

# **Transformaciones urbanas y riesgo de desastres en tiempos de la globalización actual: dos casos de estudio para la metrópoli de Buenos Aires**

Resultado de investigación finalizada

GT 15: Medio ambiente, sociedad y desarrollo sustentable

Diego Ríos y Silvia González

## **Resumen**

Este trabajo busca poner de relieve las transformaciones urbanas recientes en la metrópoli de Buenos Aires, las que, activadas por una aceitada articulación público-privada, desatienden las consecuencias adversas por ellas generadas y configuran espacios de riesgo de desastres profundamente desiguales e injustos. Para ilustrar estos procesos y sus resultados en el espacio, se presentan brevemente dos casos emblemáticos de la metrópoli: el barrio de Palermo y el Municipio de Tigre. Se analizan los cambios más sustanciales en la gestión urbana pública que, en las últimas décadas, tendieron a facilitar el accionar del capital inmobiliario-financiero, a través de la puesta en valor de áreas inundables y degradadas, convertidas así en lugares de disputa entre grupos sociales antagónicos.

**Palabras clave:** Riesgo de desastre; transformaciones urbanas; urbanización capitalista actual

## **1. Introducción**

Los llamados desastres “naturales” se encuentran entre los problemas ambientales vigentes más destacados de las sociedades urbanas. Las transformaciones que están ocurriendo en las ciudades durante las últimas décadas adquieren gran importancia para su comprensión. En efecto, las mutaciones urbanas recientes tienen consecuencias directas sobre las condiciones de vulnerabilidad social de la población como también sobre las condiciones físico-naturales extremas presentes en valles de inundación, laderas inestables, costas sujetas al paso de huracanes, entre otras áreas que están siendo crecientemente urbanizadas (Mitchell, 1999). Esto coloca a las ciudades y a los cambios que operan sobre ellas en un lugar medular para comprender el “nuevo escenario del riesgo de desastres” (Mansilla, 2000).

Los estudios sobre desastres han centrado su análisis en los grupos más vulnerables y en los procesos de marginalización que actúan sobre ellos empujándolos, sin más opción, a la ocupación de áreas con condiciones físico-naturales extremas para así poder formar parte de la ciudad. No obstante, en algunas ocasiones, esas mismas áreas también son urbanizadas por los grupos más acomodados. De esta manera, se aprecia una tendencia en la que se producen espacios de riesgo de desastres cada vez más desiguales, al tiempo que esas áreas de condiciones naturales extremas son disputadas por actores/grupos sociales opuestos en sus condiciones de vulnerabilidad y en el lugar que ocupan dentro de las relaciones de poder. Entendemos que la producción de espacios de riesgo de desastres generado por los más poderosos ha sido abordada escasamente por el conocimiento científico por lo que, a pesar de no ser un campo ciego, requiere de mayores aportes para avanzar en su conocimiento.

El Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) presenta problemas como los señalados. En las últimas décadas, se activaron procesos de reestructuración urbana en áreas inundables, las cuales tuvieron un pasado reciente de escasa valoración positiva. El barrio de Palermo y el municipio de Tigre son dos de los casos más emblemáticos para el AGBA en esta materia. En el primer caso, dentro de un contexto de

intensa renovación urbana de gran parte del barrio, proliferaron lujosos edificios torre en torno del eje de la Avenida J. B. Justo en la baja cuenca del arroyo Maldonado. En el segundo caso, se produjo una expansión suburbana liderada por urbanizaciones cerradas (UCs) sobre rellenos en amplias tierras vacantes inundables de ese municipio.

Este trabajo busca iluminar las transformaciones urbanas recientes en tierras inundables del AGBA, visibles en los casos de estudio indicados, destacando el papel que las políticas urbanas públicas de corte empresarial y las inversiones en obras públicas (en especial en obras hidráulicas) cumplen en la producción desigual de espacios de riesgo de desastres. Para alcanzar ese objetivo el trabajo se basa en información secundaria (bibliografía especializada, documentos oficiales, cartografía, proyectos hidráulicos, etc.). En definitiva, con este trabajo se pretende abonar a las discusiones en el campo ambiental de las ciencias sociales que tienen como objeto de estudio las relaciones entre ciudad, riesgo y sociedad para el ámbito latinoamericano.

## 2. Consideraciones teóricas

Hace tiempo que el foco explicativo de los desastres “naturales” para las ciencias sociales no reside en los fenómenos físico-naturales extremos, sino en las formas en que las sociedades se organizan y establecen su relación con la naturaleza, en especial, bajo la lógica que les impone el modo de producción capitalista. Desde la década de 1970, el enfoque desarrollado por la escuela de la economía política de los desastres ha avanzado en la desnaturalización de los desastres “naturales” (O’Keefe et al, 1976; Westgate y O’Keefe, 1976; Watts, 1983), lo cual no implica, tal como plantea Smith (2006), negar el proceso natural que forma parte de ellos.

