

El marco normativo del ordenamiento territorial y las políticas públicas municipales en relación al avance de las urbanizaciones cerradas sobre tierras de uso agropecuario, valles de inundación y humedales del Partido de Escobar, Provincia de Buenos Aires.

*Tesis presentada para optar al título de Magister de la Universidad de Buenos Aires, Área **Desarrollo Rural**.....*

**Maribel Adriana Carrasco**

Licenciada en Ciencia Política - Universidad de Buenos Aires - 2002

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria- Estación Experimental Agropecuaria  
Área Metropolitana de Buenos Aires



Escuela para Graduados Ing. Agr. Alberto Soriano  
Facultad de Agronomía – Universidad de Buenos Aires

## COMITÉ CONSEJERO

Director de Tesis

**María Carolina Feito**

Licenciada en Ciencias Antropológicas (Universidad de Buenos Aires)

Doctora en Ciencias Antropológicas (Universidad de Buenos Aires)

Co-director de Tesis

**Daniel Jorge Somma**

Ingeniero Agrónomo (Universidad de Buenos Aires)

Doctor en Ciencias Ambientales (Universidad de Wageningen)

## JURADO DE TESIS

JURADO

**Ana María Bocchicchio**

Licenciada en Sociología (UCA)

Diploma Superior en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO)

JURADO

**Andrés Barsky**

Licenciado en Geografía (UBA)

Magister en Ciencias Sociales (FLACSO)

Doctor en Geografía (Universidad Autónoma de Barcelona)

JURADO

**Roberto Benencia**

Licenciado en Sociología (UCA)

Magister en Ciencias Sociales (FLACSO)

Fecha de defensa de la tesis: 01 de Agosto de 2018

A mis padres, por haberme dado la posibilidad de estudiar y superarme.

## **Agradecimientos**

Al INTA por darme la posibilidad de cursar esta Maestría y de formarme en el área de la extensión y el desarrollo rural. En especial, a mis queridos compañeros y amigos que estuvieron conmigo en cada paso durante estos años: Sebastián Coll, Diego Castro y Jaqueline Bereterbide. A mis Directores, por la paciencia, comprensión y acompañamiento humano: Carolina Feito y Daniel Somma. A los productores hortícolas, florícolas y apícolas con los que trabajamos todos estos años en tantos proyectos y programas. Al Municipio de Escobar que está intentando transformar la planificación territorial y la relación con el sector agropecuario, en especial al Arq. Gustavo Darrigo que me brindó horas y horas de reuniones para ayudarme en la legislación y cuestiones urbanísticas, al querido Lic. Hernán Zaccardi y al Sr. Angel Dovico, con quien esperamos pronto inaugurar el Centro Apícola de Escobar. A Pedro Aboitiz, compañero incansable y siempre dispuesto a ayudar. Al Arq. Víctor Berisso, por su fuerte compromiso y convicción por cambiar las cosas, y que me aportó un enfoque histórico del proceso urbanístico de Escobar. A Néstor Barrionuevo de Clima y Agua y Gabriela Sepulcri de la Agencia Luján de INTA que me ayudaron en los Sistemas de Información Geográfica y al Laboratorio de SIG de la Universidad Nacional de General Sarmiento. A mi familia y amigos por aguantarme y apoyarme en mis proyectos.

*Declaro que el material incluido en esta tesis es, a mi mejor saber y entender, original producto de mi propio trabajo (salvo en la medida en que se identifique explícitamente las contribuciones de otros), y que este material no lo he presentado, en forma parcial o total, como una tesis en ésta u otra institución.*

Maribel Adriana Carrasco.

## INDICE GENERAL

<b>PRIMERA PARTE: PRESENTACION DEL TEMA, MATERIALES Y METODOS</b> .....	1
<b>Introducción</b> .....	1
Planteamiento del problema.....	1
Antecedentes del trabajo de investigación.....	4
Relevancia científica y social.....	5
Preguntas de investigación.....	6
Objetivos de la Investigación.....	6
Organización de la Investigación.....	7
<b>Capítulo I: Marco conceptual, metodología y contexto</b> .....	<b>8</b>
Marco Conceptual.....	8
1.2 Metodología de Investigación.....	17
1.3 Características Generales del Área de Estudio.....	25
<b>SEGUNDA PARTE: RESULTADOS Y DISCUSIÓN</b> .....	<b>33</b>
<b>Capítulo II: Marco Normativo del Ordenamiento Territorial y las políticas públicas municipales</b> .....	<b>33</b>
2.1 El marco normativo del Ordenamiento Territorial a nivel nacional.....	33
2.2 El marco normativo del Ordenamiento Territorial a nivel provincial.....	35
2.3.1 Los desafíos institucionales de los municipios en la Región Metropolitana de Buenos Aires.....	43
2.3.2. El proceso histórico del Ordenamiento Territorial del Partido de Escobar.....	47
2.3.3. El tratamiento de las tierras de uso agropecuario, los valles de inundación y los humedales en las Ordenanzas de Zonificación entre 1959 y 2018.....	55
2.4. Las políticas públicas municipales en relación al sector agropecuario, los valles de inundación y los humedales entre 1996 y 2018.....	64
<b>Capitulo III- Caracterización del sector agropecuario del Partido de Escobar</b> ....	<b>72</b>
3.1. Las distintas producciones agropecuarias.....	72
3.1.1. La horticultura.....	72
3.1.2. La floricultura.....	74
3.1.3 Otras actividades productivas.....	77
3.1.4. Consideraciones generales sobre el sector agropecuario del Partido de Escobar.....	77
3.2. La localización de las explotaciones agropecuarias en el Partido Escobar.....	80
<b>Capitulo IV-El avance de las Urbanizaciones Cerradas</b> .....	<b>85</b>

4.1.1. El avance de las Urbanizaciones Cerradas en la Región Metropolitana de Buenos Aires y el Partido de Escobar.....	85
4.1.2. El avance de las Urbanizaciones Cerradas en el Partido de Escobar desde mediados de la década de 1990.....	86
4.1.3. La localización de las Urbanizaciones Cerradas.....	92
4.1.4. La localización de las Urbanizaciones Cerradas y la Zonificación actual.....	93
4.1.5. Expansión de la mancha urbana entre 1959 y 2018.....	96
4.2. El avance de las Urbanizaciones Cerradas sobre tierras de Uso Agropecuario del Partido de Escobar .....	99
4.2.1. El avance de la urbanización y la disminución de las explotaciones agropecuarias en el Partido de Escobar.....	99
4.2.2. El avance de las Urbanizaciones Cerradas y de la mancha urbana general entre 1959 y 2018.....	102
4.2.3. El consumo de suelo fértil ante el avance de las Urbanizaciones Cerradas en el Partido de Escobar.....	105
4.2.4. La Zonificación actual y el avance de las Urbanizaciones Cerradas sobre tierras de Uso Agropecuario.....	107
4.2.5. Conflictos por el uso del suelo.....	118
4.3. El avance de las Urbanizaciones Cerradas en los valles de inundación y los humedales del Partido de Escobar.....	120
4.3.1. La transformación de los valles de inundación y los humedales.....	121
4.3.2. La expansión de las Urbanizaciones Cerradas Polderizadas al Partido de Escobar.....	124
4.3.3. La localización de las Urbanizaciones Cerradas Polderizadas en los valles de inundación y los humedales del Partido de Escobar.....	128
4.3.4 Consideraciones generales sobre el avance de las Urbanizaciones Cerradas en los valles de inundación y los humedales del Partido de Escobar.....	131
<b>TERCERA PARTE:</b>	
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>133</b>
<b>Capítulo V- Conclusiones .....</b>	<b>133</b>
Bibliografía.....	143
Anexos.....	155

## INDICE DE FIGURAS

-Figura N° 1: Volante del primer remate realizado el 4 de marzo de 1877.....	26
-Figura N° 2: Las Coronas de la RMBA y la localización del Partido de Escobar.....	29
-Figura N° 3: Localidades y ciudades principales del Partido de Escobar.....	31
-Figura N°4:Plano de Zonificación del Partido de Escobar utilizado entre 1998 y 2009.....	52
-Figura N° 5: Sector Islas del Delta en el Plano de Zonificación de 1998.....	57
-Figura N° 6: Planes de Sector del Plan Estratégico de Escobar.....	61
-Figura N° 7: Área de Amortiguación de Reserva Ambiental según O- 5360/16.....	62
-Figura N° 8: Área del Delta del Paraná afectada a la instalación de nuevas Urbanizaciones Cerradas. 2010.....	70
-Figura N° 9: Localización de la explotaciones agropecuarias de Escobar. 2018.....	80
-Figura N° 10: Zonas Productivas del Partido de Escobar. 2018.....	81
-Figura N° 11: Expansión de las Urbanizaciones Cerradas entre 1959 y 2018.....	91
-Figura N° 12: Zonas de agrupamiento de Urbanizaciones Cerradas de Escobar.....	93
-Figura N° 13: Las Urbanizaciones Cerradas y la Zonificación según Usos de acuerdo a la O-4812/10 y O-5360/16.....	94
-Figura N° 14: Las Urbanizaciones Cerradas y la Zonificación según Tipo de Áreas de acuerdo a la O-4812710 y O-5360/16.....	94
-Figura N° 15: Urbanizaciones Cerradas actuales y área proyectada para nuevas Urbanizaciones Cerradas según la O- 4812/10.....	95
-Figura N° 16: Urbanizaciones Cerradas actuales y área proyectada para nuevas Urbanizaciones Cerradas según la O- 4812/10 y O- 5360/16.....	96
-Figura N° 17: Expansión de la urbanización entre 1959 y 2018. Partido de Escobar.....	97
-Figura N° 18: Concentración de explotaciones agropecuarias en la RMBA. 1988.....	99
-Figura N° 19: Concentración de explotaciones agropecuarias en la RMBA. 2002.....	100
-Figura N° 20: Avance de las Urbanizaciones Cerradas entre 1959 y 2018 y localización de las EAP.....	103
-Figura N° 21: Avance de las Urbanizaciones Cerradas entre los años 1959 y 2018 y localización de las EAP agrupadas en Zonas Productivas.....	103
-Figura N° 22: Avance de la mancha urbana entre 1959 y 2018 y localización de las EAP.....	104
-Figura N° 23: Avance de la mancha urbana entre 1959 y 2018 y localización de las Zonas Productivas .....	105
-Figura N° 24: Localización de las Urbanizaciones Cerradas y las Unidades Cartográficas en el Partido de Escobar.....	106
-Figura N° 25: Tipos de Usos permitidos en el Partido de Escobar.....	108
-Figura N° 26: Zonas de Uso Agropecuario y Zonas Productivas incluidas.....	110
-Figura N° 27: Zonas de Uso Agropecuario y Zonas Productivas excluidas.....	111
-Figura N° 28: Tipo de Áreas y localización de las Zonas Productivas de Escobar.....	114
-Figura N° 29: Áreas de proyección de nuevas UC y Zonas Productivas más afectadas.....	116
-Figura N° 30: El Partido de Escobar en la Cuenca del río Luján.....	120
-Figura N° 31: Aspectos naturales del Partido de Escobar.....	121
-Figura N° 32: Urbanizaciones Cerradas en etapa de consolidación de rellenos.....	122
-Figura N° 33: Localización de las UCP agrupadas en Zonas.....	123
-Figura N° 34: Urbanizaciones Cerradas Polderizadas: Puertos y El Cantón.....	130



## INDICE DE CUADROS

-Cuadro N° 1: Variación intercensal Relativa y Absoluta del Partido de Escobar entre 1991 y 2010.....	32
-Cuadro N° 2: Tratados internacionales y leyes nacionales vinculados al Ordenamiento Territorial.....	33
-Cuadro N° 3: Leyes provinciales en materia ambiental, gestión del agua y Ordenamiento Territorial.....	41
-Cuadro N° 4 -Ordenanzas y Decretos sobre Zonificación según Usos del Partido de Escobar entre 1979 y 2007.....	47
-Cuadro N° 5: Tipo de actuaciones urbanísticas del Plan Estratégico de Escobar.....	54
-Cuadro N° 6: Ubicación geográfica de las Áreas Complementarias en las Islas del Delta según el Plan de Zonificación de 1998.....	57
-Cuadro N° 7: Los Planes de Sector del Plan Estratégico de Escobar.....	60
-Cuadro N° 8: Sistemas Productivos hortícolas del Partido de Escobar. 2018.....	73
-Cuadro N° 9: Sistemas Productivos florícolas del Partido de Escobar. 2018.....	75
-Cuadro N° 10- Explotaciones agropecuarias por rubro y cantidad del Partido de Escobar.....	78
-Cuadro N° 11-Urbanizaciones Cerradas del Partido de Escobar por períodos.....	87
-Cuadro N° 12: Superficie total del Partido de Escobar y superficie de las Urbanizaciones Cerradas. 2018.....	90
-Cuadro N° 13: Clasificación de las Urbanizaciones Cerradas por tamaño. 2018.....	91
-Cuadro N° 14: Tipo de Uso del Suelo del Partido de Escobar.....	107
-Cuadro N° 15: Zonas que permiten Uso Agropecuario.....	109
-Cuadro N° 16: Zonas de Uso Agropecuario y otros usos.....	111
-Cuadro N° 17: Tipos de Áreas por superficie.....	113
-Cuadro N° 18: Zonas de Área Rural .....	113
-Cuadro N° 19- Listado de UCP de Escobar entre 1959 y 2018, por desarrollador y superficie.....	125
-Cuadro N° 20: Superficie total del Partido de Escobar y superficie de las Urbanizaciones Cerradas Polderizadas. Año 2018.....	128
-Cuadro N° 21: Zonas de agrupamiento de las Urbanizaciones Cerradas Polderizadas del Partido de Escobar. Año 2018.....	129

**INDICE DE FOTOS**

-Foto N° 1: Terminal de Ómnibus de Belén de Escobar.....	30
-Foto N° 2: Cultivo de lechuga a campo, en quinta hortícola de Belén de Escobar.....	73
-Foto N° 3: Producción de plantas ornamentales bajo cubierta.....	76
-Foto N° 4: Mercado Frutihortícola de Escobar.....	79
-Foto N° 5: Loteo abierto del Barrio Don Miguel en un ex predio florícola.....	98
-Foto N° 6: productores hortícolas integrantes de la Cooperativa Productores Familiares de Escobar que se ubican en la Zona “Detrás del Cementerio”.....	117
-Foto N° 7: Laguna, terraplén y rellenos en la UC “El Naudir”.....	122

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

AF: Agricultura familiar.  
AGRA: Aglomerado Gran Buenos Aires  
AMBA: Área metropolitana de Buenos Aires.  
BC: Barrio Cerrado  
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
CB: Conurbano Bonaerense  
CBE Colectividad Boliviana de Escobar  
CC: Club de Campo  
CNA: Censo Nacional Agropecuario  
CHFBA: Censo Horti-Florícola de la Provincia de Buenos Aires  
EAPs: explotaciones agropecuarias  
EEA: Estación Experimental Agropecuaria  
EIDICO: Emprendimiento Inmobiliario de Interés Común  
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
FONAF: Foro Nacional de la Agricultura Familiar.  
FOS: Factor de Ocupación del Suelo  
FOT: Factor de Ocupación Total  
I-CAPBA: Instituto de Estudios y Gestión Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires  
IGN: Instituto Geográfico Nacional  
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.  
MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación  
MINAGRO: Ministerio de Agroindustria de la Nación  
OT: Ordenamiento Territorial  
OTR: Ordenamiento Territorial Rural  
PEE Plan Estratégico de Escobar  
PET: Plan Estratégico Territorial  
PReT: Proyecto Regional con Enfoque Territorial  
RENAF: Registro Nacional de la Agricultura Familiar.  
RENSPA: Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios  
RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires  
SAF: Subsecretaría de Agricultura Familiar  
SE Servicios Ecosistémicos  
SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria  
SIG: Sistema de Información Geográfica  
UC: Urbanización Cerrada  
UCarto: Unidades Cartográficas  
UCP: Urbanización Cerrada Polderizada

## **Resumen**

El presente trabajo analiza el marco normativo del Ordenamiento Territorial del Partido de Escobar entre 1959 y 2018 y las políticas públicas municipales entre 1996 y 2018 en relación a las tierras de uso agropecuario, los valles de inundación y los humedales. Asimismo se analiza el avance de las Urbanizaciones Cerradas sobre las tierras de uso agropecuario, valles de inundación y humedales del Partido de Escobar entre 1996 y 2018, y sus consecuencias en la configuración territorial y la identidad cultural. A su vez se realiza una caracterización del sector agropecuario del distrito a los fines de precisar el nivel de impacto de las Urbanizaciones Cerradas en las tierras productivas.

El Partido de Escobar ha sufrido el avance de las Urbanizaciones Cerradas en una primera etapa en los valles de inundación y humedales y en la segunda etapa se prevé la expansión de las Urbanizaciones Cerradas en áreas rurales y periurbanas dónde se ubican las Explotaciones Agropecuarias, especialmente de la Agricultura Familiar y en su gran mayoría de la comunidad boliviana.

Se adoptó un enfoque de Desarrollo Territorial Rural, entendiendo al Ordenamiento Territorial como un instrumento de política pública. Se estudiaron las Urbanizaciones Cerradas desde el modo de apropiación del entorno y el grado de presión que ejercen sobre el territorio y los recursos naturales. Se utilizó una metodología de investigación cuali-cuantitativa, por medio de la aplicación de herramientas del método etnográfico, una amplia investigación documental y la utilización de métodos cuantitativos, básicamente con el uso de Sistemas de Información Geográfica.

Se espera que los resultados obtenidos constituyan un insumo para el diseño de una planificación territorial en la que se consolide la integración de los espacios naturales y productivos.

**Palabras Clave:** Ordenamiento Territorial, Marco Normativo, Políticas públicas, Periurbano, Agricultura Familiar, Humedales, Urbanizaciones Cerradas.

**Abstract**

This paper analyzes the regulatory framework of the Land Use Planning of Escobar District between 1959 and 2018 and municipal public policies between 1996 and 2018 in relation to lands from agricultural use, the valleys of flooding and wetlands. Also discusses the progress of the gated communities on the lands of agricultural use, valleys of flood and wetlands of Escobar between 1996 and 2018, and its consequences on the territorial setting and the cultural identity. At the same time is a characterization of the agricultural sector of the district for the purpose of clarifying the level of impact of the gated communities in the productive land.

Escobar District has suffered the advancement of the gated communities at an early stage in the valleys of flooding and wetlands and the second stage envisages the expansion of the gated communities in rural and peri-urban areas where farms are located, especially of family farming and the vast majority of the Bolivian community.

The Territorial Rural Development approach was adopted, understanding the Land Use Planning as an instrument of public policy. The gated communities were studied from the mode of appropriation of the degree of pressure exerted on the territory and natural resources. A methodology of research of qualitative-quantitative was chosen, through the application of tools of the ethnographic approach, an extensive documentary research and the use of quantitative methods, basically with the use of Geographic Information Systems.

It is estimated that the results obtained will be in an input for the design of a territorial planning which consolidates the integration of natural and productive spaces.

**Key words:** Land Use Planning, regulatory framework, public policy, periurban, family farming, wetlands, gated communities.

## **PRIMERA PARTE: PRESENTACION DEL TEMA, MATERIALES Y METODOS**

### **Introducción**

#### **Planteamiento del problema**

Uno de los procesos con mayor impacto ambiental y social en la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA) en las últimas décadas ha sido el cambio de uso del suelo por el avance de la urbanización. Este fenómeno se coloca entre los cambios espaciales más relevantes y vertiginosos ocurridos en la historia de la RMBA (Pintos y Narodowski 2012)<sup>1</sup>. El Partido de Escobar, unidad de estudio de este trabajo<sup>2</sup>, registra un crecimiento demográfico del 350% en los últimos 30 años (Barsky 2010)<sup>3</sup> y desde la década de 1990 es objeto de un intenso proceso de reorganización territorial. En primer lugar a partir del proceso de la expansión de las Urbanizaciones Cerradas (en adelante UC-Barsky 2005; Feito 2010, 2011 y 2012; Ríos 2006).

El acelerado proceso de transformación del uso del suelo en Escobar ha tenido lugar tanto en áreas periurbanas como rurales provocando la pérdida de tierras productivas y de áreas naturales (Perahia 2008, Civeira 2016). Las dos actividades o servicios que fueron afectados mayormente han sido la producción agropecuaria y los servicios ecosistémicos (en adelante SE) que ofrecen los valles de inundación y los humedales.

Las tierras altas de la RMBA “muchas de ellas de gran potencialidad agrícola, fueron las más valoradas por los actores económicos privados para la producción de urbanizaciones cerradas. Sin embargo, una considerable cantidad de tierras correspondientes a áreas de máxima inundación, también empezaron a tornarse atractivas para el desarrollo de estos emprendimientos a partir de los años noventa” (Ríos y Pérez 2008: 3). Como plantea Pintos y Narodowsky (2012: 12) “Los procesos de ocupación de la periferia urbana se producen con frecuencia a costa de la expoliación de suelos productivos, y del avasallamiento de recursos naturales y de activos ecológicos fundamentales para la sustentabilidad ambiental metropolitana”.

Las inversiones inmobiliarias han generado una revalorización del precio de la tierra que alcanza niveles que son inalcanzables para la renta de uso productivo. Tal como plantea Barsky (2005) para los distritos del periurbano norte<sup>4</sup>, como resultado de la competencia entre los distintos usos del suelo, aumentó el precio de la tierra en los partidos con mejores accesos y esto significó una fuerte presión sobre la superficie utilizada con fines agropecuarios. La urbanización provoca el corrimiento de las actividades productivas agropecuarias del cinturón verde hacia áreas cada vez más distantes de la Ciudad de Buenos Aires (Barsky 2005; Barsky et al. 2010; Barsky y Vío

1 En este caso se utilizan en forma indistinta los conceptos de AGBA y de RMBA.

2 Las características geográficas, sociales e históricas de Escobar se explican en el Capítulo XXX.

3 La tercera corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en la que se ubica el Partido de Escobar es la que registra el mayor crecimiento demográfico de los últimos 30 años (Barsky 2010).

4 El Área Periurbana Bonaerense se refiere al territorio de la RMBA no urbanizado y escasamente poblado, en donde comienza la ruralidad y la producción agropecuaria se impone como uso y ocupación dominante del territorio (Palacios 2013). De acuerdo a la ubicación de los partidos con características periurbanas de la RMBA, puede clasificarse en Periurbano Norte, Periurbano Sur y Periurbano Oeste. Escobar se ubica en el Periurbano Norte.

2007; Benencia y Quaranta 2005 y Le Gall y García 2010). De esta manera, la agricultura urbana y periurbana al ser desplazada a lugares más alejados, limita su aporte a la seguridad y soberanía alimentaria de esta aglomeración donde vive el 37 % de la población nacional.

El Partido de Escobar con un importante desarrollo hortícola integra el Cinturón Hortícola del Gran Buenos Aires, que conserva 17.000 hectáreas hortícolas y 1.200 florícolas, formando parte de un paisaje con usos muy heterogéneos de la tierra (Di Pace, Crojethovich y Barsky 2005)<sup>5</sup>. Asimismo la expansión urbana provoca el surgimiento de diversos conflictos entre los distintos actores sociales del periurbano por el uso del suelo (gobiernos locales, productores intensivos, habitantes de los nuevos emprendimientos urbanísticos -Feito 2011).

Por otro lado, Escobar forma parte de la cuenca baja del río Luján. En tal sentido, una cuarta parte de su territorio corresponde a la Primera Sección de Islas del Delta del Paraná. El distrito es atravesado por numerosos ríos y arroyos, y posee importantes valles de inundación. Singularmente estas áreas han sido las más apreciadas para la instalación de las UC, sobre todo desde el año 2004. Los bajos inundables, si bien tenían escasa utilidad productiva, al mismo tiempo presentan un alto valor por su función ecológica y ambiental, y producto de la instalación de las UC se genera una modificación casi total de la topografía del terreno, aumentando los riesgos de inundación del entorno al transformar el humedal en un sistema terrestre que modifica las cualidades físicas y biológicas que le son propias (Kandus y Minotti 2010, Ríos 2006).

Asimismo esa modificación del régimen hidrológico de los humedales provoca la desaparición de los SE de relevancia para la sostenibilidad ambiental de toda la RMBA como la regulación del ciclo del agua, la regulación de las inundaciones, la protección de las áreas costeras y depuración del agua (Civeira 2016, Pintos y Narodowski 2012 y Fernández 2007)<sup>6</sup>.

De acuerdo al Art. 70 del Decreto Ley 8912/12 (en adelante DL 8912/77), los municipios tienen la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial. Sin embargo, la mayoría de los municipios posee importantes debilidades institucionales y limitada capacidad técnica para implementar herramientas de planificación territorial. Esa situación de fragilidad favorece a los intereses del mercado inmobiliario para concretar sus proyectos, imponiendo el uso residencial en las normativas. Como señala Ríos (2008) “la proliferación de las urbanizaciones cerradas está conducida más por una lógica de mercado que por una planificación territorial estatal”. De esta manera el Estado restringe sus acciones directas sobre el territorio y pasa a actuar más como un acondicionador y promotor del mismo según las nuevas necesidades del capital privado. Y este, el capital privado en la figura de los “desarrolladores urbanos” se convierte en el

---

5 Este cinturón verde comprende a quince distritos de la provincia de Buenos Aires, que abarcan una superficie de 5.510 km<sup>2</sup>, con una población de más de 4,5 millones de personas. La actividad productiva se desarrolla en 1.550 explotaciones hortícolas. Los partidos involucrados son: La Plata, Florencio Varela, Berazategui, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Escobar, Pilar, La Matanza, Merlo, Cañuelas, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz y Moreno. (Fernández Lozano 2005)

<sup>6</sup> Los servicios ecosistémicos son beneficios para la humanidad que derivan del funcionamiento de los ecosistemas (Fernández, L., 2007). Son las funciones que regulan y mantienen la estabilidad del paisaje como: la oferta de hábitat, la captura y transformación de nutrientes, la detoxificación de las aguas, el balance de la bioproductividad, la regulación de la población de plantas y animales, la atenuación de inundaciones, la protección del suelo por la vegetación nativa, entre otras (Morello 2000, citado por Fernández 2007)

actor principal en el proceso de producción del espacio (Ciccolella 2000, Armijo y Caviedes 1997 citado en Bober 2007, Ríos 2006).

Ante un proceso de expansión de las UC sobre áreas naturales y productivas, la gestión territorial vuelve a colocarse como un tema de interés social y político en la RMBA. La planificación en definitiva es la que proporciona los procedimientos para jerarquizar diferentes alternativas de gestión del uso del suelo (Somma et al. 2011). Como plantea Civeira (2016: 8) “la agricultura periurbana y la conservación de áreas verdes y naturales adquieren una gran importancia en el ordenamiento territorial al comprender cuestiones que afectan tanto el uso actual del suelo como su proyección en el futuro”. En esta tarea, el Estado -entendido como estructura de gobierno central, federal, provincial, regional o local- tiene un rol indelegable, por su capacidad de operar sobre diversas escalas territoriales tanto en materia de modificación de la legislación urbanística como en la implementación de planes, programas y proyectos, y por ser el representante del interés público. De esta forma, por acción u omisión, el Estado hace posible que los procesos de cambio de uso del suelo tengan lugar.

De acuerdo a las problemáticas planteadas, el presente trabajo se propone describir y analizar el proceso histórico de institucionalización del marco normativo del Ordenamiento Territorial del Partido de Escobar entre 1959 y 2018. Se considera este período porque se extiende desde el año de creación del Partido de Escobar hasta la actualidad. En particular, se focaliza en las áreas periurbanas y rurales de uso agropecuario, valles de inundación y humedales. El estudio se centra en la planificación y el desarrollo territorial rural a nivel municipal. También se analizan las políticas públicas municipales hacia el sector agropecuario, los valles de inundación y los humedales entre 1996 y 2018. Asimismo, se pretende comprender cuáles fueron las características y el alcance que adquirió la expansión de las UC sobre las tierras de uso agropecuario, los valles de inundación y los humedales del Partido de Escobar entre 1996 y 2018. Se toma dicho período debido a que el fenómeno de avance de las UC en Escobar y en la RMBA se registra desde mediados de la década de 1990<sup>7</sup>.

Por otro lado, tomando en consideración la escasa información de base disponible acerca del sector agropecuario del Partido de Escobar -una deuda pendiente para las instituciones públicas y académicas que trabajan en el área del desarrollo rural-, se propone realizar una caracterización del mismo, intentando conocer cuáles son los distintos rubros presentes, la cantidad y dónde se localizan las Explotaciones Agropecuarias (en adelante EAPs) en la geografía del distrito. Incluso se considera no sólo a las EAPs de las actividades productivas intensivas, en su mayoría de la Agricultura Familiar, sino también a las extensivas como la ganadería y la forestación. Esta descripción y análisis de la producción agropecuaria es, fundamentalmente, de elaboración propia a partir de la experiencia en extensión rural desde el año 2004 en Escobar.

Resulta fundamental llevar adelante este diagnóstico, porque de esta manera, se podrá evaluar el nivel y tipo de impacto que implica el cambio del uso del suelo con el avance de las UC en las tierras que hoy tienen Uso Agropecuario en todo el distrito. Asimismo, se podrá advertir sobre las consecuencias de una planificación territorial que no sólo estaría ignorando a los productores, sino que además, objetivamente, los estaría expulsando del Partido. Con este estudio se pretende contribuir a la implementación de

---

<sup>7</sup> En “Marco Metodológico” se explica con mayor precisión el período de estudio.



políticas públicas y aportes comunitarios que fortalezcan el desarrollo territorial rural del Partido de Escobar.

### **Antecedentes del trabajo de investigación**

Esta investigación se realiza en el marco del Producto: “Estudios de las transformaciones territoriales y su impacto en el sector agroalimentario” del Proyecto Regional con Enfoque Territorial (PReT) “Aportes al desarrollo sustentable de la Agricultura Urbana y Periurbana en el Territorio Norte del Área Metropolitana de Buenos Aires” que lleva adelante la EEA (Estación Experimental Agropecuaria) AMBA del INTA. Dicho Producto se plantea como objetivo: “Realizar aportes técnicos para la identificación y consolidación de zonas productivas y avanzar en la implementación de planes de ordenamiento territorial donde se consoliden espacios de producción agropecuaria”. Las tres actividades contempladas en dicho Producto forman parte de los Objetivos de Investigación de esta Tesis, y son las siguientes:

1-» Diagnóstico de las dinámicas territoriales: se hace necesario diseñar herramientas de análisis con el fin de realizar un diagnóstico de las transformaciones territoriales acontecidas en las últimas décadas. Específicamente se considera analizar el avance del proceso de urbanización y la consecuente pérdida de tierras productivas y su secuela socioproductiva: el desplazamiento de los productores.

2-» Caracterización socio-económica y productiva de los actores del sector agroalimentario y agro industrial: realizar una caracterización socioeconómica y productiva exhaustiva de los actores del sector agroalimentario y agroindustrial. Esa caracterización permitirá mejorar la práctica de intervención social de los distintos programas. La línea de base actualmente disponible en cuanto a la caracterización y relevamiento de los productores es incompleta.

3-» Estudio del régimen de tenencia de la tierra y del uso del suelo: también se considera pertinente emprender un estudio y análisis del régimen de tenencia de la tierra y del tipo de uso del suelo en todo el distrito ya que no se cuenta con suficiente información sobre este aspecto.

La pertinencia del Producto del PReT y del tema de investigación elegido se enmarca en un contexto empírico, en el área a estudiar, de avance de la urbanización sobre espacios productivos, el desplazamiento de los productores y la pérdida de servicios ecosistémicos de los humedales. Esto genera una mayor vulnerabilidad y retroceso del cinturón productivo afectando a la soberanía alimentaria y mayores posibilidades de riesgos ambientales ante la alteración de la Cuenca del río Luján y la modificación del humedal. Todo esto ocurre en un marco normativo del Ordenamiento Territorial que, en principio, no se enmarcaría en parámetros de sustentabilidad.

Asimismo a partir de 2015 el Municipio de Escobar ha colocado en debate la posibilidad de sancionar una nueva Ordenanza de Zonificación, en reemplazo de la Ordenanza 4812/10. Se pretende de esta manera impulsar un nuevo Ordenamiento Territorial en donde las áreas productivas y humedales adquieran una consideración distinta a la que han tenido hasta ahora. En este sentido, la investigación se propone realizar un aporte técnico al proceso de planificación territorial del Municipio de Escobar, destacando la importancia de considerar a la producción periurbana como una actividad central para la soberanía alimentaria; la necesidad de preservar los recursos naturales (servicios ecosistémicos); de mantener el equilibrio territorial (alimentario, económico, productivo y ambiental) y de diversificar las actividades económicas (agropecuaria, industrial, esparcimiento-turismo).

En síntesis, este trabajo pretende contribuir al diseño de una planificación del paisaje urbano y periurbano que favorezca al Ordenamiento Territorial, consolidando la integración de los espacios naturales y productivos.

## **Relevancia científica y social**

### **La importancia de la Agricultura Periurbana**

Distintas instituciones en todo el mundo indican que la agricultura urbana y periurbana debe ser un tema prioritario en la agenda pública. En 1996, en la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO se reconoció la relevancia de la agricultura urbana y periurbana para mejorar su eficiencia en el abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades (Civeira 2016); la “Declaración de Quito” del Seminario Internacional “La agricultura urbana en las ciudades del siglo XXI” organizado por el PNUD en 2001 determinó que para lograr un desarrollo sustentable de las ciudades es necesaria la incorporación de la agricultura urbana en la agenda política y en la planificación de las ciudades y el Foro Urbano Mundial (WUF. 2004) señaló que la agricultura urbana y periurbana es un tema de importancia en la actualidad, que cruza varias especialidades disciplinarias, y problemáticas tales como la sustentabilidad urbana, seguridad alimentaria y pobreza, el ordenamiento ambiental del territorio, etc. (Barsky 2013).

La FAO señala que la agricultura en áreas urbanas y periurbanas proporciona actualmente soporte alimentario a cerca de 700 millones de residentes en las ciudades, es decir, a un cuarto de la población urbana mundial. Y destaca que el crecimiento de la población de aquí al año 2030 se concentrará en las áreas urbanas de los países en desarrollo (FAO 2002 en Barsky 2007). En definitiva, la FAO plantea como temas fundamentales:

- Preservar la seguridad y soberanía alimentarias de los habitantes de la ciudad.
- Sostener la ruralidad en los bordes en función de los servicios ambientales, económicos y culturales que el periurbano presta a la ciudad
- Mantener una agricultura “de cercanías” que contribuya a acortar las distancias simbólica y geográfica entre los habitantes del campo y la ciudad.

Por lo tanto, es necesario:

- Seguir incorporando la dinámica del periurbano en la planificación estatal.
- Crear, para el caso de Buenos Aires, nuevas instancias institucionales regulatorias del suelo (autoridad regional metropolitana del suelo, parlamento regional metropolitano, etc.) que puedan incidir en la toma de medidas de contención para detener la urbanización difusa y sin infraestructuras en amplios espacios de la periferia.
- Ajustar los instrumentos de intervención en la periferia considerando las dinámicas y las lógicas de intervención de las redes de actores sociales presentes en el territorio y los ciclos económicos de sus actividades.
- Dar apoyatura a los sectores productivos desde distintos niveles estatales de intervención, coordinadamente, a fin de conservar el borde periurbano.

### **La protección de los humedales**

En los últimos años se ha extendido la idea de que los humedales deben ser conservados por los beneficios que representan para la población humana. Como

plantea Fernández (2012: 35) “... los humedales funcionan como reguladores de los excesos y deficiencias hídricas, favorecen la mitigación de crecientes y la recarga y descarga del agua subterránea”. Además, a través de la retención, transformación y transporte de sedimentos, nutrientes y contaminantes, juegan un rol fundamental en los ciclos de la materia y en el mantenimiento de la calidad de las aguas (Montes 1998; Canevari 1998; SRNyDS 1999 en Fernández, 2012: 35). Muchos de estos SE, por otra parte, no son identificados culturalmente ni valorados económicamente.

Si bien existen cada vez más documentos que se refieren a los problemas ambientales asociados a una gestión no sustentable, esta visión todavía no se ha incorporado al colectivo social, ni es un tema prioritario en la agenda metropolitana de Buenos Aires. Es posible que esta situación comience a cambiar pues el tema se ha instalado en los niveles académicos y en algunos niveles de gobierno y diversas formas de comunicación masiva. Estas instancias aun con baja intensidad, alertan sobre las consecuencias no deseadas de este crecimiento (Perahia 2010)

### **Preguntas de investigación**

#### **Dada esta situación, nos planteamos los siguientes interrogantes**

1-¿Cómo ha sido el proceso histórico de institucionalización del marco normativo del Ordenamiento Territorial en el Partido de Escobar entre 1959 y 2018?

2- ¿Cuáles han sido las políticas públicas municipales hacia el sector agropecuario, los valles de inundación y los humedales de Escobar entre 1996 y 2018?

3- ¿Cómo han incidido el marco normativo y las políticas públicas en el sostenimiento de las tierras de Uso Agropecuario y la protección de los valles de inundación y los humedales?

4-¿Cuáles son las características del sector agropecuario del Partido de Escobar en la actualidad? ¿Cuáles son los rubros presentes, cuántas EAPs existen y dónde se localizan? ¿Cómo están zonificadas las tierras que tienen Uso Agropecuario?

5-¿Qué características adquirió el proceso de avance de las Urbanizaciones Cerradas? ¿Cuántas son y dónde se ubican las Urbanizaciones Cerradas?

6- ¿Qué impacto ha tenido el proceso de expansión de las Urbanizaciones Cerradas sobre las tierras de Uso Agropecuario, los valles de inundación y los humedales del Partido de Escobar entre 1996 y 2018? ¿Cómo están zonificadas las áreas en donde se instalan las Urbanizaciones Cerradas?

7-¿Qué consecuencias tuvo el avance de las Urbanizaciones Cerradas con respecto a la configuración espacial y territorial, y la identidad cultural del Partido de Escobar entre 1996 y 2018?

### **Objetivos de la investigación**

#### **Objetivo General**

El Objetivo General de esta Tesis es analizar el proceso de institucionalización del marco normativo del Ordenamiento Territorial del Partido de Escobar y las políticas públicas municipales para el sector agropecuario, los valles de inundación y los humedales, en relación al avance de las Urbanizaciones Cerradas entre 1996 y 2018.

### **Los Objetivos Específicos son:**

- 1-Sistematizar y analizar el proceso histórico de institucionalización del marco normativo del Ordenamiento Territorial del Partido de Escobar entre 1959 y 2018, las políticas públicas municipales para el sector productivo, los valles de inundación y los humedales entre 1996 y 2018, y analizar de qué manera tanto el marco normativo como las políticas municipales han incidido en el sostenimiento de las áreas productivas y la protección de los valles de inundación y los humedales
2. Realizar una caracterización del sector agropecuario del Partido de Escobar en la actualidad, contabilizar la cantidad de EAPs presentes por rubro y localizarlas en la geografía del Partido de Escobar.
- 3-Describir y analizar el avance de las Urbanizaciones Cerradas sobre las áreas periurbanas y rurales de Uso Agropecuario, valles de inundación y humedales del Partido de Escobar entre 1996 y 2018 y las consecuencias que ha tenido este proceso en relación a la configuración espacial y territorial, y la identidad cultural del Partido de Escobar.

### **Organización de la Investigación**

En el Capítulo I se plantean los conceptos teóricos que se utilizarán a lo largo del trabajo, los presupuestos metodológicos de la investigación junto con el detalle de los instrumentos para la recolección de la información; se presenta el proceso histórico de poblamiento y la creación del Partido de Escobar, y se caracteriza al Partido de Escobar en la RMBA. En el Capítulo II se inicia la presentación de los Resultados de la investigación. Se desarrolla el marco normativo del Ordenamiento Territorial a nivel provincial y nacional, y el proceso histórico del marco normativo del Ordenamiento Territorial del Partido de Escobar así como las políticas públicas municipales para el sector agropecuario y los valles de inundación y humedales. En el Capítulo III se realiza una caracterización del sector agropecuario de Escobar, se contabilizan las explotaciones agropecuarias por rubro, se localizan espacialmente, y se las relaciona con la zonificación actual. En el Capítulo IV se realiza una caracterización de las Urbanizaciones Cerradas de Escobar junto a la correspondiente zonificación, y se analiza el avance de las mismas sobre las tierras de uso agropecuario, los valles de inundación y los humedales. En el Capítulo V se presentan las Conclusiones Generales de la investigación y se plantean los desafíos pendientes y nuevas preguntas de investigación. Finalmente, luego de presentar la Bibliografía, en el Anexo se presentan fotografías.

## Marco Conceptual

### El Desarrollo y el Ordenamiento Territorial

En base a los objetivos de la presente investigación se propone adoptar el enfoque del Desarrollo Territorial Rural como un marco de análisis para el estudio de procesos sociales que acontecen en el ámbito rural y periurbano del Partido de Escobar. Apelando a los referentes en este enfoque Schejtman y Berdegué (2003) se entiende el Desarrollo Territorial Rural como un “proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegué, 2003: 7). Como plantean estos autores, consideramos que lo rural es un concepto ampliado que va más allá del umbral de densidad demográfica, en el que el territorio debe ser comprendido “como una construcción social, un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente, y no un espacio “objetivamente existente” (Schejtman y Berdegué, 2003: 7).

No entendemos al territorio como lugar o base material y productiva, sino como un espacio “donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por las conquistas de los respectivos intereses y donde se disputa el poder político y económico” (Manzanal 2007: 25). Para Manzanal (2007) la consideración del componente de conflictividad en las interacciones sociales es inherente a la distinción entre los conceptos de espacio y territorio. La autora expone: *“No vemos al territorio como el “espacio-lugar” (como soporte de localizaciones materiales y humanas), sino como conjugación de variadas realidades. Es al mismo tiempo, la expresión de “lugar” específico donde vive y trabaja la población; el ámbito en que se localizan los procesos de concentración y polarización creciente, y que se traduce en marginación social y expulsión del aparato productivo; el espacio que condiciona el destino de la mayor parte de la población con menores recursos; el sitio donde se materializa el accionar de estos actores que nos ocupan; donde se da el primer eslabón -y a veces el único- en la potencial cadena de participación de amplias mayorías sociales; donde se concretan las interacciones, conflictivas o no, entre actores y organizaciones sociales; donde la población trabaja y vive y donde inicia su camino dirigido a viabilizar y generar acciones y actividades de transformación social, económica, política e institucional”* (Manzanal, 2003: 99).

En el presente trabajo el análisis espacial del Partido de Escobar que se realizará por medio de las herramientas de los Sistemas de Información Geográfica (en adelante SIG), abordará el proceso de expansión de las UC y su impacto sobre las tierras de uso agropecuario, los valles de inundación y humedales, en un determinado lugar donde se produce, tomando en cuenta que la producción social del espacio es el resultado del ejercicio de relaciones de poder como señala Manzanal (2003), y en el que su materialidad sufre la tensión entre los diferentes modos de apropiación de ese espacio (Porto Goncalves 2004).

De esta manera, puede haber diferentes tipos de territorios según los intereses y los proyectos de los actores que producen el espacio, plasmándose en consecuencia diversas formas de Ordenamiento Territorial en cada coyuntura histórica, ¿pero qué entendemos por Ordenamiento Territorial? Explica Alves Rolo (2013: 25), que “el carácter polisémico y multidimensional del término ha permitido que el ordenamiento territorial fuese definido, sucesiva o simultáneamente, como: una política de estado, un

instrumento de política pública, un proceso de planificación técnico-político, un proceso técnico-administrativo, un instrumento de planificación estratégica, una estrategia para la toma de decisiones sobre el territorio, una estrategia de desarrollo, una disciplina científica, entre otras. Tal dispersión conceptual se explica tanto por la relativa juventud del término como por la amplia difusión que ha adquirido en distintas disciplinas”.

A pesar de la diversidad conceptual del término, compartimos que el Ordenamiento Territorial es un instrumento de política pública que requiere abordajes interdisciplinarios y que debe sustentarse en instrumentos técnicos, jurídicos (leyes, decretos, ordenanzas y otros), prácticas administrativas y principios de acción (planificación estratégica y procesos de participación social). En el presente trabajo se analizarán los instrumentos de orden administrativo, legal y político-institucional sobre la regulación del uso del suelo y la planificación territorial en áreas periurbanas y rurales del partido de Escobar. Estamos de acuerdo con Alves Rolo (2013:44) en que el Ordenamiento Territorial tiene por objetivo “mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico, “fundamentalmente de aquéllos a los que la sociedad les atribuye un “sentido estructurante” en el mejoramiento de su calidad de vida”. Para ello es fundamental la toma de decisiones concertadas entre actores políticos, sociales, económicos, científicos y técnicos para guiar el uso y ocupación del territorio (Basso, 2011; SEDESOL 2001 en Wong-Gonzalez, 2010; Méndez Vergara, 2000; Zoido Naranjo, 1998 en Alves Rolo 2013).

En definitiva, compartimos que el Ordenamiento Territorial además “debe ser entendido como un instrumento de planificación estratégica, como la expresión espacial de una política pública diseñada en forma participativa y con visión prospectiva, en pos de la construcción de órdenes alternativos que, representando los diversos intereses en juego, permitan desarrollar una estructura territorial más justa, equilibrada y sustentable” (Romero y Vázquez 2005 en Alves Rolo 2013: 44).

Consideramos que el Ordenamiento Territorial debe enmarcarse en una estrategia de desarrollo sustentable, entendido como un modelo de desarrollo económico compatible con la conservación del medio ambiente y con la equidad social, que busca satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Larrouyet C. 2015).

