
Dossier

Ordenamiento territorial en la ribera sur metropolitana. Lógicas de producción del espacio en frentes de agua y gestión territorial en los partidos de Avellaneda y Quilmes



Territorial planning on the metropolitan south bank. Logics of space production on water fronts and territorial management in the districts of Avellaneda and Quilmes

 **Ludmila Cortizas**

CONICET con lugar de trabajo en el Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente (LINTA, CIC). Depto. de Geografía, Universidad Nacional de La Plata. Centro de Investigaciones Geográficas, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, (UNLP-CONICET), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ludmi.cortizas@gmail.com

Geograficando

vol. 20, núm. 1, e156 2024
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ISSN: 1850-1885
ISSN-E: 2346-898X
Periodicidad: Semestral
geograficando@fahce.unlp.edu.ar

Recepción: 17 Marzo 2024
Aprobación: 20 Abril 2024
Publicación: 01 Mayo 2024

DOI: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe156>

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/112/1124943012/>

Resumen: Frente al proceso de urbanización, la asociación entre actores económicos que llevan adelante negocios inmobiliarios en distintas áreas de la ciudad y actores del poder político produce una gran metamorfosis urbana. El territorio resulta fragmentado, vendido por partes y ocupado, asociando la producción del espacio urbano a la lógica de la plusvalía. En particular, los frentes de agua metropolitanos fueron objeto de estas lógicas, y para su habitabilidad y comercialización requirieron de distintas modificaciones, principalmente desde la lógica política. El objetivo del artículo es comprender las estrategias adoptadas por el Estado municipal de los partidos de Avellaneda y Quilmes (sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires) en la producción del frente de agua rioplatense. Principalmente se revisarán aquellos proyectos y planes estratégicos que involucran reordenamientos territoriales, modificaciones a las normativas urbanas, y que acondicionan el área a través de obras de infraestructura para facilitar los accesos, bajo el lema de la modernización y revitalización. La metodología utilizada consiste en el análisis de bibliografía específica y de normativa sobre ordenamiento territorial de los partidos (planes estratégicos y proyectos). También se recopilan artículos periodísticos, y se realizan entrevistas semiestructuradas a funcionarios de cada gestión municipal.

Palabras clave: Producción del Espacio, Frentes de Agua, Lógicas, Gestión del Territorio.

Abstract: Faced with the urbanization process, the association between economic actors who carry out real estate businesses in different areas of the city and actors of political power produces a great urban metamorphosis. The territory is fragmented, sold in parts, and occupied, associating the production of urban space with the logic of surplus value. In particular, the metropolitan waterfronts were the object of these logics, and for their habitability and commercialization, they required different modifications, mainly from political

logic. The objective of the article is to understand the strategies adopted by the municipal State of the districts of Avellaneda and Quilmes (southern of the Metropolitan Region of Buenos Aires) in the production of the River Plate waterfront. Mainly, those projects and strategic plans that involve territorial rearrangements, modifications to urban regulations, and that condition the area through infrastructure works to facilitate access, under the motto of modernization and revitalization, will be reviewed. The methodology used consists of the analysis of specific bibliography and regulations on the territorial planning of the parties (strategic plans and projects). Newspaper articles are also collected, and semi-structured interviews are carried out with officials from each municipal administration.

Keywords: Space Production, Water Fronts, Logic, Territory Management.

Introducción

En este contexto en que el sistema capitalista despliega sus reglas y objetivos, y apunta a la búsqueda y acumulación de mayores ganancias, el espacio urbano ha tendido hacia el dominio del valor de cambio y se orientó a las necesidades de consumo. Es así como se convierte en mercancía, lo que limita su uso a las formas de apropiación privada (Carlos, 2007), y tiende a ser fragmentado, dividido, vendido en partes y transformado. Teniendo esto presente, el espacio como mercancía discrepa con la idea de apropiación simbólica, lo que permite evidenciar las contradicciones y conflictos entre actores que tienen diferentes lógicas y diversas maneras de apropiarse del mismo (Lefebvre, 2013 [1974]). En otras palabras, el espacio urbano es construido, destruido y reconstruido a imagen del capitalismo, y revela sus contradicciones y posibilidades (Carlos, 2007). Frente al proceso de urbanización, dicha asociación entre actores económicos, que llevan adelante negocios inmobiliarios en distintas áreas de la ciudad, y actores del poder político produce una gran metamorfosis urbana, en la que se unen la producción del espacio urbano a la lógica de la plusvalía. En particular, los frentes de agua metropolitanos fueron objeto de estas lógicas y, para su habitabilidad y comercialización, requirieron de distintas modificaciones, principalmente desde la lógica política.

Es decir que, desde un plano político, en la producción del espacio urbano el papel de la gestión urbana se comporta como instrumento de dominación estatal, y el Estado en materia de política pública urbana desde hace algunas décadas viene tendiendo a facilitar la realización del capital sobre el territorio, considerado como un mero receptáculo para las inversiones. Carlos (2014) establece que el poder político del Estado se ejerce a través del espacio como dominación política y se reproduce orientando constantemente la reproducción del espacio. Así, el uso del espacio pasa a ser regulado por normativas y se elaboran planes directores que direccionan y jerarquizan la inversión en la ciudad. Es así como le fue asignando un rol protagónico al capital privado en el desarrollo urbano. Esto se expresa a través de modificaciones a las normativas urbanas de zonificación que permiten el avance de negocios inmobiliarios (Vidal Koppmann, 2015).

El objetivo del artículo es comprender las estrategias adoptadas por el Estado municipal de los partidos de Avellaneda y Quilmes (sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires) en la producción del frente de agua rioplatense. Principalmente, se revisarán aquellos proyectos y planes estratégicos que involucran reordenamientos territoriales, modificaciones a las normativas urbanas, y que acondicionan el área a través de obras de infraestructura para facilitar los accesos bajo el lema de la modernización y revitalización.

