaciones de manejo de desastres (Ríos, 2002).

gación, emergencia o respuesta y reconstrucción ante situaciones de desastre. Este comité debe estar constituido por: el director o gerente general de Nordelta, el jefe de Operaciones y Mantenimiento, el jefe de Personal y el jefe de Relaciones Públicas, y será denominado Comité Central de Emergencia. Del mismo dependerán los Comités Operativos de Emergencia, que asumirán responsabilidades de identificación, comunicación y manejo de riesgos en cada uno de los sectores en que quede dividido Nordelta. En dicho diseño se establecieron las funciones y responsabilidades de los distintos participantes de esta organización, entre las que pueden indicarse:

- *Directorio*: Dictar la política general de la empresa para afrontar situaciones de emergencia; organizar a los otros participantes; solicitar a las autoridades la declaratoria de emergencia frente una contingencia; aprobar y apoyar las acciones antes, durante y después del desastre, entre otras.
- *Comité Central de Emergencia*: Identificar e inventariar los riesgos; declarar la situación de alerta o evacuación interna de la empresa; dirigir el proceso de formulación, preparación y aplicación del programa operativo; disponer y supervisar el adiestramiento permanente del personal en los procedimientos de emergencia tanto teóricos como prácticos; organizar y dirigir simulacros de manejo de emergencias; establecer y mantener lazos de comunicación y coordinación con las entidades públicas de importancia que tengan la responsabilidad de tomar medidas de emergencia en el ámbito local o nacional, entre otras.
- *Comités Operativos de Emergencia*: Participar en la conformación de la comisión de formulación, evaluación y control del programa operativo o de acción, a fin de desarrollar y mantener actualizados los planes operativos de emergencia; coordinar y dirigir la preparación, respuesta y rehabilitación en sus respectivos campos de acción, así como otras funciones designadas por el Comité Central de Emergencia, entre otras (Evaluación de Impacto Ambiental, Informe Final, s.f.).

A pesar de que en esta propuesta se diferencian los distintos momentos del *ciclo* o *continuo* de los desastres (antes, durante y después), asociados a discretos –aunque relacionados– conjun-

tos de actividades (la prevención, mitigación, preparación, emergencia o respuesta y reconstrucción), puede advertirse que predomina una concepción del desastre reactiva y coyuntural. Esta afirmación queda demostrada, por ejemplo, en los conceptos clave utilizados en la propuesta (*contingencias, comité central de emergencia* u *operativo de emergencia*, etc.), cuyos significados están emparentados con acontecimientos circunstanciales. La intervención posible es vista, básicamente, como ‘curativa’; se conciben así los desastres como eventos ‘excepcionales’ frente a la ‘normalidad’ de la vida cotidiana de una sociedad (Wilches-Chaux, 1998), donde lo importante es responder rápidamente a través de acciones concretas durante la emergencia o respuesta.

Otro aspecto mencionado en la EIA que puede ponerse en cuestión está asociado a una copia estéril de algunos términos, sin compromiso o comprensión real de su incidencia en la práctica. Así aparecen nuevas palabras, pero siguen vigentes las anteriores percepciones y acciones. En este caso, se utiliza la nueva terminología, como la de los riesgos, más bien como discurso, pero sin conocimiento, voluntad o capacidad de traducirlas al contexto práctico en el que se encuentra dicho actor social. Asimismo, la utilización de este término se contrapone con la consideración sobre los desastres (como acontecimientos eventuales) manifestada precedentemente.

Por su parte, la concepción del desastre que presentan las instituciones gubernamentales encargadas del manejo de desastres de inundación en el municipio (Junta Municipal de Defensa Civil/Sistema de Emergencias Tigre –SET–, Prefectura Naval, etc.) es bastante similar. Estas instituciones actúan básicamente en el momento de la emergencia o respuesta y se desvinculan de las decisiones y acciones de los otros momentos del *ciclo* o *continuo* del desastre. A esto debe agregársele, en el caso de los actores locales, la confrontación en cuanto a ‘celos’ institucionales, saberes y posicionamientos (incluso políticos, ideológicos, etc.) que tornan difícil la coordinación y operatividad frente a situaciones de desastre.