El concepto de desarrollo sustentable se originó en la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU en 1987. Aunque normalmente se utiliza la expresión "desarrollo sustentable", también es frecuente usar el término "desarrollo sostenible", pues ambas expresiones significan lo mismo, siendo una y otra mejor o peor traducción del original en inglés Sustainable Development” En 1992, en la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas realizada en Río de Janeiro se elaboró la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que asume por primera vez, y a nivel mundial, el desarrollo sostenible como guía para la formulación de políticas de desarrollo racional y regional, es decir la integración entre desarrollo y medio ambiente. (Larrouyet, C. (2015). De esta manera, el concepto de desarrollo sustentable emerge como una propuesta conceptual holística que articula al menos cinco dimensiones: la económica, la ambiental, la social, la institucional y la tecnológica. Dentro de estas dimensiones se abarcan temas como la equidad, la superación de la pobreza y la calidad de vida, el acceso a bienes de producción, los impactos ambientales, la igualdad de género, la

descentralización política administrativa de las decisiones, nuevas formas de organización y participación ciudadana, la innovación y el desarrollo tecnológico, entre otros. (Larrouyet C. 2015)

El desarrollo sustentable implica trabajar a escala local, y debe tener sustentabilidad económica, para disponer de los recursos necesarios para darle persistencia al proceso y sustentabilidad ecológica, para proteger la base de recursos naturales mirando hacia el futuro y, sin dejar de utilizarlos, los recursos genéticos, agua y suelo. Asimismo el desarrollo sustentable incluye dos conceptos claves, uno es el de las necesidades de los sectores más empobrecidos a los que se les debe dar prioridad y el otro son las limitaciones que se le imponen a la habilidad del ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras. “Esta definición implica una preocupación por la equidad social entre las distintas generaciones, una inquietud que lógicamente debe ser extendida a la equidad dentro de cada generación” (Larrouyet 2015: 15)

### **El urbanismo neoliberal**

Las posibilidades de llevar adelante un proceso de Ordenamiento Territorial en base a los conceptos del desarrollo sustentable presenta serias amenazas en la etapa actual de la globalización, en la que movilidad del capital atraviesa las fronteras nacionales permitiendo un creciente flujo de capitales hacia el negocio inmobiliario como canal de valorización. Asimismo se desmantela la práctica de la planificación estatal, brindándose las condiciones necesarias para la reproducción de lo que se llamaría un modelo de urbanismo neoliberal “que avanza en la construcción de suelo urbano, por medio de una articulación público- privada, no formalizada pero real, de intereses convergentes entre los actores económicos privados y el Estado en sus distintos niveles de gestión “(en Theodore, Peck y Brenner, 2009 en Pintos y Narodowski 2012: 12). El Estado neoliberal tiene como prioridad garantizar las condiciones óptimas para la acumulación capitalista en la ciudad, cuya producción queda fundamentalmente en manos de los agentes privados, se libera el mercado del suelo, emergen actores supralocales con gran capacidad de gestión financiera (desarrolladores e inversores) y la anuencia de los gobiernos locales para el desembarco de las Urbanizaciones Cerradas (Briano y Fritzsche 2008).

Se asiste a una tendencia que va del espacio de consumo al consumo del espacio. Es decir, cada vez más se compran y venden pedazos de espacio para la reproducción de la vida. Esto implica que el espacio se torna mercadería, entra en el circuito de cambio, y, por lo tanto, en la esfera de la comercialización, lo que limita su uso a las formas de apropiación privada, señalando el triunfo del valor de cambio sobre el valor de uso (Lefebvre 1976, Lefebvre 1995; Carlos 2004 en Ríos y Pirez 2008).

Las ciudades surgen como territorios de anclaje de los flujos globales, y estos modifican la estructura espacial y los procesos sociológicos de la vida urbana. Como plantean Pintos y Narodowski (2012) el avance del urbanismo neoliberal ha dejado de concebir a la ciudad como un todo, para centralizarse en aquellos grupos socioeconómicos de medio-altos y altos ingresos y por la localización específica. Es lo que Torres (1998) denominó “suburbanización de las elites”. Al respecto Heineberg (2005) postula que en la ciudad global sólo ciertos fragmentos están globalmente integrados, y coexisten con lo que califica como el abismo social de la periferia excluida: los barrios muy pobres, los ghettos, que ocupan grandes áreas. “Los sectores

populares que tenían la posibilidad de acceder a la vivienda por medio del loteo popular son relegados a la conformación de un mercado de suelo informal y al desarrollo de nuevas formas de producción social del hábitat” (Pintos y Narodowski 2012: 17).

Asimismo, la competencia posicional entre áreas de la ciudad por adquirir cuotas relativas de servicios públicos y el encarecimiento del valor del suelo en las zonas mejor posicionadas, aumenta la segregación urbana. Esta lógica del mercado contradice la posición que enfatiza las funciones sociales de los bienes públicos y su impacto en la maximización del bienestar colectivo. De esta manera, los obstáculos a la disposición universal de los bienes públicos urbanos afecta el mejoramiento de la calidad de vida y la realización del ideal de ciudadanía (López Lara 2012: 151).

### **Las transformaciones territoriales del periurbano**

El acelerado proceso de transformación del uso del suelo impulsado por los grandes emprendimientos urbanísticos privados, ha tenido lugar tanto en las áreas rurales como en las periurbanas. El periurbano es un complejo territorial que expresa una situación de interfase entre dos tipos geográficos aparentemente bien diferenciados: el campo y la ciudad. “De difícil definición conceptual y delimitación, se trata de un territorio en consolidación, bastante inestable en cuanto a la constitución de redes sociales, de una gran heterogeneidad en los usos del suelo. Es un espacio que se define por la indefinición: no es campo, ni es ciudad. ¿Cómo conceptualizarlo?” (Barsky, 2005).

Lo rural, en tanto actividad económica y estilo de vida, deja de ser el eje organizador de la vida local del periurbano para dar lugar a la superposición de varias lógicas de valorización del espacio: industrial, agropecuaria, residencial, comercial, de servicios (Briano y Fritzsche 2008). Es así que se observa una gran diversidad de usos en los suelos periurbanos tales como el soporte de la infraestructura urbana, la presencia de lotes desocupados o a la espera de emprendimientos inmobiliarios, la presencia de ecosistemas residuales, la utilización para la agricultura y otras actividades como ladrilleras, basurales etc. (Matteucci y Morello 2009; Matteucci et al, 2006; Barsky, 2002 citado en Civeira 2016). Asimismo la ocupación del suelo en las áreas periféricas generalmente se realiza de una manera no planificada, constituyendo un espacio de gran heterogeneidad y crecimiento acelerado, donde pueden registrarse problemáticas sociales y ambientales agudas, un mercado del suelo poco transparente, proximidades conflictivas (Puebla 2003, citado en Barsky 2005). Como señala Pizarro (2010: 85), los conflictos entre los distintos agentes sociales, son propios de las áreas de interfase urbano-rural, en donde se enfrentan lógicas de construcción del espacio motivadas por intereses diferentes y desiguales.

A partir de la mejora en los accesos, las tierras del periurbano se han ido incorporando al mercado de tierras disponible para la llegada de las urbanizaciones privadas o centros comerciales. Por lo tanto, el periurbano como territorio de borde está sometido a procesos económicos relacionados con la valorización capitalista del espacio, como consecuencia de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad. Es decir que el periurbano presenta condiciones de territorio transicional (Barsky 2005).

Entendemos que “lo rural trasciende lo agropecuario, y mantiene nexos fuertes de integración con lo urbano, en la provisión no sólo de alimentos sino también de gran



variedad de bienes y servicios, entre los que vale la pena destacar la oferta y demanda de recursos naturales, los espacios para el descanso, y los aportes al mantenimiento y desarrollo de la cultura” (Pérez Correa citado por Benencia 2009). Por lo tanto, las nuevas ruralidades también surgen en el territorio. De acuerdo a los cambios acelerados en el agro, hay dos grandes tendencias: la que afirma el fin de lo rural y la que sostiene que la categoría todavía mantiene su especificidad (Jean 1989 citado en Ratier 2001). Ratier (2001) se inclina por la segunda y sostiene que “hay intrusiones mutuas entre lo urbano y lo rural, así como el campo se urbaniza la ciudad también se ruraliza” (Ratier 2001: 12). Asimismo hay tres características recurrentes de lo rural que justificarían su especificidad, la estrecha relación con la naturaleza; la relativa dispersión poblacional y su peculiar relación con las ciudades teniendo en cuenta su complejidad (Abramovay 2006). Considerando el caso de estudio del presente trabajo, para Escobar, Pizarro (2009: 110) plantea que “el avance de la urbanización para fines residenciales no necesariamente implica que haya desaparecido el espacio concebido como rural en el sector analizado”.

### **El impacto de las urbanizaciones cerradas en tierras productivas y humedales**

En los últimos años se ha analizado el proceso de incremento de las urbanizaciones cerradas en la RMBA desde diversos enfoques. La temática fue abordada, principalmente, desde los aspectos geográficos y urbanísticos del fenómeno (Torres 1998, Pérez 2006) y también sociales (Svampa 2001), analizando los procesos de dispersión y de fragmentación social asociados a la organización territorial de la metrópolis de Buenos Aires. “No obstante, como plantean Pintos y Narodowski (2012) es posible ampliar el estudio sobre las urbanizaciones cerradas, considerando el modo de apropiación del entorno y el grado de presión que ejercen sobre el territorio y sobre los recursos naturales. El presente trabajo toma esta perspectiva, considerando la presión urbana que se ejerce sobre áreas naturales y productivas en zonas rurales y periurbanas del Partido de Escobar. El proceso urbanístico se basa en un tipo residencial que es la Urbanización Cerrada, “de uso predominantemente residencial, que se construye por fuera de la red pública de la ciudad, físicamente separada por un perímetro delimitado por algún tipo de cerramiento, con la producción privada de los servicios urbanos dentro de sus límites y con distintos servicios (seguridad, recolección de residuos, etc.) y actividades como recreación, educación, etc.” (Ríos y Pirez 2008: 22)

En el presente trabajo se analiza el impacto de las urbanizaciones cerradas sobre las áreas de uso agropecuario. “Una de las manifestaciones paisajísticas y sociales más características del periurbano es el tipo particular de agricultura que en él se realiza: el entramado de explotaciones primario-intensivas que conforman el denominado cinturón verde. El mismo se emplaza en cuñas, en intersticios, en áreas vacantes características de estos espacios de interfase urbano-rural. Su ventaja competitiva radica esencialmente en la proximidad a la ciudad” (Barsky 2010:15). El cinturón verde es el espacio periurbano conformado por una trama de quintas o huertas familiares, y otras de tipo empresarial, que rodean a las grandes ciudades, cuya producción se destina especialmente a verduras de hoja y hortalizas de estación. La lógica de localización de estas actividades altamente intensivas en el uso de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) responde a su cercanía geográfica con respecto a los grandes centros urbanos, aprovechando intersticios o zonas de vacancia para establecerse. Desde un

punto de vista económico, el cinturón verde cumple funciones de abastecimiento alimentario a la población de la ciudad (Di Pace et al. 2005).

En general las explotaciones de la agricultura periurbana son pequeñas o medianas (1 a 40 hectáreas). Su principal ventaja competitiva es la cercanía al mercado consumidor, lo que le permite producir muchas especies aunque agroclimáticamente no sean las zonas más aptas para algunas de ellas. Por el tipo y diversidad de especies cultivadas, en la planificación de los cultivos se tiene en cuenta un escalonamiento en la siembra y cosecha de las hortalizas, con la finalidad de realizar un abastecimiento continuo al mercado. En Argentina se destacan los cinturones hortícolas del área metropolitana de las ciudades de Buenos Aires y La Plata, Rosario, Córdoba, Mar del Plata, Mendoza y Tucumán. (Fernández Lozano 2005).

Por otro lado, los humedales han sido zonas muy apreciados para la instalación de las UC en el Partido de Escobar por su vínculo con los sistemas hídricos superficiales. Los humedales incluyen una amplia variedad de ecosistemas, que comparten una propiedad que los diferencia de los ecosistemas terrestres: la presencia predominante del recurso agua. Su sustrato permanece con agua durante importantes períodos del año; son sistemas de transición entre ámbitos terrestres y acuáticos debido a la posición geográfica que ocupan, y también al volumen de agua que almacenan y a los procesos que en ellos se desarrollan (Cowardin et al, 1979). Por otro lado, los valles de inundación, en particular los del Río Luján en toda su extensión en Escobar, han sido especialmente ocupados por UC. Los valles o llanuras de inundación se caracterizan por pertenecer a una categoría topográfica muy plana, al lado de un río; geomorfológicamente, son una forma de terreno compuesto primariamente de material depositado no consolidado, derivado de sedimentos transportados por el río e, hidrológicamente, se definen como una forma de terreno sujeta a inundaciones periódicas por un río principal (Schmudde 1968). Más sencillamente, los valles o llanuras de inundación se definen como una franja de tierra relativamente plana, junto a un río y que sufre desborde de las aguas durante las crecidas (Leopold et al. 1964).

De acuerdo a Ríos y Pirez (2008) dos son las limitaciones ambientales más importantes que presentan las áreas de máxima inundación: el alto nivel de la napa freática, que hace a esos suelos sumamente anegables, y las inundaciones recurrentes, tanto por desbordes de los ríos y arroyos que las atraviesan, como por el efecto de las sudestadas del Río de la Plata, que dificulta el escurrimiento de las aguas.

La importancia social y ambiental de los humedales y valles de inundación está dada por los servicios ecológicos que ofrecen, que según Costanza (et al. 1997) son aquellos beneficios para la sociedad derivados de recursos naturales, funciones ecosistémicas y atributos paisajísticos. Como plantea Fernández (2012: 35) "... los humedales funcionan como reguladores de los excesos y deficiencias hídricas, favorecen la mitigación de crecientes y la recarga y descarga del agua subterránea". Además, a través de la retención, transformación y transporte de sedimentos, nutrientes y contaminantes, juegan un rol fundamental en los ciclos de la materia y en el mantenimiento de la calidad de las aguas (Montes 1998; Canavari 1998; SRNyDS 1999 en Fernández 2012). Existen numerosos de estudios de relevancia que se han ocupado de estudiar el funcionamiento ecológico de los ecosistemas de humedales representativos del Bajo Delta del Paraná, señalando la importancia de su conservación (Malvarez 1991; Morello 1996; Kandus 1997).

## La Agricultura Familiar

Por otro lado, en el presente trabajo se utilizará el concepto de Agricultura Familiar (en adelante AF) como un concepto amplio que incluye a un conjunto de actores sociales heterogéneos que se pueden encontrar en el medio rural como campesinos, minifundistas, pequeños productores, entre otros. Si bien no entraremos en el profuso debate académico y político sobre este término, mencionamos que el mismo comenzó a utilizarse en nuestro país en el año 2003 y adquirió una connotación socio-económica y política a partir de la creación de estructuras institucionales y de políticas públicas que le dieron jerarquía institucional desde 2005<sup>8</sup>.

El uso del término “agricultura familiar” conlleva un problema conceptual ya que al incluir a productores con distintos niveles de capitalización, no permite realizar diferenciaciones al interior de la categoría, afectando a los sectores más vulnerables como los campesinos y los pequeños productores (Craviotti 2014). Asimismo al englobar a diversos actores que poseen características específicas de acuerdo a cada territorio, se dificulta la implementación de abordajes y políticas diferenciadas (Feito 2011) porque desde este enfoque se estarían generando respuestas idénticas para problemáticas distintas.

Como plantea Schiavonni (2010) la definición de AF surgió a partir de la necesidad de un encuadre estatal de la misma. El autor sostiene que “la AF en Argentina es una categoría en construcción. Su definición y sus alcances son objeto de múltiples negociaciones en la que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias”. Feito (2014) destaca la racionalidad del productor familiar – muy diferente a la lógica empresarial- que tiene como finalidad la reproducción social de las unidades domésticas caracterizándose por el perfil familiar de la unidad, la fuerza de trabajo familiar, la mercantilización parcial de la producción, la indivisibilidad del ingreso familiar, la preferencia por tecnologías intensivas en mano de obra y la pertenencia a un grupo territorial. Por otro lado, para Obschatko et al. (2007 citado en Feito 2014) los pequeños productores son aquellos que se caracterizan por trabajar directamente en su predio, que no contratan mano de obra extra predial en forma permanente, introduciendo criterios de recorte según cantidad de superficie de la explotación, superficie máxima cultivada y posesión de unidades ganaderas dependiendo de la zona.

Compartimos con Feito (2014), que se puede tomar como punto de partida la definición de AF acordada por los países del Mercosur: “La pequeña agricultura familiar es un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas. La agricultura es un recurso significativo de la estrategia de vida familiar, la cual aporta la fracción dominante de la fuerza de trabajo utilizada en

---

<sup>8</sup> En 2009 la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación asciende al rango de Ministerio (MAGYP); en 2008 se crea la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar que asciende a Secretaría en 2009, en el mismo año se crea la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), y en 2008 el MAGYP lanza el Programa Nacional de Agricultura Periurbana. En 2005, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria crea el Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF), en 2009 la Estación Experimental de Agricultura Urbana y Periurbana para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AUPUAMBA), luego llamada EEA AMBA. Asimismo se amplía la presencia del Programa Cambio Rural (INTA- MAGYP) y del ProHuerta (INTA- MDS). En 2014, se sanciona la Ley N° 27.118 de “Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina” (Lartuada 2017)

la explotación. Y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado” (FONAF)<sup>9</sup>.

Por una necesidad práctica de nombrar a los productores que serán objeto de esta investigación, se utilizará el concepto de Agricultura Familiar lo que no implica una preferencia conceptual de una categoría sobre otras. Asimismo con fines operativos a la hora de identificar a las unidades productivas en el espacio geográfico se utilizará el concepto de Explotación Agropecuaria (en adelante EAP) tal como lo define el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en adelante INDEC): “La explotación agropecuaria es la unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a 500 m<sup>2</sup> dentro de los límites de una misma provincia que, independientemente del número de parcelas (terrenos no contiguos) que la integren: 1) produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado; 2) tiene una dirección que asume la gestión y los riesgos de la actividad: el productor; 3) utiliza los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra en todas las parcelas que la integran”<sup>10</sup>. El uso del concepto de EAP no sólo permite realizar comparaciones de los datos estadísticos de los distintos Censos Nacionales Agropecuarios sino que permite a los fines del análisis espacial, englobar a todas las unidades productivas presentes en el territorio más allá de la tipología o caracterización de productores agropecuarios de que se trate.

### **El análisis de las políticas públicas**

El análisis de las políticas públicas y su impacto en el territorio resulta fundamental dado que el Ordenamiento Territorial es competencia del Estado y siguiendo a Berrios Navarro (2012) la pertinencia de las políticas públicas y su diseño debe privilegiar las características territoriales y, con ello, las necesidades reales. “De esta manera, un territorio puede tener mayor desarrollo por medio de una adecuada planeación de las políticas públicas” (Berrios Navarro 2012: 118). Asimismo estamos de acuerdo con el autor en cuanto a la introducción del componente del “deber ser” de las políticas públicas, relacionando el deber de la política hacia el bien común cuando plantea que “la política se relaciona a la capacidad que tiene el gobierno para incidir asertivamente en la solución de los problemas públicos” (Berrios Navarro 2012:117). “Lo público” adquiere una dimensión de la actividad humana que es regulada e intervenida por la acción gubernamental mediante normas y reglas (Berrios Navarro 2012). Las políticas públicas cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento obligatorio y están fundadas en el control del Estado sobre los medios de coacción física.

Para Oszlak y O'Donnell (1981: 112), las políticas estatales o públicas son definidas como “el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. De esta manera, la toma de posición del Estado consiste en el conjunto de iniciativas y respuestas explícitas o implícitas que permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a la sociedad. Por otro lado, el estudio de las políticas estatales permite una visión del Estado en acción, desagregado como estructura global y de los actores (clases, fracciones de clase,

<sup>9</sup> Foro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar.

<sup>10</sup> Glosario de términos utilizados en el Censo Nacional Agropecuario 2002- INDEC [https://www.indec.gob.ar/cna\\_index.asp](https://www.indec.gob.ar/cna_index.asp)

organizaciones, grupos), y permite visualizar los conflictos, coaliciones, movimientos de recursos, grados de autonomía y poder de los distintos actores.

Coincidimos con Oszlak y O'Donnell (1981) en que no todas las demandas y necesidades sociales son incorporadas en la agenda pública para la intervención estatal. Sólo algunas cuestiones son “problematizadas” en el sentido de que ciertas clases, organizaciones, grupos o individuos creen que pueden y debe hacerse algo al respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Incluso “el Estado puede negar la problematización de un asunto o afirmar que nada puede hacerse o reprimir a quienes intentan plantearlo, lo cual son formas de ejercicio del poder para impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión” (Oszlak y O'Donnell 1981: 110)

Estamos de acuerdo con Shore (2010), en la crítica que realiza a los estudios de políticas públicas que enmarcados en las teorías de la elección racional y en los modelos positivistas, tienden a conceptualizar los procesos de formulación como procesos lineales que vienen de arriba hacia abajo, que comienzan con la formulación y terminan con la implementación, en una cadena lógica de eventos que empieza con un texto y finaliza con su conversión en legislación. Por el contrario, desde la antropología, Shore (2010) tiende a resaltar la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación de políticas, “en particular las maneras ambiguas y a menudo disputadas en que las políticas son promulgadas y recibidas por la gente” (Shore 2010: 29). El autor también señala que la política puede tener efectos que sobrepasan los diseños e intenciones de sus autores. Una vez creados entran en una compleja red de relaciones con varios actores e instituciones, generando consecuencias imprevistas e inesperadas (Shore 2010)

Asimismo siguiendo a Shore (2010) si las políticas son herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar a la sociedad, en cuanto a la imposición de un orden y coherencia en el mundo, el estudio de la política se convierte en un mecanismo para comprender los motivos que fundamentan dichas intervenciones y las lógicas culturales que las sustentan. “De este modo, deberíamos reconocer que son ambiguas y polisémicas y que tienen múltiples significados que no pueden ser siempre especificados con precisión científica” (Shore 2010: 38).

En definitiva, se analizará el marco normativo del Ordenamiento Territorial desde los conceptos del Desarrollo Territorial Rural y del Desarrollo Sustentable, entendiéndolos como la construcción social del territorio en base a parámetros de sustentabilidad. Asimismo se analizará desde el enfoque del urbanismo neoliberal, la expansión de las urbanizaciones cerradas sobre las áreas rurales y periurbanas de uso agropecuario -fundamentalmente en las que se asientan productores de la Agricultura Familiar-, los valles de inundación y los humedales. Por último, el uso del concepto de las políticas públicas específicas para el sector agropecuario y los humedales pretende profundizar el análisis sobre la intervención del Estado a nivel municipal en estas temáticas.

## **Marco Metodológico**

### **Diseño de campo**

Se propone adoptar un enfoque cuali-cuantitativo, por medio de la aplicación del método etnográfico y la utilización de métodos cuantitativos, básicamente con el uso de las herramientas de Sistemas de Información Geográfica (en adelante SIG). Con esta técnica se plantea analizar las transformaciones territoriales desde el análisis espacial y comprender las acciones y estrategias de los actores. Asimismo la estrategia metodológica del estudio de caso se considera adecuada a los fines de comprender en profundidad cómo el proceso de expansión de las Urbanizaciones Cerradas que tiene un alcance regional ha impactado en las tierras de uso agropecuario, áreas inundables y humedales de un distrito particular permitiendo además analizar e interpretar cómo incide un marco normativo determinado sobre este fenómeno, correspondiente al Partido de Escobar.

La unidad de estudio es el Partido de Escobar, Provincia de Buenos Aires, Argentina, haciendo hincapié en las áreas periurbanas y rurales del Partido de Escobar con uso agropecuario, áreas inundables y humedales. La unidad de análisis la constituyen los actores políticos, institucionales, económicos y sociales (funcionarios municipales, técnicos profesionales de la extensión agropecuaria, desarrolladores inmobiliarios, organizaciones de productores) vinculados a la gestión territorial, al desarrollo inmobiliario y a la producción agropecuaria.

Los períodos temporales que se tomaran serán los siguientes: del año 1959 a 2018 para el análisis del proceso histórico de institucionalización del marco normativo del ordenamiento territorial del Partido de Escobar y las políticas públicas municipales para el sector productivo y los humedales. Se considera el año 1959 porque corresponde al año de la creación del Partido de Escobar. A su vez para analizar el avance de las Urbanizaciones Cerradas sobre las áreas periurbanas y rurales de uso agropecuario, áreas inundables y los humedales del Partido de Escobar se tomara el período 1996 y 2018, considerando que a mediados de la década de 1990 se inicia el proceso de expansión de las UC en Escobar y en la RMBA. Se toma el año 1996 porque el análisis de la mancha urbana se realiza en el marco del diagnóstico territorial realizado por PReT, “Aportes al desarrollo sustentable de la Agricultura Urbana y Periurbana en el Territorio Norte del Área Metropolitana de Buenos Aires” del INTA, realizado sobre el mismo fenómeno para todos los partidos del norte de la RMBA..

### **El método etnográfico y el análisis espacial por medio de los Sistemas de Información Geográfica**

Cuando hablamos de trabajo de campo etnográfico, nos referimos a “la presencia directa, generalmente individual y prolongada, del investigador en el lugar donde se encuentran los sujetos que desea estudiar” (Guber, 1991:83). Su originalidad reside en la definición antropológica de campo y en la particular relación entre los informantes y el investigador. El campo de una investigación es su referente empírico, la porción de lo real que se desea conocer, el mundo natural y social en el cual se desenvuelven los grupos humanos que lo construyen. Es una cierta conjunción entre un ámbito físico, personas y actividades; un recorte de lo real realizado por el investigador, compuesto no sólo de fenómenos observables, sino también de las prácticas y nociones, conductas y representaciones, es decir, la significación que los sujetos le asignan a su entorno y la

trama de acciones que los involucra. En este sentido, el campo también abarca aspectos normativos, formales, tanto como las prácticas supuestas de esas normas, incluso el distanciamiento o la transgresión de las mismas (Feito 1999).

Este es un método abierto de investigación en terreno donde es apropiada la no directividad a través de técnicas no invasoras, en un intento progresivo de "ampliar la mirada" (Guber, 1991:97) y la capacidad de detectar y registrar información significativa. Para el desempeño de nuestro trabajo de campo utilizaremos técnicas no directivas como las entrevistas no estructuradas y la observación participante. La observación y la participación son dos vías específicas y complementarias de acceso a lo real, ya que la observación requiere un grado mínimo de participación para obtener información significativa. Esto implica que aunque el investigador no actúe con los informantes, su sola presencia para observar incidirá en la conducta de aquellos. Concebimos la observación participante u observación con participación como una elaboración reflexiva que realiza el investigador a través de la relación con sus informantes, lejos de pensar en una captación directa de lo real (Feito 1999).

El uso de los SIG actualmente es fundamental para el análisis espacial, la planificación y la gestión territorial y se ha convertido en una herramienta muy útil para la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial. A los fines del presente trabajo el uso interpretativo de la información geográfica, con la aplicabilidad del software ESRI<sup>11</sup> en SIG permite conocer y analizar problemáticas y procesos territoriales que tienen un correlato geográfico. "El análisis espacial como componente central de los SIG posibilita aplicar procedimientos que permiten estudiar las relaciones espaciales de las entidades contenidas en la base de datos geográfica" (Buzai 2013: 115). Como señala Buzai (2013: 118) "el momento actual presenta la necesidad de comprender nuevas relaciones conceptuales, metodológicas y aplicativas de la geografía como productora de conocimientos a través del análisis geográfico y ante la posibilidad de realizaciones que lleven a la solución de problemáticas a través de la tecnología SIG en apoyo al ordenamiento territorial". De todas las etapas del OT, es en la planificación en donde "el aporte del análisis geográfico a través de los SIG, encontrará su ámbito contextual de eficiente aplicación" (Buzai 2013)

A través de la aplicación tecnológica de los SIG, son cinco los conceptos fundamentales que sustentan el análisis geográfico: localización, distribución espacial, asociación espacial, interacción espacial, evolución espacial, los cuales finalmente serán integrados en una composición global que presenta una síntesis del sistema espacial (Buzai 2013). En este trabajo se utilizarán todos los conceptos en distinto grado, con excepción de la interacción espacial puesto que la misma implica un análisis de mayor complejidad que escapa a los objetivos de esta investigación.

La presente investigación tiene como objetivo generar línea de base sobre el avance de la urbanización sobre las tierras de uso agropecuario y humedales, y sobre la localización de las EAPs de Escobar, por lo cual tiene un carácter de diagnóstico. De esta manera, se puede comprender una situación y procesos determinados con enfoque territorial, y sentar las bases para propuestas de implementación, tareas que no forman parte de los objetivos del presente trabajo.

Desde una perspectiva geográfica, el diagnóstico permite comprender una estructura y funcionamiento del territorio, entendido como sistema socioespacial compuesto por el subsistema físico y el subsistema humano, ambos en permanente

---

<sup>11</sup> Environmental Systems Research Institute

interacción. Siguiendo a Buzai (2013) en el diagnóstico territorial desde el análisis geográfico, en el presente trabajo se definirá el área de estudio, se realizará el diagnóstico espacial del componente del medio natural (cmn) y del componente del medio construido (cmc) y la modificación del subsistema físico por el subsistema humano en relación a la pérdida de tierras de uso agropecuario y humedales. A su vez se diagnosticará el contexto del marco jurídico-institucional del Partido de Escobar, es decir, la realización de un análisis de las normas y regulaciones existentes y se presentarán los resultados del diagnóstico. Los procedimientos técnicos más usuales para ello, serán la generalización por reclasificación, el tratamiento de capas temáticas individuales con la finalidad de unir clases para generar nuevas bajo un concepto genérico, la creación de mapas para su posterior uso en superposiciones temáticas y el análisis de la evolución temporal con capas temáticas de diferentes momentos históricos.

Asimismo como se indica para los estudios de caso a los fines de precisar los resultados de la investigación, se realizó un permanente control de los datos obtenidos con cada procedimiento de recopilación de información. La información obtenida por medio de las entrevistas fue corroborada o ampliada con la investigación documental y el uso de los SIG. A su vez, la información obtenida por medio de los SIG y de las Ordenanzas fue chequeada, incluso corregida en algunos casos (por errores en las normativas y en los servicios WMS) con las entrevistas a funcionarios y urbanistas y con las visitas a campo y recorridas. Asimismo la investigación documental se mejoró y amplió con las entrevistas. Es el caso del análisis de los programas nacionales para la AF fue realizada tomando en cuenta el contenido de los programas y por medio de las entrevistas a los técnicos que trabajaron en los mismos se pudo profundizar en su real implementación. Según Giddens (2000) cualquier método de investigación acumula tanto ventajas como limitaciones, por ese motivo, resulta conveniente combinar diferentes métodos a través del procedimiento conocido como triangulación, de manera que cada uno de ellos sirva para corroborar los restantes. La triangulación combina en una misma investigación variadas observaciones, perspectivas teóricas y fuentes de datos y métodos. En nuestro caso, la triangulación permitió combinar las estrategias metodológicas (investigación documental y estudio de caso) y las técnicas de construcción de datos (entrevistas, observación participante, herramientas de SIG-elaboración de cartografía, y visitas a campo y recorridas-fotografías).

## **Estrategias metodológicas**

### **a) La estrategia metodológica del estudio de caso**

Según Yin (1994) y Yacuzzi (2005) los interrogantes que identifican el problema central de la investigación son los que indican qué metodología será la más adecuada. Cuando las preguntas son del tipo ¿Cómo? o ¿Por qué? se considera apropiado el estudio de caso. En esta investigación se propone analizar básicamente lo siguiente: cómo ha sido el proceso histórico de institucionalización del marco normativo que regula el uso del suelo en el Partido de Escobar entre 1959 y 2018; cómo el marco normativo y las políticas públicas han incidido en el sostenimiento de las tierras de uso agropecuario y la protección de áreas inundables y humedales entre 1959-2018 y cómo



ha incidido el proceso de expansión de las Urbanizaciones Cerradas sobre las tierras de uso agropecuario, las áreas inundables y los humedales del Partido de Escobar entre 1996 y 2018.

Para Hartly (1994), el estudio de caso es un tipo de investigación social que se caracteriza por la indagación empírica de problemas de investigación en sus propios contextos naturales los que son abordados simultáneamente a través de diversos procedimientos metodológicos. Implica una comprensión profunda de un caso o de un sistema delimitado, el cual involucra la comprensión de un evento, actividad, proceso o uno o más individuos (Creswell 1998).

Uno de los principales prejuicios asociados a los estudios de caso es que sus conclusiones no son generalizables estadísticamente (Yin 1994). “Sin embargo, es claro que los estudios de casos no representan a una muestra de una población o de un universo concreto, por lo que no pueden ser generalizables estadísticamente, sino a proposiciones teóricas, ya que el objetivo del investigador es ampliar y generalizar teorías -generalización analítica- y no enumerar frecuencias -generalización estadística-“ (Chaves et al. 2016)

Distintos autores recomiendan que en un estudio de caso se debe utilizar una combinación de técnicas para obtener la información, se puede hacer una triangulación entre las distintas fuentes de datos así como usar diferentes herramientas tanto cuantitativas como cualitativas (Stake 2006, Yin 1994 y Creswell 1998). En el presente trabajo se utilizarán entrevistas, documentación oficial (legislación y programas), herramientas de SIG y la colaboración de personas expertas en el tema de investigación.

De acuerdo a los tipos de estudios de caso que plantea Pérez Serrano (1994), la presente investigación será del tipo interpretativo, que contiene descripciones ricas y densas, y cuyos datos se utilizan para desarrollar categorías conceptuales o para ilustrar, defender o desafiar presupuestos teóricos defendidos antes de recoger los datos.

Según Chaves (2016: 8) con la suficiente rigurosidad científica, y realizando el proceso del diseño metodológico, el estudio de caso puede ser utilizado en los distintos enfoques: cuantitativo y cualitativo. “Ambos enfoques logran probar y demostrar el grado en que las suposiciones o ideas tienen fundamento, a la vez revisan tales suposiciones o ideas sobre la base de las pruebas o del análisis. Proponen nuevas observaciones para esclarecer, modificar o fundamentar las suposiciones; o incluso para generar otras. En los dos se da la observación y evaluación de fenómenos. Se establecen suposiciones como resultado de la observación y evaluación realizadas”. Asimismo señala que según se dimensiona el estudio de caso, dependiendo del enfoque, adopta o se adapta a un método o se convierte en una metodología (Chaves 2016)

El estudio de caso tiene la capacidad de proveer información detallada y específica, espacial y temporal sobre un hecho o fenómeno contemporáneo claramente delimitado, a los fines de comprender por qué se desarrolla para llegar a la interpretación más cercana a la realidad. “Debemos tener en cuenta que, dentro de la complejidad de un estudio de caso como enfoque metodológico, la intención es dar respuesta a cómo y por qué ocurren el o los hecho/s, focalizando a los fenómenos en estudio desde múltiples perspectivas, haciendo que la exploración sea en forma más profunda y el conocimiento obtenido sea más amplio” (Chaves et al. 2016: 9).

## **b) Investigación documental**

La aplicación de la estrategia de la investigación documental pretende aportar evidencia estadística y perspectiva histórica al estudio. Los recortes de campos documentales incluyen:

Publicaciones en revistas científicas: Se recopilaron y analizaron publicaciones en revistas científicas de nivel internacional referidas al avance de las urbanizaciones cerradas en humedales tales como las bases bibliográficas online de la Universidad de Barcelona (Geocrítica; Scripta Nova; Scripta Vetera).

### **Legislación:**

-Tratados Internacionales: Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (Ley 21.836); Convenio de Ramsar - Convención sobre Humedales de Importancia Internacional- (Ley 23.919); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Ley 24.295); Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (Ley 24.375); Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (Ley 24.701) y Protocolo de Kyoto (Ley 25.438).

-Leyes nacionales: Ley General del Ambiente (Ley 25. 675/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley 26.331/07); Ley de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos (Ley 22. 428/81) y Ley Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley 25.688/02).

-Leyes provinciales: Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo; la Ley 14.449/12 de Acceso Justo al Hábitat; Ley 11.723/95 Protección del Ambiente y los Recursos Naturales; Ley 6.253/91 de Protección de los cursos de agua; Ley 6.254/60 Prohibición de fraccionamientos y la Ley 10.128/83 de Ordenamiento de los Municipio.

-Ordenanzas municipales sobre Zonificación de Usos del Suelo: 411/1979, 439/1980, 671/1982, 666/1982, 697/1982, 727/1983, 725/1983, 269/1986, 319/1987, 422/1988, 1694/1989, 1136/1991, 1105/1991, 1582/1994, 1733/1994, 1720/1994, 2573/1997, 2892/1998, 2851/1998, 2645/1998, 2743/1998, 2852/1998, 3170/2000, 3073/2000, 3221/2000, 3125/2000, 3167/2000, 3254/2001, 3263/2001, 3329/2001, 3499/2002, 3673/2003, 4019/2005, 4050/2005, 4211/2006, 4729/09, 4812/10 con sus Anexos I: Plan Estratégico de Escobar (se considera tanto la versión reducida de difusión y la versión ampliada, completa<sup>12</sup>) y Anexo II: Plano de Zonificación, 4708/09 y 5360/16; y el Proyecto de Ordenanza de 1998, Fundamento del Nuevo Plan de Zonificación del Partido de Escobar -realizado en el marco del convenio entre la Facultad de Arquitectura y Urbanismos de la UBA y el Municipio de Escobar-

<sup>12</sup> La versión completa del Plan Estratégico de Escobar que forma parte de la O-4729, prácticamente se mantuvo oculta, ya que se utilizó una versión reducida para la difusión del mismo. Esta última es la que conoce la sociedad de Escobar, asimismo la versión completa no se encuentra en el Honorable Concejo Deliberante de Escobar. Se pudo conseguir para este trabajo por medio de una búsqueda exhaustiva.

### **Documentos oficiales:**

-Censos y otros documentos nacionales (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010 y Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002); el Plan Estratégico Territorial “Argentina del Bicentenario: 1816-2016” de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública; el Registro Nacional Fitosanitario de Operadores de Material de Propagación, Micropropagación y/o Multiplicación Vegetal (RENFO) de SENASA; Programa Nacional de Agricultura Periurbana del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2011); el Plan de Mediano Plazo 2009-2011, “Programa Territorio Periurbano Norte de INTA”, Junio de 2010, del INTA; el Proyecto Regional con Enfoque Territorial (2013). Aportes al desarrollo sustentable de la Agricultura Urbana y Periurbana en el Territorio Norte del Área Metropolitana de Buenos Aires del INTA; Anuario Estadístico de Cambio Rural 2008-2009 de INTA.

-Censo y documentos provinciales: Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005 de la Dirección Provincial de Estadística; “Los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires” de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

-Documentación municipal: seis (6) Actas de las reuniones de la Mesa de Diálogo Producción Agropecuaria en Escobar durante el año 2017 y Registro de Productores Agropecuarios hasta el año 2014.

### **Técnicas de construcción de datos**

#### **a-Entrevistas**

En esta investigación se utilizó la técnica de la entrevista no estructurada “que es la más apropiada para acceder al universo de significados de los actores” (Feito 2005: 18). La entrevista antropológica comienza en la búsqueda de preguntas y sentidos, es decir, en el marco interpretativo del informante. Para ello hay que recurrir a la focalización de temáticas que desde dicho marco puedan dar cuenta del objeto de investigación propuesto. Este marco interpretativo de los informantes debe ser tomado en contraste y diálogo permanente con la perspectiva del investigador. El investigador elabora una “conclusión interpretativa” (Guber, 2001: 15), es decir, una interpretación problematizada de aquel aspecto de la realidad social que se desea estudiar.

Se realizaron entrevistas no estructurada a representantes de organizaciones de productores, profesionales extensionistas de INTA y MINAGRO que han tenido y tienen participación en la implementación de programas para el sector agropecuario entre 1996 y 2018 en Escobar; funcionarios del Municipio de Escobar vinculados a las áreas de planificación, urbanismo y producción agropecuaria; profesionales vinculados al urbanismo de Escobar, e inmobiliarias.

#### **b- Observación participante**

Otra técnica que se utilizó fue la observación participante que consiste en “detectar las situaciones en que se expresan y generan los universos culturales y sociales en su compleja articulación y variedad” (Guber 2001: 22). Destacamos los aportes del documento oral como una valiosa fuente de información, pues, a pesar de las

dificultades de recopilación y análisis, constituye una herramienta incomparable de acceso a lo vivido subjetivamente y la riqueza de sus contenidos es una fuente de hipótesis inagotable (Feito 1999).

Como representante de INTA, integro la Mesa Agropecuaria de Escobar lo cual me permitió presenciar las reuniones y ser testigo y parte del proceso organizativo, toma de decisiones y acciones de la misma. Por otro lado, he participado de reuniones y actividades “El Escobar que queremos”<sup>13</sup>. La observación participante garantiza la confiabilidad de los datos recogidos y el aprendizaje de los sentidos que subyacen a dichas actividades. La experiencia y la testificación son entonces la fuente de conocimiento de esta técnica etnográfica (Guber 2001).

### **c-Utilización de las herramientas de SIG- elaboración de cartografía**

Las herramientas de SIG permiten realizar un análisis de las transformaciones territoriales en un período de tiempo, y obtener información de superficies, topografía, ubicación de áreas inundables y valles de inundación, índice de productividad del suelo.

A los fines de analizar cómo la zonificación del marco normativo actual incide sobre las tierras de uso agropecuario y humedales, se realizó un análisis de las parcelas catastrales contenidas en las Ordenanzas, en particular en el Plano de Zonificación de la Ordenanza 4812/10 y con la utilización de los servicios WMS de Sistemas de Información Geográfica de URBASIG y CARTO WEB<sup>14</sup>, se representó espacialmente el contenido de las Ordenanzas en mapas temáticos. De esta forma, se logró representar la zonificación y sus características, a partir de allí se procedió a extraer información cuantitativa sobre cantidad de hectáreas afectadas a los distintos tipos de zonificación y las áreas de uso agropecuario, valles de inundación y humedales con su correspondiente zonificación.

Para la localización e identificación de las EAP de Escobar, además de la información disponible de INTA, Ministerio de Agroindustria de la Nación (en adelante MINAGRO) y el Municipio de Escobar, se utilizaron los servicios WMS y WFS<sup>15</sup> de Sistemas de Información Geográfica de organismos como Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (en adelante SENASA) y MINAGRO que permitió precisar la localización espacial de las EAP de Escobar. Asimismo para analizar el avance de la mancha urbana desde 1959 a 2018, se utilizaron imágenes satelitales Landsat de 1996 y 2011 del Instituto de Clima y Agua del INTA, el programa Google Earth, y se utilizaron los programas de software Quantum GIS 2.18 y Microsoft Office (Word, Excel y Power Point) para la identificación de todas las UC de Escobar, con la localización y cantidad de hectáreas de cada una y para el diseño temático de los mapas.

---

<sup>13</sup> El EEQQ fue una organización social integrada por vecinos e instituciones locales que se proponía realizar aportes para promover el desarrollo de Escobar ante el crecimiento urbanístico. Funcionó activamente entre 2005 y 2012.

<sup>14</sup> Sitios oficiales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>15</sup> “El Servicio de Mapas en Web (WMS) permite la visualización de información geográfica a partir de una representación de ésta, de una imagen del mundo real para un área solicitada por el usuario”, mientras que “el Servicio de Vectores en Web (WFS) permite el acceso y consulta de los atributos de un vector (feature) que representa información geográfica como un río, una ciudad o un lago, con una geometría descrita por un conjunto de coordenadas”

[http://www.idera.gob.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=335:geoservicios&catid=33:services&Itemid=169](http://www.idera.gob.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=335:geoservicios&catid=33:services&Itemid=169)

Para la elaboración de los mapas temáticos se utilizó cartografía temática variada extraída de distintos sitios webs oficiales del Instituto Geográfico Nacional (en adelante IGN), INTA, URBASIG, MINAGRO y de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

#### **d-Visitas a campo y recorridas-fotografías**

A los fines de corroborar la información obtenida mediante imágenes Landsat y Google Earth, en relación a la localización de las EAP y de las UC, se realizaron alrededor de 40 recorridas a distintos puntos del Partido de Escobar desde marzo de 2017 a marzo de 2018. Se visitaron quintas hortícolas, cultivos florícolas, el Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar, el barrio Lambertucchi, los bajos del río Luján, Urbanizaciones Cerradas, el barrio “Nuevo Cazador”, el barrio “Don Miguel”, viveros de la Ruta N° 9, el área de explotaciones ganaderas de la Av. Dique Luján en Ing. Maschwitz, la zona de viveros de Matheu, entre otras.

En síntesis, para la investigación se utilizaron las siguientes fuentes:

1- primarias: a partir de la aplicación de la entrevista etnográfica a distintos sujetos sociales, la observación participante, la elaboración de cartografía propia, y la toma de fotografías.

2- secundarias: documentación bibliográfica, datos estadísticos nacionales y provinciales extraídos de los Censos Nacionales de Población 2001 y 2010, de los Censos Nacionales Agropecuarios 2002 y 2008 del Ministerio de Agroindustria de la Nación (MINAGRO), Censo Horti florícola 2005 de la Provincia de Buenos Aires, imágenes satelitales y cartografía temática variada, extraída de distintos sitios webs oficiales (IGN, INTA, URBASIG), legislación: tratados internacionales, leyes nacionales, decretos y leyes provinciales, y ordenanzas; planes y programas nacionales, provinciales y municipales, y artículos periodísticos.

### 1.3. Caracterización General del Área de Estudio

#### El proceso de poblamiento del Partido de Escobar

Las tierras que hoy ocupa el Partido de Escobar fueron pobladas originalmente por tribus nómades guaraníes que habitaban en las inmediaciones del río Paraná de las Palmas. Durante la conquista española, en 1582, Juan de Garay Aires -luego de fundar Buenos Aires por segunda vez en 1580- le otorga a Alonso de Escobar una amplia fracción de tierras a los costados de un curso de agua, que a partir de allí se denominaría “Cañada de Escobar”, hoy arroyo Escobar, y que luego identificaría a toda la zona (Beliera 2001).

Las tierras que formaron el pueblo de Escobar correspondieron a Don Pedro de Sayas y Espeluca; donde se asienta la ciudad de Matheu, era la Suerte de Estancia que perteneció a Don Juan de Garay “El Mozo”, hijo del fundador; el Barrio Parque “El Cazador” era la Suerte de Don Diego Ortiz de Ocaña; la ciudad de Ingeniero Maschwitz correspondió a una Suerte que fue adquirida en el año 1703 por Juan Benavidez; el pueblo de Garín era conocido como la “Suerte de Pereyra” ya que fue adquirida por Francisco Pereyra y Maquinista Savio está situado en las tierras que pertenecieron a la Suerte de Estancia de Don Alonso de Escobar.

Esta última propiedad de Alonso de Escobar pasó por sucesión y llegó a manos de Don Luciano de la Cruz, y más tarde, a Don Antonio de la Cruz. Cuando éste fallece, en el año 1838, sus hijos y su viuda, Doña Eugenia Tapia, heredan los campos. En 1864, Eugenia Tapia de Cruz le compra los derechos sobre las tierras a sus hijos y se queda con la totalidad de las mismas (Fiesta Nacional de la Flor 1995).

