

# ESPACIO URBANO Y RIESGO DE DESASTRES: LA EXPANSIÓN DE LAS URBANIZACIONES CERRADAS SOBRE ÁREAS INUNDABLES DE TIGRE (ARGENTINA)\*

**DIEGO RÍOS<sup>1</sup>**

## **1 Introducción**

La notable expansión de urbanizaciones cerradas (UC)<sup>1</sup> en el municipio de Tigre ocurrida a partir de la última década del siglo XX constituye una de las más importantes expresiones del crecimiento espacial del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) (Figura 1). Desde entonces, las UC están liderando claramente el crecimiento espacial de dicho aglomerado que se produce en sus áreas periféricas, pertenecientes a la provincia de Buenos Aires. A inicios de este nuevo siglo el fenómeno todavía no es muy significativo en términos de la población involucrada (cerca de 100.000 habitantes permanentes y un potencial de 500.000, para un aglomerado que supera los 12 millones de habitantes), pero si lo es en términos de superficie ocupada: 300 km<sup>2</sup>; es decir, una vez y media la superficie de la Ciudad de Buenos Aires (TORRES, 2001; PÍREZ, 2004).

La particularidad que presenta el municipio de Tigre es que la mayoría de las UC se están edificando sobre tierras inundables de sus bañados. A partir de los años noventa los desarrolladores de UC han incorporado gran parte de esas tierras a través de la construcción de enormes rellenos. El crecimiento de UC sobre rellenos fue sumamente significativo. Esto se expresa en el incremento de la superficie ocupada por estos emprendimientos, cercano a veinte veces en una década. Mientras que en 1991 había 166 ha. ocupadas, en 2001

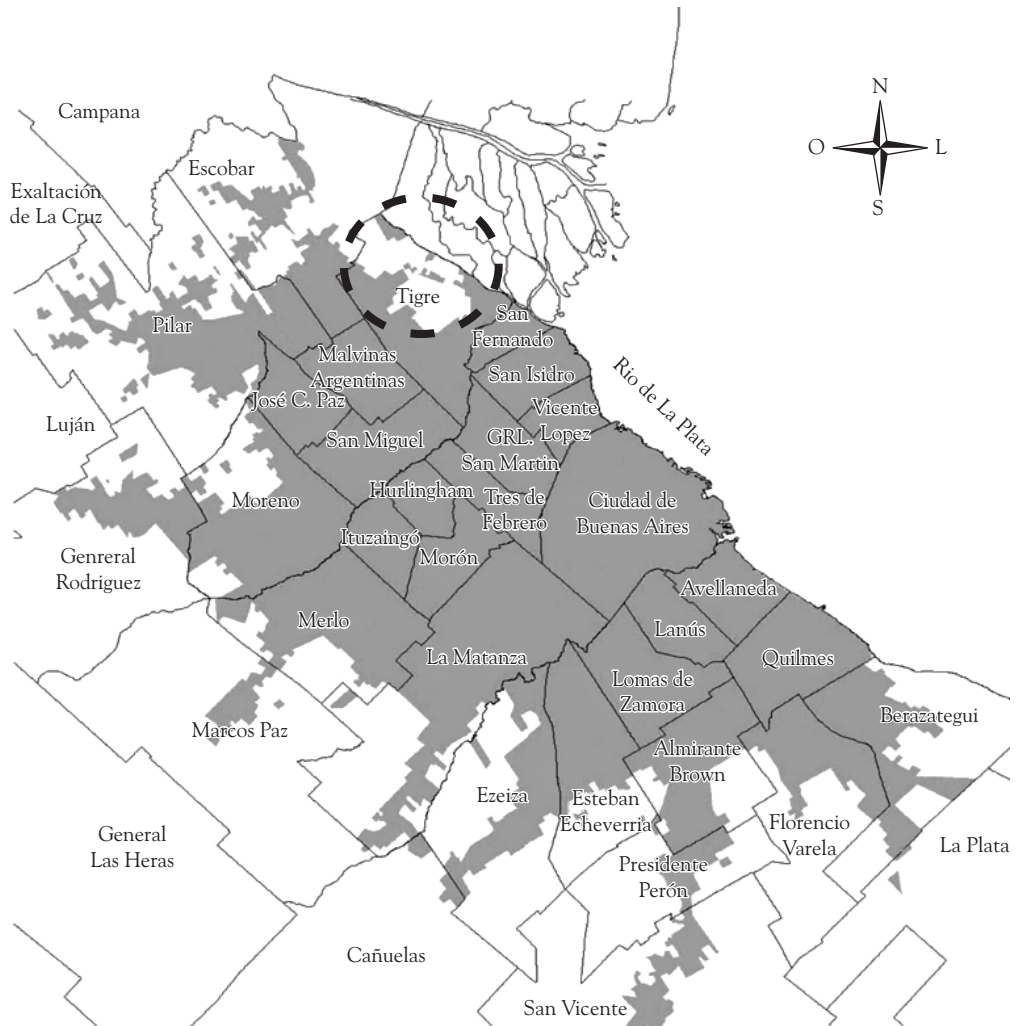
---

\*Este trabajo es una versión ampliada y mejorada de la ponencia: "Las urbanizaciones cerradas de los bañados de Tigre: una peculiar articulación entre espacio urbano y riesgo de desastres", presentada en: X Jornadas Cuyanas de Geografía, Instituto y Departamento de Geografía - UNC, Mendoza, 28 al 31 de mayo de 2008

<sup>1</sup>Geógrafo, Doctorando de la Facultad de Filosofía y Letras – FFyL, Universidad de Buenos Aires – UBA, (área: Geografía); Docente del CBC/UBA; sede de trabajo: Instituto de Geografía, FFyL/UBA, Puán 480, 4º piso, Buenos Aires, (CP: 1406)

**Autor para correspondência:** Diego Ríos, Facultad de Filosofía y Letras – FFyL, Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires – UBA, Puán 480, 4º piso, CP 1406, Buenos Aires. E-mail: diegorios2005@yahoo.com.ar

Recibido: 27/7/2008. Acepto: 7/10/2008.



**Figura 1.** Aglomerado Gran Buenos Aires y área de estudio (2001). Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2003).

alcanzaban las 3.313 ha.<sup>2</sup> (RÍOS, 2002). Para los primeros años del siglo XXI se advierte un moderado aumento de las superficies ocupadas y de manera más notoria, una fuerte consolidación (evidente, por ejemplo, en la cantidad de viviendas edificadas) de las UC construidas en años anteriores (Figura 2).