Metodología

Para este artículo se analizó bibliografía específica y normativas sobre ordenamiento territorial de los partidos (planes estratégicos y proyectos) de estudio. Es decir, se realizó una revisión de aquellos documentos que expresan y resumen las principales acciones llevadas a cabo en materia de ordenamiento del territorio por parte del Estado municipal, para reconocer el rol adoptado frente a la gestión del frente de agua rioplatense. Para ello, se llevó adelante la lectura de planes estratégicos de cada partido, y las ordenanzas de usos donde se reflejen las acciones de rezonificación previstas para dichos territorios. También se recopilan artículos periodísticos, y se realizan entrevistas semiestructuradas a funcionarios y profesionales de cada gestión municipal.

Resultados y discusión

En el proceso de producción del espacio urbano intervienen y se relacionan múltiples actores. Por un lado, los promotores inmobiliarios asumen un rol de intermediarios entre los propietarios originales de los terrenos urbanos, los constructores y los consumidores. En este sentido, estos actores no llegan a tener incidencia en la formación de los precios del suelo, ni en las dinámicas de transformación de su uso, por lo que recurren al Estado. Según lo planteado por Theodore, Peck y Brenner (2009), esto se da además por el carácter multiescalar del neoliberalismo, ya que implica relaciones a distintas escalas entre actores institucionales y económicos, como los Estados locales y el capital. A su vez, en el contexto de los años 80, se reemplazaron las lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas, y se transfirieron los riesgos y responsabilidades a las agencias, actores y jurisdicciones locales.

Desde esta perspectiva, las ciudades se fueron transformando en un lugar estratégico para el avance de proyectos neoliberales aplicados a la experimentación de políticas estatales y reestructuraciones institucionales, y, en paralelo, resultaron ámbitos donde las políticas neoliberales fracasaron y se expresaron múltiples resistencias a ellas. En parte esto sucedió porque la ciudad y su configuración terminó atravesada en su conjunto por la racionalidad mercantil propia del modo de producción capitalista –y neoliberal–, por lo que, en este contexto, la demanda creciente de vivienda por parte de un cúmulo de actores se vio afectada por la primacía de la vivienda como valor de cambio en detrimento de su valor de uso (L'Huillier, 2020).

Si ponemos la lupa en el Estado y sus instituciones –aliadas con actores de poder económico–, se sostiene que es el Estado el que no solo regula dicho proceso de producción del espacio urbano, sino que también lo diagnostica, habilita, transforma. En líneas generales, el Estado actúa a gran escala y durante largo período de tiempo, con capacidades de construir infraestructuras necesarias para su desarrollo, sustituir las legislaciones, cambiar normativas y códigos de zonificación, entre otras acciones. A su vez, es quien toma posición frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar, a través de las políticas públicas (Oszlak y O'Donnell, 1995; Aguilar, 2009; Repetto, 2009; Villarreal Cantú, 2010). Estas políticas formarán parte de un proceso social más amplio, que supone espacios de interlocución, acción y diálogo entre múltiples actores, o grupos sociales. Las políticas tienen una dimensión y un impacto en el territorio (Rodríguez y Di Virgilio, 2011), e inciden en las estructuras territoriales. El territorio se vuelve un objeto privilegiado de la acción pública, no como una simple proyección espacial de las iniciativas públicas, sino que, al ser una construcción social, condensa acciones y comportamientos múltiples, acumulados en el tiempo, con capacidad de influir también de forma significativa sobre el desarrollo de la política en un sistema de retroalimentación dialéctico. Estas políticas involucran a un conjunto de actores que buscan realizar sus intereses por medio de diferentes estrategias (Castells, 1974, citado en Rodríguez y Di Virgilio, 2011), y a su vez reconocen un anclaje territorial y también urbano. “El calificativo urbano refiere, en ese marco, a unidades territoriales en las que se realizan y especifican procesos de producción, consumo, intercambio y gestión” (Castells, 1992, citado en Rodríguez y Di Virgilio, 2011, p. 19). Aquí operan las políticas urbanas, que articulan modalidades específicas de producción de ciudad, en las cuales el territorio juega como instrumento y elemento transformador de las relaciones sociales y políticas que se expresan en los conflictos –explícitos o latentes– por su apropiación (Rodríguez, 2007).

Dichas políticas se han ido modificando en relación con los cambios de contexto y modelos económicos adoptados por el Estado. En palabras de Merrifield (2019), se pasó de un Estado interventor, “que financia bienes públicos, organiza la planificación y la política urbana y se encarga de la organización ideológica y material del espacio y de las condiciones sociales para la reproducción de la fuerza de trabajo” (p. 60), a un Estado que, en las últimas décadas, gestiona una “austera” empresa corporativa; una ciudad “eficiente” que maximizó la provisión de servicios a un coste mínimo y realizó recortes de presupuestos y mano de obra. Se trató de una ciudad desregulada, y municipalizada.

Este rol adquirido por el Estado estuvo fuertemente inclinado hacia una tendencia de facilitación para la realización del capital en el espacio, con una fuerte impronta privatista (De Mattos, 2007) y una lógica empresarialista (Harvey, 1989; 2001), entre otras múltiples facetas. Se trata de una forma de regulación política y social que ha reflejado y acompañado los procesos de reestructuración de las economías capitalistas, asignándole un rol protagónico al capital privado en el desarrollo, ordenamiento del territorio, y gestión urbana. Constituye uno de los ejes reconocibles de las políticas de regeneración urbana motorizadas a través de grandes proyectos que crean fragmentos exclusivos de la ciudad y que expanden estrategias urbanas orientadas a maximizar el atractivo del espacio local para el desarrollo capitalista (Cuenya y Corral, 2011).

En otras palabras, el empresarialismo urbano implica la asunción por parte del Estado de un rol activo en términos de promoción de la actividad económica en la que la transformación del territorio juega un rol fundamental (Di Virgilio y Guevara, 2014). Se expresa a través de modificaciones a las normativas urbanas de zonificación por parte de los actores estatales locales que permiten el desarrollo de negocios inmobiliarios y que, a su vez, habilitan una transferencia masiva de renta urbana en favor de los actores privados que impulsan y realizan proyectos. Las rentas y las sobreganancias por localización que tienen los inmuebles en una ciudad son consecuencia también de las mejoras relativas a los procesos de urbanización fruto de acciones de regulación del suelo y/o inversiones en obras e infraestructuras públicas (Topalov, 1979; Jaramillo, 1982) que el Estado ejecuta. La organización de los accesos urbanos, la habilitación de transportes colectivos, la zonificación, los metros cuadrados de edificación permitidos y la autorización de loteos en áreas naturales, por ejemplo, son parte constitutiva del conjunto de ventajas diferenciales que pueden otorgárseles a vastas zonas de la ciudad.

