

## **Actores, argumentación y agenda en la gestión del territorio de la cuenca baja del río Luján**

**Graciela Nafría**

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de La Plata.  
Universidad Nacional de Moreno  
Argentina  
[gracielanafria@hotmail.com](mailto:gracielanafria@hotmail.com)

**Cita sugerida:** Nafría, G. (2015). Actores, argumentación y agenda en la gestión del territorio de la cuenca baja del río Luján. *Geograficando*, 11 (1). Recuperado de:  
<http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov11n01a03>

### **Resumen**

En el marco conceptual del análisis de políticas públicas, se identifican los actores del subsistema de gestión del suelo, sus lógicas, sus intereses y sus relaciones conflictivas en el proceso de transformación urbana y conformación del patrón de uso actual de la baja cuenca del río Luján de los últimos diez años. Los discursos y argumentos de estos grupos de interés inciden en la formación de la agenda, entendida como proceso de agregación de intereses que refleja tanto el orden de prioridad de los problemas sociales como la visión que el gobierno tiene de la situación. El presente trabajo<sup>1</sup> rastrea en las manifestaciones escritas y orales asociadas a los distintos actores del área de estudio, como factor que contribuye a explicar por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y se incorporan a la agenda gubernamental.

**Palabras clave:** Políticas públicas; Agenda; Actores; Políticas de suelo

### **Actors, argumentation and agenda in the territory management of the lower basin of Luján river**

### **Abstract**

Actors within the soil management sub-system, their logic, interests and controversial relations in the process of urban transformation and current use pattern formation of the Luján river lower basin during the last ten years were identified within the conceptual framework of public policies. These interest groups' discourse and arguments have an impact on agenda creation, which is understood as the process of interest aggregation reflecting both the order of priority of social problems and the government's opinion of the situation. This paper analyzes written and oral texts and traces the various actors within this area of study as factors contributing to explain the reasons why certain topics are adopted as public problems and added to the government's agenda.

**Key words:** Public policies; Agenda; Actors; Soil policies



## **Introducción**

Un entramado de actores caracteriza al subsistema de política de suelo, con su lógica de actuación y su articulación compleja y conflictiva. El Estado, a través de los organismos con competencia, crea suelo urbano en el marco de la implementación de políticas de ordenamiento territorial; el mercado inmobiliario, a través de la compra y reconversión de suelo, incorpora tierras al circuito y se apropia de la renta; los sectores sociales excluidos de las políticas de acceso a la tierra y a la vivienda, cuya práctica más difundida es la apropiación de tierras fiscales vacantes o subutilizadas, y finalmente, las ONG vinculadas a la defensa, divulgación, educación y preservación.

En los humedales de la periferia metropolitana norte, el avance del urbanismo privado –de corte especulativo-rentista- y sus conflictos con la ciudad abierta tradicional expresan las disputas por la apropiación del espacio urbano y la lucha entre diversos actores con dispares intereses y recursos.

Una forma de identificar las relaciones en la conformación de este patrón de uso del suelo es el análisis del discurso como una herramienta que permite el estudio de los actores, sus intereses, sus interacciones y su capacidad de generar debate para influir en la conformación de la agenda de políticas públicas.

El proceso de formación de la agenda es fundamentalmente un proceso de agregación de intereses, en el cual el análisis de las argumentaciones y el conjunto de cuestiones que están en debate y competencia permite comprender cómo determinadas cuestiones se convierten en problemas públicos y su solución se plasma en la formulación de políticas.

A partir de la identificación de los actores involucrados en el subsistema, se sistematizan las manifestaciones verbales y escritas de los últimos diez años, como forma de reconocer las cuestiones de agenda en los municipios del área de estudio: Campana, Escobar, Pilar y Tigre.

## **Actores en la gestión de políticas de suelo**

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, los mercados de suelo urbano, han generado precios muy altos para el suelo servido, informalidad persistente, fuerte diferenciación (segregación) residencial intraurbana, retención significativa del suelo como reserva de plusvalía y una delincuencia urbana extendida (Smolka y Mullahy, 2007).

La Declaración de Buenos Aires (2005) resume los retos que enfrenta la gestión urbana, en cuyo centro se encuentra la “cuestión de la propiedad del suelo, la escasez de suelo urbanizado en condiciones “accesibles” para las familias” representa, según Smolka (2004), el principal problema del suelo en las ciudades de América Latina.

Un entramado de actores caracteriza al subsistema de política de suelo: el Estado, a través de los organismos con competencia, crea suelo urbano en el marco de la implementación de políticas de

ordenamiento territorial; el mercado inmobiliario, a través de la compra y reconversión de suelo incorpora tierras al circuito y se apropia de la renta; los sectores sociales excluidos de las políticas de acceso a la tierra y a la vivienda, cuya practica mas difundida es la apropiación de tierras fiscales vacantes o subutilizadas; finalmente, las ONG vinculadas a la divulgación, educación, preservación.

Así, la producción y reproducción de suelo urbano no está sólo en manos del Estado, sino también de diferentes agentes inmobiliarios privados y sectores de la sociedad que, al quedar en esta dinámica excluidos del derecho de propiedad del suelo o la vivienda, producen su hábitat (Mignaqui, Arias, 2008).

Se produce un círculo, en el que el funcionamiento de los mercados de suelo urbano depende de relaciones sociales, que, a su vez, dependen de los resultados de las operaciones de dichos mercados y donde, además, los instrumentos y políticas han contribuido a profundizar la distorsión de las operaciones de este mercado, manteniendo las “reglas del juego” inmobiliario urbano inalteradas y aparentemente intocables (Lincoln Institute of Land, 2005).