El proceso de expansión de UC sobre rellenos en los bañados de Tigre posee otra especificidad: la proximidad de formas espaciales (y sus contenidos sociales) diametralmente opuestas. La mayoría de las UC sobre rellenos se desarrollaron sobre “tierras vacantes” de los bañados de Tigre quedando próximas a barrios de bajos recursos o, incluso, a asentamientos precarios, en tanto formas de urbanización preexistentes, localizados en terreno sin rellenar. Así, a partir de este proceso, se ven extremadas las diferencias socio-económicas y urbano-ambientales, que se expresan en una mayor fragmentación socio-espacial de esos lugares.

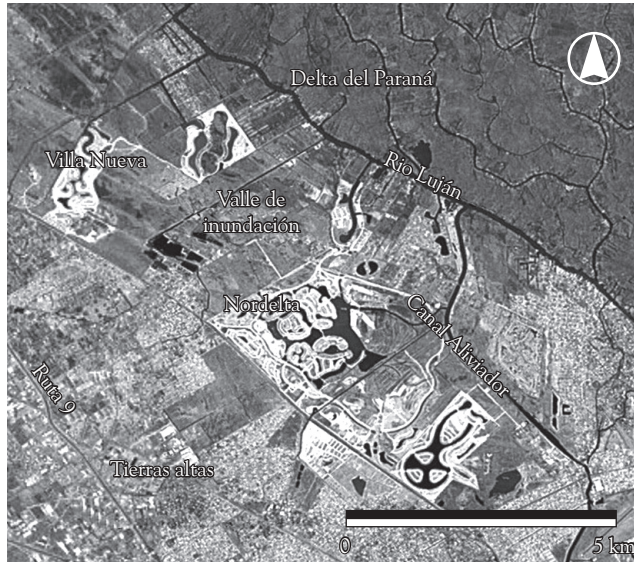


Figura 2. Imagen satelital de las UC en áreas inundables de Tigre (2005). Fuente: Ríos y Pérez (2008).

Se considera que las consecuencias de estos nuevos procesos de producción del espacio urbano en los bañados de Tigre, derivadas de la forma en que se articulan los actores sociales más importantes, conllevan a una potenciación y producción de situaciones de riesgo de desastres sin precedentes, profundizando por lo tanto, el desarrollo geográfico desigual característico de nuestras sociedades capitalistas, del que hacen mención autores como Harvey (2000) y O'Connor (2003).

El trabajo busca caracterizar y analizar este particular proceso de producción del espacio urbano, en tanto base material de la potenciación y producción de riesgo de desastres por inundaciones en los bañados de Tigre. En base a información secundaria (documentos oficiales, bibliografía específica, revistas y periódicos, propaganda inmobiliaria, planes directores y de manejo ambiental, etc.) e información primaria recogida en trabajo de campo mediante entrevistas, se analizan las prácticas, lógicas y discursos de los actores sociales con mayor participación y poder en el proceso antes descrito.

A continuación se presenta el marco teórico-conceptual utilizado, luego se exponen los resultados alcanzados para el caso de Tigre, para terminar con algunas consideraciones finales en el último apartado.

## 2 Espacio urbano y riesgos de desastres: un punto de partida<sup>3</sup>

Trabajar de manera articulada la producción del espacio urbano y de riesgo de desastres se fundamenta en la importancia que tienen estas dos dimensiones en nuestras sociedades actuales. Las sociedades modernas se caracterizan, entre otras cuestiones, por su alto nivel de urbanización (mayor porcentaje de población urbana respecto a la rural) y, también, por el incremento de los desastres acontecidos en las ciudades (MANSILLA, 2000).

Ambos procesos tienen una significación cada vez más importante en la vida cotidiana de la mayor parte de la humanidad.

Entre las principales causas de desastres en las ciudades se encuentra la ocupación de áreas peligrosas. Conocer dónde se produce el espacio urbano y la forma en que se lleva a cabo son cuestiones claves para su comprensión. En el espacio urbano, los desastres se manifiestan aparentemente de forma “sorpresa”, pero en realidad son el resultado “natural” de la forma en que es socializada la naturaleza. Según Mansilla (2000), la fuerte presión que la sociedad ejerce sobre los recursos naturales, la transformación masiva de los ecosistemas locales, la ocupación de sitios peligrosos o la incorporación de tecnologías y procesos productivos peligrosos, son algunos ejemplos de esa socialización.

Las ciencias sociales han avanzado notablemente en el conocimiento de riesgos y desastres durante las últimas décadas. En la actualidad es casi unánime la idea de que los desastres son una construcción social y que para su más correcta comprensión se debe focalizar más en los procesos no evidentes de su constitución (la configuración del riesgo, en tanto potencial) que en la visibilidad de sus consecuencias (el desastre, en tanto concreción de ese potencial). Cada vez son menos los que dudan que el riesgo de desastre es un proceso socialmente dinámico que se produce históricamente (GARCÍA ACOSTA, 2005), resultado de las formas en que se desenvuelven y (re)producen las relaciones sociales.

En esas relaciones (y en la reproducción de esas relaciones), el *espacio* juega un papel trascendente en tanto condición, medio y producto de las mismas (CARLOS, 2004). Consecuentemente, entender la complejidad de las dimensiones que participan de la producción del espacio realizado por la sociedad (y de las contradicciones que de ella surgen, sobre todo en nuestras sociedades capitalistas) es uno de los caminos hacia la comprensión de la producción social de riesgo de desastres.

En este sentido, se considera que para abordar la producción de riesgos de desastres en la ciudad debe tenerse en cuenta, entre otras cuestiones, la lógica de la producción del espacio en áreas peligrosas. En otras palabras, se debe analizar de qué forma son incorporadas las áreas peligrosas a la producción de espacio urbano y qué implicaciones tiene dicha producción, en tanto creación de nuevos peligros (principalmente asociados al desarrollo tecnológico) o modificación de aquellos existentes. Es por ello que interesa describir y analizar, tal como sostiene Lindón (1989), la racionalidad con que la sociedad históricamente incorpora las áreas peligrosas al proceso de producción del espacio urbano.

La producción del espacio implica necesariamente un proceso de valorización, pues se trata del resultado de la relación sociedad-espacio, relación mediada por el trabajo humano. Tal como afirman Moraes y Da Costa (1987) la apropiación de recursos del espacio, la construcción de formas humanizadas sobre él, la conservación de esos constructos, las modificaciones sean del sustrato natural o de las obras realizadas por la sociedad, representan todas ellas una creación de valor. A veces, ciertas cualidades singulares, únicas o raras (sean naturales o construidas) del espacio son valorizadas por las sociedades. No obstante, por sí solas esas cualidades no le otorgan un valor especial a determinado espacio (es decir, no son inherentes al mismo), sino que está asociadas a la valorización que de ellas hacen las sociedades. En este sentido, Lindón (1989) sostiene que las cualidades del espacio no son estáticas, sino que se trata de componentes dinámicos modificables por las sociedades y

sujetos a patrones de valorización social, influidos por los niveles tecnológicos alcanzados y por los aspectos ideológico-culturales, variables en cada momento histórico.