Para la escuela de la economía política, la mirada sobre estos problemas se aleja de la espectacularidad de los resultados (el momento del desastre), para incursionar en los procesos que gestan las condiciones materiales de su ocurrencia (el riesgo o riesgo de desastre). Para entender las condiciones materiales del riesgo, la escuela se centra en el término de vulnerabilidad social, esto es las condiciones sociales, económicas, culturales, políticas, etc. de una sociedad (o parte de ella) que existen previamente a la ocurrencia de un desastre. Estas condiciones definen la capacidad diferencial de la sociedad y de los grupos que la conforman para anticipar, resistir y recuperarse ante la exposición de una amenaza o peligro (Blaikie et al, 1996).

Con el término de marginalización, la escuela de la economía política pone de relieve como las inequidades sociales limitan las opciones de vida de estos grupos, forzándolos a la ocupación de ambientes degradados y peligrosos, al tiempo que constriñen las capacidades que éstos poseen para hacer frente a los cambios ambientales tales como los desastres (Collins, 2010). Por lo general, las sociedades (y en especial los grupos dominantes) han construido una valoración negativa sobre las áreas donde acontecen fenómenos físico-naturales extremos, tanto por las externalidades ambientales negativas allí presentes como por la ocupación que de ellas hacen los grupos más marginales.

En determinados marcos históricos ciertos rasgos naturales presentes en las áreas donde acontecen fenómenos extremos pueden ser considerados, asimismo, como externalidades ambientales positivas (Collins, 2010). La valoración positiva de esos rasgos, dentro del contexto de difusión de valores ambientalistas<sup>1</sup> de las últimas décadas, conlleva a su transformación en recursos y en mercancías comercializables. La búsqueda de vistas o paisajes únicos, del acceso al agua, etc. asociada con el desarrollo de productos inmobiliarios exclusivos se enfrenta necesariamente a la urbanización en áreas de naturaleza extrema. Cabe preguntarse, entonces ¿cómo es posible que el capital a través de la urbanización de esas áreas, se ponga en riesgo, dado que en el proceso se construye un espacio de riesgo de desastre?

---

<sup>1</sup> La idea de un mayor “contacto con la naturaleza”, de gran repercusión entre los grupos más acomodados de los grandes ámbitos urbanos, puede servir a modo de ejemplo.

Esto puede explicarse por el lugar destacado que ocupa la urbanización para el capitalismo. Tal como afirma Lefebvre (en Harvey, 1985, 222, traducción propia), “el capitalismo se ha urbanizado como forma de reproducirse”, y ello ha adquirido un impulso notable a partir de la crisis de la década de 1970 y el surgimiento de la fase neoliberal. Desde ese entonces, “lo inmobiliario” forma parte de uno de los sectores neurálgicos del capitalismo contemporáneo, pasando de un plano secundario a otro esencial a partir del momento en que es absorbido por el capital financiero (Lefebvre, 1976).

El capital vuelve a urbanizarse bajo nuevas formas a través de inversiones inmobiliario-financieras que desataron los procesos de renovación urbana en distintas ciudades del mundo, permitiendo un mayor y más rápido rendimiento en la circulación del capital dado sus crecientes necesidades de reproducción (Harvey, 1985). Ese desarrollo inmobiliario-financiero, asimismo, implicó el surgimiento de un conjunto de formas espaciales propias de estos tiempos, a las que autores como De Mattos (2007) denominan “artefactos representativos de la globalización”<sup>2</sup>.

En el plano de las políticas urbanas, por su parte, se evidenciaron cambios profundos en materia de gestión urbana, en especial, a través del surgimiento de nuevas formas de gestión y de planificación urbana, a las que Harvey (2005) llama “empresariales” o “emprendedoras”. Esto ocurre en un contexto de profundización de la competitividad interurbana en pos de atraer mayores inversiones inmobiliario-financieras. Desde la década de 1970, se advierte la formación de coaliciones entre poderes estatales (de distintos niveles de actuación), organizaciones de la sociedad civil y actores económicos privados para administrar el desarrollo urbano y, en especial, para fomentar los procesos de renovación y de expansión urbana (Harvey, 2005).

Cuando el proceso de urbanización de áreas donde acontecen fenómenos físico-naturales extremos es protagonizado por actores/grupos mejor posicionados, el accionar del mercado y del Estado se dispone a una mediación institucional de facilitación. Las investigaciones de Davis (1999), Steinberg (2001), Collins (2010) y Greenberg y Fox Gotham (2012) muestran como en distintos estados y ciudades estadounidenses los mencionados actores facilitan a los grupos dominantes la minimización de las externalidades negativas presentes en esas áreas, mientras favorecen la apropiación de las externalidades positivas.

Los procesos de facilitación asociados con la urbanización de áreas inundables pueden llevarse adelante a través de la adecuación de la normativa urbanística, la generación de estímulos impositivos y fiscales o las inversiones en obras de infraestructura de transporte y, en particular, en obras hidráulicas. Estos cambios en el espacio, que implican una incorporación de valor por parte del sector público, posibilitan una apropiación privada de beneficios (la renta diferencial que se obtiene de esas tierras). Asimismo, esto conlleva a una rejerarquización social de esas áreas con el consecuente corrimiento de los grupos menos favorecidos que, en general, terminan dirigiéndose a otras áreas con peores condiciones ambientales y de infraestructura de servicios; se produce así un cambio en la tenencia de la tierra, tal como indica Clichevsky (2006).