Al respecto, Clichevsky (2003) acentúa el papel que desempeñaron las políticas estatales de regulación del mercado privado del suelo –tanto en su producción como en su comercialización– caracterizándolo como “decisivo” en el acceso a los mercados de tierra y vivienda y en los tipos de informalidad; ya que antes de favorecer el acceso a la tierra de los sectores de menores ingresos, constituyeron un “apoyo a los sectores mas concentrados del capital inmobiliario y financiero” (2003, p. 3).

El resultado de esta lógica es la coexistencia contradictoria de áreas residenciales y asentamientos precarios o áreas marginales donde está confinada la mayor parte de la población urbana de bajos recursos. La formación de este patrón social del uso de la tierra puede atribuirse a factores variados: mecanismos de mercado y políticas de exclusión escondidas dentro de normativas jurídicas y administrativas.

Conviven dos mercados: el legal, accesible para algunos sectores de la sociedad, estructurado a partir de demandas específicas y de oferentes con objetivos y algún grado de organización; y el “ilegal”, que se desarrolla en los espacios que deja el mercado legal y en muchos casos interactúa con el (Aguirre R, 1989).

Esto genera disputas por la apropiación del espacio urbano, con “tensiones” entre quienes pretenden impulsar dinámicas urbanas de neto sesgo empresarial y aquellos que buscan resolver la necesidad de acceso al hábitat.

Así, la disputa entre impulsar procesos de renovación urbana orientada a la lógica del capital y satisfacer la necesidad de acceso al hábitat se convierte en una lucha por la apropiación del espacio entre diversos sectores de la sociedad. En muchos casos, como sostiene Harvey (2004), el poder del Estado es utilizado para forzar estos procesos.

Un modo de entender el análisis de las políticas públicas puede representarse a través de la visión de los distintos actores de un subsistema de política (Parsons, 2007) y las consecuencias que tienen sobre las decisiones públicas. ¿Quiénes son los actores que conforman el subsistema de una política pública? Podemos decir que todos aquellos que desempeñan un papel en la generación, difusión y evaluación. Esto es, los tomadores oficiales de decisiones; los actores que tienen algún interés particular o participan de algún problema de políticas, así como aquellos que tienen a su cargo la implementación.

En este marco de análisis, la identificación de los actores del “sub-sistema de suelo” puede ordenarse en cuatro grandes agrupaciones:

- Los actores estatales: organismos públicos a nivel provincial y municipal intervinientes en relación con la gestión urbano territorial. El Estado crea suelo urbano en el marco de la implementación de políticas de ordenamiento territorial
- Los actores privados: agentes del mercado inmobiliario, que incorporan tierras al circuito y se apropian de la renta;
- Las actores públicos no estatales de la sociedad civil: Colegios profesionales
- Las ONG, cuya distribución territorial muestra una importante presencia en el municipio de Tigre, coincidente con la concentración de la Asociación Conciencia Ciudadana (Campana), Asociación Ambientalista (Escobar) Asociación para la protección del Patrimonio de Pilar (Pilar), Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida (Pilar-Tigre), Asamblea Delta y Río de la Plata (Regional), Agrupación Aprodelta (Tigre), S.O.S. Delta (Tigre), Asamblea Tigre por el Patrimonio Urbano y Ambiental (Tigre), Fundación Pro-Tigre y Cuenca del Plata (Tigre), Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida (ADECÁVI).

Algunas de ellas, como ADECÁVI, han promovido instancias de judicialización.

Todas llevan a cabo diferentes tipos de acciones vinculadas a la divulgación, educación, preservación del área afectada por la instalación de emprendimientos residenciales cerrados y clubes náuticos, entre otros.

- Los sectores sociales excluidos: habitantes de villas y asentamientos, en su rol de productores de la “ciudad autoconstruida” y a través de la conformación de verdaderos movimientos sociales que reivindican el derecho al acceso a la tierra y la vivienda.

### **Argumentación y agenda**

Diversas fuerzas gubernamentales y no gubernamentales intervienen hoy en el proceso de definición de problemas, implementación y evaluación de políticas, en un ciclo que se inicia con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas.

En políticas públicas, cuando hablamos de agenda nos referimos a la incorporación al debate público de un tema, una cuestión inherente a la sociedad, y a su incorporación a los discursos de los distintos actores o a su incorporación a políticas y programas de gobierno.

Los problemas de la política son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad (Aguilar, 2003) y la formación de la agenda es un proceso de definición social; que refleja tanto el orden de prioridad de los problemas sociales como la visión misma que el gobierno tiene de la situación que es considerada por la sociedad como problemática

Los problemas, su incorporación a la agenda y tránsito hacia una política son resultado de la interacción entre actores con diferentes intereses y recursos. Cada política pública, está moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales.

Una forma de identificar estas relaciones es el uso del análisis del discurso como una herramienta que permite el estudio de los actores, sus intereses, su interacción con otros y la forma en que influyen en la conformación de políticas públicas

El objetivo es entender cómo el discurso asociado a políticas públicas incide en las diversas etapas del proceso de políticas no sólo como una herramienta de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental; y cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas.

La argumentación, ya sea escrita u oral, es fundamental en el proceso de construcción de la agenda y la formulación de políticas (Majone, 2006); en toda hechura de políticas se presentan discursos y argumentos de grupos interesados. Los actores y sus discursos se encuentran en la formulación de la agenda; cada etapa de la deliberación tiene su propia función y su propio órgano (Cobb y Elder, 2003).