En efecto, el Estado termina generando el mejor contexto posible para el avance del capital y para la atracción de inversionistas del sector inmobiliario. Ha de velar también por la reducción de los riesgos (los obstáculos administrativos en la concesión de licencias, las normativas socioambientales que impidan la realización de las operaciones o el surgimiento de movilizaciones sociales de oposición a los posibles efectos de esas inversiones) y por dar garantía de rentabilidad, lo cual deja en evidencia los ejes de la estrategia de competitividad diseñada por los gobiernos locales, provinciales y nacional (García Jerez, 2019).

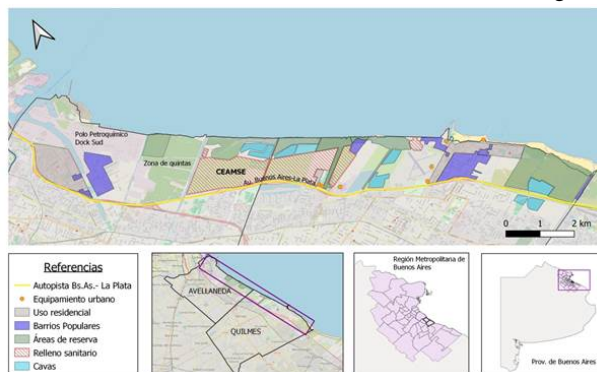
En síntesis, esta alianza económico-política de algunos actores explica el auge y la expansión en las últimas décadas de los megaproyectos de vivienda –financiados y gestionados con capital privado– de los barrios y emprendimientos privados en la gran mayoría de las medianas y grandes ciudades de América Latina (Padrilla, 2014; Janoschka, 2002), y también las grandes obras de revitalización en áreas estratégicas. Según Ríos (2010), con el fin de obtener los mejores beneficios económicos, las áreas vacantes del espacio urbano se terminan transformando en el objeto principal de las inversiones, pues con la conversión de suelo no urbanizable a otro urbanizable, el valor de cambio se multiplica y se producen las plusvalías. Aquí es donde los frentes de agua del sur metropolitano toman protagonismo para el Estado –y demás actores que intervienen en la producción del espacio urbano– y pasan de ser territorios que estaban fuera de la lógica del mercado a ser apropiados y transformados por dicha articulación multiactoral, para convertirse finalmente en espacios nuevos e integrados al mercado.

Los frentes de agua rioplatenses de Quilmes y Avellaneda

Los partidos de Avellaneda y Quilmes pertenecen a la primera y segunda corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA), respectivamente, y están caracterizados por diversos usos: industriales, residenciales, comerciales, de esparcimiento, hasta áreas de reserva y relleno sanitario, entre otros. Desde la Autopista Buenos Aires-La Plata hacia el río de La Plata se constituye el frente de agua ribereño, con una extensión de más de 17 kilómetros. Es un área heterogénea, con distintos niveles de desarrollo en las diversas localidades (Figura 1). Según Acsebrud y Wertheimer (2016), el área ha tenido un uso heterogéneo y fragmentario, y su tejido urbano presentó espacios con diverso grado de complejidad.

En el frente de agua de la ciudad cabecera del partido de Quilmes, el avance de ocupación residencial popular tuvo un gran protagonismo, junto a la consolidación del paseo costanero, que fue foco de la actividad turística por varios años. Los usos que se le fue dando con los años implicaron potenciar el carácter de esparcimiento y recreación, conjugado con el residencial, lo cual dio lugar a una diversidad de alternativas, que van desde las zonas residenciales de ribera hasta los clubes de campo, lo que además consolidó la preexistente zona residencial de esparcimiento (Bono, López, Rocca, Seimandi, Etulain y Ríos, 2000). Aún más al sur del partido, en la localidad de Ezpeleta, predominan áreas verdes vacantes, áreas de esparcimiento y el barrio popular Ribera del Uno. Mientras tanto, en la localidad de Bernal (la más cercana al partido de Avellaneda) (figura 3) se desarrolló el barrio La Ribera de Bernal, que coexiste con distintos tipos de emplazamientos y equipamientos urbanos, como la planta potabilizadora de agua General Belgrano de AySA (Agua y Saneamientos Argentinos), empresas constructoras y productoras de hormigón, como la Cooperativa Muratori e Cementisti (CMC di Ravenna), y la empresa Holcim de hormigones. Sobre dichas áreas –compartidas con gran parte del frente de agua del partido de Avellaneda– se extendió el relleno sanitario del CEAMSE, que actualmente se encuentra en desuso. Además, dicha área convive con otros usos, como el industrial (el Polo Petroquímico en Dock Sud)¹ productivos (zona de quintas), residenciales, de esparcimiento y de reserva (Figura 4).

Figura 1.
Usos reales del frente de agua de los partidos de Avellaneda y Quilmes



Fuente: Elaboración propia.

Estrategias de gestión empresarial llevadas adelante por los Estados municipales de ambos partidos

El rol que adquiere el Estado en la gestión urbana, a través del empresarismo urbano, se vincula a los procesos de revitalización urbana, las obras de acondicionamiento y la modificación de normativas para que el proceso de urbanización se produzca.