En el proceso de valorización y producción del espacio urbano en áreas peligrosas se torna significativo conocer qué actores sociales intervienen y con qué intereses, y a través de qué prácticas y discursos legitiman e incorporan las áreas peligrosas (o la producción de nuevos peligros) a la ciudad. A menudo, el Estado y los actores económicos privados son los actores sociales más importantes en estos procesos no sólo por el papel que éstos tienen en la producción del espacio urbano, sino además por su papel en la producción de riesgos de desastres (MANSILLA, 2000). Además, las ideas y representaciones de estos actores sociales cumplen un papel privilegiado en la producción del discurso sobre el espacio urbano. Dichos discursos legitiman los procesos de valorización y de transformación de determinados espacios, sean estos peligrosos o no, en beneficio propio. Tales ideas y representaciones se expresan a través de prácticas y de discursos. Las prácticas, por ejemplo, se materializan en obras públicas de consumo colectivo (como por ejemplo, distintos tipos de obras de infraestructura) en áreas peligrosas (LINDÓN, 1989), mientras que los discursos tienen que ver, entre otras cosas, con la mirada dominante sobre las áreas peligrosas; por ejemplo, si se tiende a cargar de significado positivo una zona inundable por su valor estético o si se tiende a negar el peligro a fin de validar la apropiación privada del espacio (STEINBERG, 2001).

En las ciudades la producción del espacio ha incorporado áreas peligrosas en distintos momentos históricos, siendo los momentos de mayor crecimiento demográfico y espacial los más dinámicos. La rápida transformación de tierras rurales a urbanas, como también la mayor densificación del espacio urbano en áreas peligrosas son procesos notorios en momentos de profunda expansión demográfica y espacial de las ciudades. Pareciera que en esos momentos se conjuga de manera acelerada, por un lado, la desmedida ambición por la obtención de altas tasas de ganancias de los actores económicos privados vinculados con los negocios inmobiliarios y, por otro, la negligencia y corrupción asociada a la actuación del Estado, posibilitando consecuentemente el poblamiento de sitios inapropiados para uso permanente.

Entre las particularidades que presenta la etapa actual del capitalismo (conocida como globalización) se destaca la intensificación de los procesos arriba mencionados debido al dinamismo e importancia que han adquirido las inversiones inmobiliarias (vinculadas con el capital financiero). Dichas inversiones se han convertido, recientemente, en uno de los principales circuitos de la reproducción del capital. Ante esta nueva situación también se observa un cambio en el papel adoptado por los gobiernos locales en materia urbana; ello se expresa, por ejemplo, en las políticas urbanas desarrolladas bajo el “urbanismo neoliberal” de los gobiernos de perfil “emprendedor”, cuyo principal objetivo es convertir determinadas zonas de las ciudades que dirigen, en espacios altamente rentables para los intereses del capital (HARVEY, 2005; DE MATTOS, 2007).

En los últimos años la bibliografía que aborda las temáticas urbanas señala la importancia que están adquiriendo los *urban waterfront* como lugares de significativa y dinámica transformación de las ciudades (BUNCE; DESFOR, 2007). Así, los frentes de agua de las ciudades, como por ejemplo, los puertos, las costas fluviales o marítimas, las tierras ganadas a ríos, a estuarios, a manglares, muchos de ellos inundables, se han convertido en

espacios sumamente valorizados para el desarrollo de grandes proyectos urbanos (GPU) en los que participan grandes capitales (nacionales e internacionales). En ocasiones, la incorporación de esos espacios inundables ha sido realizada a partir de transformaciones espaciales radicales, potenciándose con ellas las características de los peligros “naturales” allí existentes e incorporando nuevos grupos vulnerables, que a menudo desconocen la dinámica del propio peligro. En consecuencia, se advierte una reconfiguración de las situaciones de riesgos de desastres, siendo esos GPU no siempre los más perjudicados. Detrás del “éxito” que representan esos GPU, desarrollados en los frentes de agua de las ciudades, se encuentra otra realidad, cuyos aspectos socio-económicos y urbano-ambientales muestran, precisamente, muchas veces lo contrario. Veamos a continuación lo ocurrido en torno a estos temas para el caso de Tigre.

### *3 La expansión de UC en los bañados de Tigre y sus actores sociales*

Tigre tiene una de las más ricas historias del AGBA en lo que se refiere a la articulación entre producción de espacio urbano y de riesgo de desastre por inundaciones. A pesar de que sus bañados presentan una dinámica hídrica compleja, con inundaciones recurrentes<sup>4</sup>, varias zonas fueron incorporadas al proceso de urbanización. Los orígenes del poblamiento de los bañados se encuentran asociados con la creación del núcleo urbano de Las Conchas (actual localidad de Tigre) que data del siglo XVII, construido sobre el albardón de la margen derecha del río que le da su nombre (actual río Reconquista), a pocos metros de su desembocadura en el río Luján<sup>5</sup> (UDAONDO, 2001). Otros de los momentos de significativa transformación urbana de esas tierras inundables fueron: A) entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX (aprox. entre 1870-1930)<sup>6</sup> y B) entre las décadas de 1940 y de 1970<sup>7</sup>. No obstante, la mayor parte de las tierras del bañado quedó sin urbanizar, debido a sus características de máxima anegabilidad e inundabilidad, la falta de infraestructuras y servicios y la lejanía con respecto al centro del AGBA, entre otras. Es en la última década del siglo XX cuando se conjuga un escenario propicio para la urbanización de las tierras de máxima inundación de los bañados de Tigre. La necesidad de rápida reproducción y de inversión que requiere el capital financiero, las altas tasas de ganancia que brindaba el mercado inmobiliario, las mejoras económicas de los grupos medio-altos y altos, la readecuación y ampliación de autopistas concesionadas, el aumento del parque de automotor particular, la disminución de oferta de las mejores tierras (no inundables) ante el crecimiento de las UC dirigidas a esos grupos en otros municipios (como Pilar), la posibilidad de puesta en valor y reutilización de capital invertido en infraestructuras y obras edilicias de valor patrimonial<sup>8</sup>, son algunas de las razones por las cuales en ese momento esos terrenos comenzaron a adquirir mayor valor de uso urbano.

A continuación se presentan algunas de las prácticas, lógicas y discursos que participaron de los procesos de producción del espacio urbano y de riesgo de desastres asociados a la expansión de UC sobre rellenos, llevada a cabo en los bañados de Tigre desde de la década de 1990, en tanto resultado, principalmente, de la articulación entre los actores económicos privados y el Estado.