Siguiendo a Beliera (2001), a partir de la llegada de dos vías ferroviarias: Buenos Aires- Campana<sup>16</sup> y Victoria-Zelaya, del ex Ferrocarril General Bartolomé Mitre, el primero en 1875 y el segundo en 1892, se inicia la ocupación de los territorios ubicados alrededor de las estaciones ferroviarias instaladas a la largo de estos ramales. El loteo de terrenos alrededor de las estaciones permitió el asentamiento de nuevas familias y se fueron formando los pueblos. Ingeniero Maschwitz y Belén nacieron alrededor del ramal Buenos Aires- Campana en los Km 47 y Km 52 respectivamente, y por otro lado, Garín, Maquinista Savio y Matheu se establecieron en el ramal Victoria-Zelaya, en los Km 44, Km 48 y Km 54 respectivamente. Estos pueblos, por lo general, tomaban el nombre de las estaciones ferroviarias, como por ejemplo, Garín o Ingeniero Maschwitz, o en otros casos, eran establecidos por los propietarios de las tierras, como el caso de Villa Matheu o Belén<sup>17</sup> -cuya estación tomó el nombre “Escobar” a partir del nombre del arroyo-<sup>18</sup>.

A principios de 1877 ya construida la estación ferroviaria de Escobar, Eugenia Tapia de Cruz decidió lotear unas 100 hectáreas de campos ubicadas a ambos lados de las vías ferroviarias, tomando a la estación ferroviaria como punto geográfico central de

<sup>16</sup> La línea tomó el nombre de “Ferrocarril Buenos Aires a Rosario”, más tarde, “Ferrocarril Central Argentino”, luego “Ferrocarril Nacional General Bartolome Mitre” para que después, se le cambiara por: “Ferrocarril General Bartolomé Mitre” y desde 1995 corresponde a Trenes de Buenos Aires S.A. (T.B.A).

<sup>17</sup> El nombre “Belén” fue propuesto por su fundadora Eugenia Tapia de Cruz debido a su fe católica (Beliera 2001)

<sup>18</sup> Asimismo el nombre de las estaciones respondía a cuestiones ferroviarias, es el caso de Ingeniero Maschwitz fue en homenaje al ingeniero que trabajó en el crecimiento de los ferrocarriles, y Maquinista Savio se debe “al conductor de “La Emperatriz”, la locomotora más popular del país y que fuera impuesto por iniciativa de las autoridades del ferrocarril reemplazando a la antigua denominación “Km 48”. Pasado, presente y futuro del Partido de Escobar, Segunda Edición, 1995. Pag. 19

toda la mensura<sup>19</sup>. Finalizada la mensura y el trazado del pueblo se procedió a promover la venta de lotes en remate público, llevada a cabo el 4 de marzo de 1877, acontecimiento que permitió el poblamiento efectivo de ese lugar (Beliera y Iacouzel Canio 2004).

Figura N° 1: Volante del primer remate realizado el 4 de marzo de 1877.



Fuente: Juan Pablo Beliera 2001

La estación de Escobar se constituyó en un centro gravitacional de un enorme territorio rural. De acuerdo al Censo Nacional de Población de 1895, las zonas rurales o cuarteles estaban habitados principalmente por antiguas familias criollas del lugar, medianos estancieros, dedicados principalmente a la cría de ganado vacuno y ovino, donde prevalecía la actividad de peón de campo. La producción ganadera y los hornos de ladrillos eran las actividades tradicionales del lugar, que se potenciaron con la llegada del ferrocarril, generando la instalación de los primeros tambos a cargo de criollos y gringos (Beliera y Iacouzel 2004).

<sup>19</sup> Se reservaron tres manzanas aleatorias entre sí: una para la construcción de la capilla católica –para la cual también aportó económicamente, hoy en día la Parroquia Natividad del Señor-; otra manzana para la construcción de la plaza principal, hoy en día Plaza General San Martín; y, por último, una manzana para la construcción de los edificios municipales. Además, reservó otras dos manzanas aleatorias a la estación de trenes para la construcción de una plaza, la cual no se concretó hasta el año 1997. (Beliera 2001)

Asimismo las leyes de fomento a la inmigración, desde mediados del siglo XIX, contribuyeron a la llegada de inmigrantes españoles, franceses, italianos. En su mayoría eran trabajadores de la tierra que arrendaban campos y luego fueron adquiriendo sus propias tierras. Desde el año 1920 llegará a Escobar la comunidad japonesa, a fines de la segunda guerra mundial, arribará una nueva ola inmigratoria en su mayoría italianos y portugueses y en la década de 1970, bolivianos (Beliera 2001).

### **Creación del Partido de Escobar**

La mayor parte del territorio que hoy conforma al Partido de Escobar formaba parte del antiguo Partido del Pilar, cuyos límites fueron establecidos en 1774, aunque la existencia del pueblo del Pilar data de 1730. De acuerdo a los registros del Censo Nacional de Población de 1895, Pilar estaba dividido en 12 cuarteles o secciones, de las cuales solo dos contenían población urbana: una era el pueblo del Pilar y el otro Belén de Escobar con sólo 18 años de existencia. Garín, Matheu y Maquinista Savio no existían aún como pueblos. Los territorios rurales que luego conformarían al pueblo de Garín recibían la denominación de Cuartel IX, el pueblo de Matheu el Cuartel XI y Belén de Escobar y todo su territorio rural correspondían al Cuartel XII, tomando luego lo que se conocería como El Cazador, Loma Verde y todos los campos que rodeaban al casco céntrico del pueblo. El territorio de lo que luego sería Ingeniero Maschwitz formaba parte del Partido de Las Conchas, hoy Tigre.

Desde fines del siglo XIX vecinos e instituciones habían intentado promover la creación del Partido de Escobar en cuatro oportunidades. Finalmente, a mediados de la década de 1950, la “Comisión Popular Pro-Creación del Partido de Escobar”, que se formó a partir de la iniciativa del Centro de Industria, Comercio y Afines de Escobar, elaboró un nuevo proyecto y fue elevado al Ministerio del Interior del Gobierno de Arturo Frondizi. El 8 de octubre de 1959, el Proyecto fue sancionado con fuerza de ley y se creó el Partido de Escobar (Fiesta Nacional de la Flor 1995)

En la nueva conformación territorial, el Partido de Escobar incluyó a los pueblos de Belén, la ciudad cabecera, Matheu, Garín y Maquinista Savio que pertenecían a Pilar y adquirió el pueblo de Maschwitz y parte de la Primera Sección de Islas que estaban bajo la jurisdicción del Partido de Tigre. En la nueva delimitación de Escobar, Garín y Maquinista Savio se vieron afectados porque parte de sus territorios continuaron dependiendo de Pilar (Beliera 2001). Por otro lado, los productores que habitaban en el sector del Delta del Paraná que pasó a depender del nuevo Partido de Escobar mantenían una estrecha relación comercial con el Puerto de Frutos de Tigre, y se sintieron perjudicados por el cambio de jurisdicción<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Viejos productores de las Islas argumentaban que las nuevas autoridades no comprendían la dinámica del Delta ni sus necesidades, por lo cual se sentían desatendidos por Escobar. Además, las inundaciones históricas de 1958 y 1959 provocaron la pérdida de miles de hectáreas de frutales en el Delta, contribuyendo al despoblamiento de la Primera y la Segunda Sección de Islas, entre ellas el sector de Escobar.



## El Partido de Escobar en la RMBA

La “Región Metropolitana de Buenos Aires” o RMBA, es una regionalización operativa y funcional que abarca a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) y 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Luján, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate.

La RMBA se extiende geográficamente en una unidad metropolitana delimitada, aproximadamente, por el área que abraza el Río de la Plata, el Delta y en su límite pampeano la Ruta Provincial N°6 (Fernández 2011). Prioriza los criterios físicos referidos a la cobertura de la mancha urbana sin soluciones importantes de continuidad<sup>21</sup>. La RMBA contiene al Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA), que comprende la Ciudad de Buenos Aires y 32 partidos de la Provincia de Buenos Aires. La misma refiere a la “mancha basada en la continuidad de los componentes materiales que conforman el tejido urbano que atraviesa límites jurídico-administrativos”. Por su parte, el INDEC utiliza la definición “Aglomeración Gran Buenos Aires” (AGRA), el conjunto conformado por la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense (CB)<sup>22</sup>.

Coexisten en este campo diferentes denominaciones que hacen referencia a recortes espaciales distintos. Tomando en cuenta que la unidad de análisis es el Partido de Escobar, para el presente trabajo se tomará la denominación de RMBA. Aun así debe considerarse que muchos autores utilizan los conceptos RMBA y AMBA como sinónimos.

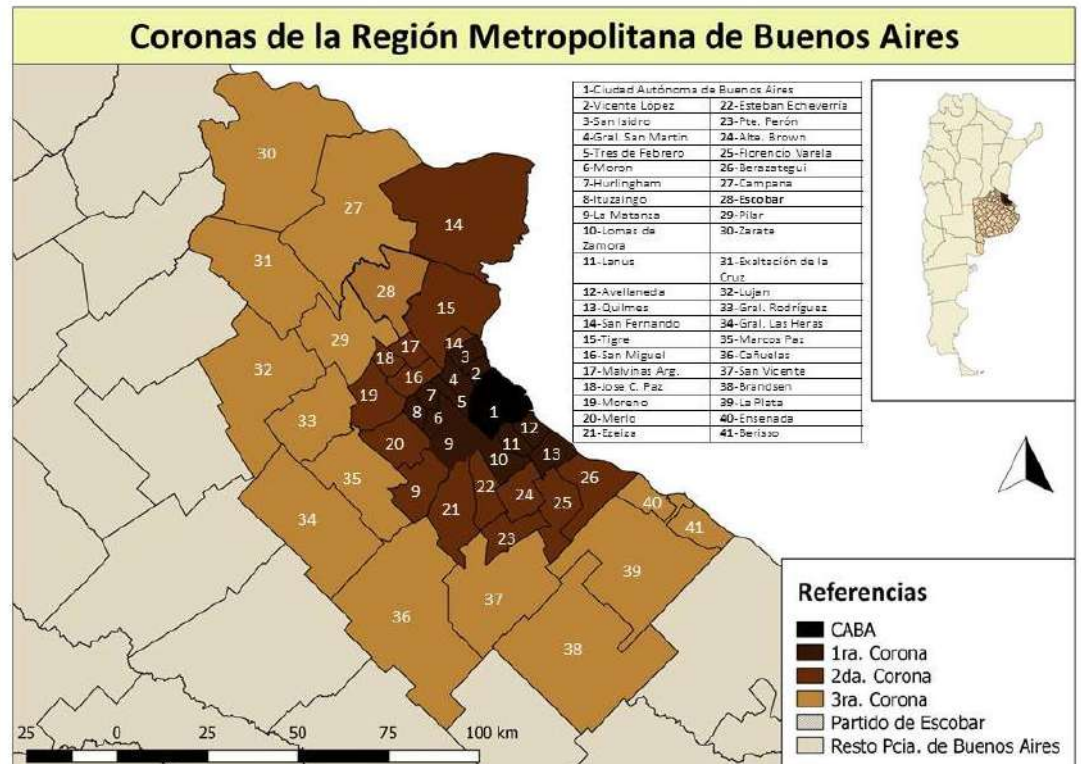
La RMBA concentra el 37% de la población en un espacio menor al 0,5% de la superficie nacional continental, y alberga 14.839.746 habitantes sobre un total nacional de 40.091.359, en el que se produce el 40 % del Producto Bruto Interno (INDEC CNPV 2010).

---

<sup>21</sup> La característica metropolitana no sólo se basa en el tamaño de su territorio – 12.600 km<sup>2</sup>, menos del 0,5% de la superficie nacional continental- y la cantidad de población, ya que alberga a 14.000.000 de habitantes,- alrededor del 35% de la población total del país- sino también por la escala de sus principales actividades y de los flujos de población y de intercambio de bienes y servicios que la recorren cotidianamente y que atraviesan –y en cierta medida, desconocen– los límites jurisdiccionales entre municipios. (Rofman 2010)

<sup>22</sup> El CB incluye 14 partidos completamente urbanizados: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López y 10 partidos parcialmente urbanizados, con continuidad urbana con Buenos Aires: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando, Tigre. Con el avance de la urbanización otros 6 partidos parcialmente urbanizados, han comenzado a mantener una continuidad urbana con la Ciudad de Buenos Aires: Escobar, General Rodríguez, Marcos Paz, Pilar, Presidente Perón y San Vicente.

**Figura N° 2: Las Coronas de la RMBA y la localización del Partido de Escobar**



Fuente: elaboración propia en base a la cartografía del IGN y URBASIG

Como se puede observar en la Figura N° 2, la RMBA está integrada por tres coronas:

-La primer corona, corresponde a los partidos de: Avellaneda , Lanús, Quilmes, Lomas de Zamora , La Matanza Norte, Morón, Tres de Febrero, General San Martín, Ituzaingó, San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López y San Miguel.

-La segunda Corona, por Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, La matanza Sur, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, Tigre.

-La tercer Corona, integrada por Escobar, Pilar, Luján, Campana, Zárate, Exaltación de la Cruz, Islas de San Fernando, General Rodríguez, Marcos Paz, General Las Heras, Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, La Plata, Ensenada, Berisso y Brandsen.

El Partido de Escobar se encuentra en la tercera corona de la RMBA, en el límite norte del CB y del AMBA. A tan sólo 50 km al norte de la CABA, Escobar posee un acceso rápido, comunicado por la Ruta Nacional N° 9 o Panamericana, y las Rutas Provinciales N° 25 y N° 26 que a su vez lo conectan con otras rutas. Los Trenes de Buenos Aires (ex Ferrocarril Mitre), ramal Villa Ballester llegan a Escobar, el T.A. Chevallier desde Once, el Expreso Paraná desde Puente Saavedra, y la Línea 60 desde

Constitución, Congreso y Plaza Italia. Otras empresas de transporte lo conectan con los Partidos de Pilar, Luján, San Miguel, Zárate y otros distritos bonaerenses.

### **Foto N° 1: Terminal de Ómnibus de Belén de Escobar**

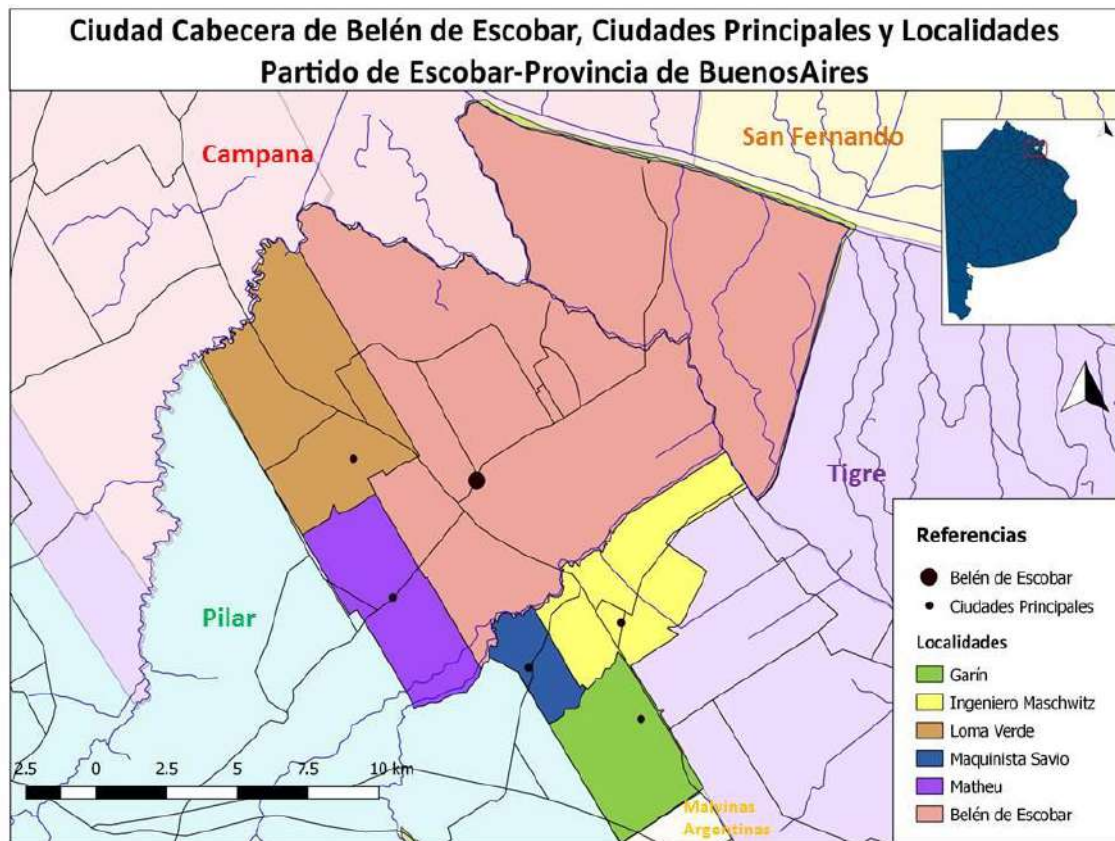


Fuente: Alternativa Edición Digital en Papel

### **Caracterización de las localidades del Partido de Escobar**

El Partido de Escobar está integrado por seis localidades: Belén de Escobar, Ingeniero Maschwitz, Garín, Maquinista Savio, Matheu y Loma Verde como se puede apreciar en la Figura N° 2. La ciudad cabecera es Belén de Escobar. La superficie total de Escobar es de 295 km<sup>2</sup> y limita al Norte con los Partidos de Campana y San Fernando, al Sur con el Partido de Malvinas Argentinas, al Oeste y Sudoeste con el Partido de Pilar y al Este y Sudeste con el Partido de Tigre.

**Figura N° 3: Localidades y ciudades principales del Partido de Escobar**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía de IGN y URBASIG

Las localidades de Escobar tienen características muy distintas entre sí. Garín se distingue por ser una localidad eminentemente industrial. Durante la década de 1960 se registró la radicación de algunas industrias que más adelante se consolidarían en el Parque Industrial Garín (Pizarro 2009). Garín tiene una ubicación estratégica entre las Rutas Nacionales N° 8 y N° 9 y posee la mayor densidad poblacional del Partido. Al igual que Maquinista Savio y Matheu, Garín se fue desarrollando producto de las migraciones internas en procesos de industrialización y expansión metropolitana. Alrededor del ferrocarril los loteos de tierras de bajo valor y los asentamientos informales se instalaron como consecuencia de los movimientos migratorios de otras ciudades del interior y de áreas rurales del país. La Localidad de Maquinista Savio además tiene una alta densidad de población y es la de menor tamaño del distrito, mientras que Matheu con un desarrollo fuertemente ligado al ferrocarril se caracteriza también por la presencia de quintas hortícolas y florícolas, y tiene una densidad de población menor que las localidades anteriores.

Ingeniero Maschwitz se caracteriza por ser un lugar residencial apacible que ha tenido en los últimos 20 años, un aumento de la población importante a partir del

avance de la UC y nuevos loteos. Gran parte de las tierras de Maschwitz, formaron parte del establecimiento "Los arenales" de Don Benito Villanueva<sup>23</sup>.

Belén de Escobar, además de contener a la ciudad cabecera, es la localidad de mayor superficie del Partido. Se extiende hasta el Sector de Islas, y se caracteriza por una gran heterogeneidad de usos del suelo. Incluye al centro urbano más importante y más extenso, zonas comerciales e industriales, grandes áreas rurales de uso agropecuario, otras vacantes y zonas residenciales de baja densidad así como grandes UC, el Puerto y la Planta Regasificadora.

Por último, Loma Verde es la localidad más joven, se creó en 2017, tiene una baja densidad poblacional y se ha caracterizado históricamente por la presencia de casas-quintas de fin de semana, las que se han transformado en viviendas permanentes. Tiene importantes e históricas arboledas, tierras vacantes, grandes UC y la presencia de viveros y quintas hortícolas.

### **Población del Partido de Escobar**

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 1, de acuerdo a los Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991, 2001 y 2010, la población del Partido de Escobar viene aumentando considerablemente. La mayor variación porcentual se produjo entre 1991 y 2001 con el 38,7 %, mientras que entre 2001 y 2010, la misma fue de 19,6%. Si bien en 2001-2010 fue superado por distritos de la zona norte de la RMBA como Tigre, Pilar y Exaltación de la Cruz, Escobar ocupa el lugar 17° -de mayor a menor porcentaje de variación intercensal- en la lista de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires.

**Cuadro N° 1: Variación intercensal Relativa y Absoluta del Partido de Escobar entre 1991 y 2010**

<b>1991</b>	<b>2001</b>	<b>2010</b>
128.421	178.155	213.619
<b>1991-2001</b>		<b>2001-2010</b>
<b>Variación Intercensal Relativa</b>		
38,7 %		19,9%
<b>Variación Intercensal Absoluta</b>		
49.734		35.464

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

<sup>23</sup> Este fue uno de los establecimientos modelo de la provincia. Su producción entraba y salía a través del Canal Villanueva, que justamente se había hecho construir para tal fin. El mismo vierte sus aguas en el Río Luján, siendo de esta manera una excelente vía de acceso al Delta, al mismo Paraná y al Río de la Plata. (Beliera 2001).

## SEGUNDA PARTE: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### Capítulo II: Marco Normativo del Ordenamiento Territorial y políticas públicas municipales

#### 2.1. El marco normativo del Ordenamiento Territorial a nivel nacional

Como marco general la Constitución Nacional es la que pauta los preceptos básicos en relación al crecimiento y el desarrollo equilibrado del territorio. Sin embargo, Argentina no cuenta con una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial (en adelante OT) y, por lo tanto, carece de un marco normativo específico que lo defina, organice y regule. Durante el Gobierno Nacional de Cristina Kirchner (2007-2015) se proyectó la creación de una Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con miras a establecer una Ley Marco para la planificación del desarrollo territorial, procurando que más allá de las legislaciones provinciales o locales preexistentes, sirviera de referencia para las leyes que consecuentemente pudieran dictarse en el futuro.

En el año 2004 además se instituyó el Plan Estratégico Territorial (en adelante PET) con la coordinación del Estado Nacional y en articulación con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El PET fue formulado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. “El PET surge de la decisión del gobierno nacional de recuperar la planificación como una política de Estado y trae aparejada la necesidad de definir las estrategias futuras en materia de desarrollo territorial, articulando los diferentes niveles de gobierno con una mirada intersectorial y coordinando las iniciativas provinciales” (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública en Alves Rolo 2013: 22) El PET establecía la política de ordenamiento federal con un horizonte a 2016 y tenía una marcada inclinación hacia la organización de la inversión federal en infraestructura y equipamiento. Finalmente el Proyecto de Ley no se logró aprobar y la implementación del PET perdió la posibilidad de contar con un sustento legal que le diera continuidad y quedó supeditado a la voluntad de los decisores de cada nivel de gobierno.

Por otra parte, existen tratados internacionales y leyes nacionales que tienen incidencia en la planificación territorial en materia ambiental. A continuación, en el Cuadro N° 2 se detallan los principales tratados internacionales ratificados por la Argentina y las principales leyes nacionales vinculadas al Ordenamiento Territorial.

#### Cuadro N° 2: Tratados internacionales y leyes nacionales vinculados al Ordenamiento Territorial

Tratados Internacionales	
Ley 21.836- Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	Reconoce que a los Estados partes les incumbe primordialmente la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su

	territorio.
Ley 23.919- Convenio de Ramsar (Convención sobre Humedales de Importancia Internacional)	El Estado se compromete a designar los humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, y se obliga a elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista de Humedales.
Ley 24.295- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	Tiene como objetivo la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.
Ley 24.375- Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica	Plantea tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Su objetivo general es promover medidas que conduzcan a un futuro sostenible.
Ley 24.701-Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía	Tiene como objetivo luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación.
Ley 25.438-Protocolo de Kyoto	Tiene como objetivo lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los países industrializados.
<b>Leyes Nacionales</b>	
Ley 25.675-“Ley General del Ambiente”	Establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Insta el ordenamiento ambiental del territorio como uno de los instrumentos de la política y de la gestión ambiental.
Ley 26.331- Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos	Establece las normas para el manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ecosistémicos que brindan a la sociedad. También insta a las provincias a sancionar sus propias leyes, realizando el ordenamiento territorial de sus bosques, y asigna los recursos para el cumplimiento efectivo a nivel nacional
Ley 22.428- Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos	Establece el régimen legal para el fomento de la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la

	capacidad productiva de los suelos.
Ley 25.688- Régimen de Gestión Ambiental de Aguas	Establece la creación de los comités de cuencas para la gestión ambientalmente sustentable, y fija, entre otros requisitos, que la utilización de las aguas requiere de permiso de la autoridad competente, quien puede declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

Fuente: elaboración propia

Asimismo el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (en adelante INTA), a través de su Programa Nacional de Ecorregiones ha desarrollado una serie de proyectos que a partir del año 2006 procuran aportar información de base necesaria para el ordenamiento del territorio. Así también, apuntan al desarrollo y adaptación de metodologías apropiadas y la capacitación de agentes gubernamentales y privados (Méndez Casariego et al. 2014)

## **2.2. El marco normativo del Ordenamiento Territorial a nivel provincial**

### **2.2.1. El Decreto Ley 8912/77**

El Decreto Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo- sancionado en 1977 por la última dictadura militar- (en adelante DL 8912/77) es una legislación de base que determina el marco jurídico para la regulación, ocupación, subdivisión y equipamiento del uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires<sup>24</sup>. El DL 8912/77 fue el primer instrumento legal que se implementó en el país concebido como un cuerpo orgánico de principios y disposiciones y que abarcó los aspectos más amplios del ordenamiento territorial y usos del suelo.

Este DL tuvo importantes efectos en los procesos de distribución del espacio. Uno de los objetivos fundamentales fue regularizar el proceso de urbanización acontecido durante las décadas de 1940 a 1970. Este proceso ya estaba llegando a su fin por la desindustrialización en marcha y el aumento de la desocupación. De esta manera, se propuso limitar el crecimiento de los lotes sin servicios básicos, que habían conformado el segundo cordón del Área Metropolitana (Corti 2009). Se prohibió la venta de lotes sin servicios y por debajo de la cota de inundación, que es el nivel de referencia de la altura del río capaz de provocar una inundación. Estos lotes eran destinados mayormente a la población obrera. De esta manera los loteadores se vieron

<sup>24</sup> Las reformas posteriores fueron la Ley 10.653/ 88 y la Ley 10.764/ 89.



obligados a vender lotes en condiciones de habitabilidad<sup>25</sup>, con servicios básicos (agua corriente, cloacas, pavimentos, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público, desagües pluviales, apertura de calles) y subdivididos en medidas no menores de 300 m<sup>2</sup>, con 12 m de frente.

En función del Artículo 10°, el Decreto Ley establece que los municipios también debían cumplir con la homologación de su territorio: *“Las áreas, subáreas, zonas y espacios urbanos, deberán delimitarse según usos y densidades habitacionales correspondientes, en función de la infraestructura de servicios, entre otras requisitorias de la presente Ley. Uso y ocupación del suelo”*. El DL 8912/77 en el Artículo 27 expresa que *“para su afectación actual o futura a toda zona deberá asignarse un uso o usos determinados...”* y establece que para las zonas del área urbana, así como en las residenciales extraurbanas, industriales y de usos específicos del área complementaria y rural, se deberán fijar restricciones y condicionamientos, de acuerdo a: a) Tipo de uso del suelo; b). Extensión de ocupación del suelo (F.O.S.); c) Intensidad de ocupación del suelo (F.O.T.) y densidad; d) Subdivisión del suelo y e) Infraestructura y equipamiento comunitario.

---

<sup>25</sup> La Ley provincial 6254/60 prohíbe realizar fraccionamientos por debajo de cota mínima de piso de 3,75 msnm IGN (Instituto Geográfico Nacional)

### 2.2.1.1 Responsabilidad de los Municipios en el Ordenamiento Territorial

El DL 8912/77 deja en claro en su Art. 70° que “*la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y (que) será obligatorio para cada partido o instrumento sectorial*”. Para ello indica en el Art. 74° que “*Los municipios contarán, dentro de la oficina de planeamiento, con un sector de planeamiento físico que tendrá a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido*”. En el Art. 75° se indica que “*el proceso de planeamiento se instrumentará mediante la elaboración de etapas sucesivas: 1. Delimitación preliminar de áreas. 2. Zonificación según usos. 3. Planes de ordenamiento municipal. 4. Planes particularizados*”.

Las etapas del proceso de planeamiento son las siguientes<sup>26</sup>:

Artículo 77°.- *Se entiende por **delimitación preliminar de áreas** al instrumento técnico-jurídico de carácter preventivo que tiene como objetivo reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas y rurales y eventualmente zonas de usos específicos. Permitirá dar en el corto plazo el marco de referencia para encauzar y controlar los cambios de uso, pudiendo establecer lineamientos generales sobre ocupación y subdivisión del suelo.*

Artículo 78°.- *Se entiende por **zonificación según usos** al instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas.*

Artículo 79°.- ***La zonificación según usos** podrá realizarse por etapas preestablecidas, una vez producido el esquema de estructuración general, pudiendo incluir la prioridad de sectores o distritos para la provisión de infraestructura, servicios y equipamiento básicos como elemento indicativo para las inversiones públicas y privadas.*

Artículo 80°.- ***El plan de ordenamiento** organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado. Fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas.*

Artículo 81°.- *Los planes de ordenamiento podrán tener escala intermunicipal cuando así se determine a nivel provincial o por iniciativa municipal, abarcando las jurisdicciones de aquellos partidos que teniendo límites comunes y problemas afines deban adoptar soluciones integradas. Las mismas se concentrarán de acuerdo con los mecanismos técnico-administrativos que se establezcan a nivel provincial y comunal.*

---

<sup>26</sup> Se considera pertinente transcribir los Artículos 77° al 82°, dada su importancia para el trabajo de investigación.

Artículo 82°.- *Se entiende por **plan particularizado** al instrumento técnico-jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos, pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos.*

### 2.2.1.2. Análisis de la Ley 8912/77

El Instituto de Estudios y Gestión Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (en adelante I-CAPBA) <sup>27</sup> señala como aspectos positivos del Decreto Ley 8912/77 que “como marco de referencia y norma prescriptiva, obligó a muchos municipios bonaerenses a introducir o valorizar el planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano, aunque con notables diferencias en cuanto a la importancia del mismo dentro de las estructuras institucionales locales” (I-CAPBA 2001: 2). Asimismo el I-CAPBA remarca que permitió a los municipios realizar zonificaciones preventivas y según usos. Esto hizo posible establecer cierto orden urbano y lograr cierto freno sobre la especulación inmobiliaria. Por último, el I-CAPBA (2001: 3) rescata la mención a la "participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial" aunque no se haya llevado a la práctica. Otro aspecto a destacar es la posibilidad de encarar planes ínter jurisdiccionales que establece el Art. N° 81. Este artículo considera las interacciones entre municipios vecinos y abre perspectivas, especialmente en el AMBA, de regionalizar normativas e intervenciones para ámbitos y problemáticas urbanas que exceden las posibilidades de tratamiento por un sólo municipio. Sobre todo en temas de control y saneamiento ambiental, tránsito y transporte de cargas y pasajeros, y tratamiento de grandes ejes circulatorios, entre otros.

Desde el punto de vista tributario, el fraccionamiento de la tierra y los usos asignados a la misma implicaron para la provincia y los municipios una clarificación en el cobro de impuestos y tasas de acuerdo a la valorización de cada zona. Esto es así puesto que no tributa de manera similar una fracción rural que la misma superficie con uso de “barrio cerrado”<sup>28</sup>.

Como aspectos negativos del Decreto-ley 8912/77, el I-CAPBA (2001) menciona que carece de los instrumentos preliminares y / o complementarios (económicos, de gestión, monitoreo, participación) para cumplimentar sus objetivos generales, y que los organismos encargados del control, la planificación y la gestión territorial se encuentran dispersos y con marcadas falencias o superposiciones de objetivo. En consecuencia como señala Ríos (2017: 14) hasta el año 2017 “el estado del proceso de planeamiento a nivel municipal, en el marco del Decreto Ley N° 8912/77, demuestra que el avance hacia procesos planificados es mínimo encontrándose la mayor parte en las instancias iniciales” En efecto, son muy pocos los municipios que han logrado cumplir con las cuatro etapas del proceso de planeamiento que señala el DL 8912/77.

<sup>27</sup> Informe Final del “Seminario de Ordenamiento y Gestión del Territorio” sobre el DL 8912/77, realizado en mayo de 2001 en la Cámara de Diputados bonaerense.

<sup>28</sup> También los municipios prevén, mediante el Decreto N° 6769/58 -Ley Orgánica de las Municipalidades –la percepción de Tasas en función de los usos en el territorio, superficies construida en distintas categorías (Derechos de Construcción, Tasa de Subdivisión, etc.)

Asimismo el punto más importante que señala el informe del I-CAPBA (2001) es la primacía que la autoridad provincial sustenta en la jerarquización del proceso de planeamiento. Por un lado, se delega esa potestad en el Art. 70 pero luego se reestablece en el Art. 83° que dice: *“las Ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento podrán sancionarse una vez que dichas etapas fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo, el que tomará intervención, previo dictamen de los Organismos Provinciales competentes”*. En definitiva, el Art. 83° contradice la delegación de funciones a los municipios en la planificación territorial.

Por otra parte, el informe del I-CAPBA (2001) plantea que la categorización del territorio provincial en áreas rurales y urbanas, con algunos matices intermedios, desconoce las particularidades regionales y la existencia de situaciones tan diversas como municipios totalmente urbanizados con altísima densidad hasta aquellos de población casi totalmente rural. Esto redundaría en indicadores urbanísticos rígidos con pocas posibilidades de encuadrar a la totalidad del territorio.

Por último, a los fines de la presente investigación, es importante destacar que el DL 8912/77 le otorga especial abordaje a una forma específica de desarrollo urbano que son los “clubes de campo”, estableciendo excepciones para soslayar los parámetros que la propia norma exige para el resto de la producción urbana. Además la Ley no hace referencia a la producción del suelo para la vivienda social en cualquiera de sus formas. Tal es así que las medidas mínimas de parcela resultan poco adecuadas a las necesidades de la urbanización popular y alienta la dispersión territorial.

### **2.2.2 Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana**

La Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, bajo la gestión del Gobernador Felipe Solá (2002-2007) elaboró “los Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana”. Este proyecto consistió en un estudio de diagnóstico que detectó doce cuestiones relevantes como antecedentes para la elaboración de políticas metropolitanas y la presentación de los escenarios alternativos.

Las doce temáticas fueron: 1- Futuro del Puerto, 2: Restricción Energética, 3: Conformación de estructura vial, 4: Configuración del espacio industrial, 5: Estructuración del Sistema de Centros, 6: Estructuración del Sistema de Transportes, 7: Expansión de la Red Sanitaria, 8: Afrontar cambios en los patrones de crecimiento de la aglomeración, 9: Manejo de Cuencas, 10: Tratamiento de Residuos, 11: Provisión de Áreas Verdes y 12: Protección del borde periurbano. En este último punto se consideró al área periurbana como un territorio remanente en el que se localizan las actividades segregadas por la ciudad y como un sector clave que contribuye al balance ambiental de la ciudad.

Finalmente, debido al cambio de gobierno provincial en 2007, este proyecto no pudo prosperar y no quedó plasmado en la legislación. Lo mismo sucedió con los aportes que el gobierno provincial había realizado al Plan Estratégico Territorial <sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> En junio de 2007 se firmó un convenio entre la Municipalidad de Escobar y la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial para que este organismo le brindara ayuda y asesoramiento técnico. (El Escobar que Queremos 2008)

### 2.2.3. La ley de Acceso Justo al Hábitat

La Ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat fue sancionada en 2012 y promulgada en 2013. La Ley plantea la complejidad integral del hábitat en la provincia de Buenos Aires, y aporta herramientas para desalentar la especulación de la tierra<sup>30</sup>. El objetivo de la Ley consistió en abordar integralmente la complejidad del problema habitacional, ampliando el objeto de la acción estatal a la diversidad del déficit habitacional existente y a las causas que lo originan. En efecto promueve la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y la regularización de barrios informales, generando instrumentos que permitieran reducir las acciones especulativas hacia la valorización del suelo. Esto se enmarca en la promoción del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, dando prioridad a los sectores con pobreza crítica y necesidades especiales.

Los principios rectores de la Ley son el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. El primero de ellos implica garantizar el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a éstos como el derecho a un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas y usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado. La función social de la propiedad<sup>31</sup> significa reconocer que ningún derecho es absoluto, por lo cual se establecen limitaciones al derecho de propiedad siendo una de ellas, limitar la especulación que genera un perjuicio al conjunto de la sociedad. Para su implementación este principio establece instrumentos regulatorios del mercado de suelo que permitan conciliar los intereses particulares del propietario con los de la sociedad. La gestión democrática de la ciudad se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda. Por último, el reparto equitativo de cargas y beneficios generados por el proceso de urbanización, implica evitar las desigualdades que fomenten la concentración del suelo, y también regular las externalidades negativas que genera la urbanización como los efectos sobre el ambiente. “La tierra en general se valoriza por la acción estatal y no del propietario y, consecuentemente, el Estado está obligado a recuperar parte de ese incremento para la sociedad a fin de contar con recursos extra presupuestarios que sirvan para financiar, entre otras cosas, la creación de bancos de tierras”<sup>32</sup>.

Los principios rectores de la Ley 14.449 generaron un amplio rechazo entre inversores y desarrolladores inmobiliarios, en particular en lo que refiere a la limitación de la especulación y al reparto equitativo de cargas y beneficios. Como señala Reese (2012) uno de los impulsores de la Ley 14.449, el reparto equitativo de cargas y beneficios generados por el proceso de urbanización implica también “limitar el

<sup>30</sup> El Proyecto de Ley fue impulsado por un conjunto de organizaciones que trabajan en la temática del hábitat desde 2004 como el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA), Sagrada Familia, y Habitar Argentina, entre otras, con el apoyo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Carrasco 2012).

<sup>31</sup> La función social de la propiedad estaba contemplada en la Constitución Nacional de 1949, que fue abolida en 1955.

<sup>32</sup> Fundamentos de la Ley 14.449.

enriquecimiento sin justa causa, porque el enriquecimiento que es producido por el conjunto de la sociedad tiene que volver a ella”<sup>33</sup>.

Para su financiamiento la Ley 14.449 prevé la conformación de un Fondo Fiduciario Público llamado “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat” que se integra con recursos que asigna el Gobierno provincial, recursos de planes nacionales y establece una contribución adicional sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a predios baldíos. Una de las fuentes de financiamiento es la contribución que deben realizar grandes emprendimientos como urbanizaciones cerradas; cementerios privados y centros comerciales, que ocupen predios de más de 5.000 m<sup>2</sup>., los que tienen que ceder el 10% de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable<sup>34</sup>.

Como indica Bustos (2016: 12) “la mayoría de las herramientas que pone a disposición la Ley son de aplicación municipal, es decir, que requieren que los Estados Locales dicten normativas específicas para hacerlas operativas”. Por otro lado, la Ley 14.449 crea instrumentos que habilitan a los municipios a recuperar parte de la valorización inmobiliaria que se genera mediante la inversión pública o decisiones administrativas, tales como construcción de infraestructura o cambios en la normativa que hacen más rentable el uso de los inmuebles como cambios de zonificación, cambios de indicadores urbanísticos, aprobación de grandes desarrollos inmobiliarios. “Dicha recuperación implica que los propietarios de inmuebles que se vean beneficiados por la acción del Estado, a través de un mayor valor de sus propiedades, deban devolver parte de esa valorización pagando con dinero, con parte del inmueble en cuestión, o con suelo urbanizable en otra localización” (Bustos 2016: 12).

#### 2.2.4. Otras leyes provinciales relacionadas al Ordenamiento Territorial

A propósito de los objetivos de investigación del presente trabajo, se consideran otras leyes provinciales relacionadas con cuestiones ambientales y de Ordenamiento Territorial que inciden en la planificación. Las mismas se detallan en el Cuadro N° 3.

#### **Cuadro N° 3: Leyes provinciales en materia ambiental, gestión del agua y Ordenamiento Territorial**

Ley Provincial	Características
Ley 11.723- Protección del	En ella se exige la presentación de una

<sup>33</sup> Reese, Eduardo. Panel “Perspectivas desde el hábitat” en las VI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales- Facultad de Ciencias Sociales de la UBA-26 de Octubre de 2012.

<sup>34</sup> Asimismo, la Ley prevé la creación de un consorcio urbanístico que será el responsable de la ejecución de los proyectos de urbanización y en el que participará tanto el Estado como actores privados, ya sean personas físicas o jurídicas. Asimismo se contempla la creación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, como órgano de consulta y asesoramiento de las políticas y programas. También se contempla la participación social de los ciudadanos y de las organizaciones en las distintas instancias de la gestión del hábitat y se le da un especial reconocimiento a toda forma de organización de autogestión de los propios beneficiarios de esta ley. (Carrasco 2012).

Ambiente y los Recursos Naturales.	Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a «todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la provincia de Buenos aires y/o sus recursos naturales » (art. 10). De acuerdo a la categoría en que encuadre el caso, las EIA se tramitan a nivel provincial o municipal
Ley 6.253	Regula la protección de los cursos de agua y establece «Zonas de conservación de los desagües naturales » y restricciones para su mantenimiento (prohíbe variar el uso actual de la tierra).
Ley 6.254	Prohíbe los fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbano por debajo de la cota 3.75 IGM o por debajo de la cota inundable.
Ley 10.128	Establece que en el ordenamiento de cada Municipio se discriminará el uso de la tierra en usos urbanos, rurales y específicos.

Fuente: elaboración propia

### **2.3.1. Los desafíos institucionales de los municipios en la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Antes de introducirnos en el análisis del marco normativo del Ordenamiento Territorial del Municipio de Escobar, resulta importante considerar aspectos institucionales que condicionan el accionar de los Municipios en la Provincia de Buenos Aires y, en particular, en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Estos condicionamientos están relacionados a las debilidades institucionales, la autonomía municipal restringida, la coexistencia de cuatro niveles estatales en la RMBA y al rol que juega la lógica de la acumulación política en la gestión pública local.

#### **2.3.1.1. Nuevas responsabilidades de gestión de los municipios**

En la década de 1990, en un contexto de reforma del Estado y ajuste fiscal, la esfera local de gobierno (municipios, departamentos, comunas) tomó mayor protagonismo en nuestro país. Una de las políticas implementadas, la descentralización de funciones de la Nación a las Provincias, provocó el traspaso de competencias a los niveles menores sin el correspondiente presupuesto y capacidad técnica, lo que supuso una delegación del ajuste “hacia abajo”. En una situación de fragmentación y exclusión social, los municipios se enfrentaron a la urgencia de generar respuestas a nuevas y mayores necesidades sociales con una organización administrativa tradicional que no estaba preparada para ello y sin los recursos correspondientes. Asimismo, las demandas de la población se volcaban cada vez más hacia la instancia local (Arroyo 1997; García Delgado, 1997; Madoery 2001). “El incremento de los niveles de desempleo y pobreza a partir de la mitad de la década de los noventa, generó también mayores demandas sobre los gobiernos locales para desarrollar políticas sociales que amortiguaran los efectos de la crisis”<sup>35</sup> (Carmona 2012: 75)

De ser una administración básica encargada sólo del ABL (alumbrado, barrido y limpieza), de obras públicas menores y de la higiene urbana, la recolección de residuos y el mantenimiento de calles y caminos, los municipios tuvieron que asumir, de hecho, nuevas responsabilidades de gestión. Al comienzo la respuesta de éstos estuvo orientada a sobrellevar la crisis y afrontar situaciones de emergencia y más tarde se fueron adoptando nuevas tareas de gestión y una intervención más planificada. Es así que surgen nuevos roles como promotores del desarrollo local y facilitadores de oportunidades, asumiendo funciones de desarrollo social, educación y salud, desarrollo sustentable y planificación territorial, regulación, seguridad, entre otras.

Si bien por un lado, se produjo una suerte de revitalización de la esfera local, por otro, el municipio fue también un punto de condensación de la fragmentación social, de la crisis de las mediaciones y de la falta de recursos (García Delgado 1998: 74). Incluso la mayoría de los gobiernos locales del conurbano bonaerense presentan debilidades institucionales y administrativas, y aparatos estatales con un desarrollo inadecuado para los desafíos que deben enfrentar. Existe un limitado grado de modernización y profesionalización de los recursos humanos, una tendencia hacia el modelo

---

<sup>35</sup> “Durante la década de los noventa y hasta 2002 aproximadamente, la mitad de los recursos municipales se aplicaban al gasto social y casi la otra mitad, eran gastos de funcionamiento” (Carmona 75)



administrativista burocrático, escasa planificación y predominio de procedimientos rutinizados que conviven con circuitos administrativos informales.

### 2.3.1.2. La autonomía municipal

En contradicción a lo que dispone la Constitución Nacional en su artículo 23<sup>36</sup>, algunas provincias como Buenos Aires, no reconocen aún la autonomía municipal. El mencionado Artículo dice: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Sin embargo, los municipios de la Provincia de Buenos Aires no son autónomos, están regidos por el Decreto Ley 6769 del año 1.958, la Ley Orgánica de las Municipalidades, que determina las atribuciones constitucionales, administrativas y fiscales de todos los estados locales de la provincia. Es decir, dependen de una ley orgánica establecida por legislatura provincial y no dictan leyes sino Ordenanzas.

Los municipios de la Provincia de Buenos Aires dependen de una ley orgánica establecida por legislatura provincial, no se autoconstituyen, ni normativa ni históricamente, es el gobierno provincial el que les da origen, aún cuando la Constitución Nacional proclame su autonomía (Camou 2001)

De esta manera, “los gobiernos locales bonaerenses no gozan plenamente de ninguna de las formas de autonomía, y solo acceden plenamente a la autonomía política, es decir, a la elección directa de las autoridades locales” (Bennardis 2004.) Bennardis (2004) señala que en la Provincia de Buenos Aires la autonomía municipal es restringida, dado que reconoce, únicamente, dos de las cuatro facetas: la política y, parcialmente, la autonomía administrativo funcional, ya que el marco normativo establece ambigüedades, interferencias y controles que coartan las potestades de organización interna. Además se niega la autonomía institucional, relativa al poder constituyente, ya que la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia contiene un conjunto de prescripciones que condicionan institucionalmente al municipio. “En términos normativos y financieros, la distribución de atribuciones tributarias y financieras vigente restringe la autonomía económica financiera, y el sistema fiscal pone límites a la capacidad recaudatoria del nivel local, priorizando el nivel provincial” (Rofman 2010: 20). “La ausencia de responsabilidades impositivas por parte de los niveles municipales y el incumplimiento de los requisitos básicos para la descentralización -- en particular los referidos a la independencia de la administración central -- dan cuenta de la debilidad institucional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires” (Camou et al. 2007: 3). En síntesis, el sistema institucional argentino le otorga una mayor primacía a los gobiernos provinciales en detrimento de los municipios. (Carmona 2012: 74).