### **3. Palermo y Tigre: dos casos emblemáticos del AGBA**

En las últimas décadas, y especialmente en los años 2000, el AGBA ha evidenciado una transformación significativa en los procesos de producción de espacio urbano, activados por la dinámica del capital inmobiliario-financiero tanto a escala local como global, así como por el desarrollo de políticas urbanas estatales orientadas a favor de los intereses privados. Como expresión de esa transformación proliferaron una enorme cantidad de edificios torre de alto estándar, centros comerciales, hoteles de lujo, UCs, etc. Estas transformaciones se manifestaron diferencialmente en el espacio: en determinadas zonas de las áreas centrales del AGBA se aprecian procesos de renovación urbana, mientras que en las

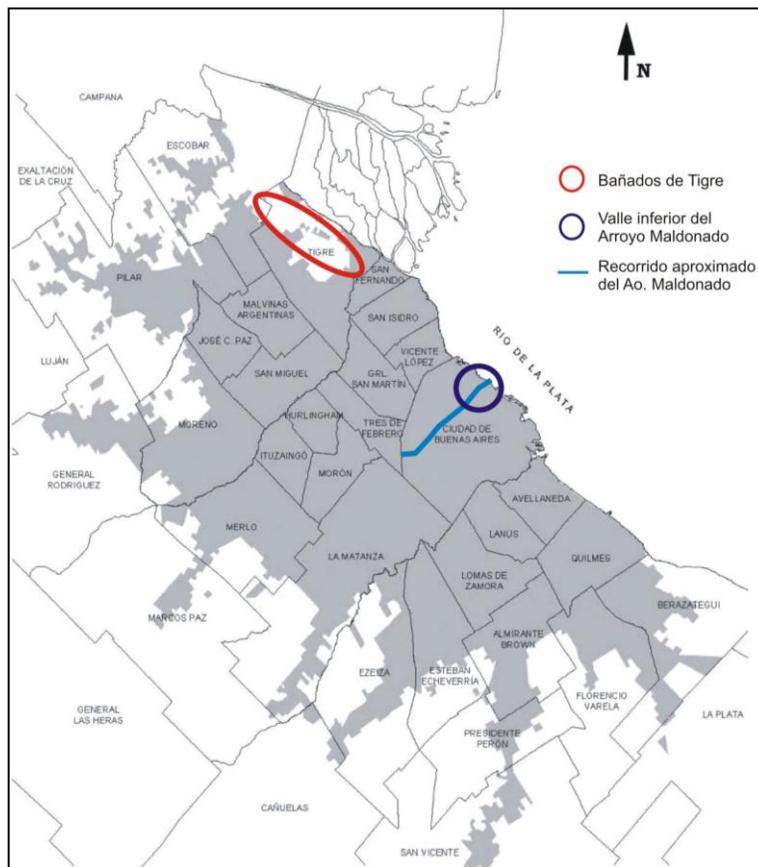
---

<sup>2</sup> Entre ellos se destacan: edificios corporativos, hoteles de alta categoría, complejos turísticos, centros comerciales, UCs, etcétera.

áreas periféricas, en especial aquellas irradiadas por el sistema de autopistas metropolitanas, predominaron procesos de expansión suburbana destinadas a los grupos más acomodados.

La particularidad que presentan los casos de Palermo y Tigre (Figura 1) es que los fenómenos urbanos antes indicados fueron más intensos en las áreas inundables de sus territorios. Esas áreas inundables corresponden con la baja cuenca del arroyo Maldonado (Palermo) y con las bajas cuencas de los ríos Luján y Reconquista (Tigre). Parte importante de esas transformaciones se encuentran ancladas en los cambios en la política urbana y las obras hidráulicas en esas áreas realizadas por el Estado en sus respectivos niveles de gestión (los gobiernos de la CABA, la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de Tigre).

**Figura 1. Ubicación de los casos de estudio en el AGBA**



Fuente: Elaboración de los autores

En las últimas décadas, pero más aún luego del año 2003, según muestra en su estudio Baer (2012), el crecimiento del mercado inmobiliario se orientó, especialmente, a la edificación de tipo residencial, de viviendas de categoría suntuosas, reafirmando la valorización inmobiliaria de larga data de los barrios de la zona norte de la CABA y de los municipios de la zona norte de la periferia del AGBA. En ese contexto, sobresalen dos de las unidades con mayor cantidad de metros cuadrados autorizados para construir en la última década: el barrio de Palermo en la CABA con 1.570.000 m<sup>2</sup>, orientados preferentemente a edificio-torres viviendas multifamiliares suntuosas, y el municipio de Tigre, al norte de la periferia metropolitana, también con 1.570.000 m<sup>2</sup>, asociados a la expansión de UCs (viviendas unifamiliares de categorías lujosas y suntuosas).