Desde el punto de vista jurisdiccional, los frentes de agua son un espacio complejo que, en principio, por pertenecer a la RMBA, no poseen una única autoridad reconocida, ni antecedentes que vislumbren su posible formación. Esta área es jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, aunque generalmente la administran los municipios de forma autónoma. En el contexto bonaerense, el marco regulatorio sobre el uso, subdivisión, ocupación y equipamiento del suelo está establecido por el decreto ley 8.912, sancionado a fines de la década del 70. En ese marco, los municipios bonaerenses adquirieron la capacidad de llevar adelante las etapas de planeamiento, en las que se despliegan todos los instrumentos reguladores, entre ellos el de zonificación, con el cual, entre otras funciones, se le asigna valor al suelo urbano y se contribuye a incrementar (y, en ciertos casos, a disminuir) la renta urbana. Es decir que, a través de la función de planificación y gestión del territorio, el Estado se adecua a los requerimientos del capital en el espacio urbano, y va adquiriendo un carácter crecientemente facilitador para dar respuestas a los intereses privados. Es así como el Estado termina renunciando a diversas funciones, retrocede en materia de regulación y controles, y desatiende las políticas de desarrollo social urbano que contribuían al desarrollo progresivo y la sostenibilidad de las periferias (Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007).

Esto se produce en un contexto donde el Estado no es reconocido como un actor monolítico coherente, sino que, por el contrario, presenta múltiples facetas que conviven con complejos procesos de tensión entre diversas dependencias y jurisdicciones respecto a competencias relevantes sobre las particularidades de la urbanización de estas áreas. Esto sucede, en parte, cuando se descentralizan las funciones –otorgando a los municipios capacidades de aprobación de proyectos– con la jerarquización de organismos provinciales con capacidad de evaluar e incidir en los procesos de urbanización. A ello se suma que el Estado, en sus distintos niveles, posee diferentes capacidades de intervención en materia de ordenamiento, planificación y gestión, lo que se complejiza en los frentes de agua, por poseer límites difusos, presentar cierta complejidad en torno a su ocupación y dominio público-privado. Esos límites son ambiguos por la ausencia de regulación o legislación específica en materia de delimitación, así como de protección, conservación y recuperación de este tipo de áreas, tanto a nivel nacional como provincial.

En este sentido, las instancias estatales con incumbencia en la evaluación de impactos referidos a modificaciones, que incluyen remoción de suelos, construcción de terraplenes, cambios en niveles de cota y drenajes realizados por los proyectos de urbanización, han estado en tensión en los partidos de Quilmes y Avellaneda en particular. Dichas obras se realizan debido a que son áreas inundables, con cotas que no superan los cinco metros sobre el nivel del mar y requieren de modificaciones para su habitabilidad.²

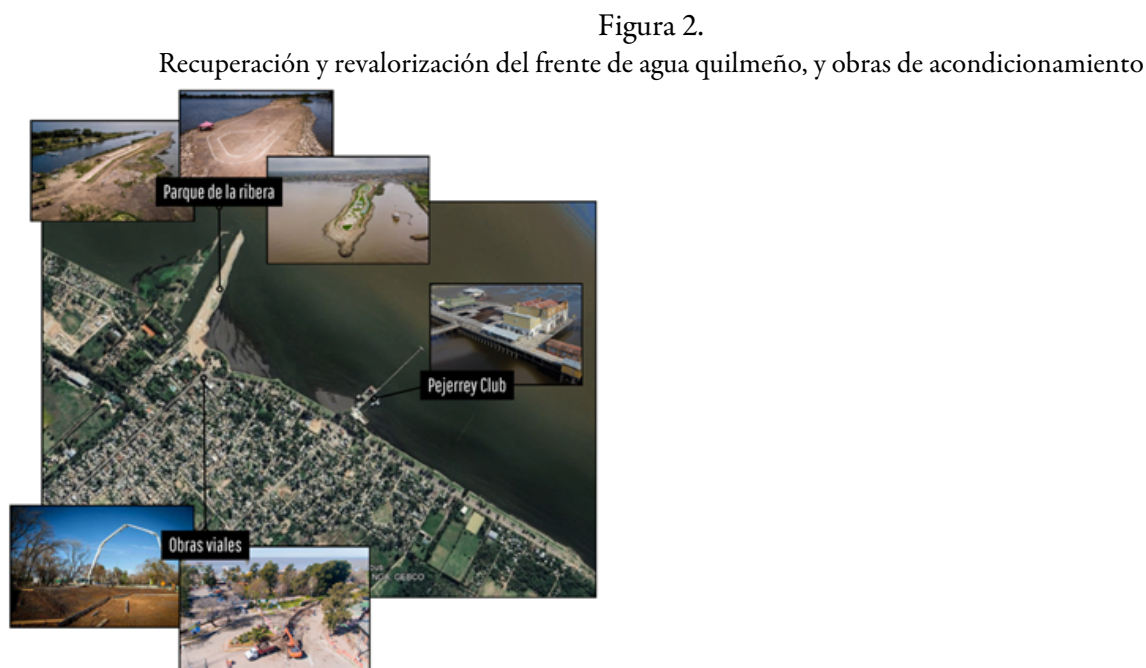
Desde el punto de vista normativo, en Quilmes, la ordenanza de usos del suelo es la 4.545/79 y sus modificatorias. Estas reformas fueron parciales y específicas, y se vieron notablemente desactualizadas respecto a la evolución de la ciudad y las transformaciones producidas. Por lo tanto, en 2006 se propuso una actualización y modernización sustancial en la normativa de usos; en palabras textuales:

A fin de dar cuenta de la evolución del partido y poder atender las necesidades que son generadas por una nueva concepción sobre la ciudad, así como desde el Estado, de tomar en cuenta los distintos aspectos que cobran importancia para lograr un desarrollo urbano que equilibre los intereses particulares con el interés general, permitiendo consolidar el crecimiento a la vez que preservando la identidad de Quilmes, y reconociendo su diversidad interna (Municipalidad de Quilmes, 2006).

Entre diversos objetivos, se destacó la necesidad de establecer condiciones para la localización de nuevas modalidades de urbanizaciones, y preservar el patrimonio urbanístico y ambiental creando zonas específicas para tal fin. En 2011, la ordenanza 11.812 posibilitó la creación de la zona Nuevo Centro Urbano en Bernal (localidad del partido de Quilmes), sobre la zona de Urbanización Especial con Interés Ambiental, que implicaba que el uso predominante fuera para viviendas, con posibilidad de instalar comercios, hotelería, centros de salud y educativos. En paralelo, fueron interviniendo también el proyecto planteado por la Unidad Ejecutora del Proyecto de la Ribera de Quilmes (durante el período 2008-2011) y el Plan Estratégico

Territorial Quilmes 2030 (2015) (en adelante PETQ 2030) en el partido. Desde el discurso de la transformación, “recuperación” y revalorización del frente de agua quilmeño se apuntaba a consolidar la trama residencial existente, propiciar la inversión privada, revalorizar el patrimonio histórico de la zona, y crear y preservar parques con carácter ambiental (PETQ 2030, 2015) (Figura 2).