Además de lo señalado anteriormente, en el nivel de la participación en la elección de legisladores provinciales, los municipios del Gran Buenos Aires enfrentan una situación de “desigualdad electoral” en relación con los partidos del interior de la provincia, puesto que están subrepresentados en esa distribución (Pérez 2001). Por otro

---

<sup>36</sup> A partir de la reforma constitucional de 1994. Cinco en total son las Provincias que no promueven la autonomía municipal. Además de Buenos Aires se suman Entre Ríos, Santa Fe (está en debate), Mendoza y Tucumán. La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material

lado, la coparticipación provincial, que es un mecanismo de redistribución de los ingresos fiscales provinciales y una de las fuentes de ingresos de los municipios, asigna proporcionalmente menos recursos por habitante a los municipios del Conurbano Bonaerense que a los del resto de la provincia (López Accotto et al. 2010).

### **2.3.1.3. Los municipios en la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>37</sup>**

Las dificultades que presentan los municipios más arriba señaladas, se agudizan aún más en las ciudades metropolitanas. El Partido de Escobar forma parte de la RMBA, que es un conglomerado político que contiene varias unidades políticas de gobierno (Pírez 2008), con una compleja estructura político-institucional. La unidad urbana “real” —es decir, la aglomeración urbana, con su población, sus actividades y sus soportes— no constituye la base de una instancia de gobierno unificada, sino que su territorio está formalmente gobernado, en el nivel local, por una pluralidad de estados municipales (Rofman 2010:14). Por lo tanto, coexisten cuatro niveles estatales con competencia sobre la Región: el Gobierno Federal, el Gobierno Provincial de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene un estatus particular, semejante a otro gobierno provincial (Pírez 2006).

La confluencia de tantas unidades de gobierno sobre el mismo territorio implica una situación de debilidad institucional, puesto que la “ciudad funcional o real” no cuenta con una instancia de gobierno articulada territorialmente que pueda atender de manera integrada las problemáticas metropolitanas (Pírez 2006). Se genera una tensión entre la escala del desarrollo estructural de la RMBA, que funciona a escala metropolitana, y la estructura político-administrativa estatal existente, multijurisdiccional y fragmentada (Badía y Pereyra 2003).

Las demandas regionales y los procesos políticos, de mercado y territoriales/ ambientales que operan en escala metropolitana —como el mercado inmobiliario, de transporte, de servicios públicos, etc.— son abordadas en la práctica por intervenciones públicas fragmentadas, formuladas y ejecutadas por agencias de distintos niveles gubernamentales, donde las decisiones quedan sujetas a los gobiernos municipales y sobre todo, a la Provincia de Buenos Aires.

### **2.3.1.4. El rol de la acumulación política**

Otro aspecto institucional a considerar que contribuye a las deficiencias en los aparatos estatales de los municipios radica, para varios analistas, en el papel que juega la lógica de la acumulación política territorial como instrumento principal en la construcción de la legitimidad del gobierno y el acceso a los recursos necesarios para asegurar esa gobernabilidad (Rofman 2010).

La intervención de los municipios en el territorio resulta fuertemente condicionada por los requerimientos de la acumulación política, por lo tanto la gestión pública queda supeditada a las necesidades de aquella. La formulación e implementación de las políticas estatales, tanto en su aspecto organizativo como

---

<sup>37</sup> Este tema se retomará en el Capítulo V: Conclusiones

sustantivo, queda atravesada por las necesidades del control político del territorio, así como de la reproducción de los sistemas de actores políticos correspondiente.

La preponderancia que ocupa la acumulación política en la intervención pública local, contribuye también a las debilidades institucionales que presentan los gobiernos municipales ya que bajo este esquema se tiende a fortalecer la autonomía de las redes políticas por sobre los procedimientos burocráticos o técnicos (Badía et al. 2008). Asimismo, la fragmentación de las políticas públicas es considerada, también, una consecuencia del condicionamiento que ejerce la lógica de la acumulación política territorial sobre el diseño de la intervención estatal, que lleva a privilegiar la competencia por sobre la articulación. Incluso cabe considerar que “en algunos procesos, las redes políticas construidas entre Estado local y actores territoriales sustituyen a la estructura de gestión municipal, y se convierten en un importante instrumento de acumulación política para los gobiernos locales, base de su capacidad de negociación en los circuitos gubernamentales superiores” (Rofman 2010: 21).

Como conclusión, los municipios presentan mayores demandas sociales y necesitan mejorar su nivel de intervención en distintos ámbitos de la gestión pública. Sin embargo cuentan con importantes debilidades institucionales, restricciones a sus márgenes de acción por la falta de autonomía y enormes dificultades a la hora de intervenir en los procesos de alcance metropolitano. Asimismo los municipios están inmersos en una lógica de acumulación política que atenta contra la posibilidad de diseñar e implementar políticas públicas eficientes y de calidad. Todas las situaciones institucionales señaladas tienen importantes implicancias en el territorio<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Se analizarán con mayor detalle en el Cap. V: Conclusiones.

### 2.3.2. El proceso histórico del Ordenamiento Territorial del Partido de Escobar

#### 2.3.2.1. Inicios de la planificación territorial en Escobar

La planificación territorial en el Partido de Escobar comienza en el año 1979 con la delimitación de áreas, exigencia contemplada en el DL 8912/77. Por medio de la Ordenanza 411/79 (en adelante O-411/79) se dividió al Partido de Escobar en: Áreas Urbanas, Sub-Área Urbanizada y Semiurbanizada, Áreas Complementarias, Áreas Rurales, Zonas Residenciales Extraurbanas y Zonas de Recuperación<sup>39</sup>.

A partir de la O-411/79, se aprobaron numerosas ordenanzas que fueron modificaciones o ampliaciones de aquella, de carácter parcial. La gran mayoría tuvo como objetivo ampliar el área urbana desafectando áreas rurales y/o complementarias. Como se puede ver en el Cuadro N°4 se destaca especialmente la desafectación de áreas Complementarias y Rurales para ser afectadas a Urbanizaciones Especiales y Zona de Club de Campo, encontrándose muchas ordenanzas con ese único fin, y en segundo lugar para Uso industrial y Comercial<sup>40</sup>.

#### Cuadro N° 4 -Ordenanzas y Decretos sobre Zonificación según Usos del Partido de Escobar entre 1979 y 2007<sup>41</sup>

Ordenanza	Decreto provincial	Contenido
411/1979:		Delimitación de Áreas
439/1980		Ampliación Ordenanza 411/79
671/1982		Crea Urbanización Especial N° 1. Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI)- Circ. IX, Sección Rural 1616a, 1617a, 1618a, 1619a, 1619b, 1603c, 1603b, 1613b.
666/1982	4280/1998	Por el art 1° desafecta del Área Urbana, Subárea Semiurbanizada las parcelas citadas que pasan a integrar el área Rural. Por el art 2° desafectan las parcelas mencionadas que pasan a integrar el área Rural. Por el art 3° designa las parcelas citadas como Zona Club de Campo. Por el art 4° se designa la Zona Exclusiva (I1) .Por el art 5° se designa la Zona Industrial I2.Por el art 6° se designa la Zona Industrial I3 y por el artículo 7° se fijan indicadores para las Zonas Residencial Extraurbanas.
697/1982	4280/1998	Modifica la Ordenanza 666/82 (artículos 2° a 7°)
727/1983		Establece la Delimitación de áreas para la zona del Delta
725/1983:	1829/1983	Club de Campo en la Circ XI, Secc Rural , parc 2607 y 2608

<sup>39</sup> El Decreto Ley provincial 10.128/83 establece que en el ordenamiento de cada Municipio se discriminará el uso de la tierra en usos urbanos, rurales y específicos. Se considerarán usos urbanos a los relacionados principalmente con la residencia, el esparcimiento, las actividades terciarias y las secundarias compatibles. Se considerarán usos rurales a los relacionados básicamente con la producción agropecuaria, forestal y minera. Se considerarán usos específicos a los vinculados con las actividades secundarias, el transporte, las comunicaciones, la energía, la defensa y seguridad, etc., que se desarrollan en zonas o sectores destinados a los mismos en forma exclusiva o en los que resultan absolutamente preponderantes.

<sup>40</sup> Se destaca por su excepcionalidad la Ordenanza 671/82 que crea el Barrio FO.NA.VI en la Localidad de Garín.

<sup>41</sup> En algunas Ordenanzas no se pudo hallar el Decreto provincial de validación, aunque todas estuvieron o están en ejercicio. El resto de las Ordenanzas serán tratadas en los siguientes apartados.

269/1986	4386/1986	Crea Zona Residencial Extraurbana en la parcela 1550b de la Circ. IX - Secc. E
319/1987	7529/1987	Ampliación área urbana zona Urbanización Especial N° 6 Circ XII, Secc B Parc 3291c
422/1988		Crea Zona de Urbanización Especial N° 8 a la Parcela 1, de la Fracción 3, Sección P, Circunscripción IX, de la localidad de Ingeniero Maschwitz.
1694/1989		Crea Zona de Urbanización Especial N° 3
1136/1991	1995/1991	Ampliación del Área Urbana de Garín. Crea Urbanización Especial 7 (Circ IX Parc 3531, 3532, 3533 y 3534)
1105/1991	1988/1991	Club de campo (Circ XII, Secc R Parcela 2968A)
1582/1994	3608/1995	Ampliación Área Urbana de la localidad de Maquinista Savio. Crea Zona Urbanización Especial N° 9 (Circ IX, Secc N, Frac I y II)
1733/1994	4428/1995	Subdivisión Zona Industrial
1720/1994	1041/2000	Desafecta del Área Complementaria y afecta a Semiurbanizada la Parc 2942 M, Circ XI
2573/1997	1144/1999	Pasa a zona semiurbanizada la Circ XII, Parc 3338f
2892/1998		Desafecta del Área Complementaria a la parcela 2584 de la Circ. XI, Secc. R. Artículo 2° y la declara Zona de Urbanización Especial N° 3, pasando a integrar el Área Urbana del Núcleo de Escobar.
2851/1998	1516/2000	Afecta a Zona Residencial Extraurbana la: Circ IX, Secc R, Parc 1543a, 1544a 1545 en Garín
2645/1998	2763/2005	Establece como barrio 'El Cazador' a la zona delimitada por el artículo 1°; Circ XII, Secc D, Qta 1 a 123 y las fracciones I, II, III y IV; Circ XII, Secc V, Mz 2 a 7, 32 a 37, 62 a 67 con excepción de las qtas 38 a 48 de la Circ XII. Deroga la Ordenanza 171/85.
2743/1998	1143/1999	Afecta a Zona Residencial Extraurbana la: Circ IX, Parcela 1611B
2852/1998	2042/1999	Ordenanza 2852/98: Modifica delimitación de áreas en Garín Circ IX, Secc E, Frac I y II.
3170/2000		Desafecta del Área Urbana del pueblo de Loma Verde a las Quintas 16 y 19 de la Circunscripción XI, Sección F y las incorpora al Área Complementaria. Afecta a Zona Residencial Extraurbana, dentro del Área Complementaria del pueblo de Loma Verde a las parcelas de la Circ. XI, Sección Rural, Parcelas 2700, 2701, 2702, 2703 y la Circ. XI, Sección F, Quintas 16 y 19. Emprendimiento EL NUEVO AROMO S.A.
3073/2000	2891/2000	Afecta al Área Complementaria (Parc 2927d, 2927e, 2946 y 2947).
3221/2000	2146/2001	Modifica el art 1° de la Ordenanza afectada a Zona Residencial Extraurbana dentro del área Complementaria los predios de la Circ IX, secc Rural, Fracc I, parc 1a; circ IX, secc Rural, Fracción II, parc 1 a y, circ IX, secc Rural, parc 1584 b, h, n, p y r de la localidad de Garín.
3125/2000	109/2001	Amplía Área Urbana, Semiurbanizada Circ XII, Secc M, Parc 3098a, 3098b, 3099a, 3099b.

3167/2000	2146/2001	Afecta dentro del Area Complementaria a la Zona Residencial E las parcelas mencionadas en el art 1°.
3254/2001	3026/2001	Amplía área urbana Circ XII, Secc N, Mza 48, 39y y 30
3263/2001	1347/2002	Enmienda Ord 411/79
3329/2001	1225/2003	Incorporación de zona club de campo dentro del área complementaria
3499/2002	2763/2005	Modifica la Ordenanza 2645/98: art 2 (para las parcelas de la Circ XII, Secc D comprendidas las qtas 1 a 37 y 49 a 123 incluyendo fracciones 1 a 3.
3673/2003	1262/2004	Incorpora en el artículo 6° inc b de la Ordenanza 411/79 las quintas 58, 69 y 70 de la circ IX secc N (Zona Residencial Extraurbana) Deroga Ordenanza 3481/02
4019/2005	2291/2006	Propicia establecer normas tendientes al ordenamiento urbano como la preservación de las características paisajísticas, arquitectónicas y ecológicas de la Zona Residencial ubicada a ambos lados de la ruta 26 en distintos barrios de las localidades de Maquinista Savio, Ing Maswichtz y otros aledaños sin nombre.
4050/2005	2757/2007	Desafecta del Uso Residencial Extraurbano, dentro del área Complementaria la Circ IV, Secc H, qtas 6 y 7 de la localidad de Maschwitz que se afectan a Uso Comercial de Ruta dentro del área Complementaria.
4211/2006	1147/2007	Incorpora las parcelas de la Circ IX, Secc A, Mz 1, 9, 17, 2a, 2b, 3 y Circ IX, Secc H, Mz 6, 7, 10, 11 y 12 a la Zona Industrial Mixta dentro del área Urbana Subárea Semiurbanizada de la localidad de Garín.

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RU.U.PA) Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial- Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires y las Ordenanzas suministradas por el Honorable Concejo Deliberante de Escobar.

De todas las Ordenanzas sobre Zonificación según Usos posteriores a la N° 411/79, hay tres Ordenanzas que se destacan por la magnitud de su alcance normativo. La primera de ellas es la Ordenanza 727/83 (en adelante O-727/83) que establece la delimitación de las áreas para el sector del Delta<sup>42</sup>; la segunda es la Ordenanza 2645/98 que establece como barrio a “El Cazador” y la tercera es la Ordenanza 4019/05 que establece parámetros paisajísticos, arquitectónicos y ecológicos para la Zona Residencial ubicada a ambos lados de la Ruta Provincial N° 26 en distintos barrios de las Localidades de Maquinista Savio, Ingeniero Maschwitz y otros aledaños.

De acuerdo a las etapas del proceso de planeamiento que deben cumplir los municipios según el DL 8912/77: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos y plan de ordenamiento, el Partido de Escobar hasta el año 2009 sólo había llevado adelante la primera etapa y durante 30 años estuvo pendiente la aprobación de un Plan de Ordenamiento. Este vacío normativo fue expuesto en numerosas oportunidades como

<sup>42</sup> Se tratará con detalle más adelante en: “2.3.3. El tratamiento de las tierras de uso agropecuario, los valles de inundación y los humedales en las Ordenanzas de Zonificación entre 1959 y 2018”.

un problema urgente a resolver. La organización “El Escobar Que Queremos”<sup>43</sup> en 2008, planteaba la necesidad de “Instaurar un Plan Maestro de Desarrollo Urbano Territorial que sienta las bases para un crecimiento ordenado y sustentable de nuestro Partido y promover el urgente dictado de una normativa compilada que regule el crecimiento de Escobar. Esto es un Código de Zonificación y Edificación que reemplace la dispersa normativa local vigente” (El Escobar que Queremos 2008: 2). En efecto, contar con un Plan de Ordenamiento surgía como una imperiosa necesidad ante el avance de la urbanización en Escobar y la ausencia de una zonificación para el distrito. Por la desorganización de las distintas reglamentaciones existentes que surgieron en el período 1979-2009 y para evitar los tratamientos particularizados de cambio de uso del suelo al Concejo Deliberante, lo que implicaba otorgar excepciones o modificaciones a las Ordenanzas anteriores para adecuar las normativas a cada solicitud.

### **2.3.2.2. El Plan de Zonificación del convenio entre la Facultad de Arquitectura-Universidad de Buenos Aires y el Municipio de Escobar**

En el año 1998, bajo la gestión del Intendente Interino Jorge Landau<sup>44</sup>, se firmó un convenio entre la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (en adelante UBA) y el Municipio de Escobar a los fines de elaborar un Plan de Zonificación para el Partido de Escobar. El documento se tituló “Memoria Urbanística, fundamento del nuevo Plan de Zonificación del Partido realizado en el marco del convenio entre la Facultad de Arquitectura y Urbanismo- UBA y el Municipio de Escobar” (en adelante Plan de Zonificación de 1998).

De acuerdo al vacío normativo existente, el Plan se proponía “eliminar los tratamientos particularizados y definir el perfil de un partido para adecuar las decisiones tanto políticas como del mercado pero ambas encuadradas dentro de un marco normativo general protector de los intereses de la comunidad toda”<sup>45</sup> y agregaba que “el valor esencial de un Plan de Zonificación es el sostén legal a las modificaciones de la normativa existente de uso del suelo, previendo el impacto físico de las futuras construcciones en el territorio en la consolidación del espacio público”<sup>46</sup>.

El Plan tenía como objetivos “garantizar la preservación de aspectos esenciales de Escobar: la limitación de la mancha urbana, la consolidación y protección de los centros históricos, una respuesta ordenada y controlada a la inserción de nuevas actividades de gran porte junto a la Autopista del Sol, y la preservación de su paisaje rural”<sup>47</sup>. Se establecían indicadores urbanísticos y se proponía generar una serie de instrumentos legales para darle institucionalidad al nuevo Plan de Zonificación. Se

<sup>43</sup> Postulados planteados en las “Primeras Jornadas de Intercambio para el Desarrollo Local en materia de Urbanismo, Medio Ambiente, Desarrollo Social y Desarrollo Económico”- 31 de agosto y 1 de Septiembre de 2007. “El Escobar que Queremos” fue una organización social integrada por vecinos e instituciones locales que se proponía realizar aportes para promover el desarrollo de Escobar ante el crecimiento urbanístico. Funcionó activamente entre 2005 y 2012.

<sup>44</sup> El Intendente electo Luis Abelardo Patti (1995-2003) se encontraba de licencia por estar ejerciendo otras funciones en la Presidencia de la Nación.

<sup>45</sup> Plan de Zonificación de 1998. Pág. 10.

<sup>46</sup> Ídem. Pág. 10

<sup>47</sup> Plan de Zonificación de 1998. Pág. 11.

planteaba promulgar una Ordenanza de Zonificación de Uso del Suelo, un Código de Planeamiento Urbano, un Código de Protección Ambiental, un Código de Construcción, un Plan de Forestación Urbano y Rural y un Plan de Reordenamiento de circulaciones, estacionamiento y rediseño de veredas.

En este Plan de Zonificación se destaca el interés por brindar un encuadre formal a las nuevas inversiones que estaban llegando para la construcción de un hipermercado con centro comercial en la Av. 25 de Mayo y la Ruta Nacional N° 9 (el actual complejo Jumbo-Easy) y un nuevo Parque industrial cerca del Río Luján. Asimismo le otorga un especial apartado a la construcción del puerto de Escobar sobre el Río Paraná de Las Palmas.

En un contexto nacional de políticas neoliberales a fines de la década de 1990, se remarca además el rol de las iniciativas privadas en la planificación territorial de Escobar. Se sostiene que un Estado sin recursos sólo puede ocuparse de satisfacer necesidades de salud, educación, seguridad y obras públicas indispensables, sobre todo tomando en cuenta que con la privatización de los servicios públicos la demanda no está garantizada para los sectores de menores recursos, porque “no es rentable para las empresas prestatarias servir a sectores de baja densidad”<sup>48</sup>. De esta manera, se concibe a los emprendimientos privados como un paliativo para superar las diferencias del partido ya que mediante una recaudación impositiva mayor, se permitiría al Estado encarar nuevas obras. Por ello, en relación a la demanda privada, sostiene que *“es fundamental para tener en cuenta no solo porque es la demanda cierta del mercado sino porque esta es la principal herramienta con que cuenta el Estado para intervenir físicamente en su territorio”*<sup>49</sup>.

A pesar de sus ambiciones, el Plan de Zonificación de 1998 no se pudo aprobar debido a las diferencias políticas que surgieron entre Jorge Landau y Luis Patti cuando éste reasumió el cargo de Intendente. Sin embargo, aún sin haberse aprobado, el Plan de Zonificación en convenio entre la Facultad de Arquitectura de la UBA y el Municipio, fue el marco normativo que se utilizó entre 1998 y 2009, como orientador de las intervenciones municipales en el distrito. El nivel de planificación alcanzado y los numerosos anexos de diagnóstico territorial del Plan en aspectos urbanísticos, paisajísticos y ambientales superaron ampliamente todo lo realizado hasta el momento y se utilizaron como instrumentos de guía por las administraciones posteriores a las de Luis Patti.

En efecto, en base al Plan de Zonificación de 1998 y la O-727/83 del Delta se configuró un Plano de Zonificación del Partido de Escobar que se utilizó como base para la toma de decisiones en materia urbanística. Como se puede observar en la Figura N° 4, el Plano de Zonificación contenía grandes áreas “Sin Designación de Zona” de las que se presume, por la ubicación y la historia local que se trataba de grandes áreas rurales de uso agropecuario y otras de valles de inundación y humedales.

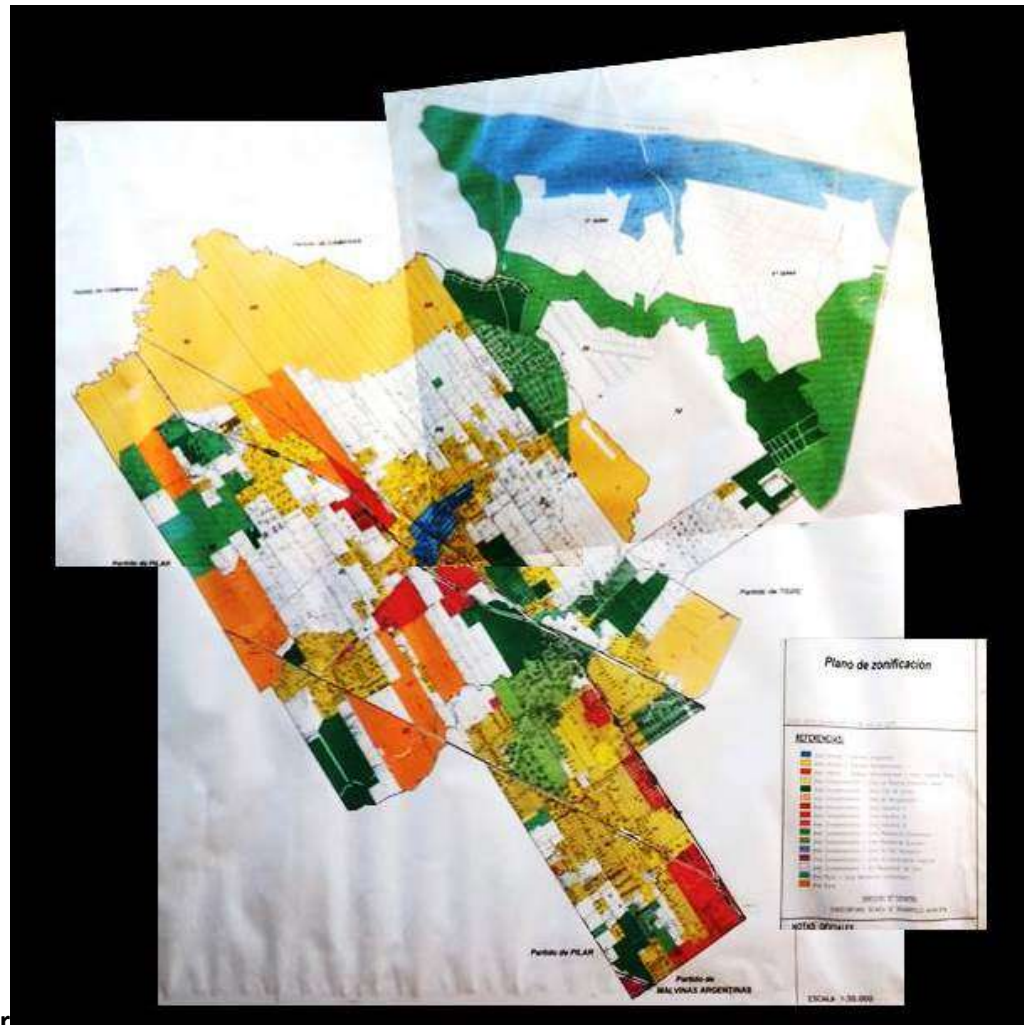
---

<sup>48</sup> Plan de Zonificación de 1998. Pág. 22

<sup>49</sup> Plan de Zonificación de 1998. Pág. 23



**Figura N° 4: Plano de Zonificación del Partido de Escobar utilizado entre 1998 y 2009**



Fuente: elaboración propia en base a fotografías tomadas de un viejo mapa que permaneció en una oficina pública del Municipio de Escobar

Hacia mediados de la década del 2000, grandes desarrolladores urbanísticos como “Emprendimiento Inmobiliario de Interés Común” (en adelante EIDICO), JPU y Consultatio S.A. habían manifestado su interés por llevar adelante proyectos inmobiliarios en Escobar y el Municipio continuaba aún sin contar con un Plan de Ordenamiento. Al respecto, la Arq. Andrea Muñoz, Directora de Planeamiento de Escobar de la gestión del Intendente Silvio González (2003-2007), en 2007 señalaba con enorme preocupación “la inminente transformación que se avecina respecto al crecimiento del partido, encuentra al mismo desprovisto de herramientas para afrontarlo y poder dar respuestas concretas” (El Escobar que Queremos 2008: 16). Asimismo la Arq. Muñoz señalaba dos temas principales para abordar en Escobar: la regulación del crecimiento del área urbana de Belén, con la aparición de nuevos emprendimientos inmobiliarios que proponían edificios en altura hasta 13 pisos; y la regulación de las áreas que serían ocupadas por dos grandes emprendimientos de barrios cerrados con gran impacto en el territorio.

### 2.3.2.3. Aprobación de la Ordenanza 4729/09 de Zonificación de Usos y Plan Urbano

Recién en 2009 bajo la gestión del Intendente Sandro Guzmán (2007-2015) y después de 30 años de aprobada la O-411/1979 de Delimitación de Áreas, se aprobó la Ordenanza 4729/09 (en adelante O-4729/09) que estableció una Zonificación según Usos para el Partido de Escobar y se aprobó un Plan Urbano, llamado Plan Estratégico de Escobar (en adelante PEE)<sup>50</sup>, que estableció los lineamientos generales para prever las políticas de desarrollo y crecimiento del distrito.

La O-4729/09 planteó profundos cambios en la zonificación del Partido de Escobar, en particular la desafectación de miles de hectáreas de Área rural para ser afectadas al Área Complementaria con Uso Residencial previendo la instalación de grandes UC. La O-4729/09 fue enviada al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires para su aprobación y regresó con numerosas observaciones, la gran mayoría focalizadas en los Planes de Sector de las Urbanizaciones Cerradas, situación que si bien demoró la aprobación de la O-4729/09 no impidió su convalidación provincial posterior.

Siguiendo los lineamientos de la Provincia, el Municipio de Escobar introdujo modificaciones a la O-4729/09, agregó nuevos apartados y finalmente aprobó una nueva Ordenanza, la N° 4812, en 2010 (en adelante O-4812/10) que fue validada por el Decreto provincial 2.741/10. Entre los cambios incorporados por el Municipio, se destaca en primer lugar, la desafectación de un área de desarrollo extraurbano-recreativo de esparcimiento para asignarle uso industrial que permitió la localización de un Puerto Regasificador<sup>51</sup> en un predio de 25 hectáreas sobre el río Paraná de Las Palmas. En segundo lugar, se habilitó un área para la construcción de un Parque Industrial sobre la Ruta Nacional N° 9, en Loma Verde, en el valle de inundación del Río Luján.

#### 2.3.2.3.1. El Plan Estratégico de Escobar

El PEE se planteó como *“un instrumento indispensable para facilitar la gestión estratégica del desarrollo territorial”* y se propuso como objetivos *“identificar, evaluar y reconocer las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas existentes en el modelo territorial actual y plantear los lineamientos estratégicos para alcanzar el modelo territorial futuro de un municipio integrado, consolidado, articulado, vital y productivo”* así como *“orientar el desarrollo del Partido de Escobar hacia un futuro deseado de integración al crecimiento de la Región Metropolitana”*<sup>52</sup>.

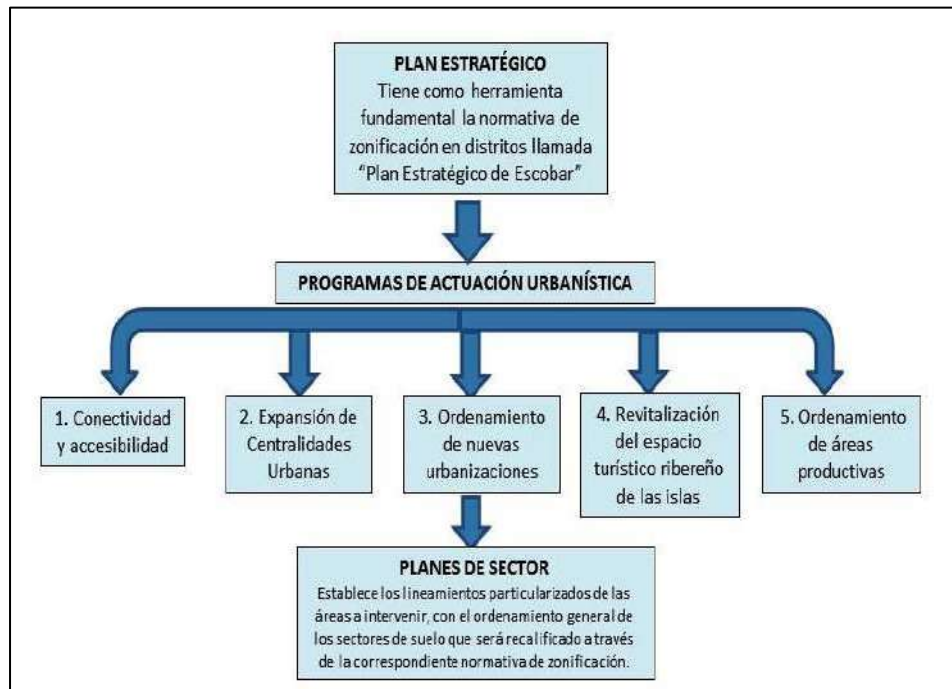
El PEE contiene tres tipos de actuaciones urbanísticas, según las distintas escalas y grados de intervención. Como se puede observar en el Cuadro N° 5, estas son: un Plan Estratégico, cinco Programas de Actuación Urbanística y los Planes de Sector

<sup>50</sup> El Anexo I de la O-4729/09 es el Plan Estratégico de Escobar y el Anexo II es el Plano de Zonificación.

<sup>51</sup> Se desarrolla más adelante en: “2.4.2. Las Políticas Públicas del Municipio de Escobar en relación a los valles de inundación y los humedales”.

<sup>52</sup> PEE. Pág. 5.

**Cuadro N° 5: Tipo de actuaciones urbanísticas del Plan Estratégico de Escobar**



Fuente: elaboración propia en base a la O-4812/10

### 2.3.3. El tratamiento de las tierras de uso agropecuario, los valles de inundación y los humedales en las Ordenanzas de Zonificación entre 1959 y 2018

#### 2.3.3.1. Las áreas de uso agropecuario

Hasta hace pocas décadas, Escobar se caracterizó por ser un distrito predominantemente rural con la presencia de actividades agropecuarias en gran parte de su extensión. La O-411/79 fue la primera que zonificó como Área Rural a las tierras que tenían usos relacionados básicamente con las actividades agropecuarias y forestales y como Área Complementaria se asignaron aquellas zonas que se encontraban en etapa de transformación, con posibilidades de un desarrollo urbano futuro.

Las normativas posteriores a la O- 411/79, como se señaló, en su gran mayoría implicaron una progresiva desafectación del Área Rural y del Área Complementaria para asignarles otros usos relacionados con el crecimiento de la ciudad, el comercio y la industria. Ninguna Ordenanza vinculada a la Zonificación de Usos hasta el año 2009, menciona la presencia de áreas rurales con uso agropecuario y mucho menos se plantea su sostenimiento. Estas tierras se consideraron en situación de disponibilidad y propensas a ser rezonificadas ante la expansión urbana. A pesar de la fuerte presencia que han tenido la cría de animales, los tambos, las quintas hortícolas o los cultivos florícolas en la memoria histórica reciente de los pobladores de Escobar, la idea de progreso estuvo asociada fuertemente a la producción de suelo urbano, quedando la imagen agropecuaria de Escobar en la nostalgia de un pasado a superar.

En el Plan de Zonificación del Partido de Escobar producto del convenio entre la UBA y el Municipio de Escobar en 1998, se menciona ligeramente a la “zona rural agrícola” y dice que “su uso coincide con las condiciones actuales”<sup>53</sup>. Sin embargo, en el Plano de Zonificación confeccionado a partir de este Plan, grandes sectores asignados como Área Complementaria “Sin Designación de Zona” tenían mayormente uso agropecuario.

En relación al PEE de 2010, uno de los Programas de Actuación Urbanística, el “Programa de ordenamiento de áreas productivas” hace referencia a las actividades primarias y secundarias o industriales. Con respecto a la primera, plantea que “las Actividades Primarias o rurales en sus comienzos relacionadas con la agricultura y la explotación forestal de las islas, evolucionó hacia la Floricultura, convirtiéndose en capital de la Flor detectándose tres áreas de localización de Viveros”<sup>54</sup>. Asimismo se señala como problemáticas que el municipio no cuenta en la actualidad con un plan de protección de la floricultura, que la misma se encuentra en retroceso con tierras en proceso de agotamiento, y que el tránsito vehicular colapsa durante la Fiesta de la Flor, como así también la capacidad hotelera de la zona<sup>55</sup>. En consecuencia, como estrategia de ordenamiento de las áreas productivas, se propone: la revitalización de la producción intensiva de la Floricultura; el fortalecimiento del rol de Escobar como Capital Nacional de la Flor y la reestructuración de los accesos y áreas de estacionamiento para la Fiesta

<sup>53</sup> Plan de Zonificación de 1998. Pág. 23.

<sup>54</sup> PEE (versión reducida). Pág. 33.

<sup>55</sup> PEE (versión reducida). Pág. 33.

de la Flor<sup>56</sup>. No se brindan detalles acerca de los instrumentos para llevar adelante las mencionadas estrategias.

El mencionado Programa sólo considera a la floricultura dentro de las actividades primarias, y la Fiesta de la Flor es destacada especialmente a partir de la relevancia político-cultural que tiene este evento para el Partido de Escobar. Por otro lado, la producción florícola se reduce a un sólo sistema productivo, el de las flores de corte, en marcado retroceso en el distrito, y que ha estado a cargo de los sectores más tradicionales de Escobar como la comunidad japonesa y productores descendientes de portugueses e italianos. No se hace mención a los nuevos sistemas productivos en auge como la producción de plantas ornamentales, en manos mayormente de productores bolivianos. Tampoco se hace referencia a otras actividades productivas como la horticultura.

En definitiva, las actividades agropecuarias reciben un tratamiento sesgado en el PEE. Prácticamente todo el plexo normativo tiende a cubrir la problemática y necesidades urbanas en todas sus variantes, dejando a la producción primaria librada a lo que establece el Código Rural provincial en relación a la dimensión de las parcelas rurales (Decreto Ley 10128/83)<sup>57</sup>.

Por último, en el año 2016, se aprobó la Ordenanza 5360/16 (en adelante O-5360/16) que creó el Área de Amortiguación de Reserva Ambiental en las Islas del Delta del Paraná de Escobar<sup>58</sup>. Esta normativa tuvo como objetivo limitar el avance de las Urbanizaciones Cerradas, y desafectó el Uso Residencial en un sector de las Islas y habilitó el Uso Agropecuario en la mayor parte del Delta. Asimismo en relación a la producción agropecuaria, habilita el uso de “las actividades comerciales de probada tradición en zona de Islas del Delta (apicultura, frutales y horticultura, crianza de animales, floricultura, actividad forestal de nuevas plantaciones)”. (O- 5360/16). Si bien no hay mayores detalles, las actividades agropecuarias permitidas son aquellas que “demuestren poder minimizar su impacto sobre la topografía y no afectar el régimen hidrodinámico y de inundaciones propio del humedal” (O-5316/16)<sup>59</sup>.

### 2.3.3.2. Los valles de inundación y los humedales

La primera normativa que se ocupa del sector insular del Partido de Escobar es la O-727/83 que establece la delimitación de áreas<sup>60</sup>. Las Zonas de Uso que plantea son: Uso Residencial Extraurbano, la Zona de Uso Recreativo y la Zona de Club de Campo. Las primeras dos sólo son mencionadas junto a las parcelas que afectan mientras que “la Zona de Club de Campo” contiene un extenso detalle sobre su definición, los requisitos

<sup>56</sup> PEE (versión reducida). Pág. 38. No se aclara cuáles y dónde se ubican las tres zonas de viveros.

<sup>57</sup> El Art. 53° del Decreto Ley provincial 10.128/83 establece que en áreas rurales las parcelas no podrán ser inferiores a una unidad económica de explotación extensiva o intensiva, y sus dimensiones mínimas serán determinadas en la forma establecida por el Código Rural, como también las de aquellas parcelas destinadas a usos complementarios de la actividad rural.

<sup>58</sup> Esta Ordenanza se detalla en “Los valles de inundación y humedales”.

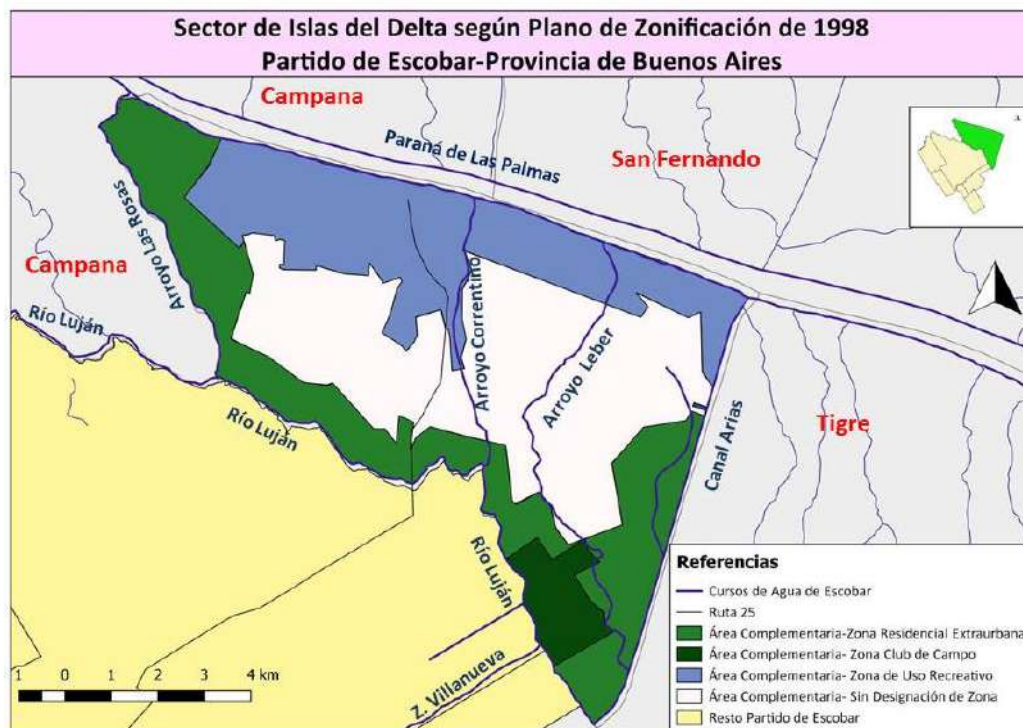
<sup>59</sup> Se analiza más adelante, en el Cap. IV: “El avance de las Urbanizaciones Cerradas sobre tierras de Uso Agropecuario del Partido de Escobar”.

<sup>60</sup> El DL 8912/77 remitió expresamente la definición de un régimen para el Delta a la sanción de una ley posterior, la que nunca se dictó.

en cuanto a los servicios, accesos, manejo de residuos, indicadores urbanísticos, dimensiones de las unidades funcionales, área de esparcimiento, red de circulación interna y otros detalles menores.

Producto de la O-727/83, en el Plan de Zonificación que se utilizó de hecho hasta el año 2009, el Delta quedó zonificado como se puede apreciar en la Figura N° 5. Asimismo en el Cuadro N° 6 se detalla la ubicación geográfica de cada Zonificación en el Sector de Islas.

**Figura N° 5: Sector Islas del Delta en el Plano de Zonificación de 1998**



Fuente: elaboración propia en base al Plano de Zonificación de 1998 y cartografía del IGN y URBASIG

**Cuadro N° 6: Ubicación geográfica de las Áreas Complementarias en las Islas del Delta según el Plan de Zonificación de 1998.**

Tipo de Área Complementaria	Ubicación geográfica
Zona Residencial Extraurbana	Se despliega desde el río Paraná de Las Palmas, bordea el Arroyo Las Rosas, el Río Luján, y abarca la mayor parte de la costa del Canal Arias.
Zona Club de Campo	Sobre el Río Luján
Zona de Uso Recreativo	Se extiende a lo largo de la costa del río Paraná de Las Palmas con excepción de un sector al noroeste.

Fuente: elaboración propia en base al Plano de Zonificación de 1998

Se puede observar en la O- 727/83 la incorporación del Uso Residencial en los humedales y la tendencia hacia la urbanización de las Islas en las áreas de mayor altura, mientras que el centro de la Isla, el área más baja, es considerada como “Zona sin Designación de Uso”.

El Plan de Zonificación de 1998 proponía aparentemente modificar la O-727/1983 o dejarla sin efecto, pues tenía como objetivo crear una Zona de Reserva Forestal de Islas “para mantener el carácter de esta zona limitando su uso para conformar una reserva ecológica que contenga dos excepciones: una general que autorice con las debidas delimitaciones la actividad recreativa y turística en toda la reserva, y la zona de reserva portuaria<sup>61</sup>. Asimismo se reafirmaba el carácter de reserva del Delta: “la sección de Islas es una reserva de gran valor paisajístico y ambiental, salvada gracias a su carácter extraterritorial”<sup>62</sup>. Por otro lado, el Plan proponía elaborar un Código de Protección Ambiental, el cual finalmente no se pudo instrumentar. También se menciona la posibilidad de consolidar al Río Luján como frontera norte del conurbano, y las zonas aledañas al Arroyo Escobar como pre-cinturón verde.

El Plan de Zonificación de 1998 entiende al Delta como un lugar adecuado para la creación de una Reserva, no obstante la concibe compatible con el Uso recreativo/turístico. Es decir, se destacan las características naturales del Delta pero este interés se observa menoscabado al introducir el uso comercial a partir de actividades turísticas/recreativas y portuarias. Asimismo no se visualiza el aspecto productivo de las Islas, no se hace mención a la presencia de los productores agropecuarios del Delta. El Plan de Zonificación de 1998 no tiene un enfoque integral de desarrollo rural.

En el PEE, las áreas de humedales del Partido de Escobar están contempladas en dos Programas de Actuación Urbanística: “Revitalización del espacio turístico ribereño de las Islas” y “Ordenamiento de Nuevas Urbanizaciones”. El primero tiene como objetivos: fortalecer el polo turístico de la ribera y el puerto, crear una costanera con la infraestructura y el equipamiento necesario para su uso público, fomentar el uso de deportes náuticos, el turismo educativo, paseos temáticos; diseñar circuitos turísticos, el turismo ecológico o silvestre, en particular, en las costas del Paraná de las Palmas y en los arroyos y canales que surcan el territorio del Municipio; propiciar la generación de equipamientos recreativos en las zonas linderas a la Ruta Provincial N° 25, desde el Río Luján angosto al Paraná de las Palmas y “propiciar la rehabilitación, el embellecimiento y el reacondicionamiento del puerto de Escobar”<sup>63</sup>. Todas estas acciones, se subraya, se enmarcan en la preservación de los valores ambientales y paisajísticos y en la sustentabilidad ecológica, económica y cultural.

El segundo, el Programa de “Ordenamiento de Nuevas Urbanizaciones”, se propone consolidar áreas rurales de enormes dimensiones para el desarrollo de las Urbanizaciones Cerradas. El área particular que se destaca para estos objetivos “son las tierras ubicadas entre las áreas bajas ribereñas y la Panamericana” remarcando como una oportunidad las tendencias del mercado que colocan a esa área como “un escenario de expansión del Nuevo Tigre”<sup>64</sup>.

Asimismo se plantea que el mencionado Programa se encuadra en los ejes de “Consolidación del tejido urbano” y de “Configuración del borde Periurbano”, de los

<sup>61</sup> Plan de Zonificación de 1998. Pág. 23.

<sup>62</sup> Plan de Zonificación de 1998. Pág. 24.

<sup>63</sup> PEE (versión reducida). Pág. 23.

<sup>64</sup> PEE (versión ampliada). Pág. 87

“Lineamientos propositivos para la RMBA”<sup>65</sup>. El primero tiene como objetivo mejorar las condiciones urbanas en las áreas de loteo popular, calificar el espacio barrial y crear condiciones para alojar una proporción del crecimiento poblacional en parcelas vacantes o macizos remanentes de loteos. El segundo se propone “ubicar la expansión de la urbanización mediante el ordenamiento territorial de la compleja interface campo-ciudad”. En este punto, se concluye que “el crecimiento poblacional del Partido de Escobar que le sigue en importancia al de los Partidos de Pilar y Tigre, en la última década, se desarrollará sobre este escenario”<sup>66</sup>.

En consecuencia, el Programa “Ordenamiento de Nuevas Urbanizaciones” se plantea promover la instalación de las Urbanizaciones Cerradas en las áreas periurbanas de Escobar. Como plantea Barsky (2005) el periurbano como territorio de borde constituye un espacio de gran heterogeneidad y crecimiento acelerado, con características transicionales. Está sometido a procesos económicos relacionados con la valorización capitalista del espacio. De esta manera, la inexistencia de normativas y una débil articulación regional que proteja a las áreas rurales y periurbanas ante el crecimiento de la urbanización, generan una mayor vulnerabilidad y una disminución de los espacios verdes y productivos, lo cual implica un uso inadecuado del espacio urbano (Civeira 2016).