En la propuesta de manejo de desastre diseñada para Nordelta pueden observarse algunos vínculos con actores estatales en la temática (defensa civil, gobierno municipal, etc.). A pesar de ello, se advierte cierta especialización propia para afrontar situaciones de desastres, expresada tanto en el organigrama como en las funciones de los distintos participantes de la organización, que en algunos casos corresponderían a potestades del Estado.

De cumplirse las recomendaciones realizadas en la EIA, se estaría frente a otro tipo de *privatización* de competencia asociada al ámbito estatal (además del *meramente* urbano), como es el manejo de los desastres de inundación dentro del territorio del municipio de Tigre en el cual se localizan estos emprendimientos. Esta situación no generaría serios conflictos hasta que ocurra un desastre de grandes dimensiones que involucre a Nordelta, sus residentes y los habitantes de sus alrededores, lo que *ampliaría* el desastre, de lo *privado* a lo *público*, y revelaría una ambigua superposición de competencias de las instituciones/figuras participantes tanto públicas como privadas.

Si bien se promueve un manejo del desastre privado dentro de Nordelta, éste no puede escapar del contexto en el que se encuentra dicha mega-UC. Por un lado, se considera que debería darse a conocer esta propuesta a las instituciones encargadas del manejo de desastres dentro del ámbito público. Por otro lado, sería conveniente que se articulen estas últimas instituciones y el directorio y comités de emergencias de la mega-UC, con el fin de elaborar medidas coordinadas ante la ocurrencia de desastres de manera pautada. Precisamente, el hecho de que se realice un manejo de desastres de manera privada no sólo ahondaría la profunda brecha entre la calidad de vida de los que habitan la mega-UC y los habitantes de los alrededores, sino que además amplificaría el riesgo de desastres de inundación para todos los pobladores de esa zona inundable de Tigre, e incluso municipios aledaños.

En los alrededores de Nordelta –y de las otras UC polderizadas de Tigre– pueden observarse barrios de sectores medios-bajos e incluso asentamientos precarios. Parte significativa de las poblaciones de estos últimos carecen de sistemas constructivos elevados y, a veces, del conocimiento de las características de las inundaciones propias del área. Ante situaciones de inundación, pierden sus bienes y, en muchos casos, terminan retirándose y dejando terrenos vacantes, que a menudo vuelven a ser ocupados por pobladores de las mismas características. Además de estas dificultades, estos habitantes deben afrontar otras, como la ausencia de servicios básicos (agua potable, cloacas, gas en red, etc.), la escasa accesibilidad y los problemas de desempleo, violencia, la falta de cobertura de salud, etc. Estas condiciones inseguras que componen el “desastre cotidiano” (Blaikie *et al.*, 1998) participan de manera significativa en la amplificación de la vulnerabilidad social frente a un potencial desastre, y por consiguiente del riesgo en torno a éste.

## Consideraciones finales

Durante la última década del siglo xx el proceso de expansión urbana en la RMBA estuvo marcado por la consolidación y el incremento de las diferencias socioespaciales; por el suministro de servicios públicos fragmentados y diseñados desde la lógica del mercado, por lo que se excluye parte importante de la población, y por procesos de producción urbana con marcada intervención y planificación privada, expresada concretamente en el municipio de Tigre con la expansión de las UC. Gran parte de las decisiones claves que afectaron la RMBA en materia urbana fueron dirigidas por las leyes del mercado y, más específicamente, por grandes actores económicos, entre los cuales se incorporaron grupos de inversión de bienes raíces de origen internacional. Este es el caso de las mega-UC, que terminaron subordinándose a los actores estatales, de tal modo que quedó claramente en evidencia la orientación de la planificación urbana con una fuerte tendencia hacia el interés privado.

Las UC instaladas en áreas periféricas, en general, se limitan a extender los servicios y las actividades ligadas al consumo en forma de enclave sin que se origine un *derrame de los servicios urbanos y de la riqueza* hacia los sectores más desprotegidos linderos a ellas, tal como afirman algunos funcionarios gubernamentales. Como ha podido advertirse, el gobierno local actúa conforme a los intereses privados de las constructoras y agentes inmobiliarios de las UC –entre otros actores económicos privados–, en lugar de priorizar el carácter público y social de las inversiones municipales en una unidad político-administrativa como la de Tigre, con amplias carencias socioeconómicas.