Figura 2. Recuperación y revalorización del frente de agua quilmeño, y obras de acondicionamiento



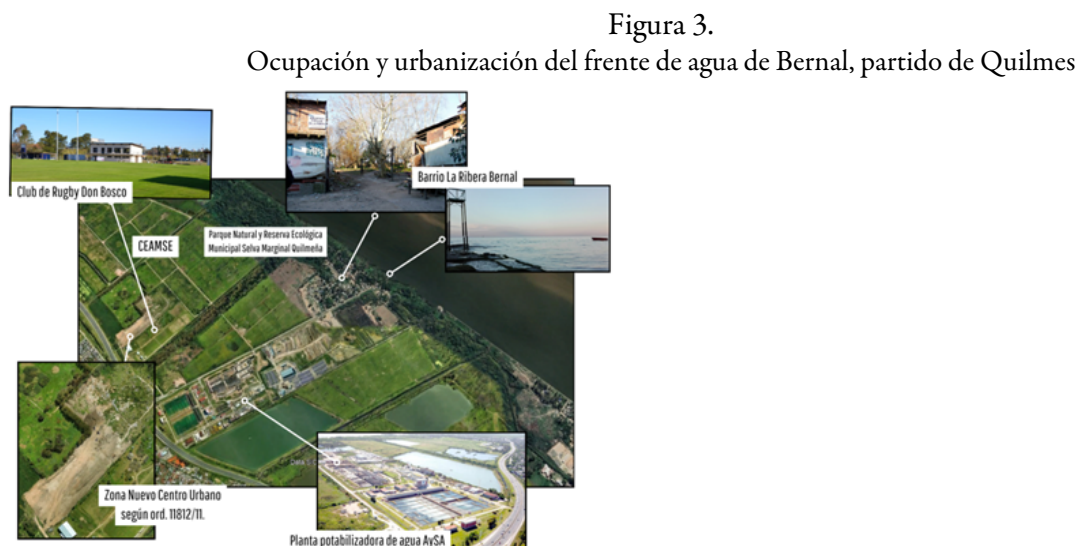
Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, con respecto al área urbana histórica consolidada, la propuesta de intervención y planificación por parte del Estado municipal implicó limitar el área de expansión de los barrios ya instalados y consolidados, con el fin de “ordenar la urbanización” y “proteger la parte que es reserva, la parte que no está intervenida”.³ Por tratarse de una obra estructural que no puede avanzar rápidamente, la funcionaria entrevistada enfatizó en la realización de “trabajos de hormiga, como pavimentación de calles y rellenos” en el área. Por otro lado, desde el Estado, se reconoce –en parte– la presencia de humedales (áreas inundables) llegando al río, pero al hacer referencia a su ocupación, las define como áreas vacías e inhabitables, también llamadas por el grupo de profesionales que asesoró durante el diagnóstico “áreas todavía sin tocar”. En palabras de la funcionaria, una vez resueltos los papeles de tenencia, se pensó en posibilidades para que el área se siga manteniendo sin intervención, en connivencia con los intereses del Municipio. Giraron algunas ideas desde la dirección de turismo sobre la posibilidad de construir senderos para promover la actividad turística, y la conexión de todo el frente de agua para mejorar la accesibilidad, movilidad y superar las barreras físicas y simbólicas que separan la ribera del resto del partido.

Sin embargo, en la localidad de Bernal, aledaña al partido de Avellaneda, las acciones del municipio pasaron por otro lado. A raíz de las modificaciones normativas, se expandió el área de ocupación hacia el río para expandir la planta potabilizadora, y se creó la zona Nuevo Centro Urbano, lo que implicó grandes movimientos de suelo y rellenos en el área (figura 3). La ampliación de AySA significó para el Estado

municipal “una obra indiscutible, porque se trata de una central de infraestructura regional”.⁴ Con este discurso, la empresa sigue ampliando su área de influencia sin ningún tipo de límite ni advertencia de las consecuencias que esto podría desatar en la zona. Mientras tanto, el barrio popular La Ribera de Bernal – aunque en 2013⁵ recibió el tendido de luz eléctrica y la instalación de agua potable– continúa relegado.

Figura 3. Ocupación y urbanización del frente de agua de Bernal, partido de Quilmes

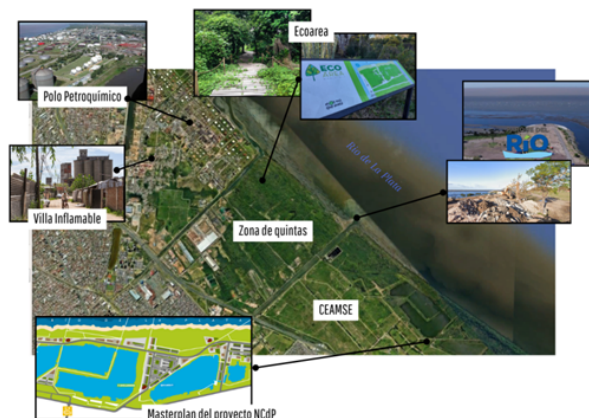


Fuente. Elaboración propia.