### 3.1 Las UC y los actores económicos privados

Entre los actores sociales que participan de este singular proceso de urbanización las empresas privadas adquieren un papel sumamente dinámico. Según la cantidad de hectáreas ocupadas por las UC sobre rellenos se destacan tres grandes grupos empresarios:

- a) DYOPSA-Supercemento y Consultatio SA., que forman Nordelta SA. (1.450 ha.)<sup>9</sup>;
- b) Pentamar SA. y EIDICO SA. (1.300 ha.)<sup>10</sup>; y
- c) Urruti & Asoc. SA. (400 ha.)<sup>11</sup>.

Uno de los aspectos en común que tienen estos grandes grupos empresarios es su germen inicial vinculado a empresas nacionales de larga trayectoria en el negocio de los dragados y de la construcción. Este es el caso de DYOPSA (para el 1º de esos grupos) y de Pentamar SA. (para el 2º grupo y también para el 3º grupo, ya que uno de los principales socios de Urruti & Asoc. SA. proviene de esa firma). Estas últimas empresas fueron las licitatorias de algunas de las más importantes obras de infraestructura hidráulica y vial construidas en los bañados durante la década de 1970: el canal aliviador del río Reconquista y el puente vial de la ruta provincial N° 27 (sobre ese mismo canal). Otro aspecto a resaltar es que estas empresas comenzaron a apropiarse de algunos terrenos de los bañados durante esos años. En el caso de Pentamar SA., el estado Provincial le otorgó, como forma de pago por sus obras del antedicho canal, terrenos próximos a éste, los cuales formarían unas décadas después, la base para la primera de sus UC: Santa María de Tigre. En el caso de DYOPSA-Supercemento una pequeña proporción de los terrenos de la actual UC Nordelta le fueron dados como forma de pago por obras realizadas al Estado (pero fuera del área de los bañados), mientras que la mayor parte fueron comprados a comienzos de los años '70 a precios más que módicos (menos de 0,5 dólares el m<sup>2</sup>)<sup>12</sup>. En este último grupo ya existía el proyecto de realizar algún emprendimiento urbano con esos terrenos, pero recién logra concretarse entrados los años noventa. Entre 1970 y comienzos de 1990 los terrenos de esas empresas estuvieron subutilizados, salvo algunos de ellos linderos a la margen derecha del río Luján donde ambas empresas de dragados (Pentamar SA. y DYOPSA) establecieron allí sus puertos de dragas; puertos que después se transformaron en parte de los canales y marinas de sus futuras UC.

En este proceso de urbanización de las tierras de máxima inundación de los bañados de Tigre, el conocimiento y la capacidad técnica de estos grandes grupos empresarios han tenido un papel primordial. Para la incorporación de esas tierras inundables fue necesaria la construcción de enormes rellenos que requirieron de trabajo, importantes inversiones y tecnologías especializadas para alcanzar la cota de "seguridad" establecida por la reglamentación vigente (ley 6254/60)<sup>13</sup>.

Para la construcción de los rellenos de las UC fueron (y son) utilizadas dos técnicas de movimientos de suelos (Figura 3):

- En "seco", es decir, extracción, traslado con camiones de carga, volcado y nivelado de suelos, y
- En "líquido", llamado refulado hidráulico. Este consiste en la extracción del suelo de debajo del agua a través de dragas, después se conduce por tuberías hacia el sitio de relleno -conformado por terraplenes perimetrales- y luego se deja decantar. Para esta técnica es necesario que los terrenos a rellenar se encuentren próximos a cursos



**Figura 3.** Movimiento de suelos para la construcción de rellenos de Nordelta. Fuente: material fotográfico suministrado por Nordelta SA.

de agua o a canales (existentes o nuevos) para que las dragas puedan acceder a los mismos.

El movimiento de suelos es parte importante de los costos de producción de las UC en los bañados. Según lo manifestado por los técnicos de la firma Pentamar SA. ese costo alcanzó en 2007 alrededor del 40% del precio final (es decir, costo del terreno, de los rellenos, de las infraestructuras, financieros, administrativos, comerciales, etc.). Es por ello que los lagos de estos emprendimientos, producto del propio relleno, cumplen no sólo una función estética y recreativa, sino también económica. Sin la creación de éstos, se tendrían que importar millones de  $m^3$  de suelos de otros lados, lo que incrementaría significativamente los costos de estos emprendimientos (e incluso, en algunos casos, los haría inviables). Para dimensionar este aspecto sólo la construcción del relleno de Nordelta requirió del movimiento de más de 24 millones de  $m^3$  de suelos a través de ambos métodos (en “seco” y “líquido”), elevando el terreno 1,7 m en promedio, con respecto de la cota original. Como resultado de ese movimiento de suelos se terminó construyendo un lago central<sup>14</sup> de 180 ha.

Además de la trascendencia del suelo en este proceso de urbanización de los bañados debe señalarse la importancia que adquiere otro elemento natural del lugar: el agua. De allí que los lagos, canales y marinas (con acceso al río y a las islas del Delta) son formas construidas que están siendo reproducidas para estos productos inmobiliarios. Ello se debe a la importante renta que brinda el lote con acceso al agua. Como mencionaba un agente inmobiliario durante una entrevista:



“... acá los lotes que dan al agua son los más requeridos por nuestros clientes... los lotes de los barrios cerrados que dan a un lago o marina nunca perdieron valor... incluso en la crisis de 2001-2002, cuando se derogó la Ley de Convertibilidad de un peso un dólar, esos lotes fueron los únicos que no se desvalorizaron y mantuvieron el mismo precio en dólares que en años anteriores” (entrevista a Inmobiliaria María de Tigre, noviembre de 2007).

En este caso la particularidad, singularidad o excepcionalidad que ofrecen los lotes de las UC con presencia o acceso al agua (a metros de las verdes islas del Delta), en comparación a otros lotes (y también al resto de las UC no náuticas), resulta vital en tanto posibilidad de obtención de rentas monopólicas, tan apetecidas por el capital, como menciona Harvey (2005).

La alta rentabilidad que ofrece la tierra en contacto con el agua motivó un notable crecimiento de las UC náuticas (con lagos y marinas) en distintos lugares de la provincia de Buenos Aires, imponiéndose desde hace unos años como uno de los principales productos dentro del mercado inmobiliario de las UC.