La manera cómo se acomodan los actores en las dinámicas del sistema político, la forma como una solución adquiere mayor protagonismo y apoyo, al igual que la relevancia que va tomando el problema, determinarán si un asunto es o no parte de la agenda de gobierno. La forma como logran confluir estos flujos de problemas, soluciones y actores, en un momento de oportunidad específico, dependerá en gran medida del espacio político donde se desarrolla la discusión pública.

Así, el que un tema se inserte o impere dependerá del número de espacios que haya para su discusión, de la cantidad de temas socialmente relevantes que existan y de la estabilidad en la agenda. Majone (2006) y Cobb y Elder (2003) concuerdan en que los actores son parte fundamental de la construcción y delimitación del entorno relevante del proceso de formación de agenda, porque son ellos los que generan las estrategias con las que buscan imponer sus visiones de lo que debe ser socialmente relevante.

Lo que esto refleja es que la construcción de un problema no es un ejercicio racional imparcial; por el contrario, es altamente subjetivo, producto del conflicto social que se da en la construcción de lo público.

En este sentido, el proceso de formación de agenda resulta en un ejercicio de convencimiento del otro, realizado dentro de la esfera pública, con el propósito de que la definición propia acerca de la situación problemática sea la que se tenga en cuenta, por encima de otras, dentro de las prioridades de acción del gobierno.

De igual forma, en la implementación de la política una compleja red de actores administrativos, con sus intereses y hábitos, se encargan de transformar las decisiones en hechos. La interacción entre estos actores a la hora de poner en marcha una política se torna visible en un discurso institucionalizado, procedimientos, planes y programas.

### **a. La lógica del neoliberalismo en los procesos territoriales y urbanos**

Durante los años '80, y sobre todo en los '90, el neoliberalismo se constituyó en un "programa" con fuertes pretensiones hegemónicas desde el punto de vista teórico, en lo político, lo social y económico; de gran vitalidad para uniformar el discurso académico y por su vocación política de poder.

El "shock" institucional neoliberal de los 90 (Nochteff, 2001) en la Argentina trajo consigo "decadencia política y estancamiento económico" (Petras y Vieux, 1995), desempleo creciente, fragmentación y exclusión social, concentración de la riqueza y ampliación de la pobreza.

El cambio de las relaciones de poder dio lugar a nuevas hegemonías en un proceso de concentración del poder económico y del poder político. Basualdo (2006) profundiza esta consideración sosteniendo que la aplicación de políticas muy favorables al gran capital sentó las bases para la conformación de una "comunidad de negocios" entre los diferentes factores del poder económico.

En esa dinámica, la diferenciación de sectores sociales, la integración de unos, la desintegración de otros, la fragmentación, la ampliación de la pobreza, la aparición de nuevos pobres, la exclusión social generaron formas de contraste en la estructura social.

El sector público se vio afectado por un drástico debilitamiento del Estado a favor del mercado, mediante una estrategia de ruptura veloz y reingeniería institucional de reducción del aparato estatal con transferencia de funciones a los Estados provinciales y de descentralización y eliminación de áreas de gestión.

A fines de los '90, la idea del "Estado mínimo" resulta en achicamiento de las funciones estatales y deterioro de la política; crecimiento desbordante del mercado sobre el Estado y la sociedad civil; mercantilización de todos los satisfactores y asignación social mediante los mecanismos de mercado.

La lógica del neoliberalismo modificó los procesos territoriales y urbanos. En el campo de la política urbana, el proceso de producción de ciudad sustituyó la lógica pública por la del capital privado, lo que condujo a un desarrollo urbano orientado por la obtención de rentas inmobiliarias extraordinarias,

y menos por criterios de inversión destinados a resolver o mitigar condiciones urbanas deficitarias que, coincidentemente, se agudizaron en el mismo período. Así, la preeminencia del mercado y el consecuente desmantelamiento de los mecanismos institucionales dejó a la política urbana y a los gobiernos locales sin la planeación y su función de orientadores de la localización territorial del desarrollo económico y social (Pradilla, 2009).

Frente a esto, la política urbana se dirimió en la escala local con acciones parciales no orientadas a la resolución de los problemas estructurales y perdió una perspectiva regional de la problemática urbana, la que paradójicamente sí fue recuperada por la lógica privada, que en el proceso de producción de ciudad orientó inversiones en ejes territoriales que resultaron estratégicos a la hora de generar rentas urbanas extraordinarias.

Debido a estas dos tendencias, la de periferización de los sectores medios y medios-altos y la de los sectores populares en loteos formales o irregulares en un mismo territorio, se produjo la paradoja de una “competencia” por el suelo disponible en la periferia entre ambos extremos del espectro social.

Las transformaciones territoriales a que dio lugar este proceso evidencian una marcada preferencia de los principales actores económicos por desplazar sus inversiones hacia las aglomeraciones o regiones que cuentan con una mejor dotación de infraestructuras y equipamientos, mano de obra calificada, proveedores y consumidores de insumos, productos y servicios. Por su parte, la inversión pública en grandes obras de infraestructura vial y de transporte, equipamientos sociales o redes de energías, dio lugar a dinámicas particulares que se manifiestan en tendencias variadas de crecimiento y desarrollo económico, movilidad demográfica, mercado de trabajo y cambios en los patrones de localización de industrias, empresas y asentamientos residenciales.

Todos estos procesos han provocado impactos sobre la RMBA que, de forma creciente, evidencia una valoración diferencial de su territorio en cuanto a las ventajas comparativas para el capital inversor.

#### **b. Los cambios en la post crisis**

Un nuevo período en torno al carácter de las políticas públicas se inicia a partir de 2003, con el rasgo fundamental del retorno de la hegemonía de la acción del Estado en la resolución de la satisfacción de necesidades sociales básicas, atendiendo a la producción de los satisfactores (bienes y servicios), así como a su asignación según criterios definidos por el propio Estado.