En el municipio de Tigre existen varias UC polderizadas importantes en cuanto a la superficie ocupada y capacidad de población potencial; Nordelta es la más importante en esos términos y la que ha avanzado en la planificación privada, no sólo proponiendo el diseño de las calles, localización de centros de servicios, de elementos paisajísticos, etc. (al igual que otras UC del país), es decir, aspectos más vinculados con *lo urbano*, sino también –de acuerdo con lo expresado en la presentación de su EIA– en un conjunto de recomendaciones y medidas organizacionales y funcionales en torno al manejo de desastres de inundación.

Con la privatización de la planificación urbana y, en este caso en particular, del manejo de desastres de inundación, se profundizan procesos de iniquidad social y fragmentación espacial que

conlleven una creciente diferenciación de los distintos grupos sociales que habitan el municipio de Tigre. Por un lado, los habitantes de las UC compran seguridad, paisajes agradables, baja densidad de población, etc. y añaden a su vida cotidiana el riesgo de desastre de inundación, el cual resultaría mitigado –en parte– por la construcción de las polderizaciones y el manejo en forma ‘privada’ del desastre; por el otro, los vecinos de los alrededores, además de convivir con ambientes degradados, inseguridades cotidianas (violencia, falta de alimentos, entre otros), etc., se ven obligados a replantear su vulnerabilidad social y riesgo de desastres de inundación según los recientes acontecimientos.

Como cierre, cabe preguntarse: ¿está surgiendo con el desarrollo de las mega-UC una forma de ‘gobierno privado’ para los sectores más acomodados de la sociedad argentina?, ¿está instalándose la planificación urbana privada como altamente *racional* con el objeto de solucionar los problemas de la planificación pública tan presentes en nuestras ciudades?, ¿qué implicaciones traerían estos procesos si se avanza en alguna forma de gestión de la ciudad metropolitana de Buenos Aires, tanto en lo referente a la temática urbana como a la del manejo de los desastres?, ¿quién se hace cargo de los costos económicos y sociales que puedan generar las UC polderizadas construidas por actores económicos privados en ambientes inundables?

Frente a las particularidades e importancia creciente de los procesos aquí abordados, surgen estas interrogantes que hasta el momento no tienen una respuesta certera, pero que quizá adquieran una fuerte impronta en los problemas socioespaciales, tanto para el municipio de Tigre (en particular) como para la RMBA (en general). Con la realización del presente trabajo no se ha buscado agotar el estudio de la articulación entre el problema de la privatización de la planificación urbana y del manejo de los desastres, sino más bien iluminarlo, a fin de que en próximas reflexiones pueda continuar avanzándose en su conocimiento.

## Bibliografía

Barros, V. (2001), “Cambio climático. De la física a la política”, *Revista Encrucijadas UBA*, núm. 10, año 1, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 20-29.

Beck, U. (1992), *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona.

- Blaikie, P. T., I. Davis Cannon y B. Wisner (1998), *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*, LA RED/ITDG, Bogotá.
- Ciccolella, P. (1998), “Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas. Buenos Aires: ¿ciudad global o ciudad dual?”, *Seminario: El nuevo milenio y lo urbano*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires (versión en disco compacto).
- Clichevsky, N. (2000), “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, núm. 28, CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- Evaluación de Impacto Ambiental de Nordelta (s.f.), Informe Final, Programa General núm. 3, *Estudio E 3*.
- Giddens, A. (1993), *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, Madrid.
- Lavell, A. (1996), “Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación”, en M. Fernández (comp.), *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina*, LA RED, Lima, pp. 21-60.
- Mignaqui, I. y D. Szajnberg (2003), “Tendencias en la organización del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los noventa”, en R. Bertonecello y A. F. A. Carlos (comps.), *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Universidad de Buenos Aires/Universidade de São Paulo, Buenos Aires, pp. 91-115.
- Moreland, J. (1993), “Floods and Floods Plains”, *United State Geological Survey (USGS)*, Washington (disponible en [www.water.usgs.gov/nwsum/WSP2425/flood.html](http://www.water.usgs.gov/nwsum/WSP2425/flood.html)).
- Natenzon, C. (1995), “Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre”, *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, núm. 197, Flacso, Buenos Aires.