En Avellaneda, la normativa que regula el uso del suelo es la ordenanza municipal 7.183/81 y modificatorias. En las últimas décadas, el Estado municipal demostró un interés particular en el frente de agua compartido con Bernal, lo que motivó a elaborar en 2006 un plan estratégico para el partido y la modificación de la ordenanza de usos en 2008 (N° 21.332/08). Dicha normativa se enmarca en iniciativas que apuntan a “la recuperación de la costa, su urbanización y la creación en ella de un conjunto de usos privados y públicos” (Rodríguez, 2011). Particularmente, desde el Plan Estratégico Avellaneda 2020 se impulsó la urbanización de un sector de la costa como línea de acción tendiente a ganar acceso público al río e impulsar el desarrollo urbano y el crecimiento demográfico del distrito (PEA 2020, 2006). En este contexto, se intentó dar inicio a las obras necesarias para la realización de un megaemprendimiento residencial y comercial conocido como Nueva Costa del Plata o un Puerto Madero II. Implicaría la modificación de 3 kilómetros de frente de agua, a partir de un sinfín de rellenos y terraplenes para proteger a la construcción del impacto de potenciales inundaciones vinculadas al régimen de lluvias, la escorrentía del Río y arroyos, y las sudestadas. Distintos autores (Aizcorbe, Besana y Fernández Bouzo, 2011, 2013; Alfieri, 2011; Carut y Cirio, 2016; Cirio y Munafó, 2019) anunciaron que este tipo de proyectos son una faceta de la estrategia de regeneración y revitalización de la costa. Como quedó en instancia de proyecto, Fariña, Rizzi y Agrelo (2011) advertían que este tipo de emprendimiento inmobiliario podría generar modificaciones en áreas de reserva, y graves consecuencias para la sociedad aledaña. En 2010, en Quilmes, el proyecto comenzó a tratarse en el concejo deliberante, y algunas organizaciones ambientalistas lograron la interrupción formal del mismo. Dicha situación marcó un precedente para los partidos, ya que se consiguió un giro discursivo que permitió que en 2015 se inaugurara la Reserva Costera Municipal de la ciudad de Avellaneda.⁶ Otra iniciativa ambiental que tuvo lugar en el partido fue la planta de reciclables y el Eco Área (figura 4) para actividades de

esparcimiento, preservación de la biodiversidad local y el desarrollo de programas de educación ambiental. Y, desde el punto de vista recreativo, se encaminó el Parque del Río (figura 4), a partir de desmontes, rellenos y cementación del frente de agua. Es decir que, a través de la exigencia al Estado municipal del cumplimiento de aquellas normativas existentes que declaran que distintas áreas del frente de agua son de reserva natural y parque ecológico, se logró que la intervención estatal tomara las demandas que defendían el área y promovían la creación de espacios participativos en materia de producción del espacio urbano.

Figura 4.
Usos reales del frente de agua de Avellaneda, el proyecto trunco y las iniciativas ambientales.



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, se reconoció, por un lado, un área que es necesario preservar, mientras que, por otro lado, se abre una zona de oportunidad para posibles beneficiarios, entre ellos propietarios del suelo, empresarios o generadores de emprendimientos, y sectores de la construcción, del comercio, e inmobiliario (Cortizas, 2022). Esto va en línea con el proceso de planificación estratégica general del partido, en el que se enfatiza la necesidad de “recuperación de áreas degradadas” (Rodríguez, 2011).

Conclusiones

Lógicas imperantes en la producción de los frentes de agua y desajustes de la gestión territorial

La lógica de producción de espacio urbano del frente de agua del sur metropolitano se ha modificado sustancialmente en las últimas décadas, con importantes cambios en su configuración así como en la forma de apropiación del espacio (Acsebrud y Wertheimer, 2016). Frente al proceso de urbanización interviene en primera instancia el mercado inmobiliario en el desarrollo de diversos proyectos urbanísticos, como resultado de la continua mercantilización de territorio y la creación de nuevos espacios exclusivos para el consumo de las élites. Para su desarrollo fue necesario realizar múltiples modificaciones en el área, y un cercamiento de las mismas. Esto llevó a que espacios que estaban por fuera del mercado –por sus características– fueran crecientemente incorporados a las lógicas de acumulación capitalista.

Pero estos actores no están solos, ya que quienes actúan desde la lógica política, en distintas ocasiones generaron las condiciones necesarias para facilitar dicho avance. El ordenamiento del territorio por parte del Estado de los partidos de estudio fue dando paso al surgimiento de proyectos inmobiliarios privados de gran envergadura, y procesos de revitalización urbana, acompañados de operaciones como reordenamientos

territoriales, modificaciones a las normativas urbanas y acondicionando el área a través de obras de infraestructura para facilitar los accesos. En sus discursos, el Estado enfatizó sobre los beneficios del “desarrollo urbano”, las potencialidades del frente de agua para el mismo, y la importancia de formular propuestas originales en los proyectos y planes estratégicos bajo el lema de la modernización, revitalización, y aprovechamiento de áreas relegadas o vacías.

De esta manera, se crean espacios para un público en particular, conformado por ciertos grupos sociales que conviven con lógicas de producción del espacio impuestas por agentes inmobiliarios en combinación con políticas de planificación urbana y en estrecha vinculación con agentes económicos (Acsebrud, y Wertheimer, 2016). En este sentido, el Estado municipal fue desplegando un rol empresarialista de gestión del territorio para generar un contexto atractivo al avance del capital, las inversiones y la búsqueda de la maximización de los beneficios para multiplicar las oportunidades de negocio (Acsebrud, y Wertheimer, 2016). Sin embargo, las voces de quienes quedan por fuera de dichos proyectos se hacen escuchar y hasta han podido lograr cambios que marcan precedentes en materia de planificación y ordenamiento territorial para ambos partidos. Aquí tomaron fuerza otras facetas del Estado, junto al impulso de otros actores que refuerzan la valoración de la naturaleza y el ambiente. Esto garantizó que las iniciativas sustentables de gestión del frente de agua no queden en el discurso sino que se tornen una realidad.

Se habla de desajustes en la gestión del territorio porque se pudo observar un escenario de desarticulación entre las dos jurisdicciones que intervienen los frentes de agua. De forma predominante, el ordenamiento del territorio continúa guiado por la generación de renta y de plusvalía urbana, lo que implica una desintegración del área (Cortizas y Báez, 2021). La política urbana perdió perspectiva regional, mientras que cada municipio lleva adelante planes y proyectos de desarrollo e injerencia del territorio sin vinculación con partidos vecinos que comparten el mismo frente de agua o que tienen características similares. Además, existe una gran diversidad de usos, un marco normativo complejo –y por momentos desactualizado–, los límites son difusos y la riqueza que presentan los frentes de agua desde una perspectiva ambiental hace que el proceso de planificación y gestión de estos territorios se vuelva un desafío.