En este caso se advierte que la relación entre las UC construidas sobre los bañados y el agua es a menudo contradictoria, ya que según su valorización, a dicho elemento natural se le carga a veces de positividad y otras de negatividad:

- En cuanto a la *positividad*, el agua en tanto recurso inmobiliario, valoriza el lote y la vivienda cercanos a ella, posibilitando usos y funciones estéticas, de transporte, deportivas y turístico-recreativas, etc. Esta cercanía al agua es mercantilizada por las empresas de publicidad y de *marketing* como posibilidad de mayor contacto con la “naturaleza” y “calidad de vida”, para un selecto sector de la sociedad que valoriza las “cuestiones ecológicas”. Asimismo, la presencia del agua permanente o temporaria es una de las principales características que contribuyen para que a esas tierras se les confiera inicialmente escaso valor de uso y por lo tanto un bajo costo; condición ésta que permite un mayor margen de ganancia en la conversión de tierras rurales a urbanas, base del gran negocio suburbano.
- En cuanto a su *negatividad*, la valorización del agua en tanto recurso inmobiliario requiere de su preservación en condiciones ambientales “aceptables”, por lo que, por un lado, aumenta los costos de manutención<sup>15</sup> y, por otro, entra en conflictividad con los intereses de otros actores sociales que le confieren un uso totalmente contrapuesto; como por ejemplo cuando un curso de agua se transforma en sitio para el volcado de efluentes industriales no tratados, generando su degradación por contaminación (como por ejemplo el arroyo Las Tunas que atraviesa a Nordelta). Al mismo tiempo, el agua en tanto peligro, es un elemento natural que debe ser “anulado” para que esas tierras a urbanizar adquieran valor de cambio y sean vendibles en un mercado destinado a grupos medios y altos que culturalmente no están acostumbrados a tener sus viviendas sobre palafitos. Es por ello que se necesita mitigar el efecto dañino que ésta pueda causar durante las recurrentes inundaciones tanto en lo que respecta a la población y sus bienes como el propio producto comercializable.

Con cada inundación reaparece esa negatividad del agua, pero son principalmente las más significativas las que dejan una huella en la memoria de los actores sociales. Cabe

destacar que en la década de los años noventa el único caso de inundación importante fue el de 1993, ocurrido cuando la gran mayoría de las UC o estaban en etapas de construcción inicial o sólo existían como proyectos. Desde esa inundación no se sucedieron otras importantes hasta los años 2000 y 2001, las cuales tampoco fueron de las más significativas; además sucedieron cuando la mayor parte de estos emprendimientos estaban escasamente poblados (o bien en etapa de construcción) (RÍOS, 2002). Así, en estos últimos episodios las aguas sólo inundaron las calles de algunos accesos a las UC, pero no al interior de las mismas. El mayor crecimiento poblacional de las UC ocurrió a partir de 2003, sin embargo, desde comienzos del nuevo siglo no han acontecido inundaciones importantes.

Por último, resta nombrar a otro de los actores económicos privados: las inmobiliarias locales; que por lo menos, en las etapas iniciales de este peculiar proceso de urbanización de los bañados de Tigre, tiene un papel importante. Este es el caso de la inmobiliaria Leber que, con más de 40 años en Tigre, su conocimiento sobre la “historia local del mercado de tierras” se convirtió en un capital para ofertar a los desarrolladores de UC. El grupo Pentamar SA.-EIDICO SA., por ejemplo, logró ampliar la superficie de su primer proyecto (la UC Santa María de Tigre) incorporando terrenos aledaños a los suyos (mediante maniobras, por lo menos, confusas) facilitados por la mediación de la antedicha inmobiliaria.

Una vez construidas las UC la gran mayoría de las transacciones de los lotes y viviendas de estos emprendimientos fueron (y continúan siendo) realizadas por inmobiliarias creadas por los propios grupos empresarios (María de Tigre SA. y O’ Reilly y Asoc., para EIDICO; Grondona y Asoc. para Pentamar; Lago Norte SA., para Nordelta SA.) u otras inmobiliarias de renombre, pero ya de alcance metropolitano dentro del mercado de UC (Castex, Mieres, Tizado, etc.). Es por ello que la mayor parte del negocio inmobiliario quedó en manos de los propios desarrolladores de las UC. A pesar de ello, las inmobiliarias locales todavía comercializan algunos lotes (inundables y sin transformación) que se encuentran actualmente en las intermediaciones de estos emprendimientos, con el anhelo de que en algún momento formen parte de alguna nueva UC sobre rellenos o de la ampliación de alguna otra ya instalada.

### 3.2 Las UC y el Estado

El Estado es otro de los importantes actores sociales que cumple un papel destacado en la urbanización de las tierras de máxima inundación de los bañados de Tigre en los años ’90. Contradiendo las ideas que se quieren instalar con el discurso neoliberal de un Estado “ausente”, lo que se observa en torno a este proceso, es un Estado claramente presente y funcional a los intereses de los actores económicos privados. En este proceso de urbanización el Estado ha participado en sus distintos niveles de gestión, pero es el nivel local (gobierno municipal de Tigre), quien tuvo mayor actuación en el desarrollo de políticas urbanas de ese territorio, además de haber adquirido un papel sumamente dinámico en todo el proceso.

La convergencia de intereses entre actores económicos privados y el Estado local en el proceso de urbanización de los bañados tiene una rica historia en Tigre, siendo los últimos años de la década de 1970 los que marcan un giro importante. Así, en un contexto de cambio de modelo económico, de mayor participación de los actores económicos privados en materia urbana y de sustancial apoyo por parte del Estado, comienza a desarrollarse el

germen del GPU Nordelta, denominado por aquellos años como “Complejo Urbano Integral Benavidez”. Este proyecto estaba a cargo del grupo empresario DYOPSA-Supercemento, cuyos directivos advertían que el sector privado tenía la capacidad de desarrollar no sólo ciertos aspectos de la ciudad (construcción de viviendas, de infraestructura de servicios, puertos, etc.), tal cual lo venía haciendo, sino la construcción entera de “pedazos” de ciudad. Esto, obviamente no podía (ni puede) concretarse sin el apoyo del Estado, en lo que se refiere, minimamente, a cuestiones jurídico-normativas y administrativas. Es así, que ante la presentación de este GPU la provincia de Buenos Aires y el municipio de Tigre apoyan y facilitan las gestiones para su concreción. En el caso de la Provincia, la Secretaría de Planificación y Desarrollo expresa para fines de los años ‘70 que este proyecto:

“no sólo no se opone a los objetivos y políticas del gobierno provincial para el área, sino que, antes bien, al aprovechar tierras al presente inutilizadas y al incorporarlas al mercado, contribuye al logro de las estrategias provinciales”<sup>16</sup>.