- \_\_\_\_\_, N. Marlenko, S. González, D. Ríos, A. Murgida, G. Meconi y A. Calvo (2003), “Las dimensiones del riesgo en ámbitos urbanos. Catástrofes en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en R. Bertoncello y A. F. A. Carlos (comps.), *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Universidad de Buenos Aires/Universidade de São Paulo, Buenos Aires, pp. 255-276.
- Paiva, V., J. Gómez, M. Kaplinski y A. Sánchez Espiñeira (2000), “Countries y barrios cerrados. Algunas sugerencias relativas a la gestión sustentable de estos emprendimientos. El caso de Manzanares, Pilar, provincia de Buenos Aires”, revista *Theomai, Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes (disponible en [www.theomai.unq.edu.ar](http://www.theomai.unq.edu.ar)).
- Pírez, P. (2000), “Barrios cerrados. Nuevas formas de fragmentación espacial en Buenos Aires”, *Memorias del seminario sobre barrios cerrados*, Municipalidad de Malvinas Argentinas, Dirección de Planeamiento Urbano, Malvinas Argentinas.
- \_\_\_\_\_, (2002), “Buenos Aires: Fragmentation and Privatization of the Metropolitan City”, *Environment and Urbanization*, vol. 14, núm. 1, Londres, abril, pp. 58-76.
- Ríos, D. (2002), *Vulnerabilidad, urbanizaciones cerradas e inundaciones en el Partido de Tigre, durante el periodo 1990-2001*, tesis de licenciatura en Geografía, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, mimeo, Buenos Aires.
- Sánchez, L. (2002), “La llegada del aluvión edilicio”, diario *Página 12*, 11 de noviembre, p. 2.
- Vidal Koppmann, S. (2002), “Nuevas fronteras intraurbanas: de los barrios cerrados a los pueblos privados. Buenos Aires, Argentina”, en F. Cabrales Barajas (comp.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Universidad de Guadalajara-UNESCO, Guadalajara, pp. 261-286.

Wilches-Chaux, G. (1998), *Auge, caída y levantada de Felipe Píñillo, mecánico y soldador, o Yo voy a correr el riesgo*, LA RED, Lima.

*Enviado:* 6 de septiembre 2004.

*Aceptado:* 10 de diciembre 2004.

**Diego Martín Ríos** es licenciado en geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, donde actualmente cursa el doctorado. Tiene como líneas de investigación: riesgos de desastres de inundación y gestión urbana, gestión del riesgo de desastres y manejo de los desastres, vulnerabilidad institucional, construcción social del riesgo de desastres y de la espacialidad del riesgo de desastres. Sobresalen entre sus publicaciones: 1) “Las dimensiones del riesgo en ámbitos urbanos. Catástrofes en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en Rodolfo Bertonecello y Ana Fani Alessandri Carlos. (comps.), *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, UBA/USP, Buenos Aires, 2003 (con Claudia Natenzon, Natalia Marlenko, Silvia González, Ana Murgida, Gabriel Meconi y Anabel Calvo); 2) “La privatización de la planificación urbana y del manejo del riesgo de inundación en el municipio de Tigre, Provincia de Buenos Aires, Argentina”, *IV Seminario Internacional de Estudios Urbanos*, Universidad Nacional del Centro, Tandil, Provincia de Buenos Aires, Argentina, del 20 al 23 de agosto de 2003 (ponencia completa en disco compacto); 3) “Percepción social de la vulnerabilidad: estudio de caso de los habitantes de las urbanizaciones cerradas y de los alrededores, en las localidades de Rincón de Milberg y Dique Luján, Partido de Tigre, Provincia de Buenos Aires, Argentina”, *IX Jornadas Cuyanas de Geografía*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, del 25 al 28 de septiembre de 2002, con Ana Murgida (ponencia completa en disco compacto), y 4) “Vulnerabilidad diferencial y urbanizaciones cerradas en el partido de Tigre, Provincia de Buenos Aires, Argentina”, coloquio *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, del 17 al 20 de julio de 2002 (ponencia completa en disco compacto). Ha sido becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), docente e investigador actual en la Universidad de Buenos Aires.