Este cambio señalaría el abandono del sesgo neoliberal que dominó la acción de gobierno especialmente durante toda la década del '90 que, entre otras cuestiones, erradicó de la discusión la responsabilidad del Estado frente a la satisfacción de ciertas necesidades sociales básicas, y promovió en su defecto la mercantilización de todos los satisfactores, y, por ende, su asignación social mediante los mecanismos disponibles en el mercado.

Sin embargo, la actual organización del territorio metropolitano de Buenos Aires muestra aún un escenario regional signado por contrastes entre el norte y el sur, donde el eje norte fue el gran receptor de la inversión extranjera directa y de todas las inversiones orientadas a captar rentas inmobiliarias y por procesos de diferenciación intrametropolitanos visibles en la alternancia, sin mediaciones, de urbanizaciones cerradas para hogares de altos ingresos con asentamientos populares.

Las políticas públicas implementadas han contribuido en gran medida a la valorización diferencial del suelo a través de las normativas de usos del suelo, de las obras públicas, de proyectos promovidos o mediante acciones de modificación de la distribución espacial de accesibilidad, lo que generó mayores desigualdades socio-espaciales al interior de las ciudades.

Las dificultades de acceso al suelo para amplios sectores de la población, las dificultades para el acceso al crédito de la población de bajos recursos, la consecuente necesidad de superarlas para asegurar el derecho a la vivienda y el desinterés del mercado inmobiliario en las áreas menos rentables justifican la intervención del Estado, mediante la adopción de políticas que tiendan a reincorporar al mercado un enorme patrimonio que en la práctica le está sustraído, principalmente en aquellos conglomerados que aún cuentan con un cierto stock disponible y que se hallan en situación de expansión.

Las presiones sobre el suelo urbano producto de, por un lado, la penuria de viviendas para los pobres, y por otro, las tendencias a la desconcentración de sectores medios y altos, plantean la necesidad de un nuevo ciclo en la administración del uso del suelo, para el cual la provincia de Buenos Aires y los municipios carecen por el momento de políticas globales.

La provincia tiene pendientes aún las obligaciones asumidas respecto de la coordinación y formulación de políticas de planeamiento territorial y uso del suelo, que resuelvan y formulen un proyecto de desarrollo para la totalidad del territorio, articulando sus potencialidades y previendo su ajuste.

Sobre el tapete se encuentra el desafío de articular lo desarticulado por la praxis del urbanismo neoliberal a lo largo de las últimas dos décadas; lo cual significa, por un lado, instalar la discusión sobre la forma en que se arbitra la construcción de las decisiones territoriales en la esfera de lo local, y por otro, recuperar la capacidad pública para gestionarlas con sentido estratégico (Pintos, 2012).

### **c. Iniciativas recientes**

Frente a la situación descrita, un conjunto de iniciativas legislativas y de programas y proyectos intentan, a partir de 2010, abordar la problemática a nivel nacional, provincial y local.

Este es el caso del anteproyecto de ley nacional de ordenamiento territorial – cofeplan, puesto a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y de los ejecutivos provinciales en 2010. Son sus contenidos



fundamentales: el ordenamiento territorial entendido como un instrumento de política pública, principios rectores del ordenamiento territorial institucionalización de la planificación conceptualización del suelo

ley de acceso justo al habitat, ley 14.449 basada en tres principios fundamentales: del derecho individual/liberal a la vivienda, a una noción de derecho colectivo y territorial a la ciudad; función social de la propiedad de acuerdo con el precepto constitucional de la garantía de la propiedad privada, avanzando en la redistribución social de las rentas que se generan en el proceso de desarrollo urbano y gestión democrática de la ciudad, garantizando la participación y el control social en los planes y proyectos habitacionales.

Su objetivo es terminar con el déficit habitacional en la Provincia de Buenos Aires y tiende a planificar la nueva trama urbana, integrando los sectores de menores recursos.

un lote para mi familia iniciativa para subsanar el déficit habitacional de la provincia de Buenos Aires.

proyecto ley modificación artículo 226 bis del decreto-ley 6.769/58 "ley orgánica de las municipalidades" La iniciativa incorpora el artículo 226 bis al Decreto-Ley 6.769/58 en el apartado que legisla sobre los recursos municipales. Por medio de ese artículo, se dispone que el municipio pueda establecer una tasa por la "plusvalía" generada sobre un inmueble a raíz de trabajos realizados en la zona en la que se encuentra.

Disparos resultados se han presentado en cada caso. En la práctica, la legislación de la provincia de Buenos Aires ha sido utilizada en forma parcial, subutilizando mecanismos e institutos previstos y que se encuentran aún sin reglamentar.

### **Manifestaciones de los actores**

Como forma de reconocer las cuestiones de agenda en los municipios del área de estudio, se realizó el relevamiento y sistematización de las manifestaciones verbales y escritas de los actores identificados correspondientes a los últimos 10 años, en medios escritos y orales nacionales y locales, discursos de apertura de sesiones legislativas, discusiones en los HCD, así como páginas web y blogs de ONG y asambleas de vecinos, asociadas a la política urbana, las infraestructuras y las relaciones entre ciudad abierta y ciudad cerrada.