### 3.1 El barrio de Palermo

Palermo se localiza en el valle inferior del arroyo Maldonado, que corre canalizado bajo la Av. Juan B. Justo (y su continuación, la Av. Bullrich), una de las principales vías de acceso a la CABA. Debido a ello, Palermo ha sido recurrentemente afectado por desbordes disparados por lluvias intensas.

Ubicado en el llamado “corredor norte” de la CABA, Palermo es un barrio que, si bien se conformó de manera dominante como de clases medias y medio-bajas, tiene sectores históricamente bien diferenciados. Allí se sucede un borde costero con equipamientos aeroportuarios, el mayor espacio verde porteño (los “bosques” de Palermo), un enclave de clases altas (el tradicional “Palermo Chico”) y nodos de transporte multimodal (Palermo y Plaza Italia), donde confluyen un ferrocarril, una línea de subterráneos y numerosas líneas de transporte automotor urbano. Desde el punto de vista de los usos del suelo, contrastaban la densidad compacta de la línea de edificación sobre el eje de la Av. Santa Fe y las casas bajas, galpones y talleres del sector más próximo al Maldonado (Ricot 2005; Szajnberg, 2010).

Estos rasgos generales persistieron hasta la década de 1980, cuando comenzaron a visibilizarse situaciones de degradación urbana que se venían gestando desde épocas previas. Estas situaciones de “pobreza en la ciudad” (Rodríguez, 1997) se manifestaron sobre todo bajo la forma de intrusión de casas, edificios y otras instalaciones. A ello debe sumarse el deterioro propio de algunos inmuebles desocupados o subutilizados (Szajnberg, 2010) y aquel asociado a la falta de inversión y mantenimiento en los equipamientos y espacios públicos urbanos. El caso de la toma del edificio de la ex-bodega Giol, ubicada en la playa de maniobras de la estación Palermo del ferrocarril –desafectada del uso ferroviario hacia fines de los ochenta- es un ejemplo típico de las situaciones mencionadas<sup>3</sup>.

En la década de 1980 también se sucedieron grandes inundaciones en la cuenca del Maldonado y en el barrio. Si bien el problema no era nuevo, la serie de eventos que comenzó con el inicio de la década y culminó con la paradigmática inundación de mayo de 1985<sup>4</sup>, “redescubrió” el riesgo latente y lo colocó en la agenda política. A partir de entonces se realizaron diversos estudios y propuestas de obras hidráulicas para facilitar el escurrimiento del arroyo canalizado o para retardar el tiempo de llegada de las aguas a la canalización. Solo parte de ellas pudieron concretarse hasta la formulación del último de los “planes hidráulicos” para la ciudad, que es el que actualmente se ejecuta.

Durante la década de 1990, Palermo experimentó un profundo cambio, manifestado en un intenso proceso de reemplazo de población y actividades preexistentes que lo reconfiguró social y territorialmente. Este proceso de sucesión-invasión (Szajnberg, 2010), se dio especialmente hacia el norte de la Av. Juan B. Justo y en el sector bautizado como “Palermo Nuevo” (Figura 2). La delimitación de “barrios dentro del barrio” es también uno de los resultados de la reconfiguración mencionada y deriva de la incidencia de los agentes inmobiliarios en la promoción de Palermo como lugar privilegiado para la inversión en nuevas tipologías residenciales de alto estándar: edificios en torre de lujo o “torres amuralladas”, según los denomina Szajnberg (2010).

El surgimiento de estos emprendimientos residenciales se encuadra en el contexto neoliberal que dominó la década. La alianza entre la política pública urbana de la renovación y el fragmento y el capital inmobiliario-financiero operó en la CABA a través de las reformas globales al Código de Planificación Urbana (CPU), principal instrumento técnico-político de intervención sobre el espacio urbano. Ambas reformas (de los años 1989 y 2000), tendieron a favorecer la densificación residencial

<sup>3</sup> El edificio de la ex bodega era parte del patrimonio de los ferrocarriles que quedó abandonado luego de que la empresa cerrara sus puertas en 1989. A partir de entonces, se sucedieron una serie de tomas y ocupaciones hasta el desalojo definitivo en abril de 2011; el edificio se demolió parcialmente y allí se construyó la sede del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (Goldentur y Marthinengui, 2013).

<sup>4</sup> La tormenta que disparó la inundación es la de mayor magnitud registrada en la ciudad (308 mm en 20 horas) y una de las mayores en intensidad (73,2 mm/hora).

de la CABA en aquellos barrios que, por su ubicación estratégica en los corredores de transporte y circulación, fueron privilegiados por la inversión inmobiliaria. Por fuera de la norma urbanística y más allá de las reformas, otras estrategias se multiplicaron para favorecer la inversión privada del gran capital. Ejemplo de ello fue la práctica generalizada de los mecanismos de excepción al CPU, la proliferación de artefactos globales y la inversión pública directa en obras que tendieron a revitalizar el deterioro observable en áreas rentables (Mignaqui y Elguezabal, 1997).