En el caso de Tigre, el intendente (de facto) Coronel Pérez Ibarra aprueba en 1978 las obras de saneamiento necesarias llevadas a cabo por esas empresas para la realización del mencionado proyecto bajo el decreto N° 2599/78. A nivel municipal estas obras también son aceptadas por el mérito de recuperación de tierras anegadizas, sobre todo ante la posibilidad de expansión de asentamientos precarios en la zona<sup>17</sup>. Asimismo, el gobierno municipal declara a la zona del proyecto como de “provisión prioritaria de servicios y equipamiento comunitario”<sup>18</sup>. A través de este accionar y posicionamiento se puede advertir el inicio de lo que después va a plasmarse más claramente como pasaje de un Estado “administrador” a otro “emprendedor”. Sin embargo, no es sino hasta la década de 1990 que se generan las condiciones de un claro avance hacia un perfil “emprendedor” del gobierno de municipal<sup>19</sup>, en función de los intereses privados de los grandes grupos empresarios que quieren posicionarse para desarrollar sus negocios urbanos a través del relleno de los bañados. En este aspecto adquiere un papel destacado otra especificidad de la vida política de este municipio: la continuidad en el poder de un mismo intendente (Ubieto) por un extenso lapso (cerca de un cuarto de siglo, con una única interrupción); siendo ésta una de las bases que permitió estructurar la estrecha articulación entre los actores públicos y privados. Precisamente, el perfil pro-inversión privada de la gestión urbana que ha adoptado el gobierno municipal, bajo la figura de Ubieto, ha sido uno de los aspectos claves para el desarrollo de las UC en Tigre. Igualmente, cabe recordar que estos grupos empresarios ya tenían vínculos con el municipio unos años antes de la llegada de dicho intendente. Pero es precisamente con la gestión de Ubieto de los años ‘90 que se ven apoyados de manera enérgica en cuanto a la agilidad de la aprobación de sus emprendimientos en lo que respecta a los aspectos normativos y administrativos. A ello debe añadirse la realización de obras públicas de infraestructura y de embellecimiento urbano (con fondos mayoritariamente municipales) que beneficiaron, entre otros, a estos mismos intereses privados de los mencionados grupos empresarios.

Entre los aspectos normativos sobresalen los cambios en la reglamentación de la producción del espacio urbano en Tigre, a lo que Ubieto denominaba como “seguridad jurídica”. Así, ante el contexto de los años noventa de crecimiento y presentación de proyectos de inversión en UC, el Consejo Deliberante del municipio de Tigre sancionó

la ordenanza N° 1894/96 (dentro del marco regulatorio del decreto-ley 8912/77), con la que se modificó el antiguo código de zonificación de uso del suelo, permitiéndoles a los actores económicos privados regularizar su situación y obtener mayores ganancias al vender lotes urbanos y no rurales<sup>20</sup>. Por su parte, entre las inversiones en obras de infraestructura realizadas por el municipio para la atracción de inversiones privadas se destacan: la participación en la reubicación, readecuación y construcción de las estaciones ferroviaria y fluvial; la construcción de la Av. de las Naciones; el mejoramiento y parquización de la Av. Costanera Victorica; la participación en el mejoramiento y repavimentación de la ruta provincial N° 27 (con boulevard en algunos sectores); la participación en el gerenciamiento del camino Bancalari-Benavidez (proyecto financiado por las UC beneficiarias en el que los municipios de Tigre y San Fernando formaron parte del consorcio); la ampliación de plazas y galerías del Puerto de Frutos, entre otras (RÍOS, 2006).

Durante la gestión del intendente Ubieto estas empresas lograron mantenerse (o más bien consolidarse) como las “predilectas” para la licitación de las obras públicas de infraestructuras de saneamiento, servicios y transporte más importantes dentro del municipio de Tigre, especialmente en la zona de los bañados. La construcción del nuevo acceso vial (autopista), denominado “camino Interisleño” -que conecta la bajada del ramal Tigre del Acceso Norte con la ruta provincial N° 27, a algunos metros del puente sobre el canal Aliviador- es un claro ejemplo de ello. Este nuevo camino mejora sustancialmente la accesibilidad vehicular de los nuevos habitantes de las UC, que tienen por lo menos dos automóviles por familia, evitando el paso por el congestionado tránsito del centro de la localidad de Rincón de Milberg. Esta obra, a poco tiempo de terminarse, es administrada y dada en licitación por el gobierno municipal a través de fondos otorgados por el gobierno nacional. Las empresas que ganaron las licitaciones son las constructoras de los grandes grupos empresarios a cargo del desarrollo de las UC: DYOPSA-Supercemento y Pentamar SA.

#### 4 Consideraciones finales

La expansión de las UC sobre los bañados de Tigre a partir de la década de los ‘90 ha cambiado profundamente la configuración espacial de esa área del norte del AGBA. Estos emprendimientos implicaron en el surgimiento de nuevas formas del espacio urbano poco comunes en el paisaje de la ciudad, denotando un momento particular en la manera en que han sido incorporadas las características de inundabilidad (sin parangones) en la historia tanto de la urbanización de Tigre como la del resto del AGBA.

El municipio de Tigre es uno de los lugares del AGBA con mayor densidad histórica en lo que se refiere a la incorporación de tierras inundables en el proceso de urbanización. Sin embargo, la mayor parte de su bañado había quedado sin urbanizar. Es a partir de la década de 1990 que se conjugan una complejidad de factores que hacen redituable económicamente (y viable políticamente) la incorporación urbana de las tierras de máxima inundación del bañado.

Detrás de la imponente transformación que implica el relleno de miles de hectáreas de las tierras de los bañados de Tigre, se observa una convergencia de intereses entre los

actores económicos privados y el Estado (sobre todo, en el nivel de gestión local), según racionalidades concretas para cada uno de ellos:

- Para los actores económicos privados esas transformaciones representaron la obtención de importantes ganancias alcanzadas, principalmente, a partir de: a) el cambio de uso del suelo de rural a urbano; b) la construcción de los rellenos sobre tierras inundables (que implicó una “economía de escala” ya que se utilizaron tecnologías y conocimientos de los propios grupos empresarios) permitió otorgarles un uso urbano y volverlas atractivas para potenciales consumidores, y c) la creación de productos urbanos (UC) de “alta calidad” que remiten a las ideas de “seguridad”, de “exclusividad”, de “contacto con la naturaleza” (más aún de aquellos lotes en contacto con agua que permiten la obtención de rentas monopólicas), destinados al rentable mercado de los grupos de ingresos medio-alto y altos, y;
- Para el Estado (principalmente, el gobierno local) la urbanización de los bañados a través de grandes UC sobre rellenos, se transformó en una “política urbana”, o mejor dicho en una política de “desarrollo urbano” propia. Apoyar directamente ese proyecto implicó para el municipio de Tigre alcanzar los siguientes objetivos: a) impedir que una importante cantidad de “tierras vacantes” inundables desvalorizadas se conviertan en un lugar propicio para la expansión de asentamientos precarios (ya existentes en algunas zonas); b) posicionar a Tigre como un municipio atractivo para la radicación de inversiones privadas dentro de la competencia urbana; y c) transformar a Tigre en un municipio en el que predominen los grupos de ingresos medios (como es el caso de los municipios cercanos de San Isidro y Vicente López, en la zona norte), en vez de los grupos de ingresos bajos (característico de los municipios que se localizan en el 2º cordón del AGBA).