Algunas de las manifestaciones de los actores provinciales y locales y de los desarrolladores inmobiliarios son:

#### **2000 Pilar**

“Es que tras tantos años sin que se invirtiera en infraestructura, yo quiero que Pilar ofrezca un piso de servicios acorde a los que necesita la gente que se viene a vivir... Pilar es ya una realidad: tiene

más de cien clubes de campo, barrios cerrados y countries, y 116 empresas operando en el Parque Industrial" Sergio Bivort, Intendente. En [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

### **2006 Tigre y Pilar**

Fueron detectados casi 500.000 metros cuadrados edificados sin declarar en countries y barrios cerrados de Tigre y Pilar. Se implementara un Programa Intensivo de Control de Ingresos Brutos en Countries y Urbanizaciones Cerradas, cuyo principal objetivo es la detección de defraudaciones y maniobras evasivas en el pago de los impuestos provinciales.

"Después de estos operativos hemos declarado zona de alto riesgo y prioritaria a los countries y sus emprendimientos satélites de servicios y comerciales"(...) "desde que empezamos los operativos hay resultados espectaculares. En ese sentido, más que la magnitud del incumplimiento llama la atención la persistencia de los evasores"(...) "Creo que hay gente que piensa que lo nuestro es espasmódico; para ellos tengo malas noticias, porque los vamos a descubrir". Santiago Montoya, Subsecretario de Ingresos Públicos bonaerense. En [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

"Los barrios cerrados hoy están nuevamente en una situación de boom y junto con este nuevo crecimiento se da la instalación de urbanizaciones de servicios, de empresas o comercios que operan como satélites de aquéllos. Allí el incumplimiento es alevoso, y desde ahora le declaramos la guerra"

"Hay un comportamiento irregular en cuanto al cumplimiento fiscal, y nuestra misión es instalar el control de forma permanente para que el evasor sienta el riesgo que significa no pagar sus impuestos"(...) "en un country mediano de Tigre como es Laguna del Sol, encontramos un 40% de supuestos baldíos edificados, mientras que en Nordelta la evasión ronda el 6%". Fernando Mercau, Director de Fiscalización y Régimen Catastral bonaerense. En [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

### **2003 Tigre**

Más de cien barrios privados, torres y marinas de lujo, canchas de golf, parques, hoteles y hasta inmensos lagos de agua salada. Construcción Rincón de Milberg Complejo ultramoderno que contrasta con el paisaje clásico del Delta en la orilla opuesta del Río Luján.

"Nuestro objetivo es desarrollar el Delta en sus aspectos residencial, turístico y económico; las mejores empresas argentinas están trabajando aquí y no dejarán de hacerlo aún en épocas difíciles". Ricardo Ubieto, Intendente. En [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

### **2005 Tigre**

"Es muy positivo que los inversionistas se hayan fijado en esta tierra para concretar sus proyectos(...) y todo esto fue posible porque el municipio les garantiza seguridad jurídica, una cuestión fundamental en este tipo de planificaciones urbanas". "Es sorprendente ver los fines de semana las

filas de autos para entrar y salir de los barrios privados. El desarrollo trae sus problemas y en eso estamos trabajando". Ricardo Ubieto, Intendente. En [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

### **2008 Tigre**

"Estamos ordenando el crecimiento del Delta y suspenderemos por decreto aquellas construcciones que se lleven adelante sin tener en cuenta al medio ambiente". Julio Zamora, Intendente. En <http://parquedeinversiones.blogspot.com.ar>

### **2009 Escobar**

"Hay que pensar en un Escobar para el futuro, el partido se ha modernizado y el empuje que viene hacia la zona norte desde lo empresarial o lo privado y nosotros tenemos que hacer un adecuado acompañamiento a través de la zonificación para darle recursos y reglas claras para los inversores y gente que quiera venir a Escobar, dándole la seguridad jurídica que necesitan, poniéndonos en la misma situación de Campana o Tigre, que ya cuentan con su plan urbano, terminando con la aprobación por excepción, como se venía dando en Escobar, que es algo desprolijo". Sandro Guzmán, Intendente. En <http://www.escobarnews.com>.

### **2010 Escobar**

Código de Ordenamiento Urbano con énfasis en la planificación y el ordenamiento del territorio para atraer inversiones industriales e inmobiliarias. 5 mil hectáreas que estaban sin uso serán destinadas a la construcción de barrios privados y a parques industriales, y se avanzará en la aplicación del Código de Ordenamiento Urbano ante el "boom de construcciones de edificios, viviendas y desarrollo portuario". "Es necesario que el partido de Escobar se ordene y se planifique sin improvisar. Este gobierno tiene un fuerte compromiso con Escobar, que es un lugar atractivo para barrios cerrados, por lo que hay que dotarlos de los servicios respectivos y que haya espacios públicos que hacen a la salud y a la recreación". Sandro Guzmán, Intendente. En <http://www.escobarnews.com>/  
<http://www.alternativaenpapel.com.ar>

"Se da el marco a un código que permita un desarrollo urbano ordenado y puso especial énfasis en que con esta herramienta Escobar podrá generar las condiciones necesarias para la llegada de nuevas inversiones por las condiciones económicas y la competitividad que se da en la región"(...) Por ello, "este gobierno tiene un fuerte compromiso con Escobar" Daniel Scioli, Gobernador. En <http://www.escobarnews.com>-

### **2010 Tigre**

"El único crecimiento que es bienvenido es el que demuestra tener sustentabilidad ambiental. Por eso, el Delta seguirá siendo insular, respetará a sus 10.000 residentes y atenderá un desarrollo

turístico sustentable con resguardo de su identidad natural, con las mismas reglas para todos, sin excepción”.