Palermo fue, sin duda, uno de los barrios ganadores de la década y en él encuentran expresión concreta estas operaciones. Clichevsky (1996) señala que Palermo fue uno de los barrios (junto a Belgrano y Recoleta) que concentró la mayor cantidad de excepciones al CPU significativas, ya sea avalando aumentos en la altura o cambios en los factores de ocupación total y del suelo (FOT y FOS, respectivamente). De hecho, la torre amurallada más emblemática de Palermo Nuevo (Le Parc) es resultado de una excepción al CPU (Flores, 1993). Ya en la década del 2000, las torres Mirabilia, ubicadas en el eje de la Av. Juan B. Justo y convertidas en “edificios marca” (Cano, 2003) gracias al marketing inmobiliario, fueron posible por la aplicación del “englobamiento parcelario” (Szajnberg y Cordara, 2005), práctica que también se modificó con la reforma de 1989<sup>5</sup> y se sostuvo en el 2000.

**Figura 2: Sectores del barrio de Palermo (CABA)**



Fuente: Modificado de Szajnberg y Cordara, 2005

Pero las torres amuralladas también deben entenderse como expresión local de tendencias globales en los consumos residenciales de los segmentos más acomodados de la sociedad. La torre aparece, así, como síntesis de lo mejor de dos mundos: una ubicación privilegiada respecto al centro de la ciudad y la recreación de lo “natural” bajo la forma de “vistas” (al río generalmente) y perímetros parquizados que además actúan como superficies divisorias (Welch Guerra y Valentini, 2005), entre la torre y su entorno. La oferta de la urbanización privada se completa con los servicios *premium* o “*amenities*”, que

<sup>5</sup> El englobamiento está ligado a los edificios en torre. En las reformas se disminuyó la superficie de las parcelas para las cuales los propietarios podían pedir normas especiales: primero pasó a 5.000 m<sup>2</sup> y luego a 2.500 m<sup>2</sup>. En la estructura parcelaria del barrio, este cambio alentó la práctica de englobar pequeños terrenos para incrementar el volumen edificable y la altura (Szajnberg y Cordara, 2005) necesarios para la construcción de las torres.

vuelve innecesaria gran parte de la salida al exterior (Tercco, 2005) y que refuerza la desconexión con el barrio, convertido así en algo extraño y ajeno.

Desde el punto de vista de la incidencia de la inversión directa del Estado para facilitar la toma de renta por parte de los privados, en Palermo se ejecutaron varias obras tendientes a mejorar el entorno degradado. Entre ellas se destacan la apertura de un parque lineal a lo largo de la Av. Bullrich y junto al terraplén del ferrocarril o la cesión/venta de terrenos públicos para la construcción de centros culturales y religiosos e hipermercados. A estas iniciativas se sumó un intenso cambio de usos; el perfil tradicionalmente residencial del hoy llamado “Palermo Soho”, se convirtió en una sucesión de comercios de ropa de “diseño”, bares, restaurantes étnicos y locales de marcas globales.

La inundación tuvo finalmente una respuesta que logró concretarse, formulada luego de otro evento de alta magnitud, en enero de 2001. Es el Plan Maestro de Ordenamiento Hidráulico, que propuso como primera obra la construcción de dos conductos para aliviar el Maldonado canalizado. Luego de varios inconvenientes, los trabajos concluyeron en 2012, cuando comenzó a funcionar el segundo de los aliviadores.

En el contexto del cambio en operación en Palermo, la obra de mitigación de inundaciones ha jugado un rol similar al mejoramiento o apertura de parques o la reconversión de edificios abandonados en centros culturales. Se trata de una inversión pública que apunta a mejorar las condiciones ambientales del barrio para sostenerlo como producto y como área para el desarrollo de emprendimientos privados de todo tipo, de los cuales las torres amuralladas son el mejor ejemplo. Pero aún más: la obra es publicitada desde el discurso oficial como la “solución” a los desbordes del Maldonado y la garantía del “fin de las inundaciones”. Estas afirmaciones, si bien falaces, operan reforzando el rol del Estado como promotor de la renovación en el barrio. La ausencia de lluvias por encima de la capacidad de operación de los aliviadores ha favorecido, además, este proceso.

Las tendencias originadas a partir de la última década del siglo pasado, hacen de Palermo el barrio con una de las dinámicas más aceleradas de transformación urbana de la CABA. El avance en la construcción de torres amuralladas ilustra el proceso de cambio en la producción de este espacio de riesgo de desastre, en el que las formas de habitar degradadas (casas tomadas, inquilinos en hoteles-pensión) que aún subsisten, son empujadas hacia los bordes del barrio o hacia la periferia del AGBA (Szanjberg, 2010).

### **3.2 El municipio de Tigre**

La incorporación urbana de las tierras inundables de los bañados de Tigre posee una historia de más de 400 años. Sin embargo, las transformaciones urbanas acontecidas durante los últimos años, dan cuenta de un giro radical en ese camino, la cuales estuvieron protagonizadas especialmente por un producto inmobiliario: las UCs (Figura 3); y por el uso de técnicas inéditas para incorporación urbana de esas tierras inundables: los grandes rellenos.