Asimismo, la forma en que se estructuró el proceso de producción del espacio urbano en los bañados de Tigre ha acentuando las desigualdades socio-ambientales de ese lugar. En dicho proceso se desconsideraron claramente las externalidades o “consecuencias no buscadas” derivadas de la construcción de rellenos de miles de hectáreas sobre esos ambientes. Entre las más graves se destaca la potenciación y la producción de riesgo de desastres, que se expresan de manera claramente diferencial según la localización de sus habitantes. En el caso de Tigre, el nuevo gradiente topográfico generado por las UC extrema aún más el gradiente de desigualdad entre los distintos grupos sociales que habitan en esos bañados.

En suma, las articulaciones entre producción del espacio urbano y de riesgo de desastres aquí analizadas, ponen de relieve la forma en que las relaciones de poder se manifiestan de manera desigual dentro de nuestras sociedades, predominantemente urbanas. Las injusticias ambientales, como puede ser la potenciación y producción de riesgo de desastres en las ciudades, son una de las tantas expresiones inherentes al desarrollo desigual del modo de producción capitalista (O’CONNOR, 2003).

No cabe duda que frente a esta compleja y difícil realidad en la que se configura una geografía cada vez más desigual, se continuarán produciendo desastres venideros también cada vez más desiguales.

## Bibliografía

- BUNCE, S.; DESFOR, G. Introduction to 'political ecologies of urban waterfront transformations. *Cities*, v. 24, n. 4, p. 251-258, 2007.
- CARLOS, A. **O espaço urbano. Novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.
- De MATTOS, C. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, n. 212, p. 82-96, nov./dec. 2007.
- GARCÍA ACOSTA, V. El riesgo como construcción social y la construcción social del riesgo. *Desacatos, Revista de Antropología Social*, v. 19, p. 11-24, 2005.
- HARVEY, D. **Possible urban worlds**. La Haya: Megacities Foundation, 2000.
- \_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- INDEC. **¿Qué es el Gran Buenos Aires?**. Buenos Aires: INDEC, 2003.
- LANUSSE, G. **Entrevista al intendente de Tigre Sr. Ricardo Ubieto. Cara a cara con Ubieto**. Disponible en: <<http://www.eidico.com.ar/eidico/index/VN-ubieto.pdf>, 2005>. Acceso en: 26 jun. 2006.
- LINDÓN, A. La problemática de las inundaciones en áreas urbanas como proceso de ocupación, un enfoque espacio-temporal. El caso de la Ciudad de Buenos Aires. In: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, II, TOMO I, PROBLEMÁTICA URBANA, Montevideo, 1989. *Actas...*
- MANSILLA, E. **Riesgo y ciudad**. México: Universidad Autónoma de México, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, 2000.
- MORAES, A.; Da COSTA, W. **Geografía Crítica. A valorização do espaço**. São Paulo: Editora Hucitec, 1987.
- O'CONNOR, J. Desarrollo desigual y combinado y crisis ecológica. *Ambiente & Sociedade*, v. 4, n. 2, p. 9-23, jul/dez. 2003.
- PÍREZ, P. La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación. *Realidad Económica*, n. 208, p. 111-134, 2004.
- RÍOS, D. **Vulnerabilidad, urbanizaciones cerradas e inundaciones en el partido de Tigre durante el período 1990- 2001**. Buenos Aires, 2002. 201 p. Tesis (Licenciatura), Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. Cambios en la producción del espacio urbano residencial en la periferia de la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires: un estudio de caso en el municipio de Tigre. *Estudios demográficos y urbanos*, v. 21, n. 3, p. 701-729, sep./ dic. 2006.
- RÍOS, D.; GONZÁLEZ, S. **Espacio urbano y riesgo de desastres en áreas inundables. Dos casos de estudio para el centro y la periferia del Aglomerado Gran Buenos Aires**. Buenos Aires: FLACSO-Argentina, ago./ dic. 2007. (Curso de posgrado virtual: Tratamiento de catástrofes en condiciones subdesarrolladas: riesgo, vulnerabilidad social e incertidumbre).
- RÍOS, D.; PÍREZ, P. Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental?. *EURE*, v. 34, n. 101, p. 99-119, abril 2008.
- STEINBERG, T. The secret history of natural disaster. *Environmental Hazards*, n. 3, p. 31-35, 2001.
- TORRES, H. Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE*, v. 27, n. 80, p. 33-56, mayo 2001.
- UDAONDO, E. **Reseña histórica del Partido de Las Conchas**. Tigre: Municipalidad de Tigre, 2001 [1942].

## Notas

<sup>1</sup> Asentamientos privados que se construyen fuera de la red pública de la ciudad, físicamente separados por alguna frontera material (perímetro delimitado por algún tipo de cerramiento), con producción privada de un conjunto muy amplio de servicios urbanos dentro de su territorio (educación, seguridad, recolección de residuos, etc.). Se identifica en el mercado inmobiliario la siguiente tipología: club de campo, barrio cerrado, ciudades-pueblo, country náutico, clubes de chacras o estancias cerradas. Las denominaciones club de campo y barrio cerrado son las únicas definidas por la normativa vigente

(decreto-ley N° 8912/77 y resolución N° 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires) (RÍOS, 2006).

<sup>2</sup> Cabe destacar que aproximadamente el 70% de esa cantidad de hectáreas está ocupada por dos mega-UC: Nordelta (1.450 ha.) y Villa Nueva (800 ha.).

<sup>3</sup> Este apartado se basa en: Ríos, D. y S. González (2007).

<sup>4</sup> Por ejemplo, las inundaciones en los bañados de Tigre pueden tener origen en: “sudestadas” del río de la Plata, crecientes del propio río Reconquista o la conjunción de ambas.

<sup>5</sup> La valorización del lugar residió principalmente en sus condiciones naturales de sitio para la instalación de un puerto a través de cual se podía abastecer a Buenos Aires de recursos maderables (maderas, leñas y carbón) provenientes de las islas del Delta y del Paraguay. Luego, ya durante el siglo XVIII y comienzos del XIX, el poblado de Las Conchas se transformó en un importante puerto alternativo para el contrabando de mercaderías provenientes de Colonia Do Sacramento, en manos portuguesas (UDAONDO, op. cit.).