"Estamos ordenando el crecimiento del Delta y suspendemos por decreto aquellas construcciones que se lleven adelante sin tener en cuenta al medio ambiente". Sergio Massa, Intendente. En <http://www.youtube.com>

### **2011 Tigre**

Con amplia participación de inversores y desarrolladores, se realizó una jornada de *real estate*, donde se abordaron temas como emprendimientos inmobiliarios y financiación a largo

“La inversión inmobiliaria en términos de ahorro interno es el instrumento más importante de Argentina, producto de los vaivenes de la economía en los últimos 50 años, donde la gente culturalmente ha elegido al ladrillo-terreno como ahorro. Apostamos a que eso continúe y que la inversión estatal y del sector privado sigan agregando valor a Tigre”.....: “Crisis es oportunidad. Si bien es cierto que hay costados críticos en el desarrollo inmobiliario en exigencias y términos de demanda por la cultura del ahorro en dólares que tenemos los argentinos, no es menos cierto que sigue siendo negocio generar valor permanente con tasa de retorno importante”. Sergio Massa, Intendente - Eduardo Constantini. En <http://www.clarin.com>

### **2013 Escobar**

El principal objetivo del programa de actuación urbanística del municipio es garantizar la accesibilidad y conectividad del llamado Suburbio Verde para consolidar las áreas de clubes de campo y barrios cerrados, definir y zonificar nuevos territorios aptos para el desarrollo de futuras urbanizaciones, cuyo número ya alcanzaba los cuarenta ejemplares antes del lanzamiento del Plan Estratégico. “En los últimos diez años Escobar, junto a Pinamar, es el distrito de la provincia que más ordenanzas sancionó para modificar el uso del suelo a favor de emprendimientos residenciales de alta y baja densidad”, Víctor Berisso, Ex presidente Asociación de Arquitectos de Escobar. En <http://www.eldiadeescobar.com.ar>

### **2013 Tigre**

“Hoy ponemos en marcha un conjunto de normas para la preservación y desarrollo sustentable del Delta. Desde 1977, momento en el cual la Ley 8.912 establecía en su artículo 59 que se debía legislar aparte para el Delta, nunca se había legislado sobre el uso de suelo y cursos de agua. Lo hicimos en la primera sección de islas y apostamos a que el resto de los distritos nos sigan, de manera de preservar la identidad isleña e insular del Delta, pero de la misma manera buscarle desarrollo y sustentabilidad, a partir de tener reglas claras”. Sergio Massa, Intendente. En <http://www.tigre.gov.ar>

### **2013 Tigre**

Entrevista realizada por Eidico Blog al responsable de la delegación Nuevo Delta: “¿A qué se debió la conformación de la Delegación Nuevo Delta?

Descentralizar y acercar el municipio a la gente. Nuevo Delta es una de las zonas con mayor desarrollo de barrios privados(...)la problemática del vecino que vive en un barrio cerrado es muy distinta a la del vecino de barrio abierto. Era necesario establecer un mecanismo de comunicación nuevo con todos estos emprendimientos”

¿Cuáles son las diferencias fundamentales entre el vecino de un barrio cerrado y el de uno abierto?

“Sus necesidades(...)Si bien el municipio actúa de la misma manera para cualquier tipo de vecino, las preocupaciones de quienes viven en un barrio cerrado tienen que ver justamente con aquello que los llevó a vivir en el barrio cerrado: la seguridad y la demanda de algunos servicios

¿Cómo se define la agenda de trabajo?

“Las prioridades las marca el vecino(...)con cada emprendimiento privado, tenemos gente con la que ya establecimos un mecanismo de relación.

Eduardo Adelinet, responsable Delegación Municipal Nuevo Delta. En

<https://eidico.wordpress.com/2013/07/24/delegacion-nuevo-delta/#more-2314>

### **2013 Escobar**

“Durante los últimos años hemos pasado a ser uno de los distritos con mayor desarrollo urbano e industrial y hemos trabajado muy seriamente para que esto se pudiera realizar en forma ordenada”. “Sabemos que este tipo de desarrollo se traduce en fuentes de trabajo, pero también tenemos que estar atentos para cuidar el medio ambiente. Por eso nos propusimos poner en marcha esta iniciativa”

“El lanzamiento del programa Promica en el partido muestra el fuerte compromiso y marca una tendencia de una acertada forma de gobierno, en el marco de una visión moderna del ejercicio del poder del Estado. Lo que hace el intendente es mucho más que preservar el medio ambiente: es trabajar por la soberanía política, la independencia económica y la justicia social”. Sandro Guzmán, Intendente. En <http://www.escobarnews.com/>”

Algunas de las acciones de ONG, asociaciones civiles y vecinos son:

### **2008 Tigre**

Vecinos movilizados constituyen Asamblea para la difusión de las acciones de la empresa Colony Park. Propuesta del Honorable Concejo Deliberante de reglamentación de las Audiencias Públicas en

temas urbano -ambientales. Asamblea Tigre por el Patrimonio Urbano Ambiental. <http://unvecinodetigre.blogspot.com>

### **2010 Tigre**

Como ya se anticipó, "el objeto de la marcha es manifestar la necesidad de proteger las costas ribereñas, las zonas de humedales, los espacios públicos y sus riquezas culturales y naturales" (...) El desarrollo urbano que anuncian nuevos proyectos inmobiliarios, de infraestructura y viales en sitios de gran valor natural, es tan sólo desarrollo de negocios(...)frente a ello, todos tenemos derecho a participar de las soluciones a los problemas, de los lugares que habitamos". En <http://eltigreverde.blogspot.com.ar/2010/07/17-de-julio-de-2010-marcha-en-defensa.html>

### **2011 Campana**

Vecinos denuncian "falta de participación sectores de la comunidad en el Proyecto Ordenamiento Urbano, sobre los humedales del Bajo Delta". Asociación Conciencia Ciudadana. En <http://vecinosdelhumedal.blogspot.com.ar>.