La técnica de los grandes rellenos implicó el movimiento de grandes volúmenes de suelos que se obtuvieron, mayoritariamente, de los propios bañados, con el fin de conseguir material para emplear en las áreas a ser urbanizadas dentro de los emprendimientos. Como resultado de ese proceso se crearon nuevos rasgos geográficos que incluyen lagos, marinas y canales, que remiten a un “mayor contacto con la naturaleza” (vistas paisajísticas y acceso al agua) y que son muy valorados en los últimos tiempos, posibilitando la distinción de los emprendimientos suburbanos involucrados. Asimismo, los rellenos de las UCs alcanzaron en promedio una altura de 1,7 m sobre la cota original, generando una topografía que se diferencia de las áreas no rellenas ubicadas por fuera de ellas (Figura 4).

Al ser los bañados de Tigre tierras sumamente inundables (fenómeno extremo activado por crecientes de los arroyos y ríos que las atraviesan como por las crecientes -sudestadas- propias del Río de la Plata), su transformación técnica a través de obras hidráulicas ha signado gran parte del proceso de

urbanización. A comienzos de la década de 1970, luego de las crecidas del río Reconquista que causaron gran cantidad de inundaciones en la década de 1950 y la gran inundación de 1967, se construye un canal Aliviador, el cual atraviesa un sector inaccesible del bañado.

**Figura 3. UC sobre rellenos en Tigre**



Fuente: Inmobiliaria OTyS ([www.otys.com.ar](http://www.otys.com.ar))

**Figura 4. Construcción del lago central de Nordelta**



Fuente: material suministrado por Nordelta SA (2006)

Entre fines de la década de 1970 y comienzos de siguiente, en el contexto del gobierno militar, se plantean en la Provincia de Buenos Aires una serie de reformas en materia urbana asociadas con la aplicación de las políticas neoliberales, que frenan la producción de suelo urbano económico propia de la etapa anterior, al tiempo que favorecen a los actores económicos privados dejándoles grandes extensiones de tierras y señalándoles el producto inmobiliario más rentable destinado a grupos más acomodados: los clubes de campo (o *country clubs*). Entre esas reformas se destaca la regulación del ordenamiento y uso del suelo a través del Decreto-Ley provincial 8912/77 (Pírez, 2006).

En las tierras próximas al canal Aliviador, las empresas Supercemento-DYOPSA proponen desarrollar a fines de 1970 un proyecto urbano de grandes dimensiones (cerca de 1.300 ha.), bautizado con el nombre de Complejo Urbano Integral Benavidez-CUIB. Con él se plantea por primera vez a los grandes rellenos como técnica constructiva de mitigación para incorporar esas tierras inundables. A pesar que ese proyecto no logra materializarse por esos años (recién lo hace bajo el nombre Nordelta en

la década de 1990), promueve la valorización urbana de esas tierras inundables para emprendimientos dirigidos a los grupos más acomodados, surgiendo las primeras UCs de los bañados: el club de campo Boat Center en 1977/8 y el club de campo del Náutico Hacoaj en los años ochenta.

Con el retorno de la democracia en 1983, se advierte el regreso de los grupos más empobrecidos en la urbanización de los bañados, expresado en el crecimiento de asentamientos informales. Entre los censos de 1980 y 1991 la proporción de habitantes en ese tipo de asentamientos sobre el total de la población del municipio aumentó un 60% (Cravino et. al., 2010). Asimismo, en el escenario de crisis de los años ochenta, la seguidilla de inundaciones ocupó un papel de importancia, especialmente, en el caso de las poblaciones más vulnerables. En esa década ocurrieron siete episodios de inundación (activado por crecidas del río Reconquista y por sudestadas), algunos de los cuales implicaron grandes consecuencias adversas, tal es el caso de la inundación de noviembre de 1989.

Como respuesta ante esa situación se activa en los primeros años de la década de 1990 la realización del plan de obras hidráulicas más ambicioso sobre la cuenca del río Reconquista: el Proyecto de Saneamiento Ambiental y Control de Inundaciones del Río Reconquista, a cargo de un ente autárquico de la Provincia (UNIREC) con financiamiento de organismos internacionales de crédito. Esas obras hidráulicas pusieron nuevamente en valor las tierras de los bañados, al tiempo que reforzaron la idea de la “solución definitiva del problema”, situación que coincide con la ausencia de eventos extremos en las dos décadas siguientes.

A comienzos de la década de 1990 cerca del 50% del territorio del municipio de Tigre (formado por casi 5.000 hectáreas de tierras inundables) presentaba una situación de “vacancia” ya que existían grandes extensiones de tierras sin un uso productivo por parte de sus propietarios, otras estaban bajo aprovechamiento frutihortícola o forestal, otras eran clubes/recreos sindicales en decadencia y otras estaban ocupadas por asentamientos informales. En esos años los grupos más empobrecidos ejercieron una fuerte presión para avanzar sobre esas propiedades a través de la toma de tierras. Además, a comienzos de la indicada década, el capital inmobiliario-financiero advierte la posibilidad de reproducirse a través de la urbanización de esas tierras inundables en vacancia, convirtiéndose las UCs sobre rellenos en un medio y en un fin para la reproducción de ese capital. De esta manera, las tierras de los bañados entraron en una intensa disputa entre actores y grupos antagónicos.