<sup>6</sup> En ese período, de fuerte expansión del capitalismo, se desplegaron importantes inversiones en infraestructura de transporte en toda la zona de Las Conchas y Tigre (ferrocarriles, nuevos canales en el continente, canalizaciones de arroyos del Delta, etc.). En ese contexto la elite porteña, con participación en esas obras, valoriza las zonas costeras próximas a los ríos Luján, Tigre y Las Conchas, para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas, turísticas y urbano-residenciales. Es así como estos grupos resignificaron este antiguo puerto cercano a Buenos Aires dedicado, principalmente, a la producción de maderas y frutos, transformándolo en una de las principales villas balnearias, con importante cantidad de clubes de remo, majestuosas residencias, hotel y casino. Muchas de las construcciones de esa época fueron edificadas sobre elevadas dejando la planta baja para usos no permanentes.

<sup>7</sup> Entre esas décadas, al igual que en el resto de la periferia del AGBA, se produce una importante expansión urbana en Tigre liderada, esta vez, por sectores populares. En este proceso no participaron las grandes empresas loteadoras de la época Vinelli, Kanmar, etc. (como sí lo hicieron en otros municipios del AGBA), sino que los propios propietarios locales de grandes fracciones de tierras, herederos de familias tradicionales llamaron a remates públicos para su loteo. Así, por esas décadas, parte importante de los bañados fueron ocupados por grupos de ingresos medio-bajos a través de la posibilidad del acceso a un lote económico y a la autoconstrucción de sus viviendas, sin que muchas de ellas adoptaran algún sistema constructivo contra las inundaciones.

<sup>8</sup> Ejemplo de ello son: los canales de la zona de Villa La Ñata realizados a comienzos del siglo XX para la actividad productiva (como el Villanueva) que fueron refuncionalizados para el acceso y disfrute de las actividades náuticas y deportivas de la mega-UC homónima al canal, o la reutilización turística y recreativa de edificios emblemáticos de importante valor patrimonial como, por ejemplo, el Tigre Club y casino (hoy Museo Municipal de Bellas Artes) en la zona central de Tigre.

<sup>9</sup> En este caso la mega-UC Nordelta representa la totalidad de esas hectáreas desarrolladas por el citado grupo empresario. A partir de la participación de Consultatio SA. en el año 1998 se incorporaron capitales extranjeros (suizos, según declaraciones de Nordelta SA.).

<sup>10</sup> Este grupo nació de la sociedad de las empresas Pentamar SA y EIDICO SA. a comienzos de 1990. Ya para fines de esa década las empresas de este grupo se separan. Esto no impidió que ciertas UC de EIDICO SA. fueran construidas por Pentamar SA. En los últimos años, la firma EIDICO SA (de capitales nacionales) manifestó haberse asociado a firmas de capitales extranjeros (Salvago de España y DYPSA) para el desarrollo de edificios torres en el centro de Tigre.

<sup>11</sup> Este grupo desarrolla cuatro UC en los bañados de Tigre.

- <sup>12</sup>Más aún si se le compara con el actual precio de un terreno inundable sin transformar, perteneciente a estas zonas, próximas a las UC, el cual ronda los 2 dólares el m<sup>2</sup>; es decir, que desde la década de 1970 hasta la actualidad se multiplicó por cuatro.
- <sup>13</sup>Esta ley prohibió realizar fraccionamientos por debajo de una cota mínima de piso de 3,75 m (Instituto Geográfico Militar-IGM), sancionada una vez que se había desarrollado parte importante de los loteos sobre áreas inundables de la periferia del AGBA. La misma no hace mención del tipo de sistema constructivo más adecuado para mitigar las inundaciones para cada sitio.
- <sup>14</sup>Entrevista a personal de Nordelta SA., noviembre de 2007.
- <sup>15</sup>Uno de los efectos negativos al multiplicarse los pequeños lagos es la tendencia a una mayor eutrofización de las aguas; es decir, su pudrimiento por exceso de nutrientes asociado a la reproducción de algas. Esta nueva situación aumenta los costos para su conservación, realizadas, en estos casos, por empresas privadas especializadas en “servicios ecológicos”.
- <sup>16</sup>Fuente: *La Prensa*, Suplemento especial Tigre, “Progresó el gigantesco complejo urbano a levantarse en Tigre”, 15/10/1978. Debe señalarse que este hecho ocurre cuando la provincia de Buenos Aires descentraliza parte importante de las potestades en materia urbana a los municipios a partir de la sanción del decreto-ley 8912/77.
- <sup>17</sup>Este temor por parte del gobierno local pareciera una constante desde hace unas décadas. El intendente Ubieto ha manifestado dicha preocupación en varias oportunidades. Sus expresiones en una entrevista realizada por la revista *Tigris* (propiedad del grupo EIDICO SA.) así lo manifiestan: “*Hemos abierto la inversión para cambiar el sistema que existía. Porque si no hubiéramos tomado la determinación de facilitar la inversión de los barrios [léase UC] y los emprendimientos particulares; y con tantas superficies desocupadas, Tigre podría haber sido una desgracia, una gran villa de emergencia como es Moreno*” (LANUSSE, 2005, p. 1, el agregado entre corchetes es propio).
- <sup>18</sup>Idem. Fuente de la nota 16.
- <sup>19</sup>En esos años Tigre se presenta como un municipio atractivo para la inversión, con sus “cuentas ordenadas”, solvencia económica y la menor cantidad de empleados públicos municipales por cantidad de habitantes de la provincia de Buenos Aires.
- <sup>20</sup>Esto fue esencial para los desarrolladores de los barrios cerrados, ya que la normativa que los regula prohíbe que se localicen en zonas clasificadas como de uso rural.



---

ESPACIO URBANO Y RIESGO DE DESASTRES:  
LA EXPANSIÓN DE LAS URBANIZACIONES CERRADAS  
SOBRE ÁREAS INUNDABLES DE TIGRE (ARGENTINA)

---

DIEGO RÍOS

**Resumen:** El crecimiento espacial de las ciudades y de los llamados desastres “naturales” son dos temas que adquieren cada vez mayor notoriedad a nivel mundial. El trabajo parte de considerar a ambos fenómenos como productos sociales, por lo que intenta avanzar en el conocimiento sobre la articulación entre producción social del espacio urbano y de riesgo de desastres, a partir de un estudio de caso: la expansión de las urbanizaciones cerradas ocurrida desde fines del siglo XX sobre áreas inundables de Tigre (Argentina).

**Palabras-clave:** Espacio urbano. Riesgo de desastre. Áreas inundables. Urbanizaciones cerradas. Tigre.

*Urban space and risk of disasters: the expansions of  
gated communities on Tigre’s flood-prone areas (Argentina)*

**Abstract:** *Urban growth and the increase of so-called “natural” disasters are two topics which are getting more and more notorious worldwide. This work considers both phenomena as social outcomes, advancing the knowledge about the articulation between the social production of urban space and the risk of disasters from a case study: the expansions of gated communities since the end of the XX century on the flood prone areas of the River Tigre in Argentina.*

**Keywords:** *Urban space. Risk of disasters. Flood-prone areas. Gated communities. River Tigre.*

---