Por último, el Programa de “Ordenamiento de Nuevas Urbanizaciones” entiende que aporta a “Los lineamientos propositivos de la RMBA”, en cuanto a la contribución que realiza al urbanizar parcelas vacantes en un contexto de crecimiento de la población. En efecto, se propone establecer un marco normativo para la promoción de nuevas UC en el Partido, y para ello los objetivos planteados son: asegurar la accesibilidad metropolitana, urbana y local; valorar y consolidar las áreas de Clubes de Campo y Barrios Cerrados existentes de una manera funcional e integradora; coordinar y articular los proyectos actuales de nuevos desarrollos extraurbanos, definir y zonificar zonas aptas para el desarrollo futuro de nuevas áreas extraurbanas y estructurar la circunvalación interbarrial del suburbio verde para responder a las demandas futuras de accesibilidad y conectividad<sup>67</sup>.

### **2.3.3.2.1. Los Planes de Sector del Plan Estratégico de Escobar**

En el marco del Programa de “Ordenamiento de Nuevas Urbanizaciones” del PEE, se desarrollan los Planes de Sector, que es el tipo de actuación urbanística de menor escala de intervención. Estos son: el Plan de Sector De 4, el Plan de Sector Airmas- El Naudir y el Plan de Sector Zona Er2, Ec2 y Ep2. Tienen como objetivo la rezonificación de las áreas a intervenir y brindar los indicadores urbanísticos y el encuadre legal- formal para la construcción de UC en valles de inundación y humedales del Partido de Escobar.

En los Planes de Sector se realiza una extensa explicación acerca del encuadre legal para la instalación de las Urbanizaciones Cerradas. Se analizan e interpretan artículos del DL 8912/77, la definición de Clubes de Campo; el Decreto 27/98 que define a los Barrios Cerrados y el Decreto 9404/86 que establece el régimen legal a cumplir, de acuerdo al sistema jurídico que adopte el Club de Campo. Para justificar la

<sup>65</sup> PEE (versión ampliada). Pág. 91.

<sup>66</sup> PEE (versión ampliada). Ídem.

<sup>67</sup> PEE (versión ampliada). Pág. 100.



localización de los Clubes de Campo, se realiza una particular interpretación del Dec. 9404/86<sup>68</sup> y del Artículo 64° del DL 8912/77 que se refiere a los Clubes de Campo para adaptarlo a una función de residencia permanente<sup>69</sup>. El análisis concluye en que “...pasados 32 años de promulgación de la Ley, urbanizaciones con las particularidades antes mencionadas, se han ido transformando paulatinamente en viviendas permanentes, pero el espíritu del club de campo sigue siendo el mismo, tanto conceptualmente como jurídicamente”<sup>70</sup>.

**Cuadro N° 7: Los Planes de Sector del Plan Estratégico de Escobar**

Planes de Sector	UC	Superficie (has)	Localización	Observaciones
Zona De4	-Puertos -El Cantón -San Matías -Zona de Acceso -Zona de Canal	2.254	Se encuentran en el valle de inundación del Río Luján y del Zanjón Villanueva hasta la Ruta Provincial N° 25.	Se creó la zonificación Área Complementaria “3d Sub área de nueva urbanización”. Consta además de la “Zonificación en Distritos “ y “Normas Especiales Plan de Sector” <sup>71</sup>
Airmas- El Naudir	-Airmas -El Naudir	406	Se ubican en las barrancas del barrio “El Cazador” y se extienden hasta el Río Lujan.	
Zona Er2, Ec2 y Ep2		4.022	Se ubica entre el Río Luján, Canal Arias,	Se zonificó como “Reserva

<sup>68</sup> El Artículo 4° del Decreto 9404/86 establece que la exigencia del art. 69° del DL 8912/77 no será aplicable cuando los municipios delimiten zonas del área rural para la localización del club de campo. A estos efectos los municipios deberán efectuar el estudio particularizado que justifique la real necesidad de la creación y magnitud de la zona propuesta. El Art. 69° del DL 8912/77 dice que “No podrán erigirse nuevos Clubes de Campo dentro de un radio inferior a siete kilómetros (7 Kms) de los existentes contados desde los respectivos perímetros en sus puntos más cercanos”.

<sup>69</sup> Se define al Club de Campo como un área territorial de extensión limitada que no conforma un núcleo urbano y reúna las siguientes características: 1-Este localizada en área no urbana. 2-una parte de la misma se encuentra equipada para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en pleno contacto con la naturaleza. 3-La parte restante se encuentre acondicionada para la construcción de viviendas de uso transitorio. 4-el área común de esparcimiento y el área de viviendas deben guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica, que las convierte en un todo inescindible. 5-El uso recreativo del área común de esparcimiento no podrá ser modificado pero podrán reemplazarse unas actividades por otras; tampoco podrá subdividirse dicha área ni enajenarse en forma independiente de las unidades que constituyen el área de viviendas. PEE (versión ampliada). Pág. 168.

<sup>70</sup> PEE (versión ampliada). Pág.169.

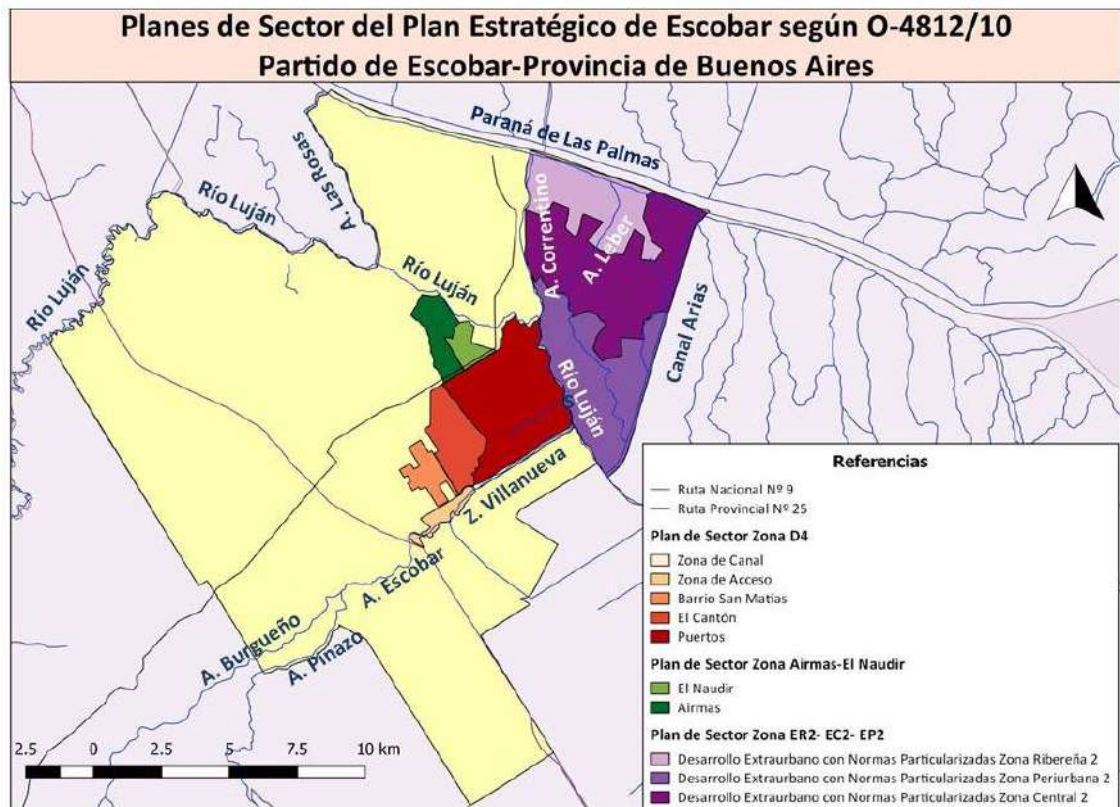
<sup>71</sup> Las Normas Especiales establecen “las normas referentes al uso y ocupación del suelo y alcanzan y rigen todos aquellos asuntos relacionados directa o indirectamente con la subdivisión y el englobamiento de parcelas, la apertura y ensanche de la vía pública, los usos del suelo, de los edificios, estructuras e instalaciones, el tejido urbano y con todos los aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbano del área por el Plan de Sector”. PEE (versión ampliada). Pág. 175.

			Paraná de las Palmas y Arroyo Correntino, de la Primera Sección de Islas del Partido de Escobar.	para Ensanche Urbano” para el desarrollo de nuevas urbanizaciones “con equipamiento y usos mixtos” <sup>72</sup> .
--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia en base al Plan Estratégico de Escobar

En la Figura N° 6, se puede observar la localización de los Planes de Sector del PEE.

**Figura N° 6: Planes de Sector del Plan Estratégico de Escobar**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

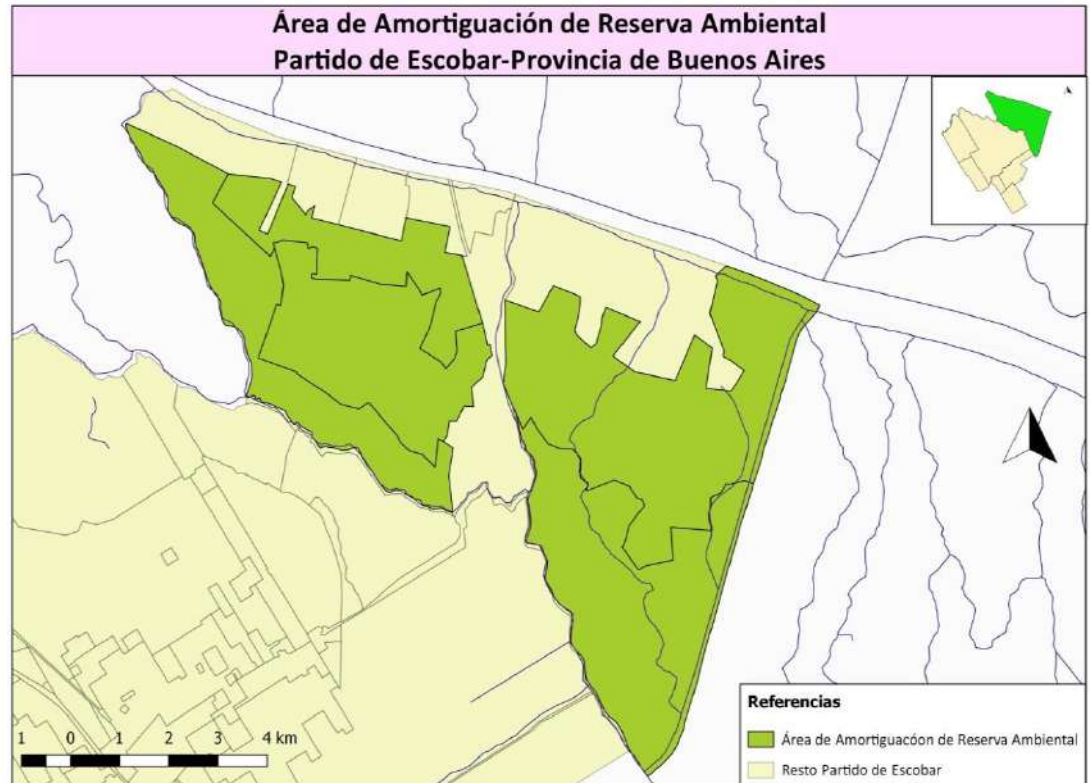
### 2.3.3.2.2. Creación de Área de Amortiguación de Reserva Ambiental

En 2016 el Concejo Deliberante de Escobar aprobó una Ordenanza de Protección de Humedales, la primera normativa sobre el Delta después de la histórica O-727/83. La

<sup>72</sup> PEE (versión ampliada). Pág.265.

nueva Ordenanza estableció el Uso de Reserva en un Área Rural de 5.272 ha, sobre un total de 7.550 ha del Delta de Escobar, como se puede apreciar en la Figura N° 7.

**Figura N° 7: Área de Amortiguación de Reserva Ambiental según O- 5360/16.**



Fuente: elaboración propia en base a la O- 5360/16 y cartografía del IGN y URBASIG

La O-5360/16 creó el Área de Amortiguación de Reserva Ambiental con el objetivo principal de limitar la instalación de Barrios cerrados, clubes de campo y cualquier tipo de urbanización abierta o cerrada que modifique las condiciones ambientales y topográficas de esta área de humedales, y para ello adoptó indicadores urbanísticos concordantes con la denominación Área de Amortiguación de Reserva Ambiental.

La Ordenanza tomó los principios de insularidad, transparencia hidráulica, aprovechamiento sustentable, y preservación del humedal y de la biodiversidad autóctona, y se propuso regular el desmonte indiscriminado, el movimiento de suelos y la construcción de terraplenes, endicamientos, rellenos, pólderes, etc. “a fin de conservar la cota natural de las tierras y mantener la transparencia hidráulica del área”. Se prohibió además la realización de lagos o lagunas artificiales y/o alumbrar aguas salobres o saladas.

Se permiten los usos recreativos, deportivos, comerciales y productivos y toda actividad que tenga bajo impacto sobre la topografía y que no afecte el régimen hidrodinámico y de inundaciones propio del humedal.

### **2.3.3.3. Consideraciones generales sobre el tratamiento de las tierras de uso agropecuario, valles de inundación y humedales en las Ordenanzas de Zonificación entre 1959 y 2018**

En el Plan de Zonificación de 1998, las áreas periurbanas y rurales que tenían uso agropecuario y los valles de inundación y humedales quedaron por fuera de la planificación territorial como áreas “Sin Designación de Zona”. Asimismo en el PEE las áreas de uso agropecuario recibieron un tratamiento sesgado en cuanto a la exclusiva consideración de un sólo sujeto agrario, los productores de flores de corte, desconociendo a todos los demás: productores hortícolas, florícolas de plantas ornamentales, productores ganaderos y forestales, y de otras actividades menores que no fueron considerados en la planificación. Incluso se ignora la destacada presencia de la horticultura y del Mercado concentrador de la Colectividad Boliviana de Escobar. Por otra parte, los valles de inundación y humedales en el PEE fueron las zonas mayormente previstas para la instalación de las UC, y aunque no llegó a concretarse, en el Plan de Zonificación de 1998 se registraba la voluntad de extender el uso residencial y la instalación de Clubes de Campo en el Sector de Islas.

Asimismo ambos planes de zonificación tanto el de 1998 como el PEE responden a un modelo de urbanismo neoliberal, en el que se desmantela la práctica de la planificación estatal y la construcción de suelo urbano, se produce por medio de una articulación público- privada, no formalizada pero real, de intereses convergentes entre los actores económicos privados y el Estado (Pintos y Narodowski 2012). De esta manera, el PEE, que significó la posibilidad de contar con una herramienta de ordenamiento territorial para el distrito, ofreció las tierras de humedales y valles de inundación de Escobar como una oportunidad para la instalación de nuevas Urbanizaciones Cerradas.

La preponderancia dada a la instalación de las UC se traduce en el volumen que adquiere en el PEE. Los Planes de Sector junto a sus Normativas Especiales constituyen el apartado más desarrollado técnicamente de todo el PEE, abarcando un tercio del total del contenido. Asimismo este tipo de actuación urbanística implicó una rezonificación de 6.682 hectáreas en zonas de valles de inundación y humedales, que pasaron de Área Rural a Área complementaria con Uso Residencial para la instalación de siete Urbanizaciones Cerradas y otras a futuro en el sector de Islas.

## **2.4. Las políticas públicas municipales en relación a los valles de inundación, los humedales y el sector agropecuario entre 1996 y 2018**

### **2.4.1. Las Políticas Públicas del Municipio de Escobar en relación al sector agropecuario**

#### **2.4.1.1. Período 1996-2014**

Desde la formación del Partido de Escobar en 1959 la producción agropecuaria no tuvo un lugar preponderante en la estructura del organigrama municipal. A fines de la década de 1990, existió una Oficina de Producción bajo la gestión municipal del Intendente Luis Patti (1995-2003) que trabajaba fundamentalmente con las organizaciones de productores de flores de corte de la comunidad japonesa y descendientes de portugueses e italianos, nucleados en la Asociación Civil Fiesta de la Flor y la Cooperativa Argentina de Floricultores.

Por su parte, la comunidad boliviana asentada en el Partido desde fines de la década de 1970 mantuvo una relación de conflictividad con el Municipio de Escobar desde sus inicios. Los funcionarios gubernamentales ante los primeros intentos de crear un mercado de verduras en el Barrio Lambertucchi, ejercieron presión a la comunidad boliviana, a través de diferentes modalidades que iban desde el cobro de coimas hasta la persecución policial, el desalojo y la negación de la habilitación (Pizarro 2007). Posteriormente, una vez instalado y creado formalmente el Mercado Frutihortícola, la comunidad boliviana logró mayor visibilidad económica y social en Escobar (Pizarro 2007).

El tratamiento diferencial que han recibido los productores de flores de corte por un lado y los hortícolas bolivianos por el otro, se puede comprender tomando en cuenta la construcción hegemónica identitaria de la sociedad escobareña de fines del siglo XX, según señala Pizarro (2007). En Escobar “se articulan de manera particular los clivajes de nacionalidad, raza, clase y etnia conformando un mapa de identificaciones posibles diferencial para los inmigrantes según el país del que provengan, sus características fenotípicas y culturales y el estrato socio-económico de origen” (Pizarro 2007: 2). De esta manera, el origen extranjero portugués, italiano y japonés de los productores de flores de corte, no fue un impedimento para que fueran incorporados rápidamente en el colectivo de identificación local<sup>73</sup>. Por el contrario, los productores de la comunidad boliviana han sido objeto de prejuicios y de comportamientos discriminatorios xenófobos, proceden de un país que no está bien posicionado, se los vincula con cierta ascendencia indígena que es mal vista por la sociedad local y provienen de zonas rurales pobres (Pizarro 2007). “Algunos aspectos substanciales de la ciudadanía social, -como el derecho a cierta seguridad, a compartir la herencia social y a vivir de acuerdo a las pautas culturales propias, entre otras cosas (Pereyra 2005)- no son parte de la vida cotidiana de los inmigrantes bolivianos” (Pizarro 2009: 3).

En 2008, en el marco de la promoción nacional de políticas públicas para la Agricultura Familiar, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

<sup>73</sup> “Este colectivo -en concordancia con el estereotipo nacional (Briones 2002)- se postulaba como blanco, europeo y moderno” (Pizarro 2007: 2).

(MAGYP) lanza el Programa Nacional de Agricultura Periurbana. El Programa se proponía impulsar la producción local de alimentos, la generación de empleo, el arraigo territorial de los agricultores y el agregado de valor en origen y brindaba financiamiento en forma de Aportes No Reembolsables para la adquisición de maquinarias, equipamiento e infraestructura para productores de la Agricultura Familiar que se ubicaran en las inmediaciones de los grandes centros urbanos. También tenía como objetivo fomentar el fortalecimiento institucional de las organizaciones de pequeños productores y la formalización de la actividad mediante el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (en adelante RENAF).

El Programa del Periurbano fue canalizado a través de cada uno de los municipios que tenían productores de la Agricultura Familiar en áreas periurbanas. El Partido de Escobar bajo la gestión del Intendente Sandro Guzmán (2007-2015) era uno de ellos<sup>74</sup>. De esta manera, el Programa contribuyó al fortalecimiento de la Dirección de Empleo y Producción del Municipio de Escobar con el financiamiento de Recursos Humanos, la adquisición de una camioneta y materiales de oficina necesarios para el desarrollo del Programa a nivel municipal. La Dirección de Empleo y Producción dependía a su vez de la Secretaría de Desarrollo Social.

Por medio del Programa del Periurbano, fue la primera vez que el Municipio implementaba una política para el sector hortiflorícola de la Agricultura Familiar de Escobar<sup>75</sup>. Para su implementación, el Programa preveía la conformación de una “Mesa local del Periurbano”, que en el caso de Escobar contó con la presencia del área de producción del Municipio, el INTA y el MAGYP que tenían la responsabilidad de analizar las demandas presentadas por los productores y de aprobar los proyectos, mientras que el INTA y el MAGYP además tenían que acompañar la elaboración de los proyectos y realizar la evaluación técnica de los mismos.

Como resultado del Programa, entre 2009 y 2014, 69 Explotaciones Agropecuarias, en su gran mayoría hortícolas y unas pocas florícolas, fueron beneficiadas con la entrega de materiales para la construcción de invernáculos, equipos de riego y maquinarias menores, entre otros. Sin embargo, la implementación del Programa, por medio del Municipio de Escobar, tuvo inconvenientes y el alcance del Programa tuvo limitaciones. El Municipio era el responsable de recibir la demanda de los productores y en el otorgamiento de los subsidios preponderaba un manejo discrecional, como herramienta asistencialista soslayando los criterios técnicos y las características del tipo de beneficiario al que se dirigía el Programa. De esta manera, el objetivo central terminó siendo el subsidio en sí mismo, dejando de lado los parámetros de desarrollo de la producción, el arraigo de los productores en la zona, entre otros. Además el RENAF también estaba a cargo de la Dirección de Producción y Empleo y se inscribía a cualquier persona, fuera o no fuera productor de la AF. Estas cuestiones generaron problemas en la Mesa, enfrentándose los distintos enfoques de los

<sup>74</sup> Entre 2013 y 2014 Sandro Guzmán asume como Diputado Nacional por el Frente Renovador, y es reemplazado por Walter Blanco como Intendente Interino. Guzmán regresa en 2014 a la Intendencia.

<sup>75</sup> Como antecedentes de intervención pública municipal en el sector se encontraba el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) de la Municipalidad de Moreno, creado en el 2000; el Instituto de Desarrollo Local (IDEL), que se crea en 2002 para implementar el programa Tierras Productivas, de la Municipalidad de Florencio Varela y el Programa “Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable” de la Municipalidad de Pilar, en 2004. (Barsky 2006)

integrantes, en algunos prevalecían los criterios técnicos-productivos que se justaban más al Programa, y en otros, los más flexibles<sup>76</sup>.

Asimismo el Municipio era el responsable de realizar las compras y cada proyecto ingresaba al circuito burocrático municipal, extendiendo los plazos previstos. Además para simplificar el procedimiento administrativo, se reducía la variedad de productos a adquirir a unos pocos. En consecuencia, los beneficiarios recibían los mismos productos, sin respetar las necesidades del productor y lo indicado en los proyectos. Hubo casos además en los que las maquinarias adquiridas resultaron ser de una calidad muy inferior a la necesaria.

En este caso se puede observar cómo la gestión pública queda supeditada a las necesidades de la acumulación política, desvirtuándose los objetivos para las que se crean determinados programas o políticas.

#### **2.4.1.2. Período 2015-2017- Creación de la “Mesa de Diálogo Producción Agropecuaria de Escobar”**

La gestión municipal a cargo del Intendente Ariel Sujarchuck (2015-2019) asumió en el Partido de Escobar a fines de 2015. En su organigrama municipal, el área de producción agropecuaria o producción primaria no logró posicionarse en la estructura inicialmente. Uno de los referentes del sector apícola de Escobar, productor y cercano al Intendente, esperaba un nombramiento pero el mismo no se produjo, quedando así la competencia de la producción agropecuaria en un lugar difuso hasta principios de 2018 cuando se crea la Dirección de Producciones Intensivas<sup>77</sup>. Siguiendo la tendencia de las gestiones municipales anteriores, el desconocimiento de los nuevos funcionarios sobre la presencia de la producción agropecuaria, su trascendencia social y económica en Escobar era notorio.

En Mayo de 2016 por iniciativa de la Dirección de Empleo municipal junto con el INTA y la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SAF) del Ministerio de Agroindustria de la Nación (MINAGRO) se decidió conformar la “Mesa de Diálogo Producción Agropecuaria de Escobar”, un espacio de articulación entre las distintas instituciones que trabajan con el sector en el distrito. Uno de los primeros objetivos de la Mesa fue realizar un diagnóstico de las problemáticas del sector agropecuario, para lo cual inmediatamente, surgió la pregunta de cuántos y tipo de productores había, y para ello se propuso realizar una caracterización y una sistematización de los productores del partido como primera medida, con la información disponible del Municipio, INTA, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (en adelante SENASA) y RENAF. Otro de los objetivos de la Mesa fue articular con las áreas pertinentes a nivel municipal, provincial y nacional para fortalecer a los productores en bromatología, adhesión al Código Alimentario Argentino, entre otros temas<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Información obtenida del trabajo de campo, de las entrevistas no estructuradas realizadas.

<sup>77</sup> De acuerdo al período que toma este trabajo, no se analizará la gestión municipal a partir de este nombramiento.

<sup>78</sup> Algunos de estos organismos eran las áreas de Zoonosis y Comercio del Municipio Escobar, el Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires y el Laboratorio de Bromatología de Pilar.

A partir de la base de datos del RENAF y de la información registrada de la Agencia de Extensión Rural (en adelante AER) Campana, de los programas Cambio Rural y Periurbano (MINAGRO-INTA), y ProHuerta (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación-INTA), se pudo armar un registro de datos de los productores, en principio de las producciones intensivas presentes en el distrito: horticultura, floricultura, apicultura y otras menores. *“(...) todos estuvieron de acuerdo en manejar inicialmente números totales aproximados por segmento y seguir trabajando posteriormente en el desglose de datos por cada uno de los productores... (...) Al tener esta herramienta completa, podremos caracterizar al productor, presentar informes y pensar en un segundo paso para la Mesa que es trabajar sobre estrategias de Política Pública de fortalecimiento a estos emprendedores y productores en base a sus características particulares”*<sup>79</sup>. También se planteó a largo plazo avanzar en la identificación geográfica de cada EAP *“para analizar la superficie productiva y realizar un ordenamiento territorial del Municipio para que no sean tierras pasibles de especulación inmobiliaria”*<sup>80</sup>.

Uno de los problemas que surgió en la Mesa fue la limitada comprensión de los representantes del Municipio acerca de las particularidades de los productores agropecuarios, en su mayoría, de la Agricultura Familiar (en adelante AF) y el desconocimiento acerca del Mercado de la CBE y de la comunidad boliviana que se dedica a la horticultura y la floricultura. Además la intervención municipal en el sector agropecuario había sido tomada por la Dirección de Empleo, y desde esta cartera se proponía la intención de incluir a los productores en un registro de emprendedores de la economía social junto a artesanos y elaboradores de alimentos. Incluso un tema central de preocupación planteado por el Municipio era la habilitación de establecimientos para la elaboración de alimentos y el trámite de registro de los productos alimenticios, tomando en cuenta que la mayoría de los emprendedores registrados en la Dirección de Empleo eran elaboradores de alimentos que vendían en ferias organizadas por el Municipio<sup>81</sup>. Desde INTA y la SAF se aportó material informativo y alternativas posibles para la habilitación de establecimientos familiares, como el Programa de las Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (en adelante PUPAS)<sup>82</sup>. Luego de varias reuniones se logró transmitir la importancia de la AF en Escobar y del rol de la comunidad boliviana en la actividad hortícola y florícola.

En la primera parte del año 2017, desde el Municipio el énfasis estuvo puesto en la búsqueda de líneas de financiamiento, programas y capacitaciones para emprendedores de la economía social. Más tarde cuando se planteó la necesidad de realizar las reuniones de la Mesa en forma itinerante por fuera de las instalaciones municipales para incentivar la participación de otros actores, se realizó una reunión en el Mercado de la CBE en la que la Mesa fue tomando temas específicos del sector agropecuario, en este caso del hortícola.

En dicha reunión, la Comisión Directiva de la Colectividad Boliviana de Escobar planteó su preocupación por la necesidad de contar con una sala de primeros auxilios especializada en toxicología para la atención de los casos de intoxicación por agroquímicos. Otro tema planteado fue el manejo de los excedentes de verduras que se

<sup>79</sup> Acta N° 3 de la Mesa de Diálogo Producción Agropecuaria, de fecha 12 de julio de 2017.

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> La preocupación consistía en el alcance de la responsabilidad municipal en la venta de productos alimenticios que no cuentan con ningún tipo de registro y habilitación, de emprendedores que están registrado en la Dirección de Empleo y que participan de las ferias que organiza el Municipio.

<sup>82</sup> Es un Programa del Ministerio de Agroindustria de la Nación.



vuelcan en los containers y que el Mercado se encarga de retirar. Como solución se propuso realizar una Feria Franca para la comercialización de excedentes de verduras en estado pero sin calidad de venta y por el otro lado, mejorar el compostaje de los desechos. Por último, se acordó realizar una serie de capacitaciones para los productores en el Mercado, a cargo del INTA, SENASA, Policía Rural de Escobar y la SAF en temáticas del Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA), RENAF, Monotributo Social Agropecuario, Ley ALAS<sup>83</sup> y la habilitación de vehículos; en segundo lugar, sobre el manejo de agroquímicos y los tiempos de carencia y en tercer lugar, sobre Buenas Prácticas de Manejo (BPM) de alimentos dentro del Mercado.

En la última reunión de 2017, la Mesa de Diálogo Producción Agropecuaria de Escobar, incorporó otro tema que fue conocer la función de la Policía Rural de Escobar en relación al contralor del transporte de verduras, frutas, animales y diversos productos agroalimentarios de acuerdo a la Resolución N° 581 de SENASA, y los requerimientos para el trámite de habilitación de los vehículos. Asimismo los integrantes de la Mesa acordaron proponer la creación de un laboratorio de Bromatología en Escobar, sumado a la necesidad de regularizar el sistema de abasto. Con ese objetivo se elaboró un documento entre las distintas instituciones que participaban de la Mesa a los fines de ser presentado al Ejecutivo Municipal y avanzar en la redacción de un Proyecto de Ordenanza.

Como balance de las actividades planteadas por la Mesa de Diálogo Producción Agropecuaria de Escobar en 2017, se realizó una base de datos de los productores presentes en el distrito, distribuidos por rubro; se llevó adelante una capacitación sobre registración de RENSPA, RENAF, Monotributo Social Agropecuario, Ley ALAS y sobre la habilitación de vehículos para el transporte de animales y verduras; un taller sobre uso de agroquímicos y se elaboró un documento base para un futuro Proyecto de Ordenanza, para la habilitación de las PUPAS y la creación de un Laboratorio de Bromatología.

Otros temas de la Mesa que quedaron pendientes para su profundización en 2018 fueron la creación del Comité municipal de Emergencia Agropecuaria <sup>84</sup>, y la elaboración de propuestas sobre el Ordenamiento Territorial para la protección de las tierras de uso agropecuario. *“En cuanto al ordenamiento territorial, es importante que el Municipio intervenga para que no se habilite la zona rural como zona urbana”*<sup>85</sup>. Si bien la problemática fue planteada como un contexto preocupante para la continuidad de la producción agropecuaria en el distrito ante la expansión de la urbanización, no se realizaron avances durante 2017.

De todos los organismos públicos convocados para participar de la Mesa, los representantes del SENASA fueron los únicos que no lograron integrarse plenamente a

---

<sup>83</sup> Es un programa basado en la Ley provincial 13.136 que exime del pago de Ingresos Brutos a los emprendedores y productores de la economía social.

<sup>84</sup> En base a la Ley Nacional de Emergencia N° 26.509, y a partir de la Ley de Emergencia Provincial de Buenos Aires N° 10.390, se creó la “Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario de la Provincia de Buenos Aires” que otorga una serie de beneficios crediticios, impositivos, de obras públicas y de orden social a los productores que sean afectados por una emergencia agropecuaria en por lo menos el 50% de su producción, o en caso de desastre natural en un 80%. Para ello, en primer lugar, la Comisión le propone al Poder Ejecutivo provincial que declare la emergencia agropecuaria de la zona afectada con delimitación del área territorial a nivel de Partido o sectores del Partido, y una vez emitida la declaración, los productores afectados deben registrarse y presentar una declaración jurada en la página web y el Comité de Emergencia Agropecuaria municipal junto al Intendente deben avalar esas declaraciones juradas, además instrumentar los mecanismos institucionales para la entrega de los beneficios.

<sup>85</sup> Acta N° 5 de la “Mesa de Diálogo Producción Agropecuaria”- 31 de agosto de 2017.

la Mesa. Por la trascendencia de la función de SENASA, fueron invitados en varias oportunidades, y se obtuvo su participación en una sola actividad de capacitación, manteniendo en todo momento una actitud autoritaria y de imposición de su visión, poco propensa al diálogo.

El logro más importante de la Mesa de Diálogo fue la creación de un espacio de articulación y de intercambio entre las distintas instituciones que intervienen en el sector agropecuario en Escobar, la posibilidad de aunar distintos discursos y la voluntad de proponer objetivos en común superando las particularidades de cada actor. Más allá de los limitados conocimientos de los agentes municipales en asuntos agropecuarios y de desarrollo rural, la predisposición al diálogo y a la generación de políticas estuvo siempre presente.

Por último, cabe destacar el enfoque que las distintas gestiones de gobierno del Municipio de Escobar han tenido a lo largo de su historia<sup>86</sup> al contemplar la producción agropecuaria como parte del área de Empleo, una mirada limitada a la generación de trabajo que soslaya la complejidad y las particularidades del sector agropecuario.

En el Capítulo siguiente, mostraremos estas complejidades, describiendo las distintas producciones y mostrando su localización espacial.

#### **2.4.2. Las Políticas Públicas del Municipio de Escobar en relación a los valles de inundación y los humedales**

El sector del Delta del Paraná pasó a depender de Escobar en el año 1959. Hasta ese momento pertenecía al Partido de Tigre. Con una superficie de 7.550 ha, sus límites son: al sur el Río Lujan, al este el Canal Arias, al norte el río Paraná de Las Palmas, y al oeste el Arroyo Las Rosas.

A lo largo de la historia, el mayor interés de las autoridades municipales en relación al Delta del Paraná ha estado focalizado en el Puerto de Escobar, ubicado sobre el río Paraná de las Palmas, ya sea para reactivarlo o por lamentarse de no poder hacerlo. La mayoría de los escasos pobladores y pequeños productores que allí habitan viven en condiciones de abandono y precariedad. Contrariamente al Municipio de Escobar, sí se verifica la presencia del Estado nacional en el área. Existe una sede de la Prefectura Naval Argentina en el sector del Puerto, y el Gobierno Nacional instaló un Puerto Regasificador sobre el río Paraná de las Palmas en 2010. Por este motivo, vecinos y organizaciones ambientalistas de Escobar presentaron una denuncia penal en 2011 por la instalación de un buque de almacenamiento-regasificación. Sostienen que la operatoria está regulada internacionalmente para efectuarse en altamar, y no a más de 200 km de éste, por lo cual ante un caso de emergencia resultaría imposible realizar una zarpada con el agravante de que el río Paraná de las Palmas y todos los accesos navegables tendrían características inapropiadas para estas operatorias<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Hasta diciembre de 2017 ha sido de esta manera.

<sup>87</sup> Los querellantes solicitan la clausura preventiva de lo que consideran “un muelle precario de Escobar, con capacidad para almacenar 50.000 toneladas de GNL (equivalente energético a 55 bombas de Hiroshima), ante el peligro de incendio, explosión, y otros peligros en calidad de estrago que generan las operatorias de transporte, transvase, almacenamiento y regasificación”. En <http://www.opsur.org.ar/blog/2016/07/21/puerto-regasificador-de-escobar/>.

En el año 2009, el Municipio de Escobar a través del Plan Estratégico de Escobar llevó adelante la afectación de seis zonas correspondientes al sector de Islas del Delta para Uso Residencial<sup>88</sup>. Posteriormente, por la constatación de los efectos adversos de las Urbanizaciones Cerradas en las áreas de humedales continentales de Tigre, surgió un nuevo posicionamiento de los municipios a partir del año 2011, contradiciendo la tendencia general verificada en la región. En efecto, en 2016 bajo la Gestión del Intendente Ariel Sujarchuk (2015-2019) se aprobó una Ordenanza de Protección de Humedales, la primera normativa sobre el Delta después de la histórica 727/83. La nueva Ordenanza creó el Área de Amortiguación de Reserva Ambiental y estableció el Uso de Reserva en un área Rural de 5.272 hectáreas<sup>89</sup>.

Si bien la O-5316/16 no contempló al sector del Puerto ni a toda el área costera del río Paraná de las Palmas donde se ubican actividades de alto impacto como la planta regasificadora y dos Barrios Cerrados náuticos, implicó un avance para la protección del Delta al prohibir la instalación de Urbanizaciones Cerradas, ya promocionadas en el Plan Estratégico de Escobar, en 2010, como se observa en la Figura N° 8.

**Figura N° 8: Área del Delta del Paraná afectada a la instalación de nuevas Urbanizaciones Cerradas. 2010**



Fuente: elaboración propia en base a la O- 5360/16 y cartografía del IGN y URBASIG

<sup>88</sup> Se desarrolla en el Cap. II: 2.3.4. “Las áreas de uso agropecuario y humedales en las Ordenanzas de Zonificación entre 1959 y 2018”.

<sup>89</sup> Se desarrolló en: 2.3.3. El tratamiento de las tierras de uso agropecuario, los valles de inundación y los humedales en las Ordenanzas de Zonificación entre 1959 y 2018.

Por otro lado, desde el año 2015 el Intendente Ariel Sujarchuck planteó una posición muy distinta en relación a las UC, en comparación a las administraciones anteriores. En primer lugar, se propuso ordenar las irregularidades en que habían incurrido muchos desarrolladores, desde un lugar de autoridad y de negociación. Asimismo en el mismo año, la Secretaría de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires rechazó los Planes de Sector presentados por las UC: Puertos, San Matías, El Cantón, El Naudir y el Casal. En efecto, el Municipio de Escobar dispuso la paralización preventiva de las obras de estos emprendimientos urbanísticos hasta tanto cumplieran con los requerimientos de la Provincia. Desde el Municipio se sostenía que había obras que no habían sido presentadas en la Municipalidad y movimientos de suelo de grandes dimensiones que habían sido clausurados pero que continuaban. Incluso, para levantar la paralización de obras, el Intendente Sujarchuk solicitó a los desarrolladores que en base a lo que plantea el DL 8912/77, realizaran contribuciones a favor de la comunidad (Yacuzzi 2016)

Los pedidos de Sujarchuk fueron tres obras: 1) Que completen la pavimentación del acceso de Panamericana hasta la avenida San Martín, a la altura de El Cazador; 2) Que ejecuten un plan hidráulico diseñado por el Municipio en el barrio San Luis para “evitar que se inunde a consecuencia de las obras que hicieron ellos”; 3) La reparación del puente de La Arenera, en Ingeniero Maschwitz, que habría sido roto por los camiones que acceden a esos emprendimientos (Yacuzzi 2016).

Por otro lado, en el año 2016, el Intendente Ariel Sujarchuk le reclamó a los emprendimientos Puertos, El Cantón, San Matías, El Naudir y El Casal, y a la empresa Pentamar para que asumieran la responsabilidad de pavimentar la calle Libertad. Faltaba un tramo para acceder desde la bajada del Km 44 de la Ruta Nacional N° 9 hasta la Ruta Provincial N° 25, a la altura del Barrio “El Cazador” y de esta manera conectar la zona con la Panamericana. Esta obra fue llevada adelante por los desarrolladores para facilitar el acceso directo a las UC.

### **Capítulo III: Caracterización del sector agropecuario del Partido de Escobar**

Tomando en cuenta que existe escasa información de base acerca del sector agropecuario del Partido de Escobar, en esta instancia, se plantea la necesidad de realizar una caracterización del mismo a los fines de conocer los distintos rubros presentes, sus particularidades y la localización espacial de las EAPs. La descripción completa del sector agropecuario es, fundamentalmente, de elaboración propia producto del trabajo en extensión rural realizado en el distrito desde el año 2004 y de la articulación con las instituciones y organismos públicos de desarrollo rural con competencia en el área. Dado que el objetivo principal de esta Tesis es el análisis del marco normativo del Ordenamiento Territorial de Escobar en relación al avance de las urbanizaciones cerradas, la posibilidad de contar con un diagnóstico amplio del escenario productivo actual permitirá analizar, posteriormente, el nivel de impacto de las Urbanizaciones Cerradas sobre las tierras de Uso Agropecuario de Escobar, en particular el cambio de uso del suelo hacia el Uso Residencial.

#### **3.1. Las distintas producciones agropecuarias**

##### **3.1.1. La horticultura**

Actualmente la horticultura es la actividad productiva más importante del distrito. Escobar forma parte del Cinturón Hortícola del Gran Buenos Aires, que reúne 17.000 hectáreas hortícolas y 1.200 florícolas, y que forma parte de un paisaje de usos muy heterogéneos de la tierra (Di Pace et al. 2005)<sup>90</sup>. En sus orígenes, la actividad hortícola fue llevada a cabo por migrantes de orígenes diversos: españoles, italianos, portugueses (Barsky 2005; Benencia y Quaranta 2005). Hoy en día la gran mayoría de los productores pertenecen a la comunidad boliviana.

Los registros provenientes de las investigaciones realizadas en el área hortícola bonaerense permiten apreciar que desde fines de la década de 1970 o inicios de la década de 1980 comenzaron a llegar los primeros inmigrantes bolivianos a la zona (Benencia 1997). En el caso de Escobar, en su gran mayoría provenían de las áreas rurales de Potosí, pero también llegaron de Tarija y Cochabamba (Feito 2013). “Muchos de estos migrantes que se instalaron principalmente en la zona de Escobar, eran indocumentados y su condición era frágil, pero en un término de 20 años desplazaron a los portugueses e italianos que eran los quinteros del área”<sup>91</sup> (Benencia, 1994:6). En efecto, los bolivianos lograron cierta movilidad desde la mediería pasando a ser

<sup>90</sup> Este cinturón verde comprende a quince distritos de la provincia de Buenos Aires, que abarcan una superficie de 5.510 km<sup>2</sup>, con una población de más de 4,5 millones de personas. La actividad productiva se desarrolla en 1.550 explotaciones hortícolas. Los partidos involucrados son: La Plata, Florencio Varela, Berazategui, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Escobar, Pilar, La Matanza, Merlo, Cañuelas, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz y Moreno. (Fernández Lozano 2005)

<sup>91</sup> Benencia señala además que “un boliviano entraba como peón, mediero, arrendatario y llegaba a ser propietario, cosa que no pasaba con el trabajador argentino que, en cambio, tenía una movilidad descendente”. (Benencia, IDES. 2004:6).

arrendatarios y propietarios, ingresando incluso a la comercialización y el transporte de productos<sup>92</sup>.

Los registros censales de las últimas décadas: Censo Nacional Agropecuario 2002 y Censo Horti-florícola de la Provincia de Buenos Aires 1998 y 2005, aplicados a diferentes estudios del periurbano bonaerense, destacan el fenómeno de “bolivianización” de la horticultura (Grimson. 2000; Benencia. 2004, 2005 y 2009; García 2010, Feito 1999).

De acuerdo a los registros de los distintos organismos públicos que trabajan con el sector productivo como el INTA, MINAGRO y el Municipio de Escobar, actualmente habría alrededor de 120 Explotaciones Agropecuarias hortícolas en Escobar. La actividad se realiza mayormente a campo con poca superficie cultivada bajo invernáculo, las explotaciones se encuentra a cargo de productores familiares, y/o familiares capitalizados, que son arrendatarios de la tierra en su gran proporción y viven con sus familias en la misma quinta. La estrategia de producción es la diversificación, se realizan aproximadamente unos 25 cultivos. Dada estas características, la gran mayoría de los productores que se dedican a la horticultura son de la Agricultura Familiar y pertenecen a la comunidad boliviana.

**Cuadro N° 8: Sistemas Productivos hortícolas del Partido de Escobar. 2018.**

<b>Sistema Productivo</b>	<b>Estado</b>
A campo	Descendiente
Bajo Cubierta	Ascendente
Mixto	Ascendente

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Agencia de Extensión Rural Campana INTA

**Foto N° 2: Cultivo de lechuga a campo, en quinta hortícola de Belén de Escobar**



Foto: Maribel Carrasco 2018

<sup>92</sup> Benencia (1998) llamo “escalera boliviana” al proceso de movilidad socio-productiva de los bolivianos que residen en el área hortícola bonaerense que se observa en el pasaje de algunos de ellos de trabajadores rurales a productores.

La gran mayoría de los productores hortícolas comercializa su producción en el Mercado Frutihortícola de la Colectividad Boliviana de Escobar, siendo la única vía de comercialización en la mayoría de los casos. El Mercado se creó formalmente en 1990 y está compuesto por 124 puestos, de los cuales menos de la mitad está a cargo de productores, el resto está en manos de los comercializadores<sup>93</sup>. La disminución de los productores en los puestos es una tendencia que se acentúa en favor de una mayor presencia de revendedores.

El Mercado es gestionado por la Asociación Civil “Colectividad Boliviana de Escobar” y su presencia ha contribuido a potenciar el desarrollo económico del distrito y en los alrededores<sup>94</sup>. El Mercado se inició de manera informal y posteriormente se trasladó al predio donde actualmente funciona. “Con los años la venta de fruta y verdura fue creciendo conforme se iban acercando cada vez más compradores provenientes de zonas cercanas. A la vez, a los quinteros les convenía vender allí ya que de esa manera evitaban la intermediación de los acopiadores de otros mercados y sólo tenían que pagar una pequeña suma a la incipiente organización para tener un lugar en el predio”(Pizarro 2007:5).

### 3.1.2. La floricultura

La floricultura es la actividad productiva más tradicional del municipio, por medio de la cual se identifica a Escobar en todo el país. Escobar es sede de la Fiesta Nacional de la Flor, “Fiesta que progresivamente fue adquiriendo mayor visibilidad hasta convertirse en un símbolo de la Ciudad y del Partido además de ser un atractivo turístico” (Pizarro 2007: 2)<sup>95</sup>. La comunidad japonesa que se instaló en la década de 1930 en Escobar le dio un gran impulso a la floricultura, y más tarde, inmigrantes europeos, en particular italianos y portugueses, se volcaron también a la actividad.

En las décadas de 1960 y 1970, el Partido de Escobar ocupaba el primer lugar en la RMBA en la producción de flores de corte. Había más de 400 establecimientos dedicados a este cultivo y se enviaban entre 400 y 700 canastos diarios de flores al Mercado Central de Buenos Aires. Se destacaban los cultivos de clavel, cala, crisantemo y gladiolo. Este último fue muy importante entre las década de 1960 y 1990. Había más de 100 ha en producción de gladiolos y se enviaban más de 100 canastas diarios al Mercado Central de Buenos Aires. El cultivo de rosas también fue considerable hasta la década de 1990 con más del 70% de la producción de rosas de corte del país<sup>96</sup>:

---

93 Dato suministrado por la Presidenta de la Asociación Civil Colectividad Boliviana de Escobar, Alicia Huaihua (31/08/2017). La cantidad de puestos a cargo de productores no es indicativa de la cantidad de productores presentes en del distrito. En muchos casos un productor puede estar al frente del puesto y se encarga de la venta de su producción y de las unidades productivas de sus familiares, también hay productores que no tienen puesto propio ni de sus familias, y están obligados a vender a otro productor o a un revendedor que sí lo tiene.