Para el gobierno local, bajo las decisiones del contador Ricardo Ubieto (intendente del Municipio entre 1987 y 2007), los bañados constituían un territorio en disputa en el que se jugaba la trayectoria futura de Tigre según se apoyara a las estrategias que adoptaran unos u otros actores/grupos sociales. Por un lado, favorecer el desarrollo de UCs sobre rellenos posibilitaba una mejora en los niveles socioeconómicos de sus habitantes, asemejarse a los otros distritos de la zona norte de la periferia metropolitana, y una mayor atraktividad para la radicación de inversiones privadas en otros sectores. Por otro lado, desde esa perspectiva, si no se actuaba restringiendo el crecimiento de asentamientos informales, las autoridades municipales proyectaban que en los bañados se formaría una “gran villa de emergencia”, acercando la realidad de este distrito a la de muchos otros localizados en la segunda y tercer corona de la periferia del AGBA (Lanusse, 2005).

Ante el movimiento de los actores económicos privados interesados por las tierras de los bañados, el Municipio adoptó a comienzos de la década de 1990 una política urbana emprendedora en la que las propias UCs sobre rellenos pasaron a constituir la principal propuesta de su “modelo de desarrollo urbano” destinado para esas tierras inundables. Desde el poder ejecutivo local, se elaboraron estrategias que facilitaron una mayor “flexibilización” en la legislación urbana (especialmente a partir del Código de Zonificación del Partido de Tigre, Ordenanza N° 1.894/96), celeridad en los trámites de aprobación administrativa de las propuestas de UCs e inversiones públicas de gran interés para esos grupos empresarios privados, con el fin de tornar a esos territorios más atractivos. Entre las inversiones públicas sobresalen aquellas vinculadas con las obras de embellecimiento urbano (la parquización del

Paseo Victorica y la inauguración del Museo de Arte Tigre) y de infraestructura de transporte (el ensanche y repavimentación de ruta N° 27 o la construcción de la nueva estación fluvial de Tigre).

En las últimas dos décadas la cantidad y superficie ocupada por las UCs sobre rellenos en los bañados de Tigre se incrementaron notablemente, pasando de dos emprendimientos y una superficie ocupada de 202 hectáreas en 1991, a media centena de ellos y una superficie ocupada de 4.035 hectáreas en 2010. En el caso de los asentamientos informales los incrementos en cantidad como en superficie fueron notoriamente menores. En 1991 existían 14 asentamientos informales y ocupaban una superficie de 140 hectáreas, mientras que en 2010 había 21 asentamientos informales y ocupaban una superficie de 221 hectáreas. Estos valores reflejan quienes fueron los que “ganaron la pulseada” y terminaron apropiándose de gran parte de esas áreas inundables.

En suma, tanto el capital inmobiliario-financiero como el Estado (provincial y municipal), han construido un espacio de riesgo desigual en los bañados de Tigre donde unos se apropian de las externalidades positivas, mientras que sobre otros recaen las consecuencias adversas generadas por esta singular forma de urbanización. El nuevo gradiente topográfico se entremezcla con el gradiente socioeconómico y de vulnerabilidad social, los cuales seguramente se pondrán de relieve cuando se produzcan las próximas grandes inundaciones en los bañados.

#### 4. Conclusiones

Como pudimos verificar para el caso del AGBA, los cambios que ocurran en el espacio urbano de las ciudades tienen consecuencias directas sobre la producción de espacios de riesgo de desastres. Como nunca antes, afirma Smith (2008), el desarrollo geográfico desigual se revela en una geografía urbana desigual, generando esas mismas condiciones en el riesgo de desastres. Las transformaciones socioeconómicas y urbanas que se derivan de la ejecución de políticas neoliberales en tiempos de la etapa actual del capitalismo globalizado, llevarán a que seamos testigos cada vez más a menudo, tal como nos indica Klein (2008), de desastres crecientemente desiguales e injustos similares, por ejemplo, al detonado por el huracán Katrina en Nueva Orleans.

El avance de la urbanización en determinadas áreas donde acontecen fenómenos físico-naturales extremos por parte de los grupos más acomodados, no implica que ellos estén “en situación de profundo riesgo” ya que sus niveles de vulnerabilidad son bajos y tiene los recursos económicos y políticos necesarios para disminuir las externalidades negativas que se derivan del proceso; en todo caso, la peor suerte les toca a los grupos más marginales que son corridos a esas áreas y no tienen más escapatoria que ocupar otras, pero con condiciones aún más degradadas y periféricas. Coincidimos con Smith (2007) para quien el verdadero desastre tiene su naturaleza profunda en la dinámica que impone el modo de producción capitalista más que en los fenómenos físico naturales extremos.

#### 5. Bibliografía

Baer, L. (2012). Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 8, 43-58.