### **2011 Escobar**

Ambientalistas denuncian "situación catastral de autorizaciones municipales de emprendimientos urbanísticos y no urbanísticos en humedal de La Cañada; sin considerar leyes protectoras del ecosistema" Asociación Ambientalista Escobar, en [www.delriolujan.com.ar](http://www.delriolujan.com.ar) <http://eltigreverde.blogspot.com.ar>

### **2011 Tigre**

Según nuestras fuentes, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible suspendería por al menos 90 días la Audiencia Pública Ambiental, para tratar el PROYECTO urbanístico que la empresa Colony Park propone desarrollar en la primera sección de islas de Tigre.

Todos los sectores actuantes coincidieron en que el OPDS, "más que abrir una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, inició una acción administrativa tendiente a blanquear y convalidar un hecho consumado clandestino e ilegal". En <http://eltigreverde.blogspot.com.ar/>

### **2012 Campana, Pilar, Escobar**

Distintas entidades de los partidos que integran el Consejo Asesor del Comité de la cuenca: "Es justamente la zona más castigada por los emprendimientos inmobiliarios. A través de gráficos y mapas satelitales se mostró qué está ocurriendo en la zona baja de la cuenca, donde los desarrollos urbanísticos se están asentando sobre los humedales, rellenándolos", Asimismo, se refirieron al

empresamiento San Sebastián: denunciaron que "se redujo el área natural de inundación del río a la mitad". Santiago Deschutter ( Río Luján SOS), Adriana Anzolín (Asociación Conciencia Ciudadana de Campana), Marina Lemos (Asociación Patrimonio Natural de Pilar). En [www.infogei.com.ar](http://www.infogei.com.ar)

### **2012 Pilar**

Los Vecinos del Humedal "hemos denunciado públicamente al Mega Barrio San Sebastian, realizado por la firma EIDICO y ubicado sobre el humedal, en la planicie de inundación del río Luján, partido de Pilar, dado que infringe leyes nacionales, provinciales, resoluciones del defensor del Pueblo y el convenio Ramsar". Asociación Civil Vecinos del Humedal. En <http://vecinosdelhumedal.blogspot.com.ar/2012/05/los-vecinos-del-humedal-denunciamos-al.html>

### **2013 Escobar**

Particular denuncia que los terraplenes construidos por el emprendimiento urbanístico El Cantón impiden el escurrimiento del agua de lluvia e inunda su propiedad. "En mis cuarenta y ocho años de vivir acá, jamás pasó que mi campo se inundara de esta manera; cada vez que llueve estamos con el agua al cuello". El emprendimiento urbanístico se defendió afirmando que "desde la Provincia tenía todo aprobado". Nelly Bolsan, vecina de Escobar. En <http://www.escobarnews.com>

### **2013 Pilar**

Ambientalistas del noroeste bonaerense reclaman la clausura definitiva de emprendimientos que -según aseveran- dañan la cuenca del Río Luján a la altura del límite entre Pilar y Escobar y podrían acentuar el problema de las inundaciones en esa región (...) La denuncia comenzó cuando "empezamos a ver movimientos de obra sin permiso en el humedal del Río Luján", situado en la denominada reserva de "Pachelo", la única zona verde protegida del distrito. Por este reclamo, desde hace 15 días, el Municipio detuvo la construcción y se están revisando los papeles, ya que los trabajos no contaban con autorización de la dirección de Planeamiento local. Marina Lemos, Asociación Patrimonio Natural de Pilar. En [http://infogei.com.ar/cable/2971/denuncian\\_empresamientos\\_que\\_danan\\_la\\_cuenca\\_del\\_rio\\_lujan](http://infogei.com.ar/cable/2971/denuncian_empresamientos_que_danan_la_cuenca_del_rio_lujan)

### **2014 Pilar**

En Pilar, varias organizaciones intentan frenar un nuevo desarrollo inmobiliario que abarcará unas 300 hectáreas. Se trata del barrio privado Verazul, del fondo de inversión Hope Funds. "Están trabajando sin tener ningún tipo de autorización y están vendiendo los terrenos. Teóricamente tienen una clausura de la Municipalidad que estarían incumpliendo". Marina Lemos, Asociación Patrimonio Natural de Pilar, en [www.infogei.com.ar](http://www.infogei.com.ar)

## **2014 Campana**

Vecinos del Humedal se manifestaron a favor de cuidar el humedal y denunciaron que "la construcción del Barrio San Sebastián en Pilar modifica el humedal disminuyendo su superficie, impide que la tierra pueda absorber el agua de lluvia y genera inundaciones en toda la cuenca" Vecinos del Humedal, en <http://www.campananoticias.com/>, <http://www.laautenticadefensa.net> y <http://www.diariolavozdezarate.com>

Las argumentaciones de los actores estatales provinciales y locales muestran un claro sesgo hacia cuestiones vinculadas a incentivar el crecimiento urbano privado de los municipios del área de estudio, sin considerar la dinámica ambiental, a partir de la realización de obras públicas: infraestructura vial, hidráulica y de transporte, equipamientos sociales y servicios que crean condiciones favorables para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios.

La lógica de las declaraciones de los desarrolladores inmobiliarios se visualiza en la presión sobre los organismos gubernamentales: les ofrecen urbanizar tierras de escaso valor, anegadas, en busca de flexibilización de tramitaciones, detrás del discurso de "lo sustentable".

Las argumentaciones de los actores organizados en torno a ONG y asociaciones civiles buscan instalar en el debate, a través de la difusión en medios masivos y locales de comunicación, blogs, así como de presentaciones y actuaciones en instancias judiciales, los temas y problemáticas que los convocan: defensa del patrimonio natural y cultural, protección de humedales, acuíferos, costas y ríos, identidad isleña.