94 Este fue el primer mercado de la región norte. Luego en plena crisis nacen los Mercados de Pilar (2001) “Cooperativa 2 de Septiembre” y de Luján (2003) “Coop. Copacabana”. Este proceso también ocurrió en la zona Oeste con Mercados en Morón y Moreno. (Castro 2013).

95 En el año 1964 el Presidente de la Nación, Arturo Illia declaró mediante un Decreto Nacional, a Escobar, Capital Nacional de la Flor y sede de la Fiesta homónima. Desde entonces cada año la Sociedad Civil Fiesta Nacional de la Flor organiza este evento en las instalaciones de la Ciudad Floral.

96 Asimismo, la apertura de mercado de la década de 1990 afectó seriamente a los productores de rosas. En la actualidad quedan cinco productores de este cultivo (Cooperativa Argentina de Floricultores). “Hasta la década del setenta la floricultura Argentina era la más desarrollada de Latinoamérica, pero la falta de políticas oficiales, la

La mayoría de las EAPs de flores de corte se enmarca en una tipología de productores familiares capitalizados o tipo farmer<sup>97</sup>, en el que se destaca la colectividad japonesa y productores de origen portugués e italiano.

Según el Censo Nacional Agropecuario (en adelante CNA) 2002 en Escobar, había 86 EAPs de productores ornamentales, de los cuales sólo 10 producían flores de corte. En 2005 el Censo Horti-Florícola de la Provincia de Buenos Aires (CHFBA) registró la presencia de 97 explotaciones florícolas en el partido. De acuerdo al relevamiento realizado por el Instituto de Floricultura del INTA y el Clúster Florícola del AMBA y San Pedro, en 2015, se registraban en Escobar 139 EAP florícolas ocupando una superficie de 226 ha (Morisigue 2016). Este volumen implica al 19,2% de las explotaciones florícolas del AMBA, siendo Escobar el segundo partido con más explotaciones florícolas del AMBA, después de La Plata<sup>98</sup>.

Actualmente, la actividad florícola se desarrolla casi en su totalidad bajo invernáculo y contempla cinco sistemas productivos: flores y follaje de corte, plantines florales de estación, plantas de interior, árboles y arbustos ornamentales, propagadores de gajos y plugs.

#### **Cuadro N° 9: Sistemas Productivos florícolas del Partido de Escobar. 2018.**

<b>Sistema</b>	<b>Evolución</b>
Flores y follaje de corte	Descendente
Plantines florales de estación	Ascendente
Plantas de interior	Ascendente
Árboles y arbustos ornamentales	Ascendente
Propagadores	Estable

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Agencia de Extensión Rural Campana –INTA

Como se puede observar en la Cuadro N° 9, la producción de flores y follaje de corte se encuentra en descenso desde 1990<sup>99</sup>, mientras que la de plantines florales de estación, las plantas de interior y los árboles y arbustos ornamentales están en crecimiento y los propagadores están en situación estable. Esta situación se debe a la incorporación de nuevas prácticas que están modificando los sistemas tradicionales de producción, en particular llevadas adelante por productores bolivianos que se han sumado a la cadena hortícola entre los años 2008 y 2010.

---

inadecuada gestión y la falta de ajuste de la producción al nuevo contexto mundial han limitado su desarrollo” (Morisigue 2010).

<sup>97</sup> En su gran mayoría son propietarios de la tierra, tienen acumulación de capital, poseen un nivel de capitalización medio, utilizan mano de obra familiar y contratan trabajadores en forma permanente o temporaria (Apuntes de clase Sociología Rural- Maestría en Desarrollo Rural)

<sup>98</sup> En el relevamiento realizado por el INTA Escobar es considerado como uno de los partidos que integra el AMBA.

<sup>99</sup> Se desarrolla con más detalles en el Cap. IV-4.3. “El avance de las urbanizaciones cerradas sobre tierras de uso agropecuario”.



Los productores bolivianos incorporaron rápidamente la tecnología de producción de plantines en bandejas multiceldas o plugs, que llegó a Escobar luego de Moreno y La Plata, y superaron así el manejo de los almácigos que es la etapa más difícil del cultivo. Asimismo también producen gajos y plantas-madre, arbustos, herbáceas anuales y perenne, plantas florales de estación, e importan semillas. La producción se realiza enteramente bajo cubierta. Por otro lado, estos productores tienen la particularidad de diversificar la producción, utilizando un sistema productivo de carácter mixto, que se adapta a las demandas del mercado. De esta manera, se modifica la lógica de clasificación de los productores florícolas de acuerdo al tipo de sistema productivo, como es el caso de los productores de flores de corte.

Los productores señalados, en su gran mayoría, pertenecen a la Agricultura Familiar<sup>100</sup>. Arriendan pequeñas parcelas en predios que son propiedad de productores de flores de corte y de productores hortícolas que abandonaron la actividad. La producción es altamente intensiva y no requiere de grandes inversiones, no se necesita el uso de tractor o de otra maquinaria de valor ni tampoco de grandes superficies. Se puede iniciar la actividad con una superficie mínima de 2.000 m<sup>2</sup>, encontrándose unidades productivas con un promedio de cuatro invernáculos, cada uno de aproximadamente 6 m de ancho y 40 m de profundidad.

La alta rentabilidad que se obtiene de la actividad, el bajo nivel de capitalización necesario para comenzar y la formación de un importante mercado de plantas ornamentales en el mismo lugar de producción en Loma Verde son los factores que han contribuido para el crecimiento de estas explotaciones.

**Foto N° 3: Producción de plantas ornamentales bajo cubierta**



Foto: Maribel Carrasco 2017.

<sup>100</sup> El concepto se desarrolla en el Capítulo I- 11. Marco Conceptual y más adelante en: 3.1.4. Consideraciones sobre el sector agropecuario de Escobar.

### 3.1.3. Otras actividades productivas

En Escobar se registran otras actividades intensivas como la avicultura y la apicultura, las que han tenido presencia en el partido pero la cantidad de explotaciones viene en descenso en las últimas décadas, observándose la existencia de 11 EAPs para cada una de ellas. Por último, en cuanto a las actividades de turismo rural hay un sólo emprendimiento de turismo rural que está en funcionamiento. Está ubicado en las cercanías de Río Lujan que tiene granja, caballos, servicios gastronómico y recreativo<sup>101</sup>.

En cuanto a la producción extensiva, se calcula la presencia de 33 EAPs ganaderas, de producción de bovinos. Se ubican en zonas bajas del Río Luján, en límite con Campana y en intersticios de Urbanizaciones Cerradas y zonas residenciales de baja densidad. También hay familias que crían cerdos con un manejo a cielo abierto en condiciones precarias que combinan con otras actividades de huerta y granja para autoconsumo.

Por otro lado, se registra la presencia de cuatro explotaciones forestales en la Primera Sección de Islas de Escobar, calculándose la existencia de 2 mil hectáreas con plantaciones de salicáceas. Además se considera a Escobar como el principal proveedor de estacas de álamo y sauce de la región<sup>102</sup>. Se presume que hay más explotaciones forestales de acuerdo al volumen de la superficie implantada, dado que muchos de estos productores no habitan en las Islas.

### 3.1.4. Consideraciones sobre el sector agropecuario de Escobar

El Cuadro N° 10 indica la cantidad de EAP por rubro, presentes en el Partido de Escobar, en el que sobresalen la horticultura y la floricultura. Debe considerarse que la producción hortícola y la florícola, en particular la producción de plantas ornamentales, son actividades dinámicas. En consecuencia, estos números constituyen una aproximación a la cantidad de EAPs del Partido, a comienzos de 2018<sup>103</sup>.

En principio, con 259 EAPs en total (120 hortícolas y 139 florícolas), la actividad horti-florícola se destaca por su cantidad, muy por encima del resto: 60 EAPs. Por otro lado, se trata mayormente de explotaciones de la Agricultura Familiar en las que el núcleo familiar completo habita en la misma quinta y se dedica a las distintas tareas de la producción y de la comercialización. Para el FONAF<sup>104</sup> la AF es una forma de vida y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo *“la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ellas realizadas es hecha por individuos que mantienen entre si lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la*

<sup>101</sup> En 2002 desde el INTA y la CAME se apoyó la creación del espacio asociativo “Escobar Recrea” que nucleaba a emprendedores de turismo rural (gastronómicos y recreativos) y que se proponía fortalecer la oferta turística y atraer más visitantes a Escobar. Este emprendimiento de turismo rural formó parte de esta experiencia. El turismo rural es considerado como actividad agropecuaria.

<sup>102</sup> Datos de la Dirección de Producciones Intensivas del Municipio de Escobar.

<sup>103</sup> “El actor social boliviano es un agente social que opera en red y puede desempeñarse versátilmente en la construcción, en los talleres textiles o en la horticultura periurbana según sea su conveniencia” (Barsky 2010: 22)

<sup>104</sup> Foro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar

*propiedad de los medios de producción pertenece a la familia y es en su interior que se realiza la trasmisión de valores, prácticas y experiencias”.* (FONAF en Feito 2014: 28)

**Cuadro N° 10- Explotaciones agropecuarias por rubro y cantidad del Partido de Escobar**

<b>Rubro</b>	<b>Cantidad</b>
Floricultura	139
Horticultura	120
Ganadería	33
Apicultura	11
Avicultura	11
Forestación	4
Turismo Rural	1
<b>Total</b>	<b>319</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de INTA, MINAGRO y Municipio de Escobar

En la horticultura y la floricultura se realiza un uso intensivo de los recursos y se demanda el uso de fertilizantes, agroquímicos, equipos de riego, maquinarias y combustible, plástico y maderas para invernáculos, generando un impacto económico en la zona. Escobar además concentra centros mayoristas de venta de plantas y plantines, como también una gran cantidad de empresas dedicadas a la venta de insumos específicos para la floricultura y la horticultura que proveen no sólo a clientes de Escobar sino de otros partidos, trascendiendo los límites del distrito. Asimismo Escobar posee uno de los mercados hortícolas más importantes de la RMBA, el Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar que moviliza grandes volúmenes de producción hortícola en forma diaria. Recibe proveedores de La Plata y de provincias del interior, y los clientes en su mayoría son verdulerías de Escobar, Pilar, Exaltación de la Cruz y Campana, entre otros.

En el caso de las producciones extensivas como la ganadería y la forestación, la mayoría está a cargo de productores capitalizados siendo muy pocas de la AF. Las inversiones se realizan a mediano y largo plazo y demandan poca mano de obra, o incluso la misma es estacionaria como en la forestación<sup>105</sup>. Los productores forestales que viven en las Islas son de tipo familiar con un nivel medio de capitalización, que además diversifican la producción con viveros de pecan y salicáceas mientras que las explotaciones de mayor superficie pertenecen a productores que no viven en la unidad productiva.

Contrariamente al impacto social y económico que tienen las actividades horticólicas, las producciones extensivas como la ganadería y la forestación, en términos de superficie ocupada, se destacan ampliamente sobre las intensivas. Solo las plantaciones forestales ocupan 2.000 hectáreas en las Islas del Delta<sup>106</sup> y las ganaderas se

<sup>105</sup> En el caso de los viveros de estacas de álamo, la inversión es a mediano plazo.

<sup>106</sup> Datos de la Dirección de Producciones Intensivas del Municipio de Escobar

despliegan en un área de 3.275 hectáreas en los bañados del río Luján, aunque un tercio de las mismas sufre anegamiento en forma periódica.

**Foto N° 4: Mercado Frutihortícola de Escobar**

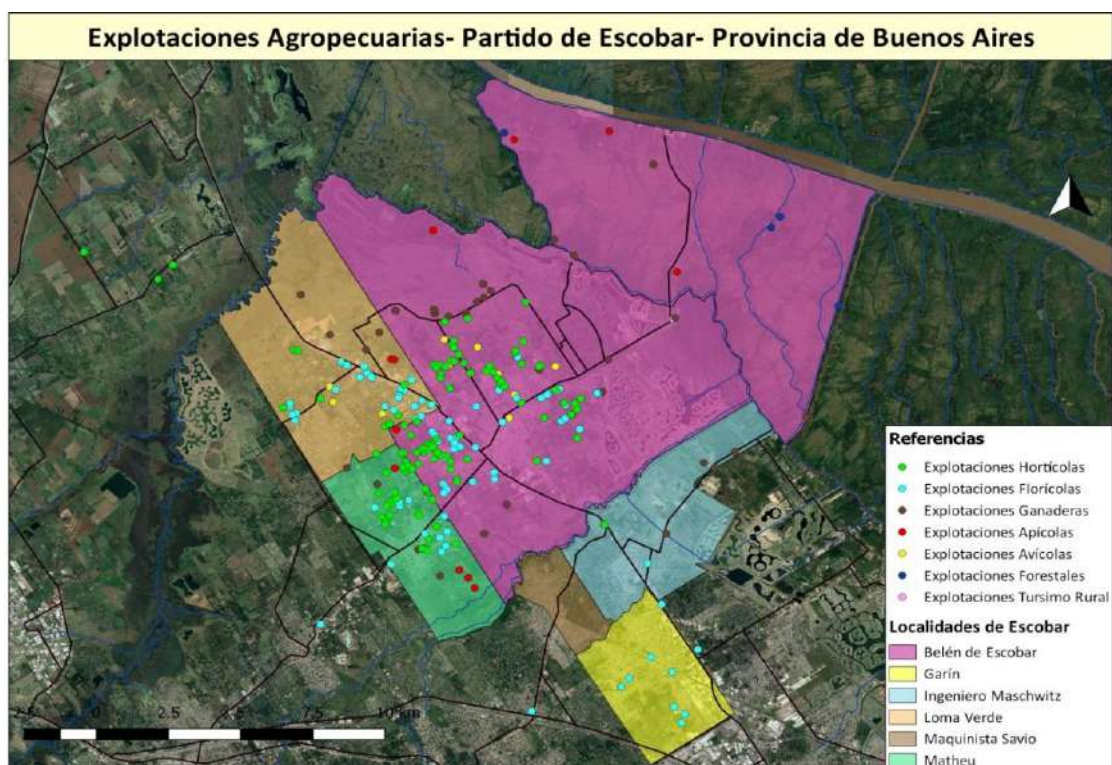


Fuente: Maribel Carrasco 2018.

### 3.2. La localización de las explotaciones agropecuarias en el Partido Escobar

Las explotaciones agropecuarias en el Partido de Escobar, tal como se observa en la Figura N° 9, se distribuyen en las distintas localidades del distrito, en diferente proporción. Se destaca principalmente Belén de Escobar con la mayoría de las EAPs, le sigue Matheu, Loma Verde, Garín y por último Maschwitz. Las EAPs se localizan tanto en áreas rurales como en medio de la trama urbana central y también en áreas residenciales de baja densidad. El sector destinado a la producción agropecuaria “ya no debe ser concebido como una franja continua sino como un archipiélago verde” (Le Gall y García 2010 en Pizarro 2009: 95)<sup>107</sup>.

**Figura N° 9: Localización de la explotaciones agropecuarias de Escobar. 2018**<sup>108</sup>.



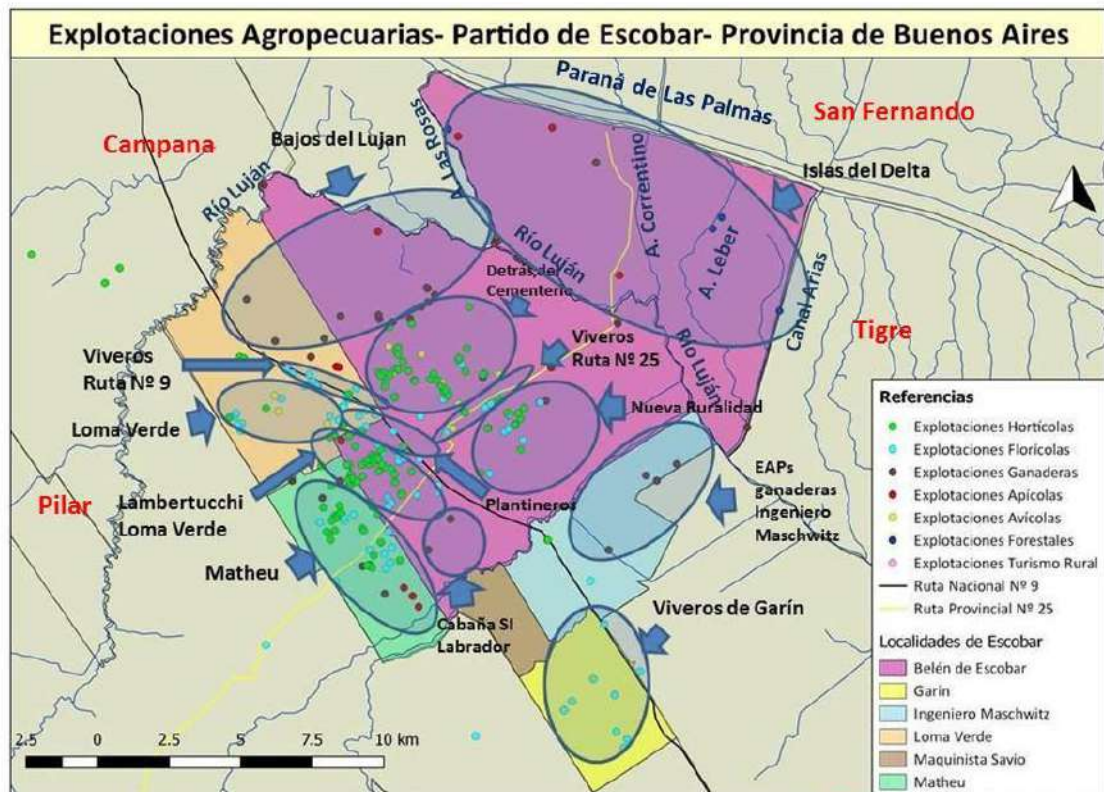
Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

<sup>107</sup> Pizarro (2010) identifica al archipiélago productivo hortícola en las cercanías de algunas localidades como Garín, Ingeniero Maschwitz y Maquinista Savio; y con mayor densidad en las zonas de Matheu, Lambertucchi- Loma Verde y Chechela-Cementerio.

<sup>108</sup> El relevamiento de las EAP existentes se hizo en base a la información del INTA, SENASA, MINAGRO y la Municipalidad de Escobar hasta principios de 2018, tomando en cuenta que el último Censo Nacional Agropecuario que se considera válido es el realizado en el año 2002. La localización de cada punto en el mapa no es indicativa de la cantidad de EAP existentes en la producción hortícola y florícola. Un punto puede representar a más de una EAP. En un mismo predio pueden ubicarse varias unidades productivas de distintos miembros de una misma familia, cada una con su propia gestión económica. O sea que los puntos presentados en el mapa indican la ubicación de las áreas de explotaciones agropecuarias horti-floricolas y una base aproximada de la cantidad de las mismas, con la probabilidad que haya una cantidad mayor. Asimismo debe considerarse que la producción horti-floricola es muy dinámica. “El actor social boliviano es un agente social que opera en red y puede desempeñarse versátilmente en la construcción, en los talleres textiles o en la horticultura periurbana según sea su conveniencia” (Barsky 2010: 22)

De acuerdo a la localización espacial de las explotaciones agropecuarias en la geografía del distrito se construyó una tipología de Zonas Productivas<sup>109</sup> que se puede apreciar en la Figura N° 10.

**Figura N° 10: Zonas Productivas del Partido de Escobar. 2018.**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

Las distintas Zonas Productivas corresponden a:

**-Zona Lambertuchi-Loma Verde:** una de las áreas de mayor concentración de explotaciones horti-floricolas se localiza en el Barrio Lambertucchi, centro de la comunidad boliviana de Escobar. Se ubica a 3 km del Centro de Belén de Escobar, y se extiende hacia Loma Verde<sup>110</sup>. El nombre del Barrio se debe al primer Intendente de Escobar, Antonio Lambertucchi, aunque también es conocido como Barrio Lucchetti por la inmobiliaria que llevó adelante los primeros loteos. Desde principios de la década de 1980, los productores bolivianos fueron adquiriendo terrenos en este Barrio<sup>111</sup>.

En el Barrio Lambertucchi se ubica el Mercado Frutihortícola de la Colectividad Boliviana de Escobar, Mercado que fue el pionero en la zona norte del área hortícola

<sup>109</sup> Se incluye también a la Cabaña San Isidro Labrador, que si bien es una sola explotación ganadera toma dimensión en términos de la superficie que ocupa.

<sup>110</sup> Se podría caracterizar a Lambertucchi como “nicho étnico”, siendo un barrio específico donde se concentra la población y la actividad comercial de una determinada etnia/origen (Prieto Díaz 2010)

<sup>111</sup> Las redes de parentesco y paisanaje así como la compra en cuotas fijas fueron factores que incidieron en la compra de los lotes por parte de los bolivianos.

bonaerense (Pizarro 2007). A pesar de la presencia del Mercado, esta zona que fue predominantemente rural hasta hace pocos años, también está siendo alterada por el avance de los loteos abiertos y de las Urbanizaciones Cerradas, y como consecuencia se observa una disminución de la superficie dedicada a la producción hortícola, aunque en menor proporción que en otros lugares de Escobar.

**-Zona Matheu:** corresponde a la Localidad de Matheu. Al norte de la Ruta Provincial N° 25 se encuentran numerosas quintas hortícolas y unas pocas explotaciones florícolas, mientras que al sur de la Ruta Provincial N° 25, sucede lo contrario: hay menos quintas hortícolas con la presencia de grandes viveros que producen arbustos, arboles, césped y otros. En el sur de Matheu, en las cercanías de los arroyos Pinazo y Burgueño y el límite con Pilar, hay grandes superficies de tierras no urbanizadas aún en las que se ubican explotaciones ganaderas y apiarios apícolas. Las vías del tren las atraviesa. Asimismo se observan movimientos de suelo para la construcción de una UC.

**-Zona “Detrás del cementerio”:** es una zona de Belén de Escobar que reúne un importante número de explotaciones hortícolas, al norte de la Ruta Provincial N° 25, o también llamada Avenida San Martín en ese tramo. Se localiza entre el Centro de Belén de Escobar y el Barrio Parque “El Cazador”, limita al Norte con los bañados del Río Luján, y las vías del tren Mitre de TBA al Oeste. Luego de atravesar un área urbana de baja densidad, el paisaje se transforma en rural con caminos de tierra y algunas calles asfaltadas que comunican a los distintos predios hortícolas. Aquí se ubica el cementerio público de Escobar y por eso es conocida como “detrás del cementerio” y también fue de renombre la presencia de un matadero que cerró hace dos años.

En esta zona hay una cantidad considerable de quintas hortícolas aunque en menor cantidad que en Lambertucchi. Prácticamente todos los productores pertenecen a la comunidad boliviana, son de la agricultura familiar y son arrendatarios. Las explotaciones tienen un promedio de 1,5 a 3 hectáreas y tienen un bajo nivel de capitalización. También hay algunos cultivos florícolas distribuidos en este sector y se concentra más de mitad de las granjas avícolas del distrito.

**-Zona “Nueva Ruralidad”:** Frente a la zona señalada anteriormente del otro lado de la Ruta Provincial N° 25, se ubica este sector que reúne a distintas EAP. Esta zona limita al norte con la Ruta N° 25, al Este con la UC San Matías, al Oeste con la Ruta Nacional N° 9 y al sur con los fondos de Ingeniero Maschwitz. Sobre la Ruta Provincial N° 25, camino al El Cazador, se ubican grandes viveros como Las Calas y Sawatani. Hacia adentro de la RP N°25 se ubican cultivos de flores de corte y unas pocas quintas hortícolas distribuidas en el espacio. En esta zona se puede observar fuertemente el avance de las Urbanizaciones Cerradas, destacándose la presencia de la UC San Matías de 202 hectáreas.

Asimismo hay loteos abiertos de nuevos pobladores de familias jóvenes que comparten un mismo estilo de vida relacionado con la vida sana y la construcción sustentable, y que le han dado a este lugar características de nueva ruralidad. Como señala Pizarro (2010: 110), “el avance de la urbanización para fines residenciales no necesariamente implica que haya desaparecido el espacio concebido como rural. Más bien, se trata de la existencia de grupos sociales que promueven otros sentidos de lo rural, no tan vinculados a la producción agropecuaria sino a la comodificación de la

naturaleza como lugar de residencia, de ocio y de recreación destinado a personas que buscan “volver al campo”. En esta zona se tiende a profundizar el uso residencial del suelo en lotes de grandes dimensiones. Hay una escuela Waldorf, y lindera a esta, una quinta hortícola agroecológica y biodinámica llamada “La Cañada”, que ocupa tres hectáreas y vende toda su producción en tranquera a los vecinos y a la comunidad educativa.

**-Zona “Plantineros de Loma Verde”:** A lo largo de los Km 54 y 55 del corredor comercial de la Ruta Nacional N° 9, en Loma Verde, se ubica una zona de gran concentración de productores de plantas ornamentales, llegando incluso hasta las cercanías del Mercado de la CBE. Tanto sobre la Colectora de la Ruta N° 9 como hacia adentro se encuentran numerosos productores de la comunidad boliviana que mayormente, desde el año 2008 se han volcado a la producción de plantas en maceta bajo cubierta <sup>112</sup>.

Si bien aumentó la cantidad de explotaciones florícolas en este sector, lo que sucedió fue una reconversión de la horticultura a campo o de cultivos de flores de corte, a la producción de plantas en maceta bajo cubierta, siendo poco considerable el aumento de la superficie ocupada en términos generales. Los grandes viveros de la Ruta Nacional N° 9 son acopiadores de los más pequeños, y transportan la producción en sus propios camiones a distintos puntos del país. También realizan ventas “en tranquera”, en forma directa, al por menor o mayor. Los grandes clientes provienen de Rosario, Corrientes y de otros puntos del interior, y de viveros de la Zona Norte del Conurbano y la CABA, generándose un importante mercado de plantas ornamentales. La accesibilidad y la concentración de la oferta de plantas ornamentales y la variedad de las mismas así como la especialización que han ido adquiriendo son los factores que han favorecido este proceso. Este sector productivo se observa con solidez y en expansión.

**-Zona “Loma Verde”:** hay explotaciones florícolas y hortícolas que se distribuyen en los alrededores de las Urbanizaciones Cerradas Haras Santa María, El Aromo y Loma Verde y de los barrios abiertos de Loma Verde. También se encuentran granjas avícolas.

**-Zona “Grandes viveros de la Ruta N° 9”:** entre el Km 45 y el Km 55 se ubican viveros mayoristas así como importantes proveedores de insumos para jardinería y la producción florícola y hortícola.

**-Zona “Grandes Viveros de la Ruta N° 25”:** son viveros que se ubican en la Ruta mencionada, desde que termina el centro urbano de Belén de Escobar hasta el Barrio Parque “El Cazador”.

**-Zona “Bajos del río Luján”:** se localizan explotaciones ganaderas en los bañados del río Lujan, desde que finaliza la trama urbana hasta el límite con el Partido de Campana, tanto de un lado como del otro de la Ruta N° 9. Este es un sector 3.273 hectáreas. Aquí también se pueden encontrar apiarios y criaderos de cerdos al aire libre en condiciones de informalidad y de difícil identificación.

<sup>112</sup> Estos productores fueron caracterizados en este Capítulo en: 3.1.2. La floricultura



**-Zona “Islas del Delta”:** se concentran las explotaciones forestales. Hay alrededor de 2.000 hectáreas implantadas con salicáceas. En las Islas también se encuentran productores apícolas, dada por la presencia de floración de interés apícola y las buenas condiciones para la producción de núcleos. Por otro lado, a orillas del Río Luján se ubican unas pocas explotaciones ganaderas.

**-Zona “Cabaña San Isidro Labrador”:** se ubica en el sur de Belén de Escobar, pertenece a la firma Goyaique, que forma parte de un complejo de propiedades de la familia Pérez Compact en este sector que incluye además al Parque temático Temaiken y un predio donde se instalaba la empresa Molinos Río de La Plata. La Cabaña abarca una superficie de 306 hectáreas y se extiende hasta el arroyo Escobar. Se instaló en 1979 y se realizan mejoras de la raza de vacas Jersey. Actualmente además cuenta con dos tambos en los que se producen diariamente alrededor de 12.000Lt. de leche Jersey<sup>113</sup>.

**-Zona “Viveros de Garín”:** en el sur del partido de Escobar es donde menos explotaciones agropecuarias se registran. En Garín, la localidad más densamente poblada del distrito, hay viveros y algunos de ellos muy grandes, que han quedado en medio de la trama urbana.

**-Zona “Explotaciones Ganaderas de Ingeniero Maschwitz”:** en las afueras del área residencial hacia Dique Luján, se observa la presencia de explotaciones ganaderas distribuidas entre las Urbanizaciones Cerradas Santa Isabel y el Complejo Villanueva, y la planta potabilizadora “Juan Manuel de Rosas” de Agua y Saneamientos Argentinos SA (AYSA). Otros productores ganaderos se ubican en los intersticios de las UC El Cantón y Puertos, más cercanas a la Ruta Provincial N° 25.

---

<sup>113</sup> Con la leche de las vacas jersey se elaboran los helados de la cadena de heladerías Munchy’s, también de la familia Pérez Compact. Una de ellas se ubica en la entrada de Temaiken [http://www.goyaike.com.ar/?page\\_id=37](http://www.goyaike.com.ar/?page_id=37).

## Capítulo IV- El avance de las Urbanizaciones Cerradas

### 4.1.1. El avance de las Urbanizaciones Cerradas en la RMBA y Escobar

El avance de las Urbanizaciones Cerradas (en adelante UC) en la provincia de Buenos Aires se inicia a fines de la década de 1970, a partir de la reglamentación del Decreto-Ley 8912/77 de "Ordenamiento territorial y uso del suelo", que habilitó a las urbanizaciones denominadas "Club de Campo" (Ríos y Pírez 2008). En esta primera etapa, en el Partido de Escobar, se registran los siguientes Clubes de Campo: Maschwitz Country Club, Club Jardín Náutico Escobar, Club Privado Loma Verde, Club de Campo Aránzazu, Miraflores Country Club, Los Horneros Country Club, Campo Chico Country Club, Aranjuez Club de Campo, Fincas de Maschwitz Club de Campo, Centro Urbano Barrancas de Escobar (en adelante CUBE) y Náutico de Escobar. Incluso algunos de ellos se instalaron en la década de 1960, pero se regularizaron recién a partir del DL 8912/77.

Pero hubo que aguardar a mediados de la década de 1990 para que el proceso de expansión de las UC alcanzara su mayor desarrollo, Y esta situación se verifica especialmente en el área norte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Ríos y Pírez, 2008, Pintos y Narodowski 2012 y Barsky 2007). El Partido de Escobar no quedará exento de este fenómeno, y será un espacio que devendrá como sujeto de profundas transformaciones territoriales.

Escobar se ha ubicado históricamente en la frontera de la mancha urbana metropolitana, situándose en el límite exterior del Conurbano Bonaerense y del AMBA. Sin embargo, a partir de las mejoras de la conectividad con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA), que resulta un factor clave para el impulso de la expansión urbana (Ríos y Pírez 2008 y Thuillier 2005), su carácter de borde fue disminuyendo. Como señala Rofman (2010) siguiendo el trazado de las autopistas, las nuevas urbanizaciones se concentraron preferentemente en la zona norte del Gran Buenos Aires. El ensanche de la Panamericana, en los ramales Tigre, Pilar y Escobar-Ruta Nacional N° 9-, redujo el tiempo de traslado a la CABA. Consecuentemente, Escobar se incorporó decididamente a la metrópolis de Buenos Aires.

Por ello Barsky (2005) plantea que en el marco de las políticas neoliberales de la década de 1990, la construcción de nuevas autopistas más allá del segundo cordón, y hasta unos 90 kilómetros de distancia de la CABA - Escobar se ubica a 50 km- , se determina una reconfiguración y complejización del periurbano. En efecto, en esta etapa surgen distintas áreas de la periferia de Escobar que aparecen más atractivas para la inversión inmobiliaria y fueron incorporadas al mercado de tierras. El proceso de urbanización consistió, como lo describe Ríos (2005), en compra de tierras de baja rentabilidad y escaso valor de mercado, y zonificadas como rurales o semi rurales. Luego estas áreas fueron cercadas, parceladas y dotadas de servicios básicos, y pasaron así a uso residencial, adquiriendo un valor inmobiliario infinitamente superior. En Escobar, hubo casos de revalorización de la tierra en zonas bajas de bañado, que pasaron de 30.000 dólares/hectárea (ya con la zonificación adecuada) a 2 millones de dólares/hectárea (urbanizada), lo que equivale a un incremento de 66 veces, 6.600%. Aun tomando en cuenta que los valles de inundación y humedales requieren una

importante inversión para su transformación, este salto de valor es sobresaliente. En tierras altas, la valorización tuvo una relación menor, de alrededor de un 500%: de 20.000 dólares/hectárea a 100.000 dólares/hectárea.

Otros factores que contribuyeron al avance de las UC en la RMBA fueron el incremento del parque automotor, el desarrollo de las comunicaciones, la ampliación de la oferta de servicios y la descentralización de las actividades administrativas de las empresas. Todo esto se produjo en el marco de un dispositivo publicitario que ofrecía las ventajas de residir en zonas de menor densidad poblacional, con mejor calidad de vida y con cierto contacto con la naturaleza. Al acortarse los tiempos de traslado a la CABA, las UC, que hasta ese momento habían sido la segunda residencia, mayormente de fin de semana, se transformaron en vivienda permanente.

Por otro lado, los municipios de la RMBA se vieron traídos y convulsionados políticamente por las inversiones inmobiliarias y por la llegada de nuevos pobladores con alto poder adquisitivo. Estos pobladores y las UC aparecieron con capacidad autónoma de solucionar sus problemas de infraestructura y equipamiento sin intervención del Estado. La posibilidad del progreso económico, la oferta de nuevos empleos (Perahia 2010) y el súbito aumento de la recaudación impositiva fueron atractivos muy relevantes para las jurisdicciones municipales.

Para el año 1990, en el AMBA se registraban 91 UC y para el 2001 había un total de 461 UC, el 70% de ellas se concentraba en las cercanías de la autopista Acceso Norte –Ruta Nacional N° 9 (Torres 2001 citado por Ríos y Pirez 2008). Se estima que “durante los años noventa entre el 75 y el 80% del total de las inversiones se localizaron en el Área Central de la Ciudad de Buenos Aires, y el eje norte de la Ciudad y de la Región Metropolitana, habiéndose concentrado allí tres cuartas partes de los nuevos emprendimientos inmobiliarios y casi la totalidad de los nuevos centros empresariales” (Mignaqui 1997; Szajnberg 1999; Batalla 2004 citado por Barsky 2007: 3). Para el año 2007 las UC en la RMBA ocupaban una superficie de 320 Km<sup>2</sup> (Pintos y Narodowski 2012).

#### **4.1.2. Las Urbanizaciones Cerradas en Escobar desde mediados de la década de 1990**

El proceso de expansión de las UC en el Partido de Escobar recibirá la influencia geográfica de dos distritos linderos: Pilar desde el Oeste y Tigre desde el Este. El llamado “boom Pilar” reunirá el mayor número de UC desde la década del 90. Y desde Tigre, el denominado “Nuevo Tigre” tendrá un importante desarrollo de UC particularmente en humedales y valles de inundación. El Plan Estratégico de Escobar (en adelante PEE) señala que el avance de las Urbanizaciones Cerradas “desbordó hacia el partido de Escobar constituyendo un nuevo escenario tendencial en lo que va de este siglo”<sup>114</sup>

Si bien sólo las figuras de “Club de Campo” (en adelante CC) y “Barrio Cerrado” (en adelante BC) son reconocidos por el marco normativo vigente<sup>115</sup> (Ríos y

<sup>114</sup> PEE. Pág. 87.

<sup>115</sup> DL N° 8912/77 y Resolución N° 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires; el Dec. 27/98 sobre Régimen urbanístico específico para urbanizaciones cerradas y el Dec. 9404/86.

Pirez 2008, Pintos y Narodowski 2012) las UC tienen distintas denominaciones que responden a necesidades del mercado y constituyen más un apelativo comercial promocional que una diferenciación funcional significativa. Entre ellos encontramos: barrio cerrado, mega-urbanización cerrada o ciudades-pueblo, country náutico, club de campo, club de chacra, barrio náutico, entre otros. “Estas denominaciones dan cuenta del tamaño, de su mayor o menor relación con el ámbito en que se desarrollan -urbano o rural-, de la presencia de elementos paisajísticos -cursos de agua, lagos, lagunas, arboledas-, de las actividades deportivas que ofrecen, así como de las estrategias de promoción que despliegan los desarrolladores” (Fernández 2012: 34).

En Escobar, durante una primera etapa, entre la década del 60 y hasta fines de los 1980, las Urbanizaciones Cerradas que se instalaron fueron del tipo “Club de Campo” como ya se señaló. A partir de la década de 1990, la gran mayoría de las UC serán del tipo Barrio Cerrado. Por otro lado, una categoría particular tendrá el mega emprendimiento Puertos, que es un complejo de barrios que se desarrolla en predios de grandes dimensiones, con superficies superiores a las 800 ha, bajo una organización común (Fernández et al. 2012). Este tipo de UC constituye una verdadera ciudad incluyendo equipamientos de orden superior tales como colegios, universidades privadas, medicina privadas y centros comerciales. (Vidal Koppmann 2002, en Ríos 2005: 68).

Para circunscribir el análisis del avance de las UC en Escobar, en este estudio, se tomaron los períodos 1959-1995, 1996-2003, 2004-2010 y 2011-2018. Los mismos fueron elegidos tomando en consideración: a) La mayor expansión de UC que se produce a mediados de la década de 1990, b) Los momentos de mayor auge de lanzamiento de UC con marcados picos en los años 1999, 2004 y 2007 para los partidos de la Cuenca Baja del Río Lujan (Fernández et al. 2012) -entre los cuales se encuentra Escobar junto con Pilar, Tigre y Campana- y c) Una singular consideración para la información obtenida en terreno con atención al caso particular de Escobar. Además se priorizó que dichos períodos son, cronológicamente, equidistantes entre sí.

#### **Cuadro N° 11-Urbanizaciones Cerradas del Partido de Escobar en períodos.**

<b>UC-Instaladas Período 1959- 1995</b>		
<b>Nombre</b>	<b>Tipo de UC</b>	<b>Superficie (en ha)</b>
Barrio Náutico Escobar	CC	207
Barrio La Barra Village	BC	17
Campo Chico Country Club	CC	80
Fincas de Maschwitz	CC	28
Miraflores Country Club	CC	106
Club de Campo Aranzazu	CC	34
Maschwitz Country Club	CC	25
CUBE (Club Barrancas de Escobar)	CC	76
Aranjuez Club de Campo	CC	26
Country Club Los Horneros	CC	15
Club Privado Loma Verde	CC	54
Club Jardín Náutico Escobar	CC	42

COBA	BC	21
Weekend	BC	6
Los Caracoles	BC	3
Barrio Santa María	BC	7
<b>Total Superficie 1959- 1995: 747 ha</b>		
<b>UC-Instaladas- Período 1996 y 2003</b>		
<b>Nombre</b>	<b>Tipo de UC</b>	<b>Superficie (en ha)</b>
Septiembre	CC	59
Barrio Maschwitz Village	BC	6
Fincas del Lago	CC	18
UC Sin Nombre- Calle Sargento Cabral	BC	3
Barrio La Celina	BC	11
Palmer`s Cottage	BC	11
Barrio Los Robles de Maschwitz	BC	4
Barrio Maschwitz Privado	BC	24
Barrio Los Angeles Village	BC	8
Barrio La Candelaria	BC	6
Barrio San Lucas Village	BC	16
Barrio La Arboleda	BC	9
Barrio Acacias Blancas	BC	22
Barrio El Recodo	BC	27
Barrio El Lucero	BC	26
Villa Olivos	BC	18
Bosque Chico	BC	5
Barrio Los Tacos	BC	14
Barrio Los Laureses	BC	13
Barrio El Portillo	BC	8
Barrio River Oaks	BC	13
San Antonio	BC	74
Alamo Alto	BC	23
El Aromo	BC	34
Pigeon Club Argentino	BC	8
Barrio San Marcos- Complejo Villanueva	Mega emprendimiento Villanueva	71
Haras Santa María	BC	361
El Retiro Polo Club	BC	12
Jardines de Escobar	BC	4
Altos de Matheu	BC	5
Rincón de Maschwitz	CC	5
Los Nogales	BC	2
<b>Total Superficie 1996-2003: 920 ha</b>		
<b>UC-instaladas- Período 2004 y 2010</b>		

Nombre	Tipo de UC	Superficie (en ha)
El Cantón	BC	500
Tortugas I	BC	2
El Cazal	BC	68
Belén Chico	BC	2
Club Manuel Belgrano-Club de Campo	CC	24
Altos de Don Segundo	BC	2
Barrio El Ensueño	BC	44
Barrio San Matías	BC	202 has
Civis Tortuguitas	BC	2
Barrio Privado Las Liebres	BC	46
Barrio Santa Isabel	BC	79
Altos de Maschwitz	BC	3
San Benito- Complejo Villanueva	Mega Emprendimiento Villanueva	65
<b>Total Superficie 2004-2010: 1.039 ha</b>		
<b>UC instaladas –Período 2011 y 2018</b>		
Nombre	Tipo de UC	Superficie (en ha)
El Naudir	BC	133
Punta Paraná Ciudad Náutica	BC	26
Hipocampo	BC	14
Airmas- Amarras de Escobar <sup>116</sup>	BC	274
La Providencia	BC	21
Puertos	Mega emprendimiento	1.368
Sin Nombre-Calle Caballito Blanco	BC	7
Barrio Parque Matheu	BC	24
Chacras La Prudencia	BC	8
UC sin nombre-cerca de El Cazador 1	BC	13
UC sin nombre- cerca de El Cazador 2	BC	7
El Portal de Belén	BC	11
UC sin nombre- límite con Haras y El Aromo	BC	5
<b>Total Superficie 2011-2018: 1.911 ha</b>		

Fuente: elaboración propia en base al Anexo II -Plan Estratégico de Escobar de la O-4729/09, URBASIG e información del Municipio de Escobar.

De acuerdo al Cuadro N° 11, en Escobar hay 74 Urbanizaciones Cerradas instaladas hasta Marzo de 2018 con una superficie total de 4.617 hectáreas. Solamente 14 urbanizaciones corresponden a la categoría “Club de Campo”, y la gran mayoría se sitúa en el período 1959-1995, el resto son “Barrios Cerrados”, tipo de urbanización que se destaca desde 1996 hasta la actualidad. Hay dos mega emprendimientos instalados en

<sup>116</sup> Airmas es el nombre del emprendimiento urbanístico aprobado en el PEE, dentro del mismo hay un solo barrio en promoción de venta que se llama Amarras de Escobar. El resto de la superficie se encuentra en estado de obra.

Escobar. Uno de ellos es Puertos que está comprendido enteramente en el Partido de Escobar. La otra mega urbanización es el Complejo Villanueva que tiene dos de sus barrios en territorio de Escobar: San Benito y San Marcos, los demás están en Tigre.

Todos los períodos registran un aumento progresivo de la superficie ocupada por las Urbanizaciones Cerradas hasta 2018. El período 1996-2003 es el más destacado por la cantidad de UC instaladas. Incluso supera en 54 ha la superficie total ocupada por Urbanizaciones Cerradas en toda la historia de Escobar hasta ese momento, que comprendía una sumatoria de 806 ha.

En el período 2004-2010 la cantidad de UC es menor que en el resto de los periodos. Sin embargo sobresalen dos urbanizaciones por la cantidad de hectáreas, una es “El Cantón” con 500 ha y la otra es “San Matías” con 202 ha, sumándose casi 1.000 hectáreas nuevas de UC en ese período. Entre 2011-2018, se suman 2.058 hectáreas nuevas de UC. Entre estas nuevas UC se destaca la presencia del mega emprendimiento Puertos con 1.368 ha. En síntesis, en un período de 22 años (1996 a 2018), se urbanizaron 3.870 ha con Urbanizaciones Cerradas, que representa un 13% de la superficie del distrito. Las 74 UC ocupan el 15,6% del territorio de Escobar, como se aprecia en el Cuadro N° 12.

**Cuadro N° 12: Superficie total del Partido de Escobar y superficie de las Urbanizaciones Cerradas. 2018**

<b>Superficie Total del Partido (has)</b>	<b>Superficie de las UC (has)</b>	<b>Porcentaje (%) Superficie de las UC sobre total del Partido</b>
29.549 has	4.617 has	15,6 %

Fuente: elaboración propia en base a datos del IGN

De las 74 UC, 53 se encuentran consolidadas, el resto está en construcción con distintos estados de avance que, siguiendo los criterios de Fernández et al. (2012), pueden clasificarse de la siguiente manera:

-DESARROLLADAS: han terminado las obras comunes del emprendimiento en el predio y cuentan con la mayor parte de las viviendas construidas: Altos de Maschwitz, El Cazal, El Cantón, Barrio San Matías y el Barrio San Benito.

- PARCIALMENTE DESARROLLADAS: han terminado las obras comunes del emprendimiento en el predio, pero aún tienen pocas viviendas construidas: San Antonio, Barrio Santa Isabel, Hipocampo, La Providencia, UC Sin Nombre-Calle Caballito Blanco, Barrio Parque Matheu, UC sin nombre cerca de El Cazador, El Portal de Belén y Puertos<sup>117</sup>.

-EN DESARROLLO: han iniciado obras en el predio (de movimiento de tierra, de refulado, canalización, trazado de calles, provisión de infraestructura, forestación, etc.) y las mismas presentan diferentes grados de avance pero no cuentan aún con viviendas: Club Manuel Belgrano, El Naudir, Airmas- Amarras, Punta Paraná Ciudad

<sup>117</sup> Las obras de Puertos avanzan por sector, hay 7 barrios construidos de los 23 planificados, en los cuales menos de la mitad de las viviendas están construidas. El resto de la superficie del emprendimiento, dos tercios, permanecen aún sin obras.

Náutica, Chacras La Prudencia, UC sin nombre cerca de El Cazador II y UC sin nombre, en límite con el barrio Haras Santa María y El Aromo.

Asimismo, las Urbanizaciones Cerradas y siguiendo a Fernández et al. (2012) se pueden clasificar por la superficie que ocupan en pequeñas, medianas y grandes. En el Cuadro N° 13 se destaca la cantidad de UC de tamaño pequeño, aun así Escobar posee UC de enorme tamaño como Puertos (1368 ha), El Cantón (500ha) y Haras Santa María (361 ha).