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I & Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad: el entorno económico, social y político de los desastres*, Perú: LA RED/ITGD; Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Cano, S. (2003). De la caída del muro al 11/S (I parte). Marketing, competencia y sostenibilidad en el urbanismo reciente. *Café de las Ciudades. Conocimiento, reflexiones y miradas sobre la ciudad*, 2 (8).

- Clichevsky, N. (1996). *Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Clichevsky, N. (2006). Estado, mercado de viviendas urbanas e inundaciones en algunas ciudades argentinas. *Cuadernos de Geografía*, 15, 31-52.
- Collins, T. (2010). Marginalization, facilitation, and the production of unequal risk: the 2006 Paso del Norte floods. *Antipode*, 42 (2), 258-288.
- Cravino, M. C., Del Río, J. P. & Duarte, J. I. (2010). Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires: Evolución y crecimiento en las últimas décadas. *Ciudad y Territorio*, 163, 83-86.
- Davis, M. (1999). *Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster*. New York: Vintage Books.
- De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 212, 82-96.
- Flores, S. (1993). *Construcción del espacio urbano. Socialización-privatización*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política Argentina, n° 407.
- Goldentur, A. & Marthinengui, A. (2013). Deconstruir la construcción en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de las ex Bodegas Giol y el Polo Científico. En *X Jornadas de Sociología de la UBA. 20 años de pensar y repensar la Sociología*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Greenberg, M. & Fox Gotham, K. (2011). Urbanización, crisis y el cambio de escala del riesgo: rastreando las raíces del desastre en Nueva York y Nueva Orleans, *Quid 16*, 1, 18-39.
- Harvey, D. (1985). *The Urbanization of Capital*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2005). Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. En: Harvey D. A produção capitalista do espaço (165-190).
- Klein, N. (2008). "El capitalismo del desastre", *Revista Ñ*. Recuperado el 5 de abril de 2008 del sitio web: <http://www.clarin.com/notas/2008/04/26/01659018.html>.
- Lanusse, G. (2005). Entrevista al intendente de Tigre Sr. Ricardo Ubieto. Cara a cara con Ubieto, *Revista Tigris*. Recuperado el 26 de junio de 2006 del sitio web: <http://www.eidico.com.ar/eidico/index/VN-ubieto.pdf>.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política*. Barcelona: Ediciones Península.
- Mansilla, E. (2000). *Riesgo y ciudad*. México DF.: Universidad Autónoma de México, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura.
- Mignaqui, I. & Elguezabal, L. (1997). Reforma del Estado, políticas urbanas y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en la Capital Federal: entre la 'ciudad global' y la 'ciudad excluyente'. *Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos* (219-240).

- Mitchell, J. (1999). *Crucibles of Hazard: Mega-cities and disasters in transition*. Tokyo/New York: UNU.
- O' Keefe, P., Westgate, K. & Wisner, B. (1976). Taking the Naturalness out of Natural Disasters, *Nature*, 260, 566-567.
- Pírez, P. (2006). La privatización de la expansión Metropolitana de Buenos Aires, *Economía, sociedad y territorio*, 5 (21), 31-54.
- Ricot, C. (2005). El nuevo orden palermitano. *Café de las Ciudades. Conocimiento, reflexiones y miradas sobre la ciudad*, 4 (35), 26-28.
- Rodríguez, M. C. (1997). Organizaciones de ocupantes de edificios en Capital Federal: la trama poco visible de una ciudad negada. *Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos*. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC-UBA (63-86).
- Smith, N. (2006). There`s Not Such Thing as a Natural Disaster, *Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences*. Disponible en: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Smith/> [consulta: 14 de octubre de 2008].
- Smith, N. (2007). Disastrous Accumulation. *South Atlantic Quarterly*, 106 (4), 769-787.
- Smith, N. (2008). *Uneven Development. Nature, Capital and the production of Space*. Oxford: Basil Blackwell.
- Steinberg, T. (2001). The secret history of natural disaster. *Environmental hazards*, 3: 31-35.
- Szajnberg, D. (2010). *Torres amuralladas. Su protagonismo en la densificación residencial de Buenos Aires desde los años 90*. Buenos Aires: Nobuko.
- Szajnberg, D. & Cordara, C. (2005). La transformación de Palermo Nuevo, Pacífico y el eje de Juan B. Justo-Intendente Bullrich. *Café de las Ciudades. Conocimiento, reflexiones y miradas sobre la ciudad*, 4 (35), 14-25.
- Tercco, M. (2005). La génesis de la Torre Country. Una tipología antiurbana (II). *Café de las Ciudades. Conocimiento, reflexiones y miradas sobre la ciudad*, 4 (34), 6-9.
- Watts, M. (1983). Hazards and crises: A Political Economy of Drought and Famine in Northern Nigeria, *Antipode*, 15 (1), 24-34.
- Welch Guerra, M. & Valentini, P. (2005). Torres jardín en Buenos Aires. Proyecciones de una tipología habitacional. *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes* (74-95).
- Westgate, K. & O' Keefe, P. (1976). *Natural disasters*, Bradford: Disaster Research Unit- University of Bradford.