Esto sucede por la falta de una visión integral y multidimensional de estos territorios. Por ello, las iniciativas por promover acciones en el frente de agua insisten en reducir proyectos que prioricen el valor de uso por sobre el de cambio, preserven las funciones ecosistémicas y equilibren el reparto de actividades y usos. Así como existen comités frente a la dificultad de manejar y gestionar distintos cuerpos de agua entre diversas jurisdicciones, para los frentes de agua también podría implementarse un organismo o autoridad conformada por múltiples actores para tal fin.

A su vez, crecen las demandas de diversos actores al Estado, orientadas a la realización de obras que posibiliten el acceso al frente de agua del sur metropolitano y al Río de La Plata. De allí, la necesidad de recuperar el sentido del paisaje, como patrimonio colectivo y natural, y con el objetivo de que prime el valor de uso, desde una perspectiva ambientalmente respetuosa. Dicha intervención por parte del Estado o del comité del frente de agua, con una verdadera participación de distintos actores, consultas y audiencias públicas, talleres de educación ambiental, entre otras iniciativas, también es una cuenta pendiente.

Otras referencias bibliográficas y de normativas

- Argentina. Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (2007). *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Lineamientos-Estrategicos-para-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires.pdf>

- Municipalidad de Avellaneda. *Zonificación de usos para el partido de Avellaneda, ordenanza N° 7.183/81*. Recuperado de <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/4-ord-7183-1981.pdf>
- Municipalidad de Avellaneda (2006). *Plan Estratégico Avellaneda 2020*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/Plan-Estrategico-de-Avellaneda.pdf>
- Municipalidad de Avellaneda. *Ordenanza Municipal N° 11.812/11*. Recuperado de <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/86-ord-11812-2011.pdf>
- Municipalidad de Quilmes. *Zonificación de usos para el partido de Quilmes, ordenanza N° 4.545/79*. <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/86-ord-4545-1979.pdf>
- Municipalidad de Quilmes. *Ordenanza Municipal N°10.337/06* (2006) Recuperado de <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/86-ord-10337-2006.pdf>
- Municipalidad de Quilmes. *Ordenanza Municipal N° 21.332/08*. Recuperado de <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/4-ord-21332-2008.pdf>
- Municipalidad de Quilmes (2015). *Plan Estratégico Territorial Quilmes 2030*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan-estrategico-territorial-quilmes-2030.pdf>
- Unidad Ejecutora del Proyecto de la Ribera de Quilmes (2008-2011). *Proyecto de la Ribera. Lineamientos generales*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/Proyecto-la-Ribera-Quilmes-Lineamientos-Generales.pdf>

Referencias

- Acsebrud, E., y Wertheimer, M. (2016). *Conflictos urbano-ambientales en la costa rioplatense sur: el caso de la Ribera de Bernal*. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016. Ensenada, Argentina. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9054/ev.9054.pdf
- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza (Eds.), *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación* (pp. 11-32). México, D. F: Miguel Ángel Porrúa.
- Aizcorbe, M., Besana, P., y Fernández Bouzo, S. (agosto, 2011). *Conflicto ambiental y megaproyectos de urbanización. El caso del proyecto Nueva Costa del Plata en los partidos de Avellaneda y Quilmes, provincia de Buenos Aires (2004-2011)*. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Sociología Pre ALAS Recife, Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Recuperado de https://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=32829&congresos=yes&detalles=yes&congr_id=2276301
- Aizcorbe, M., Fernández Bouzo, S., y Wertheimer, M. (2013). Moros en la costa. Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011). En G. Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 173-190). Bs.As.: CICCUS.
- Alfieri, M. (22 de mayo 2011). El proyecto de Techint que amenaza a vecinos de Quilmes y Avellaneda. *Blog Proyecto Nueva Costa del Plata*. <http://proyectonuevacostadelplata.blogspot.com.ar/>
- Bono, N., López, I., Rocca, M., Seimandi, M., Etulain, J., y Ríos, L. (2000). *Adecuaciones normativas del uso y ocupación del suelo en el marco de las actuales transformaciones territoriales. Caso: litoral sur metropolitano*. Trabajo presentado en las II Jornadas de Geografía, UNLP. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13380/ev.13380.pdf
- Carlos, A. F. A. (2007). *El espacio urbano: nuevos escritos sobre la ciudad*. São Paulo: FFLCH.
- Carlos, A. F. A. (2014). *La ciudad como privación y la reapropiación de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía*. Trabajo presentado en las XIII Coloquio Internacional de Geocrítica, Universitat de Barcelona. Recuperado de <https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Ana%20Fani%20Alessandri%20Carlos.pdf>
- Carut, C., y Cirio, G. (2016). Territorio, territorialidad y territorialidades: una lectura desde los grandes proyectos y transformaciones inmobiliarias costeras en Buenos Aires. Los casos de Puerto Madero y Nueva costa del Plata. En H. Bozzano e I. Velarde (Comps.), *Transformaciones territoriales y procesos de intervención en la Región Rioplatense* (pp.1-22). Bs.As.: Imago Mundi.
- Cirio, G., y Munafó, C. A. (2019). Gestión del crecimiento urbano en el frente costero metropolitano y nuevas territorialidades. *Mercator*, 18, 1-17. Recuperado de <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e18031>
- Cortizas, L., y Báez, S. (2021). *Rezonificando el humedal: avance de las iniciativas privadas sobre áreas vacantes ribereñas de los partidos de Avellaneda y Quilmes, Argentina*. Trabajo presentado en las III Jornadas Internacionales de Ambiente y las V Jornadas Nacionales de Ambiente, UNAHUR y UNM. Recuperado de <https://jornadasambiente-tes.unahur.edu.ar/rezonificando-el-humedal-avance-de-las-iniciativas-privadas-sobre-areas-vacantes-riberenas-de-los-partidos-de-avellaneda-y-quilmes-argentina/>
- Cortizas, L. (2022). ¿Ciudad para quiénes? Producción del espacio y actores sociales en el ordenamiento territorial del frente costero rioplatense de la RMBA sur. *Párrafos Geográficos*, 21(2), 80-97. Recuperado de <http://portal.amelica.org/ameli/journal/739/7393674013/>
- Cuenya, B., y Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Eure*, 37(111), 25-45. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612011000200002&script=sci_arttext&tlng=e
- De Mattos, C. A. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 212, 82-96. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/globalizacion-negocios-inmobiliarios-y-transformacion-urbana/>