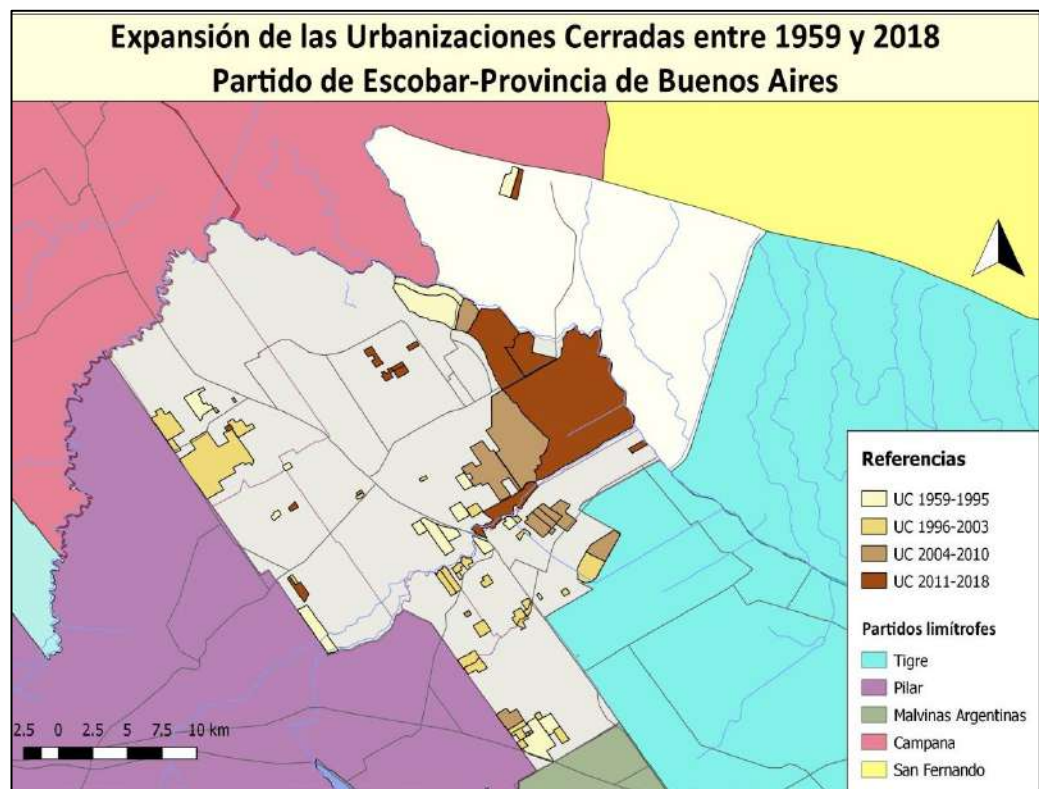
**Cuadro N° 13: Clasificación de las Urbanizaciones Cerradas por tamaño. 2018.**

Tamaño de la UC	Cantidad
Pequeña: menor a 50 ha	57
Mediana: de 51 a 200 ha	12
Grande: mayor a 201 ha	5

Fuente: elaboración propia en base al Anexo II -Plan Estratégico de Escobar de la O-4729/09, URBASIG e información del Municipio de Escobar.

Por último, en la Figura N° 11 se representa a cada una de las UC presentes en Escobar, de acuerdo al período de instalación.

**Figura N° 11: Expansión de las Urbanizaciones Cerradas entre 1959 y 2018.**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG



### 4.1.3. La localización de las Urbanizaciones Cerradas

Tomando en consideración las distintas dinámicas de expansión y las características de accesibilidad, se conformó una tipología de Zonas de agrupamiento de las UC, que se puede apreciar en la Figura N° 12. Ellas son:

**-Zona de la “Ruta Nacional N° 9-Belén de Escobar- Maschwitz”:** el área fue impulsada por las mejoras del ramal Escobar de la Ruta Panamericana<sup>118</sup> en la década de 1990. Entre el Km 45 y 47 se ubican las primeras UC de esa década tales como Maschwitz Country Club, Aranjuez, Septiembre y La Barra Village, ubicadas sobre la Colectora Oeste. Frente a estas Urbanizaciones, del lado de la Colectora Este se ubica Fincas de Maschwitz. Asimismo, desde la Ruta Panamericana tomando la Ruta N° 26 hacia Maquinista Savio, se ubica un sector de urbanizaciones: La Celina, Palmer’s Cottage, Barrio Maschwitz Privado, Álamo Alto y Los Robles de Maschwitz. Con excepción de esta última, todas están a orillas del arroyo Escobar.

**-Zona del “Boom Pilar”:** se desarrolló a partir del ensanche de la Panamericana en la década de 1990. Constituye un sistema de conectividad entre la Ruta Nacional N°9, y las Rutas Provinciales N° 25 y N° 26 que presentan un frente para las UC, mientras que el sector posterior de las mismas termina junto a los arroyos Burgueño y Pinazo, ambos cursos son afluentes del arroyo Escobar. La ubicación de estas UC constituye una barrera urbana de accesibilidad privada restringida a los emprendimientos. La calle Patricias Argentinas se constituye como la única vía de estructuración interna de las urbanizaciones en el límite con Pilar. Es un área de acceso exclusivo para las UC. Allí se ubican Aránzazu, Miraflores, Las Liebres, El Lucero y el Recodo.

**-Zona “Nuevo Tigre”:** se produce como expansión del Complejo Villanueva hacia y desde Nordelta que tendrá su sucesor en otro mega emprendimiento como Puertos<sup>119</sup>. Se accede desde el ramal Escobar de la Ruta N° 9, por medio de la calle La Bota y una vía zigzagueante que conecta con cada uno de los barrios del Complejo Villanueva, los que en su mayoría se ubican en la Localidad de Benavidez (Partido de Tigre). Solo dos de los barrios, San Marcos y San Benito están en el Partido de Escobar. El master plan del Complejo Villanueva fue diseñado más allá de los límites jurisdiccionales de los partidos. Allí existen otras urbanizaciones como Santa Isabel que se ubican en la Av. Dique Luján (también llamada Ruta N° 26). Están tienen acceso por la Av. Villanueva, la arteria principal del centro de Ingeniero Maschwitz.

Como extensión de esta última zona se ubican las zonas de humedales y valles de inundación, situadas al norte de la Localidad de Ingeniero Maschwitz, a orillas del río Luján y en los bajos de las barrancas del barrio El Cazador<sup>120</sup>. Si bien existían algunas urbanizaciones en esta zona, la mayoría de ellas se instalarán a partir de 2004. Entre estas nuevas UC se destaca sobremanera el mega emprendimiento Puertos. Para facilitar el acceso a las UC, en 2015, se construyó una bajada a la altura del Km 44 del ramal Escobar de la Panamericana. Esta derivación, por medio de una autovía, conecta a los emprendimientos El Cantón y Puertos con la Ruta Panamericana.

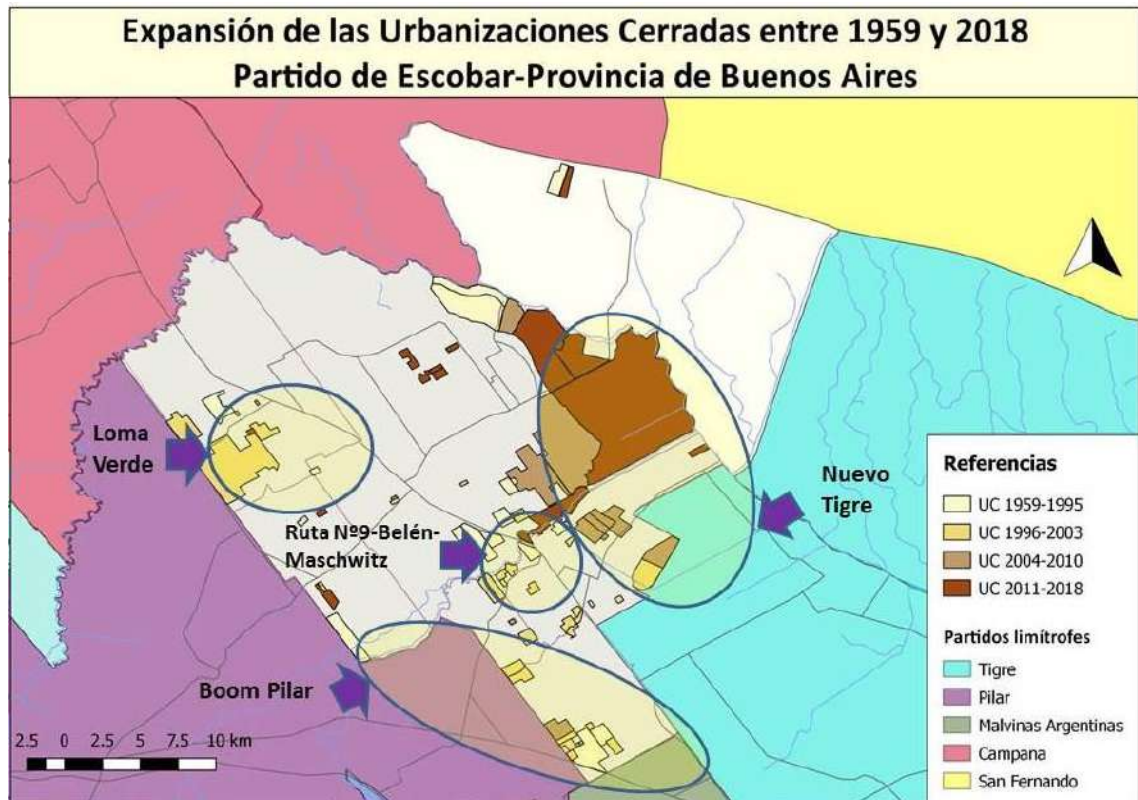
<sup>118</sup> La Ruta Nacional N°9 también es llamada Ruta Panamericana o simplemente Panamericana.

<sup>119</sup> Se trata del mismo concepto urbanístico y del mismo desarrollador por eso se lo llamó inicialmente Nordelta II.

<sup>120</sup> Se desarrolla con más detalle en: “Expansión de las Urbanizaciones Cerradas en valles de inundación y humedales del Partido de Escobar”

**-Zona de “Loma Verde”:** es otro sistema que genera el Ramal Escobar de la Panamericana, a 5 km del centro urbano de Belén de Escobar. Hay grandes UC como el Haras Santa María y el Club Privado Loma Verde, y otras urbanizaciones menores, sobre tierras altas. En el sector posterior de esta zona se ubica el mega emprendimiento San Sebastián, que si bien está comprendido en el Partido de Pilar cuenta con mejor accesibilidad desde el Ramal Escobar de la Ruta N° 9.

**Figura N° 12: Zonas de agrupamiento de Urbanizaciones Cerradas de Escobar**

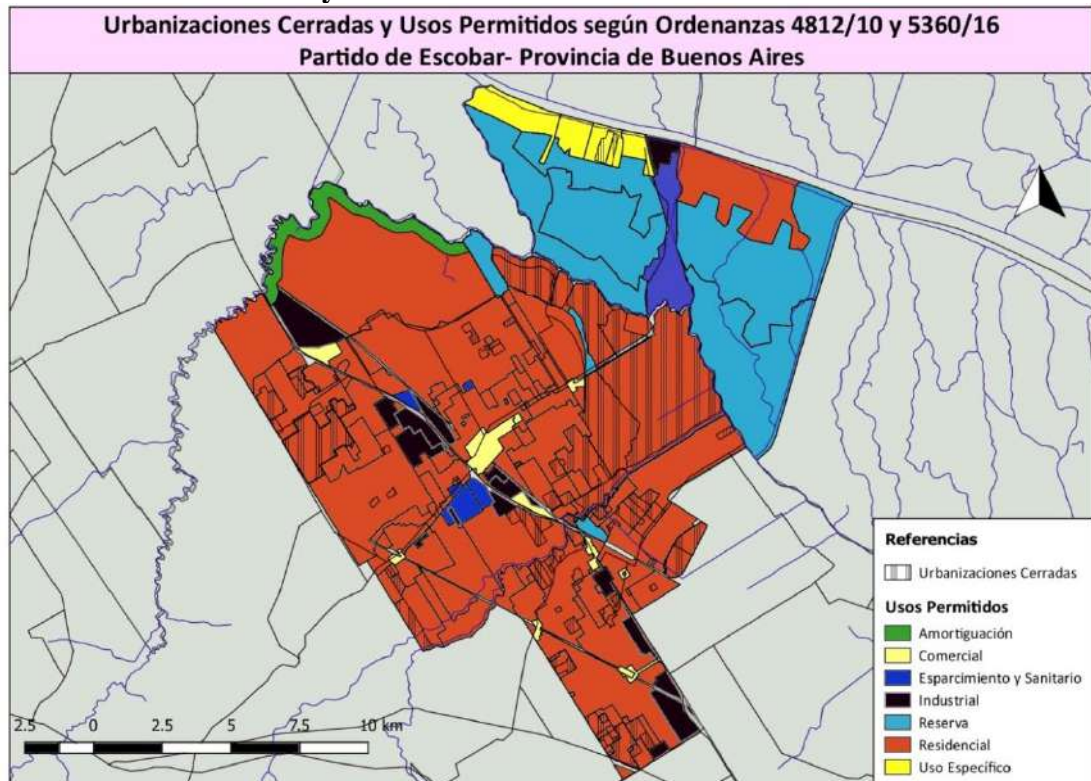


Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

#### **4.1.4. La localización de las Urbanizaciones Cerradas y la zonificación actual**

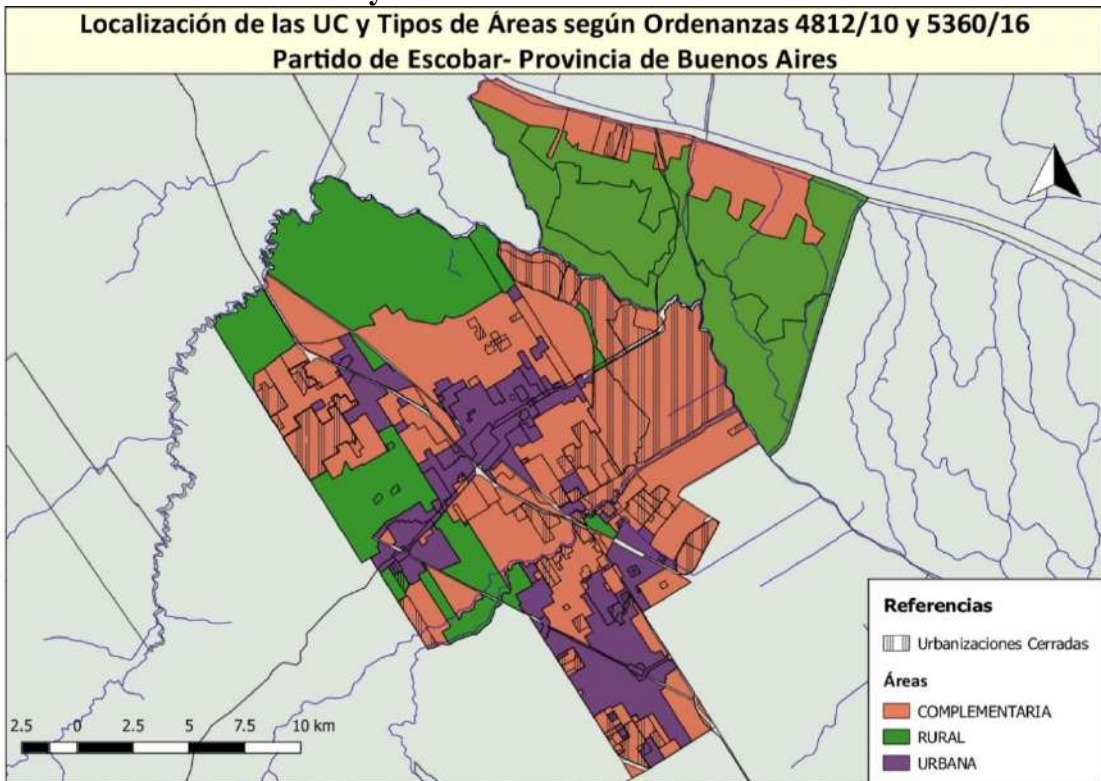
Como se puede apreciar en las Figuras N° 13 y N° 14, todas las UC se ubican en un Área Complementaria en que se permite el Uso Residencial. No existen contradicciones entre la realidad y la planificación normativa. La única excepción son dos UC que se ubican en un Área Complementaria pero que no está configurada como de Uso Residencial sino de Uso Específico: el Jardín Náutico Escobar y Punta Paraná Ciudad Náutica, ambas ubicadas sobre el río Paraná de Las Palmas. Estas dos UC tienen la particularidad de ubicarse en el “Sector de Promoción Productiva de un Puerto Multipropósito” de acuerdo al PEE. Pero corresponde hacer una diferenciación importante: el Jardín Náutico Escobar es preexistente a esta zonificación. En cambio la UC Punta Paraná Ciudad Náutica es posterior a la aprobación del PEE.

**Figura N° 13: Las Urbanizaciones Cerradas y la Zonificación según Usos de acuerdo a la O-4812/10 y O-5360/16**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

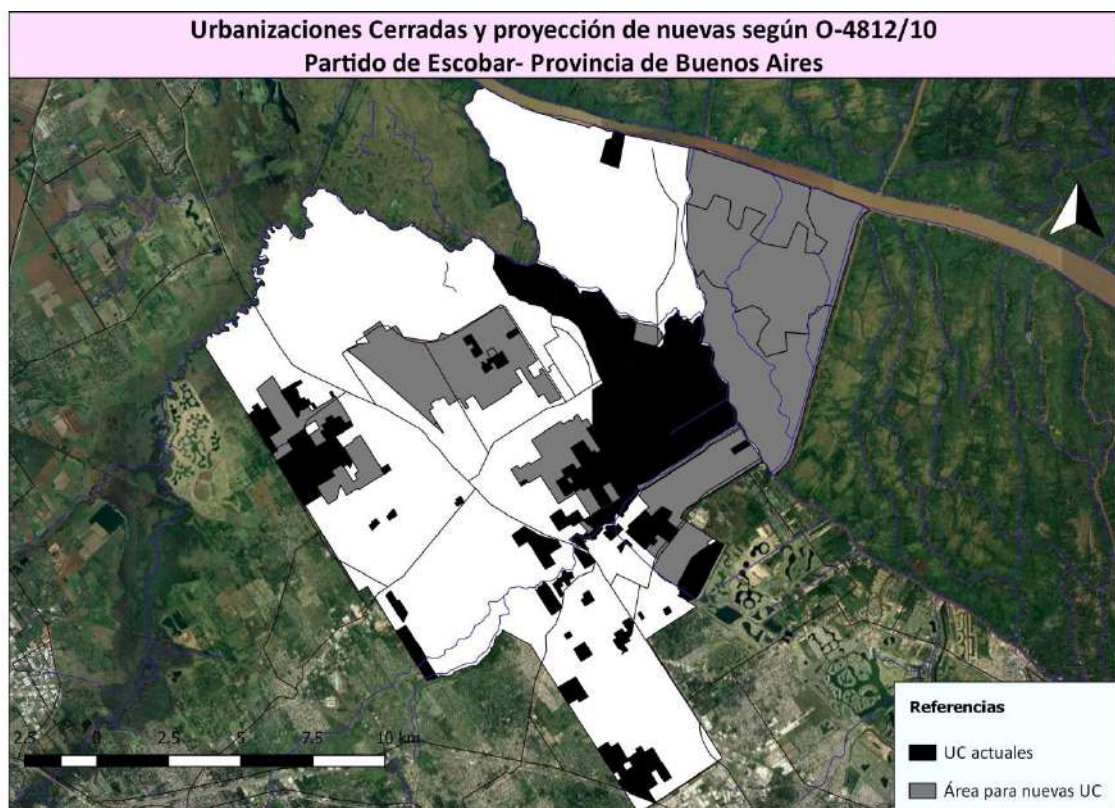
**Figura N° 14: Las Urbanizaciones Cerradas y la Zonificación según Tipo de Áreas de acuerdo a la O-4812/10 y O-5360/16.**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

De acuerdo al Plan Estratégico de Escobar, el área destinada para nuevas UC es la que se indica en la Figura N° 15, abarcando una superficie total de 10.282 hectáreas, es decir un poco más de un tercio de todo el partido de Escobar. Hasta el momento, las UC instaladas abarcan una superficie total de 4.617 hectáreas. Considerando que la O-5360/16 desafectó 3.255 ha (que estaban originalmente destinadas para la instalación de UC<sup>121</sup>), aún quedan disponibles 2.410 hectáreas para convertir al uso urbano con UC en todo el Partido de Escobar. Esta situación se representa en la Figura N° 16.

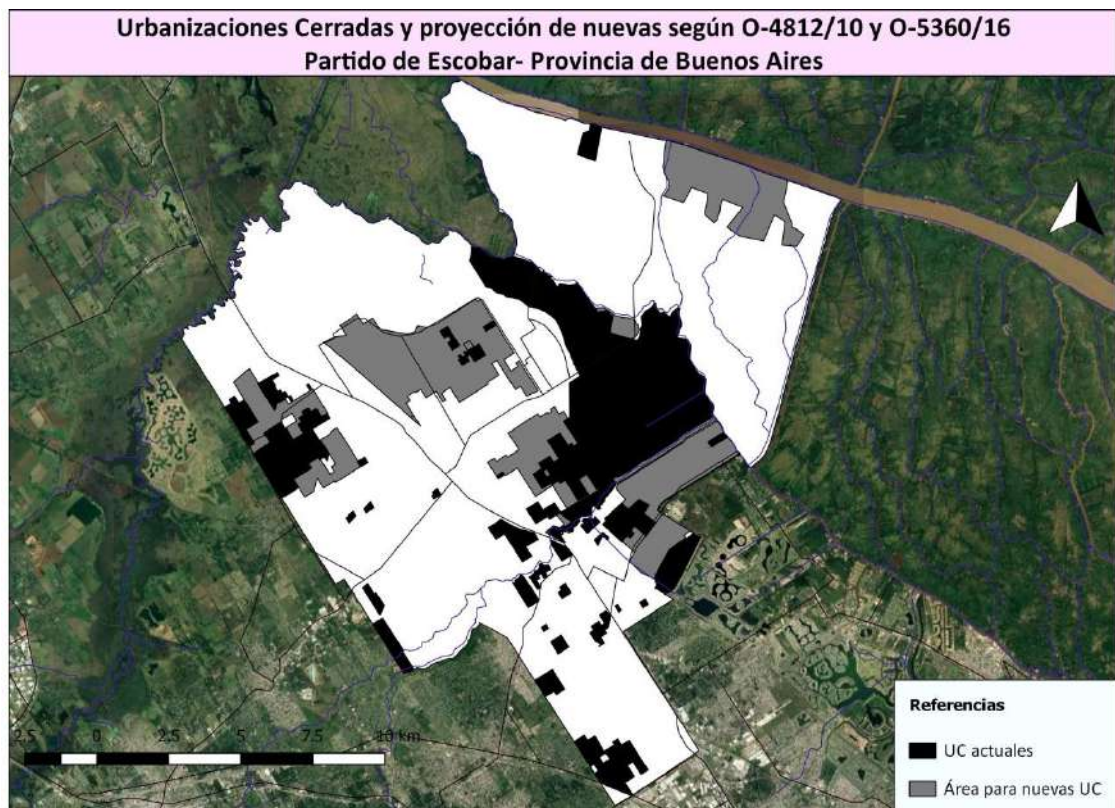
**Figura N° 15: Urbanizaciones Cerradas actuales y área proyectada para nuevas Urbanizaciones Cerradas según la O- 4812/10**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

<sup>121</sup> Se refiere a la Ordenanza que creó el Área de Amortiguación de Reserva Ambiental. Se detalla en el Cap. II: 2.3.4. "Las áreas de uso agropecuario y humedales en las Ordenanzas de Zonificación entre 1959 y 2018".

**Figura N° 16: Urbanizaciones Cerradas actuales y área proyectada para nuevas Urbanizaciones Cerradas según la O- 4812/10 y O- 5360/16**

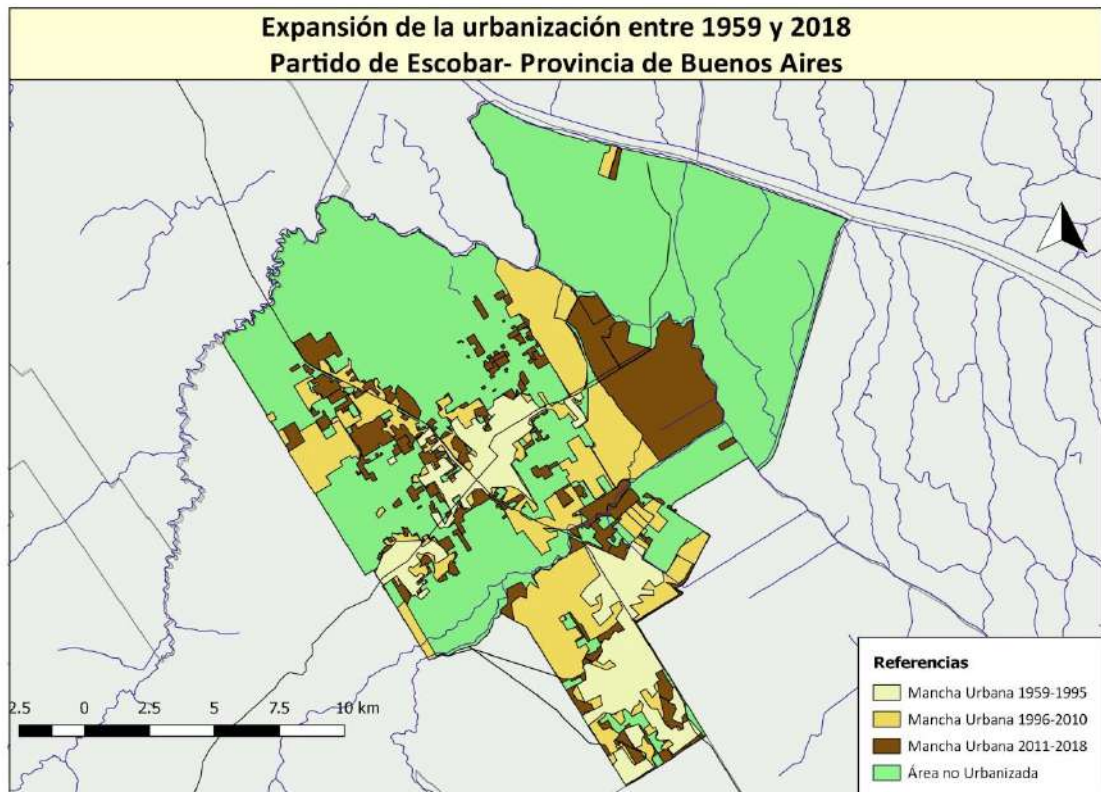


Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

#### 4.1.5. Expansión de la mancha urbana entre 1959 y 2018

Como se desprende de la Figura N° 17, la expansión de la mancha urbana se fue extendiendo progresivamente hasta la actualidad. Pero corresponde destacar el período 2011-2018 en cuanto a la ampliación de la superficie destinada a nuevas UC.

**Figura N° 17: Expansión de la urbanización entre 1959 y 2018. Partido de Escobar.**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

#### 4.1.5.1. Algunas consideraciones

Además de las UC, desde mediados de la década de 2010, se registra en Escobar un avance de loteos de predios que tuvieron mayormente uso agropecuario y que llevan adelante las inmobiliarias locales. De un predio de 5 hectáreas se obtienen aproximadamente 40 lotes. Estos se distribuyen de la siguiente manera en el proceso de comercialización: la mitad quedan a disposición del propietario y la otra mitad en poder de la inmobiliaria desarrolladora. La firma desarrolladora recibe estos lotes en compensación por los gastos realizados en la extensión de los servicios y los trámites de subdivisión y catastro realizados en el Municipio y en la Provincia de Buenos Aires. Asimismo dada la ubicación de los nuevos barrios que se conforman a partir de los loteos, y la configuración espacial por haber sido parcelas rurales, los nuevos propietarios intentan implementar de hecho distintas formas de cerramiento de cada barrio. De esta manera, si bien no dejan de ser barrios abiertos, con calles públicas y sin servicios ni áreas comunes procuran configurar un acceso limitado.

En términos de superficie, los loteos no tienen comparación con la superficie que ocupan las UC. Estos nuevos espacios de urbanización continúan en aumento en los intersticios remanentes entre las zonas residenciales centrales y las de baja densidad de población.

**Foto N° 5: Loteo abierto del Barrio Don Miguel en un ex predio florícola**



Fuente: Maribel Carrasco 2018.

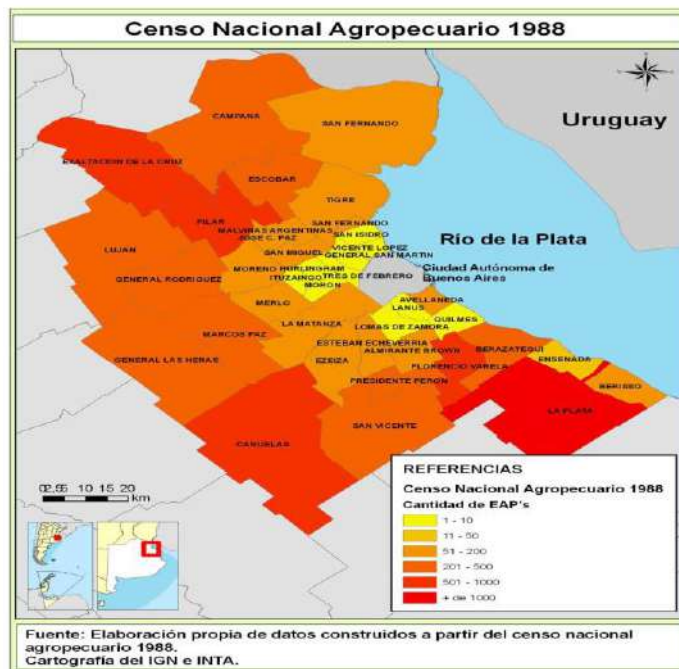
## 4.2. El avance de las urbanizaciones cerradas sobre tierras de uso agropecuario del Partido de Escobar

### 4.2.1 El avance de la urbanización y la disminución de las explotaciones agropecuarias en el Partido de Escobar

El avance de la urbanización está provocando el corrimiento de las actividades productivas agropecuarias del cinturón verde hacia áreas que, progresivamente, están localizadas a mayor distancia de la Ciudad de Buenos Aires (Barsky 2005 y 2010; Barsky et al. 2010; Barsky y Vío 2007, Benencia et al. 2009). En el Partido de Escobar, la expansión urbana afecta el desarrollo de las actividades agropecuarias y determina una situación de fragilidad para la continuidad de las mismas. Las inversiones inmobiliarias generan una revalorización del precio de la tierra que alcanza niveles inalcanzables para la rentabilidad de la producción agropecuaria. Para los distritos del periurbano norte<sup>122</sup>, como resultado de la competencia entre los usos del suelo, se aumentó significativamente el precio de la tierra en los Partidos con mejores accesos. Esto significó una fuerte presión sobre la superficie utilizada con fines agropecuarios (Barsky 2005).

Tanto la superficie total como el número de explotaciones agropecuarias se han retrotraído en el Partido de Escobar. Esta condición de cambio ha sido registrada en los últimos censos: el Censo Nacional Agropecuario (en adelante CNA) de 1988 y el de 2002<sup>123</sup>.

**Figura N° 18: Concentración de explotaciones agropecuarias en la RMBA. 1988**



Fuente: Palacios (2013:59)

<sup>122</sup> El Área Periurbana Bonaerense en este caso se refiere al territorio no urbanizado y escasamente poblado, en donde comienza la ruralidad y la producción agropecuaria se impone como uso y ocupación dominante del territorio (Palacios 2013). De acuerdo a la ubicación de los partidos con características periurbanas de la RMBA, puede clasificarse en Periurbano Norte, Periurbano Sur y Periurbano Oeste. Escobar se ubica en el Periurbano Norte.

<sup>123</sup> Los resultados del CNA 2008 no se consideran válidos.



**Figura N° 19: Concentración de explotaciones agropecuarias en la RMBA. 2002**



Fuente: Palacios (2013: 60)

Como se puede observar en las Figuras N° 18 y N° 19, entre el CNA 1988 y el CNA 2002 la mayor disminución de unidades productivas se registró en la región norte del AMBA<sup>124</sup>, en donde se perdió el 68% de las EAPs. En toda el AMBA durante el período señalado, la caída total fue del 50,3% de las explotaciones agropecuarias (Palacios 2013: 62)<sup>125</sup>.

En 1988, de acuerdo al CNA había en Escobar 436 Explotaciones Agropecuarias y según el CNA 2002, se registró un total de 152 EAP. Posteriormente, el Censo Horti-Florícola de la Provincia de Buenos Aires (en adelante CHFBA) en 2005, contabilizó 157 EAPs. El cruce de datos entre el CNA 2002 y el CHFBA 2005 no refleja una concordancia en torno a la caracterización del Sector. Esto tomando en cuenta que el CNA registra a todas las actividades agropecuarias y el CHFBA incluye solamente a la horticultura y la floricultura<sup>126</sup>. En cuanto a la superficie ocupada por las EAPs, el CNA

<sup>124</sup> Incluye a los Partidos de Vicente López, San Isidro, San Martín, San Fernando, Tigre, Escobar, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Pilar, San Miguel, Exaltación de la Cruz y Campana.

<sup>125</sup> Se utiliza el acrónimo AMBA

<sup>126</sup> Tal como plantea Palacios (2013), en el cruce de los datos entre el CNA 2002 con el CHFBA 2005 “se observa una mayor cantidad de productores en el 2005 de estas dos actividades solamente (hortiflorícolas) que de todas las agropecuarias juntas (horti., flori., fruti., avicultura para carne y huevos, ganaderías vacuna, ovina, producciones alternativas etc) en 2002. Esto puede explicarse tomando en cuenta que el principal interés del Censo Hortiflorícola Bonaerense (CHFBA, 2005) estuvo centrado en el correcto barrido de los distritos productores como La Plata, Berazategui, F. Varela, Moreno, Escobar, Pilar, entre los destacados (...) lo que indica un aumento en la cantidad de EAP o un mejor barrido de los distritos, pero inverso a la tendencia histórica de pérdida de explotaciones”.

2002 registró 2.873 ha en total. El CHFBA señala un total de 548,97 ha para las explotaciones hortícolas y florícolas de Escobar para el año 2005<sup>127</sup>.

Tal como plantea Nemirovsky (2010: 31) “La agricultura periurbana ha sido, y sigue siéndolo, la estructura productiva más vulnerable en el proceso de reestructuración territorial que comenzó en la década del ochenta” Los productores hortícolas son los que se encuentran en una situación de mayor debilidad en relación al avance de la urbanización en general y, particularmente, de las Urbanizaciones Cerradas en Escobar. La horticultura es desarrollada mayormente por productores de la Agricultura Familiar que son arrendatarios de la tierra. La Presidente del Mercado Frutihortícola de la Colectividad Boliviana de Escobar, Alicia Huaihua, planteaba que actualmente de los 124 puestos que hay en el Mercado, menos de la mitad de los puesteros son productores, y los demás son puestos de reventa. En efecto, remarcaba que la producción está bajando “porque no está siendo rentable trabajar en el campo y prefieren poner un comercio a la calle”<sup>128</sup>, por lo que está disminuyendo la cantidad de hectáreas hortícolas y se está intensificando la producción. Señalaba también la presencia de problemas de inseguridad en las quintas cuando los productores regresan del Mercado en horas de la madrugada.

Asimismo en la disminución de las EAPs dedicadas a la producción de flores de corte que se registra desde la década de 1990, inciden otros factores que no están exclusivamente vinculados con la expansión urbana. Principalmente, la apertura del mercado y la importación de flores de corte bajo el Gobierno de Carlos Menem (1989-1999) sumados a las escasas posibilidades de reconversión productiva y el crecimiento de la producción en La Plata con mayor nivel tecnológico, influyeron en el paulatino abandono de la actividad en Escobar. No obstante lo anterior, algunos productores de origen japonés lograron reconvertirse focalizándose en la producción de plantas de interior.

En el caso de los medianos y grandes viveristas además se presenta como un problema grave para la continuidad empresarial plantea la falta de recambio generacional. El promedio de edad de los productores es alto. Pero, incluso, hay pocas probabilidades de continuidad dentro del rubro con las nuevas generaciones. En particular, los predios de los productores de flores de corte (de 3 a 5 has) que han dejado la actividad son aquellos en los que, mayormente, se observa el avance de los loteos. Estos loteos son impulsados por inmobiliarias locales para la construcción de nuevos barrios.

Contrariamente a la tendencia histórica señalada de disminución de las EAPs en Escobar, entre los años 2008 y 2010 se ha incorporado una gran cantidad de productores de la comunidad boliviana a la cadena florícola pero orientada a las plantas ornamentales. La alta rentabilidad de la producción de plantas en maceta bajo cubierta, sumado al bajo nivel de capitalización necesario para iniciarse y la formación de un

---

<sup>127</sup> Del total de 548,970 has, la horticultura registró 254,390 has, la floricultura 21,57has, los viveros 44,49 has, y otras 24,7 has, y las viviendas en las explotaciones ocupan un superficie importante: 203,82 has.

<sup>128</sup> Acta N° 5 de la “Mesa de Diálogo Producción Agropecuaria”- 31 de agosto de 2017.

importante mercado de plantas ornamentales en Loma Verde son los factores que han contribuido para el crecimiento de estas explotaciones<sup>129</sup>.

En relación a las granjas avícolas, existe una tendencia hacia la desaparición de aquellas de tipo familiar, con escaso capital y sin posibilidades de modificar sus prácticas de manejo y de invertir en mejoras de la infraestructura. El avance de la urbanización y las denuncias de vecinos por el impacto ambiental, por otra parte, contribuyen a desalentar el desarrollo de la actividad.

La apicultura es una actividad que supo tener un importante desarrollo en Escobar. Sin embargo, uno de los problemas planteados reiteradamente por los productores apícolas es la reducción de campos disponibles para montar los apiarios a medida que avanza la ciudad. Considerando que las normas establecen que un apiario debe ubicarse a una distancia de 3 kilómetros a la redonda respecto de las zonas habitadas, la apicultura resulta un termómetro sobre el corrimiento progresivo de las actividades productivas hacia áreas marginales y de difícil acceso.

La ganadería de tambo tuvo un importante desarrollo en Escobar hasta la década de 1960. Posteriormente la producción láctea se fue desplazando por el avance de la urbanización. Actualmente se desarrolla ganadería de cría en las tierras bajas del Río Luján, en el sur de la Localidad de Matheu y en Ing. Maschwitz. También funciona un tambo de vacas Jersey de la empresa Goyaique en Belén de Escobar.

La forestación con salicáceas (álamo y sauce) en las Islas del Delta surge como actividad productiva predominante a partir de la caída de la producción de frutales y mimbre, desde la década de 1960. Si bien se registran pocas EAPs forestales actualmente, la superficie implantada es considerable, de alrededor de 2.000 ha.

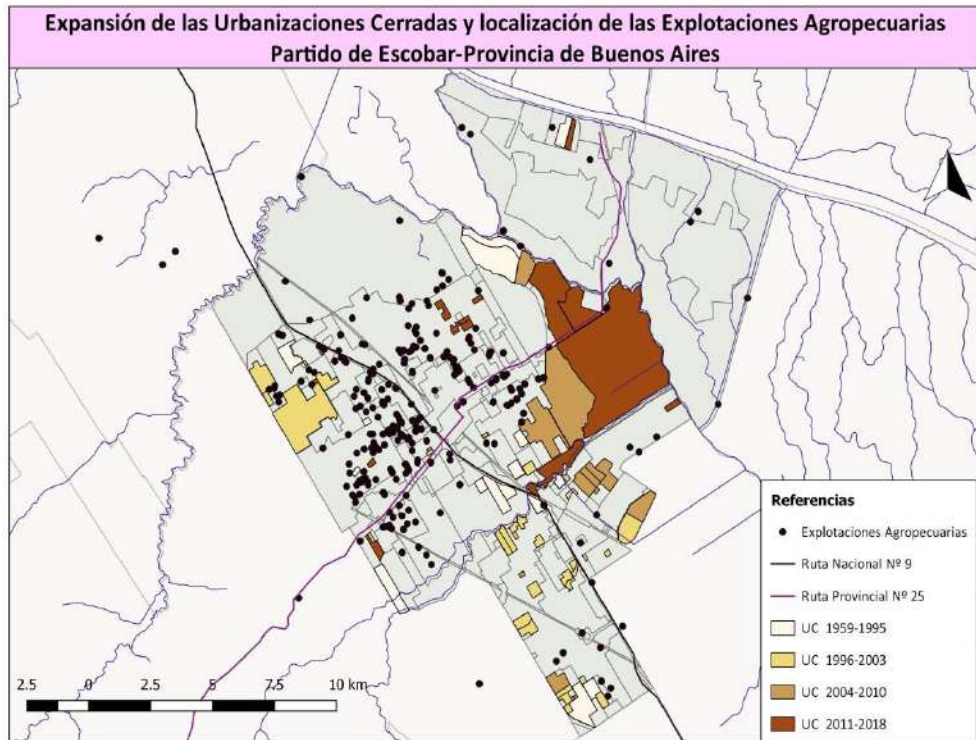
#### **4.2.2. Avance de las Urbanizaciones Cerradas y de la mancha urbana general entre 1959 y 2018**

A los fines de analizar el avance de las UC y su relación con las tierras de uso agropecuario, se tomaron cuatro períodos: 1959-1995, 1996-2003, 2004-2010 y 2011-2018, y se localizaron las EAPs que están presentes actualmente tal como se puede observar en la Figura N° 20. Asimismo en la Figura N° 21 las EAPs se ubican agrupadas en las Zonas Productivas.

---

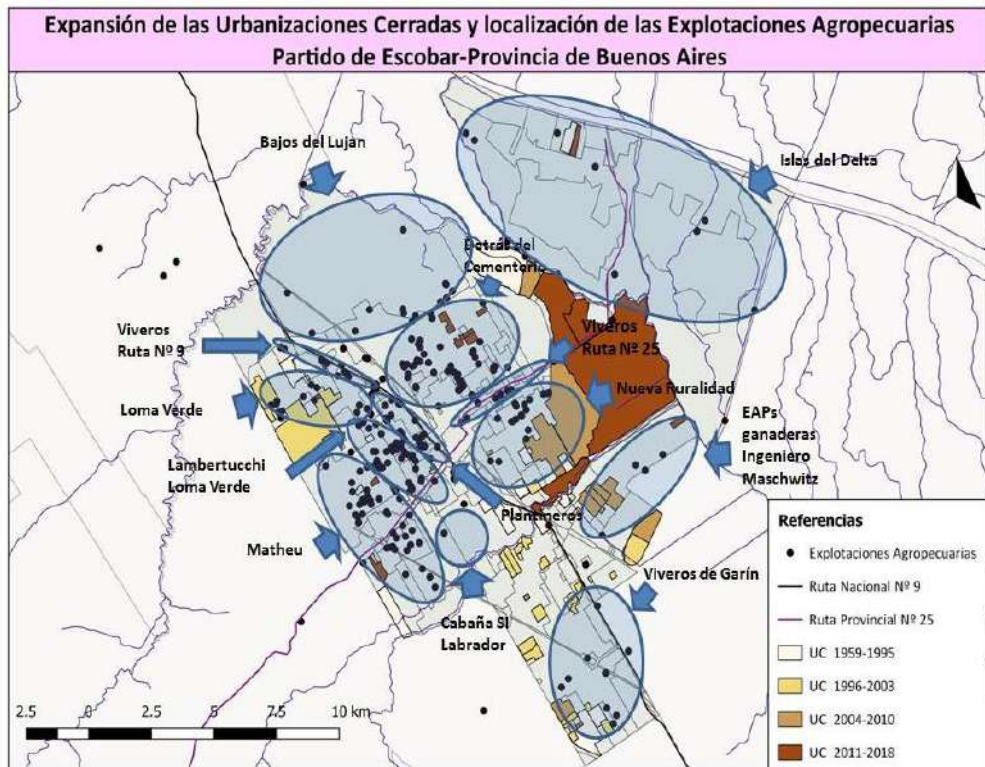
<sup>129</sup> Este tema se desarrolla en el Capítulo III “Caracterización del sector agropecuario del Partido de Escobar”.

**Figura N° 20: Avance de las Urbanizaciones Cerradas entre 1959 y 2018 y localización de las EAPs**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del INTA, IGN y URBASIG

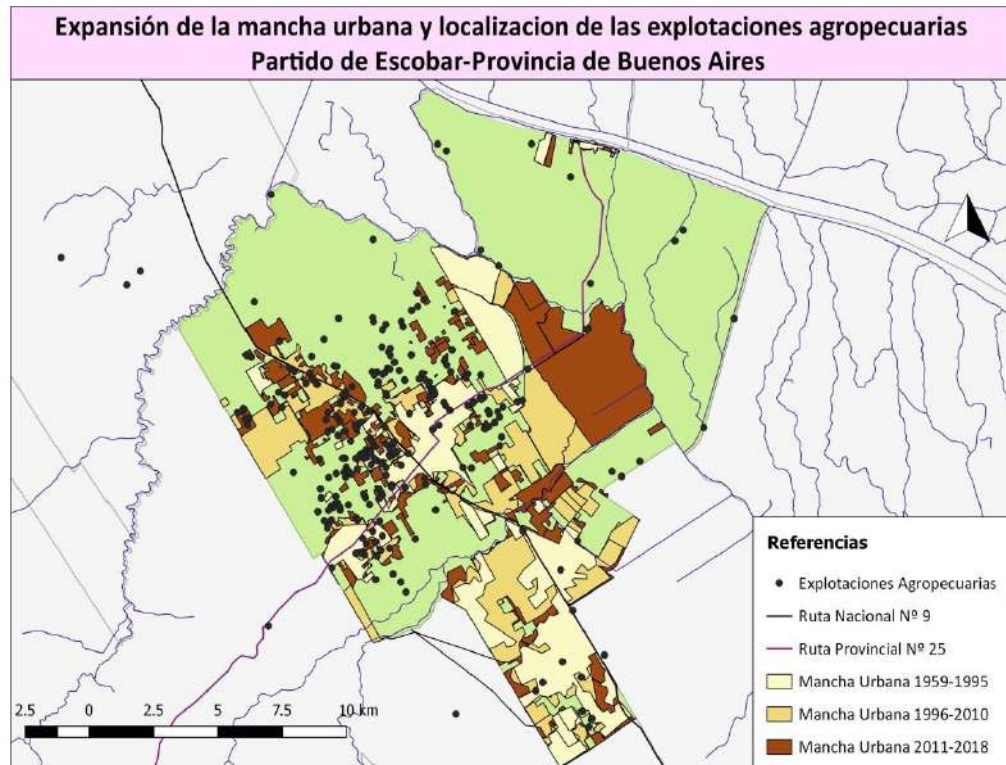
**Figura N° 21: Avance de las Urbanizaciones Cerradas entre 1959 y 2018 y localización de las EAPs agrupadas en Zonas Productivas**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del INTA, IGN y URBASIG

En la Figura N° 22 se representa la expansión de la mancha urbana del Partido de Escobar, entre 1959 y 2018, incluyendo a las UC. Se destaca por su alcance espacial el último período: 2011-2018, básicamente a partir de la construcción del mega emprendimiento “Puertos”.