Los diferentes actores vinculados a la gestión del territorio en la cuenca baja del río Lujan se interrelacionan e interactúan en sus disputas por la apropiación del espacio urbano con dispares intereses y recursos.

En este entramado de intereses contrapuestos las prioridades expresadas por los actores estatales y los desarrolladores privados en las argumentaciones relevadas, son las que logran ser jerarquizadas e ingresar a la agenda; y en esa línea, el avance del urbanismo privado en los procesos de transformación urbana del área de estudio, son la expresión concreta de las políticas implementadas.

### **Reflexiones finales**

Entendiendo la formación de la agenda como un proceso básicamente discursivo, el análisis de las expresiones de los actores del subsistema de suelo en la cuenca baja del Río Lujan permite reconocer el sesgo de sus argumentaciones, sus intereses contrapuestos, las diferencias en cuanto a posibilidad de instalar los problemas en el debate público y, consecuentemente, su incorporación a la agenda de políticas públicas.



Una clara expresión del peso relativo de las cuestiones que están en debate y competencia y del resultado a la hora de definir las políticas en esta disputa por la apropiación del espacio urbano en la cuenca baja del río Lujan es el crecimiento de las urbanizaciones cerradas y la privatización del suelo. Amparadas en el argumento de la sostenibilidad, ocupan los bajos y humedales a expensas de una situación de riesgo ambiental, en un proceso caracterizado por la articulación entre el Estado y el mercado -los actores económicos privados vinculados a estos emprendimientos y los gobiernos municipales-.en la planificación y gestión del territorio de los municipios del área de estudio.

Atrás quedan los esfuerzos y acciones llevadas adelante por ONG y agrupaciones de vecinos a favor de la protección de los humedales urbanos del río Lujan, frente a la presión de los desarrolladores inmobiliarios. Y sin poder de negociación quedan los sectores de bajos ingresos frente a los demás actores sociales y al gobierno, para jerarquizar en los primeros niveles de importancia su derecho al acceso a la tierra y la vivienda en el marco de políticas con objetivos de equidad social.

## Notas

1 Este trabajo recoge algunos resultados de la investigación “Urbanismo privado y gestión del suelo sobre humedales de la cuenca baja del Río Luján” Programa de Incentivos a la Investigación. Código H598. Departamento de Geografía. FAHCE. Universidad Nacional de La Plata. Enero - diciembre de 2014.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1996) “Estudio Introductorio”. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.) *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. México D.F.: Porrúa, pp. 15-74.

Aguirre, María del Rosario (1989) *Conversaciones sobre la ciudad del Tercer milenio*. Buenos Aires: IIED-AL.

Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI-FLACSO.

Clichevsky, Nora (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano: las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cobb, Roger y Elder, Charles (2003) “Formación de la Agenda: El caso de la política de los ancianos”. (Senzek, A. Trad.). En Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.) *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. México D. F.: Porrúa, pp. 77 – 104.

Harvey, David (2004) El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión. En *El nuevo desafío imperial*. En Panitch, Leo y Layes, Colin (eds.) *Socialist Register*, Vol. 40, 99-129.

Majone, Giandomenico (2006) “Agenda Setting”. En Moran, Michael *et al.* (Ed.) *The Oxford Handbook of Policy Public* (228- 250). Nueva York: Oxford University Press.

Mignaqui Iliana y Arias, Santiago (2008) Política fundiaria y desarrollo urbano. Oportunidades y amenazas para la tierra vacante en Buenos Aires. En Actas del Segundo Seminario “Políticas

urbanas, gestión territorial y ambiental". Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Pradilla Cobos, Emilio (2009) "Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo". En Brand, Peter (comp.) *La ciudad neoliberal en el S. XXI. Globalización, neoliberalismo y planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Pintos, Patricia (2012) Paisajes que ya no serán. Acumulación por desposesión e hibridación pseudo-urbana de humedales en la cuenca baja del río Luján, Argentina. En Barrera Lobatón, Susana y Monroy Fernández, Julieth (eds.) *Perspectivas sobre el paisaje*. Serie Perspectivas ambientales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 189-217).

Nochteff, Hugo (2001) *La experiencia argentina de los 90 desde el enfoque de la competencia sistémica*. Argentina, FLACSO.

Smolka, Martim (2004) El funcionamiento de los mercados del suelo en América Latina: conceptos, antecedentes y articulaciones críticas. En Seminario *Taller sobre avalúos y gestión del suelo*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, Bogotá, CIDER, Universidad de los Andes.

Smolka, Martim y Mullahy, Laura (2007) *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land.

## Fuentes

<http://www.lanacion.com.ar>

<http://www.clarin.com>

<http://eltigreverde.blogspot.com.ar>

<http://www.escobarnews.com/>

<Http://semanarioelmensajero.blogspot.com.ar>

<Http://www.hcdescobar.gov.ar>

<http://www.eldiadeescobar.com.ar>

<http://www.aapescobar.com.ar>

<http://vecinosdelhumedal.blogspot.com.ar>.

<http://asambleaurbanoambiental.blogspot.com>

<http://www.diariolavozdezarate.com/>

<http://parquedeinversiones.blogspot.com.ar>

<http://www.campananoticias.com/>

<http://www.laautenticadefensa.net/>

<http://infogei.com.ar/>

<http://pilaradiario.com/>

<http://www.reservadelpilar.com.ar/>

<http://www.diarioresumen.com.ar/>

<http://www.tigre.gov.ar>

<http://www.delriolujan.com.ar>

**Recepción:** 17 de marzo de 2015

**Aceptación:** 2 de mayo de 2015

**Publicado:** 10 de julio de 2015