- Di Virgilio, M. M., y Guevara, T. (2014). Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 11, 12-23. Recuperado de https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6820/02-divirgilio-esc11.pdf
- Etulain, J. C. (2004). Transformaciones territoriales recientes en el litoral sur de la RMBA: un camino de gestión posible. *Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad*, 4, 11-42. Recuperado de <https://doi.org/10.30972/crn.441756>
- Fariña, L., Rizzi, L., y Agrelo, A. (18 de enero 2011). ¿Reserva Natural o Polo Inmobiliario? *Blog Proyecto Nueva Costa del Plata*. <http://proyectonuevacostadelplata.blogspot.com.ar/>
- García Jerez, F. A. (2019). El extractivismo urbano y su giro ecoterritorial. Una mirada desde América Latina. *Bitácora Urbano-territorial*, 29(2), 21-28. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74859406002>
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <http://dx.doi.org/10.2307/490503>
- Harvey, D. (2001). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure*, 28(85), 11-29. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500002
- Jaramillo, S. (1982). *El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes*. México: Sociedad Interamericana de Planificación.
- Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- L'Huillier, F. J. (2020). Mercado del suelo, renta urbana, y problemática habitacional. Una aproximación teórica desde la Ciudad de Buenos Aires. *Huellas*, 24(2), 65-86. Recuperado de <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas/article/view/5046/5639>
- Merrifield, A. (2019). Viejas cuestiones urbanas revisadas (y reconstruidas). En *La nueva cuestión urbana* (pp. 43-64). España: Katakra Libruak.
- Oszlak, O., y Donnell, O. (1995). Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Padrilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 36-60. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n31/2236-9996-cm-16-31-0037.pdf>
- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 141-168). Buenos Aires: Prometeo.
- Ríos, D. (2010). *Producción de espacio de riesgo de desastres a partir de la urbanización de áreas inundables Los bañados de Tigre, su historia y sus transformaciones recientes* (Tesis de doctorado en Geografía). UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, C. A. (2011). *Algunas precisiones sobre el Plan Director para la ampliación del área urbana del Municipio de Avellaneda en su franja costera*. Informe de Fundación Metropolitana. Recuperado de <https://metropolitana.org.ar/idm/algunas-precisiones-sobre-el-plan-director-para-la-ampliacion-del-area-urbana-del-municipio-de-avellaneda-en-su-franja-costera/>
- Rodríguez, M. C. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pp. 17-52). Buenos Aires: Prometeo.
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1-11. Recuperado de http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/attach/64059073/2009_Urbanismo_neoliberal_brenner-peck.pdf

- Topalov, C. (1979). Las contradicciones de la urbanización capitalista. En *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis* (pp. 7-21). Bs.As.: Edicol. Recuperado de https://revistacepa.weebly.com/uploads/1/3/3/7/13372958/1_-_topalov_-_la_urbanizacion_capitalista.pdf
- Vidal Koppmann, S. (2015). Urbanizaciones privadas en zonas costeras. Del goce pleno de la naturaleza a los negocios inmobiliarios. La costa atlántica argentina y las estrategias de ordenamiento territorial. *AG, Argentina como Geografía, 1*, 101-115. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/42507/CONICET_Digital_Nro.155e43c0-ad7f-47c2-a88a-bf38ed080862_B.pdf;jsessionid=0591E2B37B7DD4524470E493C7DABCE6?sequence=5
- Villarreal Cantú, E. (2010). Políticas Públicas. En *(Pre) Textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. México: Flacso.
- Weigel Muñoz, S., Ramos, L., y Muzón, J. (2019). La Reserva Costera Municipal de Avellaneda (Buenos Aires, Argentina), una nueva área protegida dedicada al estudio de los odonatos. *Hetaerina, 1*(1). Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/480277047.pdf>

NOTAS

- 1 Teniendo Acsebrud y , el área destinada a industrias denota una escasa planificación urbanística, ya que se extienden por en cuenta Wertheimer lagunas y valles de inundación de los arroyos tributarios interfiriendo en los servicios ambientales aportes (2016) que brinda la presencia de humedales que actúan como purificadores naturales del agua, entre otras de funciones ecosistémicas.
- 2 Ante Etulain marcaba un precedente citando la ley 6254 que prohíbe los loteos en todas las áreas de cota inferior a 3,75 ello, (2004) IGM. Sin embargo, se producen excepciones a la hora de realizarse obras de saneamiento integral público y/o privado.
- 3 Fragmento de entrevista realizada a funcionaria del Municipio de Quilmes, agosto 2022.
- 4 Fragmento de entrevista realizada a funcionaria del Municipio de Quilmes, agosto 2022.
- 5 Sucedió en medio de los rumores del desembarco del proyecto de Nueva Costa del Plata.
- 6 Cuenta con una extensión total de 140 hectáreas, con un área núcleo de 45 ha (conocida como Eco Área) y Weigel). se permite el desarrollo de distintas actividades educativas, de investigación científica, recreativas y de Muñoz et al, 2019



Disponible en:

/articulo.oa?id=11249431124943012

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe,
España y Portugal
Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la
naturaleza académica y abierta de la comunicación científica

Ludmila Cortizas

**Ordenamiento territorial en la ribera sur metropolitana.
Lógicas de producción del espacio en frentes de agua y
gestión territorial en los partidos de Avellaneda y
Quilmes**

Territorial planning on the metropolitan south bank. Logics
of space production on water fronts and territorial
management in the districts of Avellaneda and Quilmes

Geograficando

vol. 20, núm. 1, e156 2024

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

geograficando@fahce.unlp.edu.ar

ISSN: 1850-1885 / **ISSN-E:** 2346-898X

DOI: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe156>



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.**