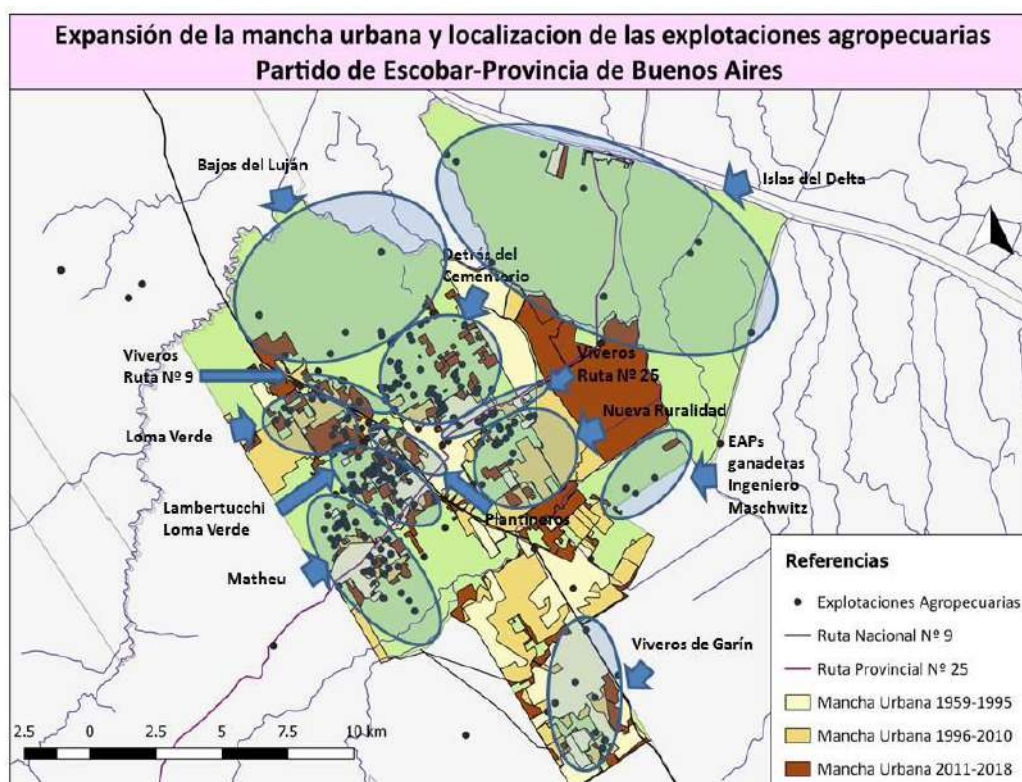
**Figura N° 22: Avance de la mancha urbana entre 1959 y 2018 y la localización de las EAPs**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del INTA, IGN y URBASIG

Como se puede apreciar en la Figura N° 23 las Zonas Productivas más afectadas por la urbanización en el periodo 1959-1995 han sido: “Matheu”, “Viveros de la Ruta N° 25” y los “Viveros de Garín”, mientras que en el período 1996-2011 han sido “Nueva Ruralidad”, “Loma Verde” y “EAPs Ganaderas de Ing. Maschwitz”. En el último periodo 2011-2018 fueron las Zonas “Lambertuchi-Loma Verde”, “Loma Verde”, “Detrás del Cementerio”, “Plantineros” y “Viveros de la Ruta N° 9”.

**Figura N° 23: Avance de la mancha urbana entre 1959 y 2018 y la localización de las Zonas Productivas**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del INTA, IGN y URBASIG

Si se compara la Figura N° 20 “Avance de las Urbanizaciones Cerradas entre 1959 y 2018 y la localización de las EAPs” y la Figura N° 23 “Avance de la mancha urbana entre 1959 y 2018 y la localización de las Zonas Productivas” se puede apreciar que en el último período 2011-2018, la expansión de la urbanización sobre las Zonas Productivas: “Lambertuchi-Loma Verde”, “Loma Verde”, “Detrás del Cementerio”, “Plantineros” y “Viveros de la Ruta N° 9” no estuvo promovida especialmente por las UC sino por el avance de loteos de barrios abiertos y de áreas comerciales e industriales.

#### 4.2.3. El consumo de suelo fértil ante el avance de las Urbanizaciones Cerradas

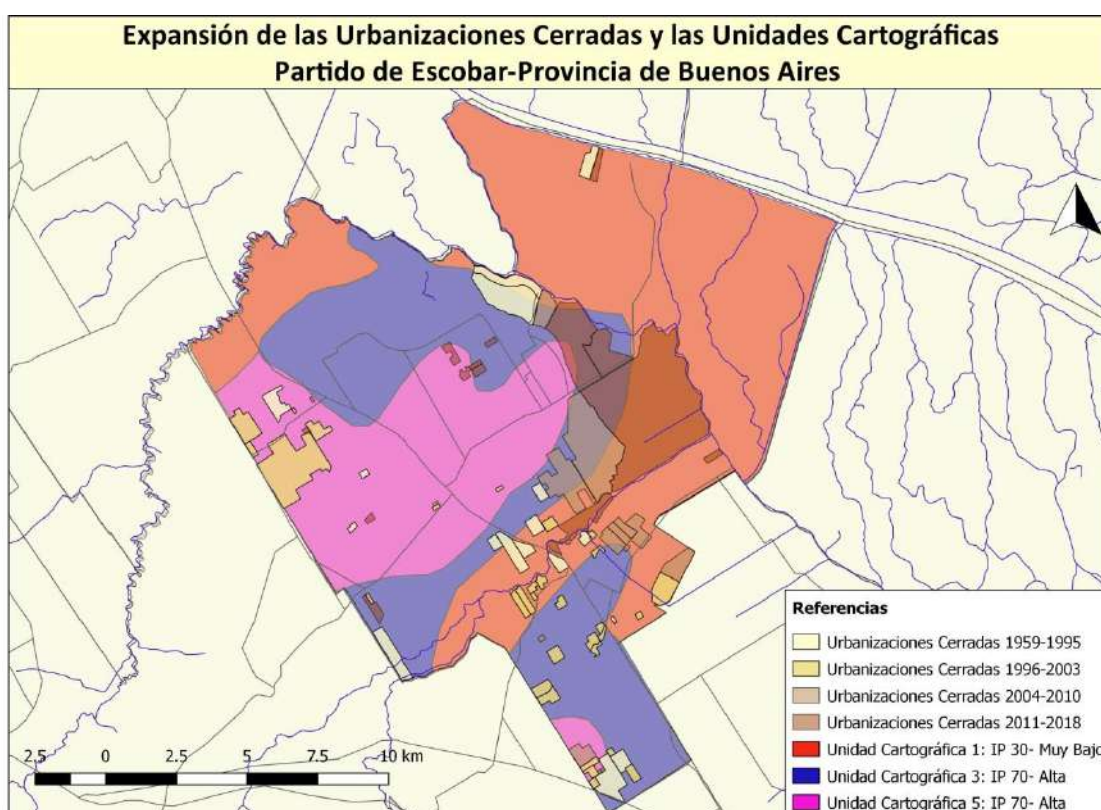
Según plantea Matteucci (2006), las Urbanizaciones Cerradas se desarrollan principalmente sobre los suelos de la Provincia de Buenos Aires que tienen alto un alto potencial productivo y son, por lo tanto, un recurso natural irremplazables<sup>130</sup>. Para profundizar dicho análisis, siguiendo a Buzai (2008), se tomaron tres de las siete Unidades Cartográficas (en adelante UCarto) de los suelos del sistema pampeano

<sup>130</sup> La Región Pampeana es una gran llanura loésica que representa un recurso natural fundamental para el despliegue productivo del país. Se trata de una estepa herbácea con temperaturas benignas para el desarrollo agrícola, lluvias repartidas durante todo el año y suelos profundos con un alto contenido de materia orgánica. (Matteucci et al. 2006)

(INTA 1995) para el Partido de Escobar, y se analizó la localización de las Urbanizaciones Cerradas. Cada Unidad Cartográfica corresponde a un determinado Índice de Productividad (en adelante IP), que se interpreta como una proporción del rendimiento máximo potencial de los cultivos habituales comunes en la Región<sup>131</sup>. Las Unidades Cartográficas de Escobar son: UCarto 1, UCarto 3 y UCarto 5, correspondiendo la primera a un IP Muy Bajo y las otras dos, a un IP Alto.

Como se observa en la Figura N° 24, de las 74 Urbanizaciones Cerradas de Escobar -con una superficie de 4.617 hectáreas, el 56 % del total de la misma (2.565 ha) corresponde a suelos UCarto 3 y UCarto 5 con IP 70 de alta productividad. El otro 44% de la superficie ocupada por las UC se encuentra en suelos de bajo IP (baja productividad) en áreas inundables y humedales, por lo menos hasta el año 2018. En efecto, esta condición demuestra que la relación entre la ocupación de tierras de alta y baja productividad en el Partido de Escobar es relativamente pareja.

**Figura N° 24: Localización de las Urbanizaciones Cerradas y las Unidades Cartográficas en el Partido de Escobar**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía de IGN y URBASIG.

<sup>131</sup>. El IP se desarrolla en base a las ocho clases de suelo propuestas por el United States Department of Agriculture (USDA), que indica las limitaciones para el desarrollo de los cultivos. La diferencia entre el valor 100 y el IP indica el porcentaje de disminución experimentado en los rendimientos máximos debido al efecto de una o más variables. Este trabajo está basado en el trabajo de Buzzai con la aplicación de herramientas de SIG. (Fernández 2012: 66).

#### 4.2.4. La zonificación actual y el avance de las Urbanizaciones Cerradas sobre tierras de Uso Agropecuario

La zonificación actual del Partido de Escobar en relación a los Tipos de Uso, las Zonas habilitadas para el Uso Agropecuario, la Delimitación de Áreas y la Proyección de áreas para nuevas Urbanizaciones Cerradas, permite entrever cuáles son las características del Ordenamiento Territorial que se prevé para el Partido de Escobar. En particular, el foco de análisis está puesto en el rol asignado en dicho Ordenamiento, a las tierras en las que se localizan las EAP y que, por lo tanto, tienen Uso Agropecuario actualmente.

##### 4.2.4.1. Tipos de Uso

De acuerdo a la O-4812/10 y la O-5360/16, el Uso Residencial es claramente el preponderante en el Partido de Escobar con el 67% de la superficie del distrito. El resto del Partido se divide en: Reserva, Industrial, Uso Específico, Amortiguación, Comercial, Esparcimiento y Sanitario, Agropecuario y otros, tal como se aprecia en el Cuadro N° 14. El Uso Agropecuario se analiza con mayor detalle más adelante.

**Cuadro N° 14: Tipo de Uso del Suelo del Partido de Escobar**

<b>Tipo de Uso</b>	<b>Ubicación geográfica</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>Porcentaje (%) Superficie de Tipo de Uso sobre total del Partido</b>
<b>Residencial</b>	Áreas urbanas, periurbanas y rurales	20.195	67%
<b>Reserva</b>	Zonas Protegidas “La Cañada”, “El Talar de Belén”, la Estancia “Los Arenales” y el Área de Amortiguación de Reserva Ambiental;	6.673	22%
<b>Industrial</b>	Parques Industriales de Garín y Loma Verde, y las áreas industriales sobre la Ruta N° 9	1.279	4,2%
<b>Uso Especifico</b>	Sector de Promoción Productiva del Puerto, Sector de Consolidación del mismo y al Sector de Promoción Turística.	755	2,5%
<b>Amortiguación</b>	Sector de borde del Río Lujan.	542	2%
<b>Comercial</b>	Áreas comerciales de todos los centros urbanos.	459	1,5%

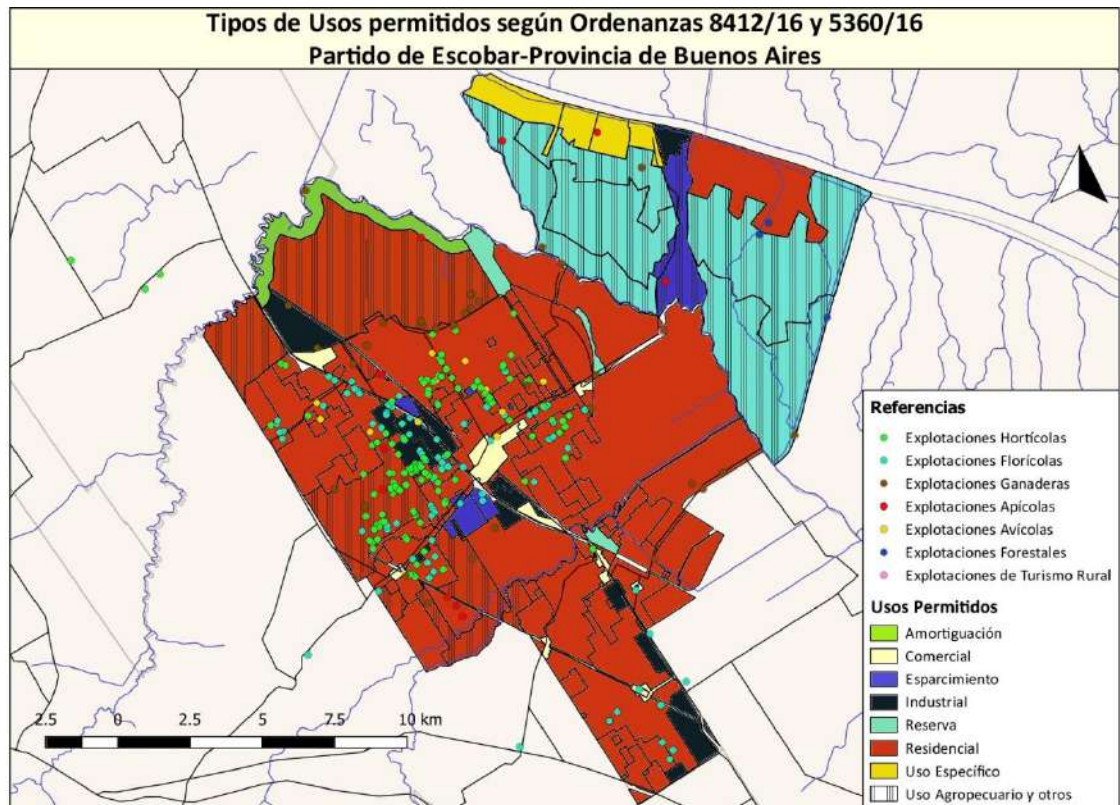


<b>Esparcimiento y Sanitario</b>	Temaiken, cervecería Barba Roja, Instituto de Rehabilitación Fleni y el Cementerio Público.	695	0,80%
<b>Agropecuario y Otros (Residencial, Reserva y Esparcimiento)</b>		10.253	36%

Fuente: elaboración propia en base a la Ordenanzas 4812/10 y 5360/16 y cartografía del IGN y URBASIG

En la Figura N° 25 se puede observar la localización de las EAP del Partido de Escobar y la Zonificación actual según Tipos de Uso.

**Figura N° 25: Tipos de Usos permitidos en el Partido de Escobar**



Fuente: elaboración propia en base a las Ordenanzas 4812/10 y 5360/16 y cartografía del IGN y URBASIG

#### 4.2.4.2. Zonas de Uso Agropecuario

De acuerdo a la zonificación propuesta por la O- 4812/10 y la O-5360/16, en Escobar, según se puede apreciar en el Cuadro N° 15, las áreas que permiten el desarrollo de actividades agropecuarias son las siguientes:

**Cuadro N° 15: Zonas que permiten Uso Agropecuario**

<b>1-Zona Rural y Productiva- Chacras (O-4812/10)</b>	
<b>Características</b>	<b>Zonas Productivas actuales que incluye<sup>132</sup></b>
Esta “destinada al emplazamiento de usos relacionados con la producción agropecuaria, como complementario de la actividad principal, podrá contemplarse la actividad residencial en clubes de campo” (Ord. 4812/10). El uso dominante permitido son aquellos relacionados con la producción agropecuaria y el uso complementario es el residencial. Además las subdivisiones se rigen por lo establecido en el Código Rural.	Abarca la “Zona Lambertucchi-Loma Verde” y parte de la “Zona Matheu”, al norte de la Ruta Provincial N° 25. Allí se ubican explotaciones hortícolas y florícolas. Hacia el sur de la Ruta Provincial N° 25, y llegando a Maquinista Savio no se observa una importante presencia de explotaciones agropecuarias. Justamente el área en la que se localiza la mayor cantidad de EAP, al sur de la Ruta Provincial N° 25, quedan afuera de esta zonificación. Otra de las Zonas Productivas que se incluye es “Bajos del río Luján”, donde se ubica la mayoría de las explotaciones ganaderas.
<b>2-Área de Amortiguación de Reserva Ambiental (O-5360/16)<sup>133</sup></b>	
<b>Características</b>	<b>Zonas Productivas actuales que incluye</b>
Corresponde a una superficie de 5.272 ha de la Primera Sección de Islas. Los usos permitidos son los recreativos, deportivos, vivienda unifamiliar de uso permanente <sup>134</sup> , instalaciones educativas, y antenas, guarderías náuticas, y paseos. Con relación a la producción agropecuaria se menciona el uso de “las actividades comerciales de probada tradición en zona de Islas del Delta (apicultura, frutales y horticultura, crianza de animales, floricultura, actividad	Se ubica la “Zona Islas del Delta” en la que se concentran las explotaciones forestales, y en segundo lugar, apícolas y algunas ganaderas. Por tratarse de un área de Reserva tiene restricciones ambientales, además de las limitaciones ambientales propias del humedal.

<sup>132</sup> Las Zonas Productivas fueron definidas en el Capítulo III “Caracterización del sector agropecuario del Partido de Escobar”.

<sup>133</sup> El objetivo principal de la Reserva es limitar la instalación de UC y cualquier tipo de urbanización que modifique las condiciones ambientales y topográficas de esta área de humedales.

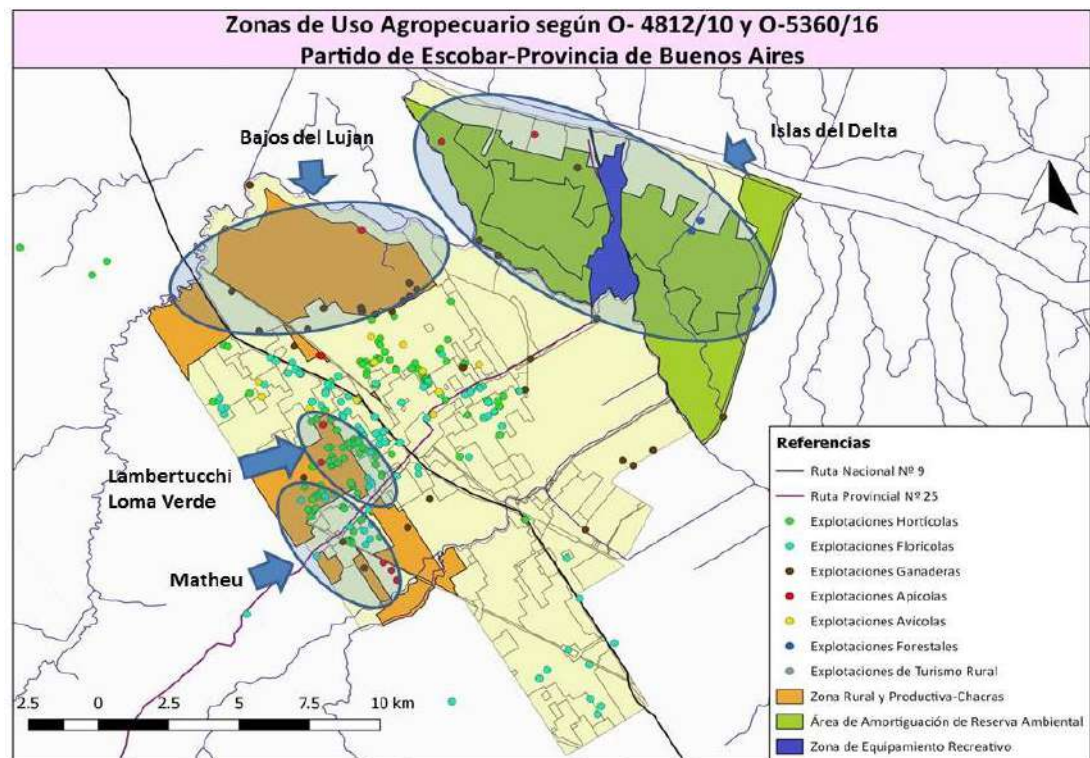
<sup>134</sup> De acuerdo al FOS (extensión de ocupación del suelo) y al FOT (intensidad de ocupación del suelo) se permite la construcción de una casa de hasta 250 m<sup>2</sup> en un predio de una hectárea.

<p>forestal de nuevas plantaciones)”. (O-5360/16). Se entiende que las actividades agropecuarias permitidas son aquellas que “demuestren poder minimizar su impacto sobre la topografía y no afectar el régimen hidrodinámico y de inundaciones propio del humedal” (O-5316/16).</p>	
<p><b>3- Zona de Equipamiento Recreativo</b></p>	
<p><b>Características</b></p>	<p><b>Zonas Productivas actuales que incluye</b></p>
<p>Corresponde a una superficie de 465 ha de la Primera Sección de Islas. Permite el mismo Uso Agropecuario que el Área de Amortiguación de Reserva Ambiental.</p>	<p>Se ubica la “Zona Islas del Delta”, con las mismas características que el Área de Amortiguación de Reserva Ambiental.</p>

Fuente: elaboración propia en base a la O-4812/10 y O-5360/16

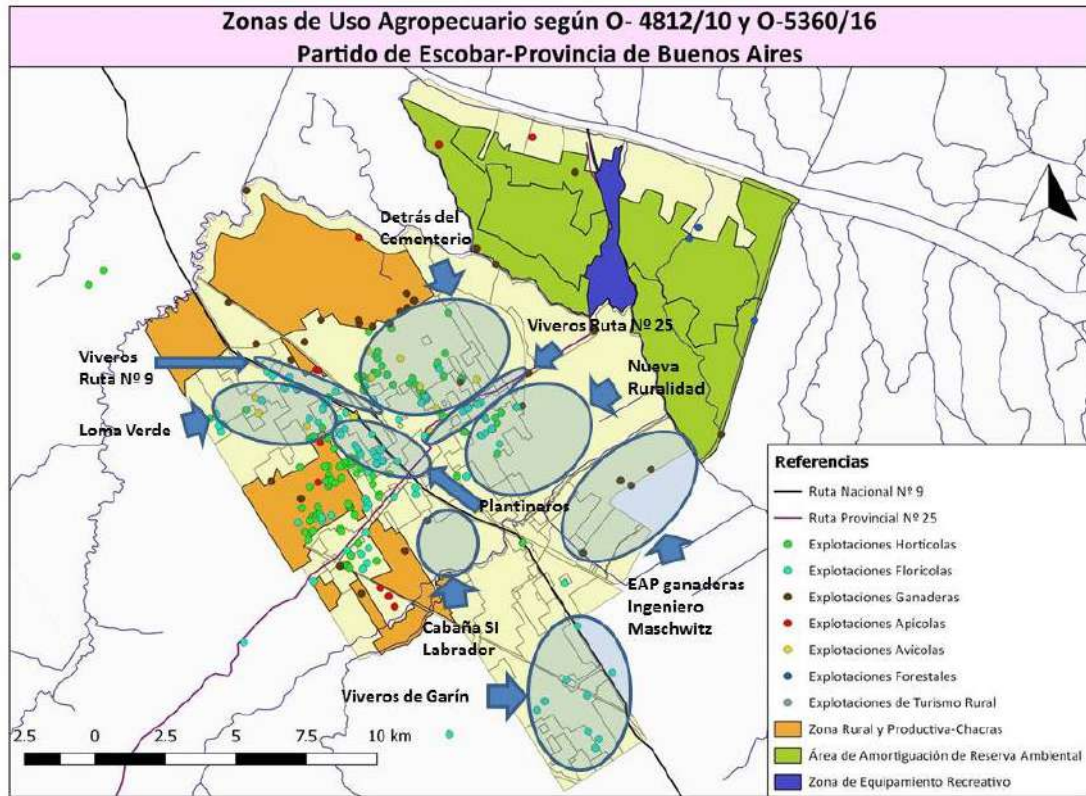
A continuación, en la Figura N° 26 se pueden apreciar las Zonas que permiten el Uso Agropecuario y las Zonas Productivas -en las que se agrupan las EAP- que allí se ubican. Por el contrario, en la Figura N° 27 se indican las Zonas Productivas que quedan por fuera de las Zonas habilitadas para el Uso Agropecuario.

**Figura N° 26: Zonas de Uso Agropecuario y Zonas Productivas incluidas**



Fuente: elaboración propia en base a las Ordenanzas 4812/10 y 5360/16 y cartografía de IGN y URBASIG.

**Figura N° 27: Zonas de Uso Agropecuario y Zonas Productivas excluidas**



Fuente: elaboración propia en base a las Ordenanzas 4812/10 y 5360/16 y cartografía de IGN y URBASIG.

Por otro lado, como se puede observar en el Cuadro N° 16, el Uso Agropecuario se comparte con un 22% del área destinada a Uso Residencial de todo el Partido, mientras que el resto de la superficie que contempla Uso Agropecuario se comparte con el de Reserva, abarcando el 96% de la misma.

**Cuadro N° 16: Zonas de Uso Agropecuario y otros usos**

Uso Agropecuario y otros	Zonificación	Superficie (has) de Uso Agropecuario	Porcentaje (%) del Uso Agropecuario sobre el Total del Tipo de Uso
Agropecuario y Residencial	Zona Rural y Productiva-Chacras	4.516	22% del Uso Residencial
Agropecuario y Reserva (recreativo, deportivo y educativo)	Área de Amortiguación de Reserva Ambiental	5.272	96% del Uso de Reserva

Agropecuario y Esparcimiento	Zona de Equipamiento Recreativo	465	67% del Uso de Esparcimiento
TOTAL		10.253	

Fuente: elaboración propia en base a la Ordenanzas 4812/10 y 5360/16

Las tres Zonas mencionadas que contemplan Uso Agropecuario, como se puede observar en el Cuadro N° 16, abarcan un total de 10.253 hectáreas, lo que equivale a un 34% de la superficie del distrito. Sin embargo, el Uso Agropecuario en estas Zonas se comparte con otros Usos. En el primer caso, en la Zona “Rural y Productiva –Chacras”, el Uso Agropecuario se comparte con el Uso residencial, en el segundo caso con el “Uso de Reserva” que permite a su vez el desarrollo de actividades recreativas, deportivas y educativas. Los mismos Usos se comparten con la “Zona de Equipamiento Recreativo”. En consecuencia, no hay zonas de Uso Agropecuario exclusivo en Escobar.

Asimismo estas tres Zonas que permiten Uso Agropecuario están propensas al avance de la urbanización. En el primer caso, por la construcción de Clubes de Campo y en el segundo y tercero, por emprendimientos recreativos, deportivos y educativos. Más aun, resulta importante destacar que, actualmente, la mayoría de las explotaciones agropecuarias del Partido de Escobar se encuentran por fuera de las Zonas habilitadas para el Uso Agropecuario (Figura N° 27). Por lo tanto, la zonificación no se corresponde con la ocupación real de la mayoría de las EAP.Y, como consecuencia, éstas quedan en una condición de incumplimiento de las normativas, o sin la posibilidad de que se habiliten nuevas. Esta consecuencia surge a partir de una modalidad de planificación territorial en la que no todos los actores presentes en el territorio han sido contemplados.

Como conclusión, la zonificación actual del Partido de Escobar no solamente no reconoce la existencia de las EAP en su conjunto, sino que además en las tierras donde el Uso Agropecuario es permitido quedan sujetas al avance de la urbanización. De esta manera, una planificación impulsada por la especulación inmobiliaria promueve el desplazamiento de los productores e imposibilita la continuidad de las actividades productivas de la Agricultura Familiar que tienen anclaje territorial y amplia representación identitaria en el distrito. En este escenario, el desarrollo agropecuario de Escobar se encamina hacia su paulatina desaparición, afectando seriamente a la provisión de alimentos de proximidad.

#### **4.3.4.3. Delimitación de Áreas y la localización de las explotaciones agropecuarias**

De acuerdo a la delimitación de Áreas propuesta por la O-4812/10 y la O-5360/16, Escobar presenta la siguiente distribución, como se observa en el Cuadro N° 17.

**Cuadro N° 17: Tipos de Áreas por superficie**

<b>Tipo de Área</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>Porcentaje (%) superficie de Tipo de Área sobre Total Partido</b>
Complementaria	14.205	48%
Rural	11.060	37%
Urbana	4.284	15%
<b>TOTAL</b>	<b>29.549</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a la Ordenanzas 4812/10 y 5360/16

En consecuencia, el Área Rural de Escobar, corresponde a la siguiente zonificación (más detalles se pueden observar en el Cuadro N° 18):

**- Zona Rural y Productiva- Chacras:** detallada más arriba

**-Área de Amortiguación de Reserva Ambiental:** detallada más arriba

**-Área de Amortiguación de la Reserva Ambiental Otamendi:** está conformada por una franja de 300 metros, que bordea la margen sur del Río Luján, entre la Ruta Nacional N° 9 y la Reserva Ambiental “El Talar de Belén”. “Por su carácter ambiental es objeto de un ordenamiento especial mediante normas particularizadas destinadas a preservar dicho carácter de zona de transición de la vecina Reserva Natural Otamendi localizada en el Partido de Campana”. Se permiten usos recreativos, deportivos y educativos.

**-Zona de Equipamiento Recreativo:** se detalló más arriba

**-Zonas Protegidas:** corresponde a “La Cañada”, franja localizada en el bajo de las Barrancas de “El Cazador” y el lecho de “La Cañada”, desde acceso al Club Náutico Escobar hasta Ruta Provincial N° 25; “El Talar de Belén” se ubica sobre el Río Luján y limita con las UC C.U.B.E. y Club Náutico Escobar, y la Estancia “Los Arenales” está localizada en Ing. Maschwitz. “Por su carácter ambiental, la diversidad de las especies de flora y fauna, sus valores paisajísticos y su configuración física espacial, son objeto de preservación mediante el mantenimiento de las condiciones naturales o con el aporte de un manejo científico” (O-4812/10).

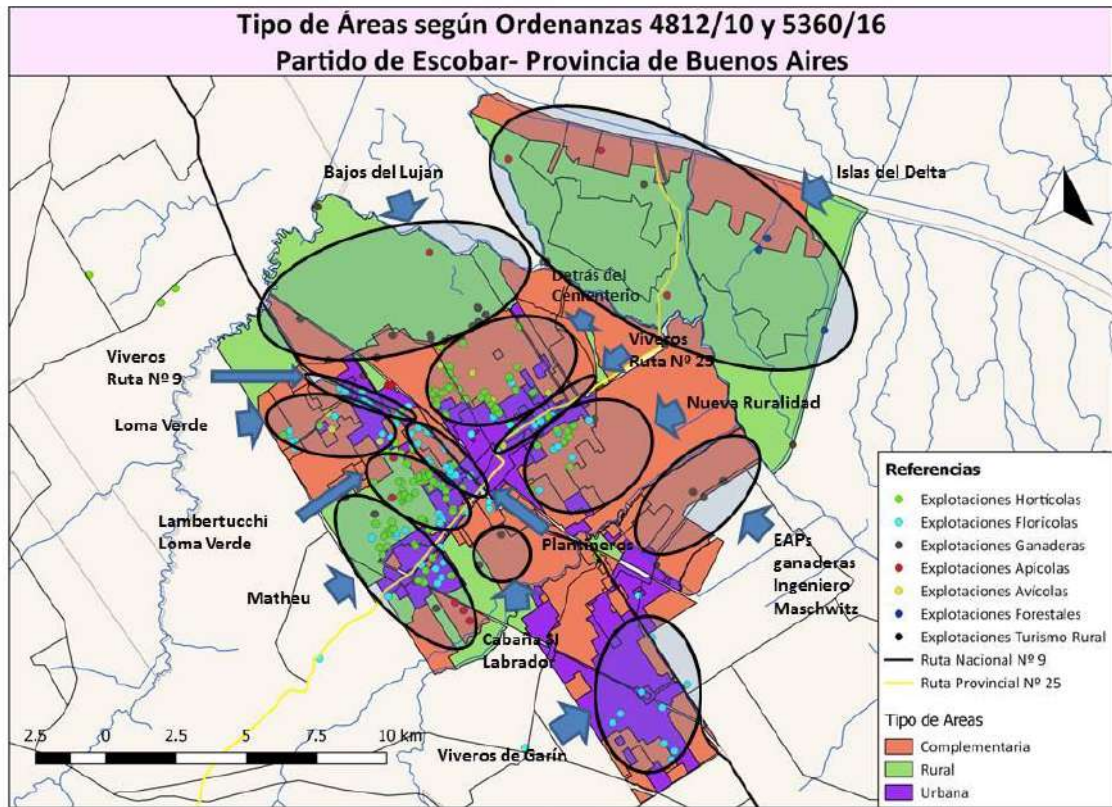
**Cuadro N° 18: Las Zonas de Área Rural**

<b>Zona</b>	<b>Tipos de Uso</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>Porcentaje (%) sobre el Total del Área Rural</b>
Zona Rural y Productiva- Chacras	Agropecuario/ Residencial	4.516	41%
Área de Amortiguación de	Reserva/Agropecuario	5.272	48%

Reserva Ambiental			
Área de Amortiguación de la Reserva Ambiental Otamendi	Amortiguación	542	5%
Zona de Equipamiento Recreativo	Esparcimiento/Agropecuario	465	4%
Zonas Protegidas	Reserva	265	2%
<b>TOTAL</b>		<b>11.060</b>	

Fuente: elaboración propia en base a las Ordenanzas 4812/10 y 5360/16

**Figura N° 28: Tipo de Áreas y localización de las Zonas Productivas de Escobar.**



Fuente: elaboración propia en base a las Ordenanzas 4812/10 y 5360/16 y cartografía de IGN y URBASIG.

Según la Zonificación por Tipo de Áreas, como se observa en la Figura N° 28, las quintas hortícolas y florícolas se ubican mayormente en el Área Complementaria y en el Área Urbana. En esta condición se encuentra el 88% de las explotaciones horticólicas. Sólo parte de las explotaciones horticólicas de las Zonas “Lambertucchi-Loma Verde” y “Matheu” tanto como las Ganaderas de los “Bajos del río Lujan” y las explotaciones forestales de la Zona “Islas del Delta”, se ubican en Área Rural. En

principio, el Área Rural, por medio de sus indicadores urbanísticos que se rigen por el Código Rural, desalentaría los loteos y el avance de la ciudad. Por el contrario las tierras que se ubican en Área Complementaria son las que se encuentran planificadas para el avance de la urbanización. Los viveros por su parte, tienen la particularidad de ubicarse, en su gran mayoría, en el Área Urbana, en medio de los centros urbanos y también en áreas urbanizadas de baja densidad de población.

#### **4.2.4.4. Proyección de nuevas Urbanizaciones Cerradas en las Zonas Productivas**

De acuerdo a la proyección de las áreas para la construcción de nuevas Urbanizaciones Cerradas que prevé el Plan Estratégico de Escobar, y en orden de fragilidad ante una inminente afectación hacia el Uso Residencial, se ubican las siguientes Zonas Productivas<sup>135</sup>:

- Zona de “Explotaciones ganaderas de Ing. Maschwitz”
- Zona “Nueva Ruralidad”
- Zona “Detrás del cementerio”
- Zona “Loma Verde” (viveros quintas hortícolas y granjas avícolas)

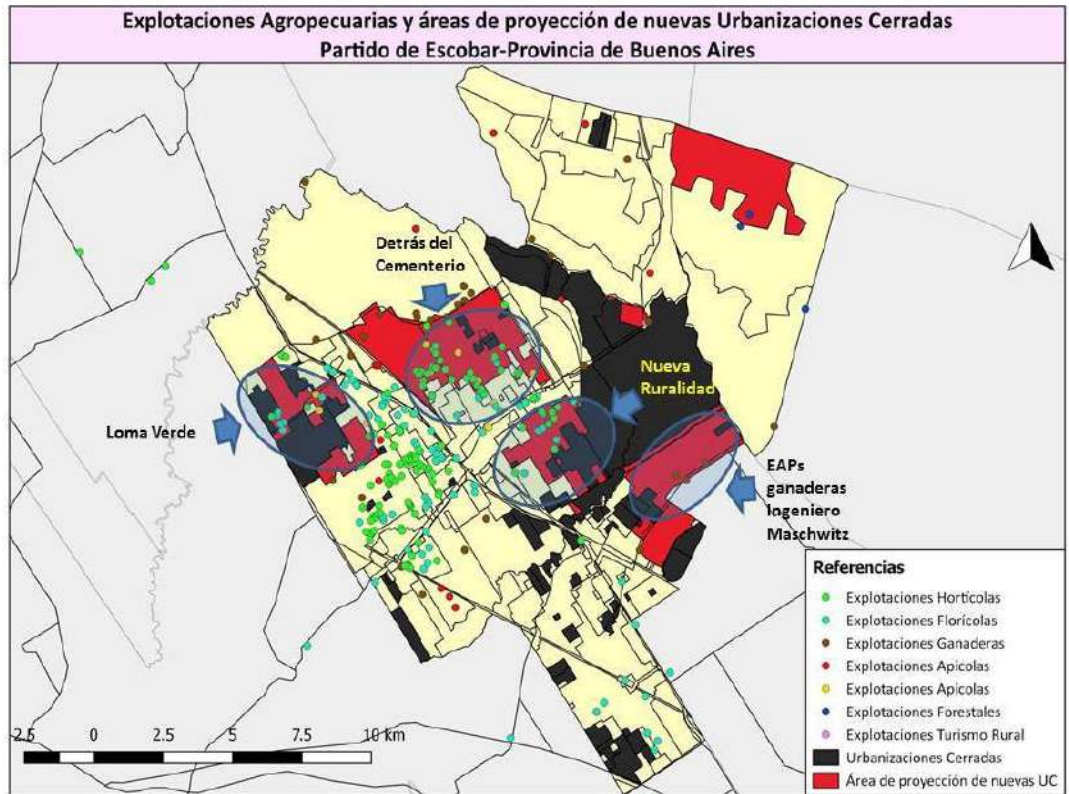
Estas cuatro zonas productivas, como se puede observar en la Figura N° 29, se ubican en áreas proyectadas para la instalación de Urbanizaciones Cerradas. Tomando en cuenta la celeridad con que se construyen las UC, estas serían las Zonas Productivas con mayores posibilidades de cambio de uso (hacia el Uso Residencial) en los próximos años.

---

135 Las Zonas productivas fueron señaladas en el Capítulo III: 3.4 “Localización de las explotaciones agropecuarias en el Partido de Escobar”.



**Figura N° 29: Áreas de proyección de nuevas UC y Zonas Productivas más afectadas**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

De todas las Zonas Productivas, la que esta “Detrás del cementerio” es la más preocupante y no sólo por la zonificación asignada: “Desarrollo Extraurbano al Norte de Belén de Escobar” para la instalación de Urbanizaciones Cerradas, (Uso Residencial que no contempla el Uso Agropecuario), sino porque allí se ubican numerosos productores hortícolas de la comunidad boliviana. Estos productores pertenecen al estrato productivo de la Agricultura Familiar, con bajo nivel de capitalización y son arrendatarios de la tierra. Por otro lado, el precio del arrendamiento de la tierra ha aumentado significativamente en los últimos años, pasando de 600 a 2000 pesos la hectárea, en los últimos ocho años. En esta zona, también se verifican situaciones de discrecionalidad y abuso cuando intervienen las inmobiliarias en el manejo de los contratos de alquiler<sup>136</sup>.

<sup>136</sup> Testimonio de productores de la Cooperativa hortícola Productores Familiares de Escobar que se ubican en esta Zona.

**Foto N° 6: productores hortícolas integrantes de la Cooperativa Productores Familiares de Escobar que se ubican en la Zona “Detrás del Cementerio”.**



Fuente: Cooperativa Productores Familiares de Escobar 2016.

Pizarro (2010) señala que esta zona hasta 1995 fue preponderantemente horti-florícola. Pero presentando luego un cambio marcado en su fisonomía con la expansión de la urbanización para usos residenciales y la especulación inmobiliaria. En efecto, se registran Urbanizaciones Cerradas de tamaño pequeño, de 1 a 50 ha, que están avanzando desde el Este, específicamente desde la zona del Barrio “El Cazador”.

Por su parte, en la Zona de “la Nueva Ruralidad” zonificada como “Desarrollo Extraurbano al Sur de Belén de Escobar”, hay pocas EAP. Esta zona tiene una marcada tendencia a la urbanización de loteos abiertos y nuevas UC.

El área de las explotaciones ganaderas al Este de Ing. Maschwitz, con una zonificación caracterizada como “Desarrollo Extraurbano”, se ubica en los intersticios que han dejado las UC en los últimos años. Son tierras en espera de nuevos proyectos inmobiliarios.

Por su parte, las Zonas de “Matheu” y “Lambertuchi-Loma Verde” corresponden a la zonificación normativa denominada “Zona Rural-Productiva de Chacras”. Si bien está admitido el Uso Residencial de Clubes de Campo, estas Zonas no se localizan en el área de proyección de nuevas Urbanizaciones Cerradas. Sin embargo en “Lambertuchi-Loma Verde”, se observa el avance de loteos abiertos y una Urbanización Cerrada. Asimismo cabe señalar que la presencia del Mercado Frutihortícola de la Colectividad Boliviana de Escobar, que en sus comienzos impulsó fuertemente a la producción hortícola de la región, actualmente ese rol de fomento ha mutado y tiene como meta principal la comercialización y no el impulso de la producción hortícola. El Mercado se abastece fundamentalmente de la producción hortícola de La Plata y de producción

pesada (papas, zanahorias, cebollas) de distintos puntos del interior. La producción que proviene de las quintas de Escobar no es significativa en término de los volúmenes que maneja el Mercado, por lo cual la presencia o no de las EAP hortícolas en Lambertucchi y otros barrios de Escobar no alteraría su funcionamiento.

Por otro lado, debe considerarse que el Mercado Frutihortícola es una de las instalaciones en la que se materializa la Colectividad Boliviana de Escobar, las otras son la Feria de Ropa y el Polideportivo. Incluso el objetivo fundacional de la CBE fue “aunar fuerza para representar a los paisanos” ante las autoridades locales y contrarrestar los efectos de la discriminación” (Pizarro 2009. 18) En consecuencia, la entidad, institucionalmente, le otorga mayor importancia a las actividades comunitarias. Entre ellas, se destacan las festividades y los servicios sociales que ofrece a los socios: el uso de las canchas de fútbol y del salón para eventos sociales y la promoción de un sistema de ayuda social para aquellos que lo necesitan. Incluso, ante la caída de la demanda en los últimos dos años, los productores tienden a volcarse a la comercialización en verdulerías o en la Feria de Ropa de la misma colectividad, actividades que pueden ser más rentables que la producción.

Entre las Zonas Productivas que tienen mayores probabilidades de continuar como áreas rurales y productivas a pesar de la zonificación asignada se encuentran: la Zona “Plantineros de Loma Verde” (productores de plantas ornamentales); la Zona de grandes viveros de la Ruta N° 9; la Zona de grandes viveros de la Ruta N° 25; la Zona de viveros distribuidos en Garín; la Zona del Delta con explotaciones forestales y otras actividades (apicultura y ganadería), y la Zona de los Bajos del río Luján. La Cabaña San Isidro Labrador del grupo Pérez Companc tiene zonificación de Club de Campo pero cuenta con estabilidad propia más allá del marco normativo que se le asigne.

#### **4.2.5. Conflictos por el uso del suelo**

Los productores forestales en las Islas del Delta han tenido en los últimos años una disputa por el uso de la tierra con desarrolladores inmobiliarios. Esto se origina a partir de la Ordenanza 4812/10, que asignó el Uso Residencial a la zona “Reserva Urbana” correspondiente a ese sector en 2010. Asimismo, muchos de estos productores llevan adelante la explotación forestal en tierras ocupadas de hecho, algunas de las cuales son tierras fiscales cuya propiedad pertenece a la Provincia de Buenos Aires. El tipo de tenencia de la tierra y la zonificación de 2010 los coloca en situación de fragilidad<sup>137</sup>.

Por otro lado, desde hace 15 años, y a partir del avance de la urbanización, los productores apícolas vienen sufriendo la falta de disponibilidad de campos para ubicar los apiarios. Por norma de seguridad funcional de la actividad, los apiarios deben tener un radio de 3 km a la redonda sin ningún tipo de asentamiento humano. De esta manera, el crecimiento de la mancha urbana presiona y provoca el desplazamiento de los productores de las zonas altas a otras más bajas y marginales de Escobar. En gran

---

<sup>137</sup> Los productores forestales han manifestado su preocupación por el cambio de zonificación ante el interés de los desarrolladores inmobiliarios y porque muchos de ellos son ocupantes de las tierras. Dirección de Producciones Intensivas Municipalidad de Escobar.

medida, los condiciona a ocupar el valle de inundación del Río Lujan o, incluso, las Islas del Delta. Pero, como consecuencia adicional de este desplazamiento, al posicionarse en tierras bajas los apiarios corren mayor riesgo de ser afectados por inundaciones extraordinarias. Esto ha sucedido en las crecidas del año 2013 y del año 2015 que provocaron una pérdida del 30% al 50% de las colmenas de cada productor. Más aun, el cambio de zonificación de Área Rural a Complementaria con Uso Residencial en lugares como el Delta generó como consecuencia que los apicultores se tuvieran que desplazar o que continúen la actividad de forma ilegal. Y, como una negativa derivación de esta condición de su actividad productiva, quedan objetivamente imposibilitados de obtener el Registro Nacional de Productor Apícola (RENAPA)<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> Para obtener el RENAPA los apiarios deben ubicarse en área zonificada como rural. Trabajar en condiciones de ilegalidad implica por ejemplo, no poder realizar una denuncia por robo de colmenas, o no poder ser beneficiario de la Ley provincial de Emergencia Agropecuaria en caso de un desastre natural como es el caso de las inundaciones que afectan a los apiarios.

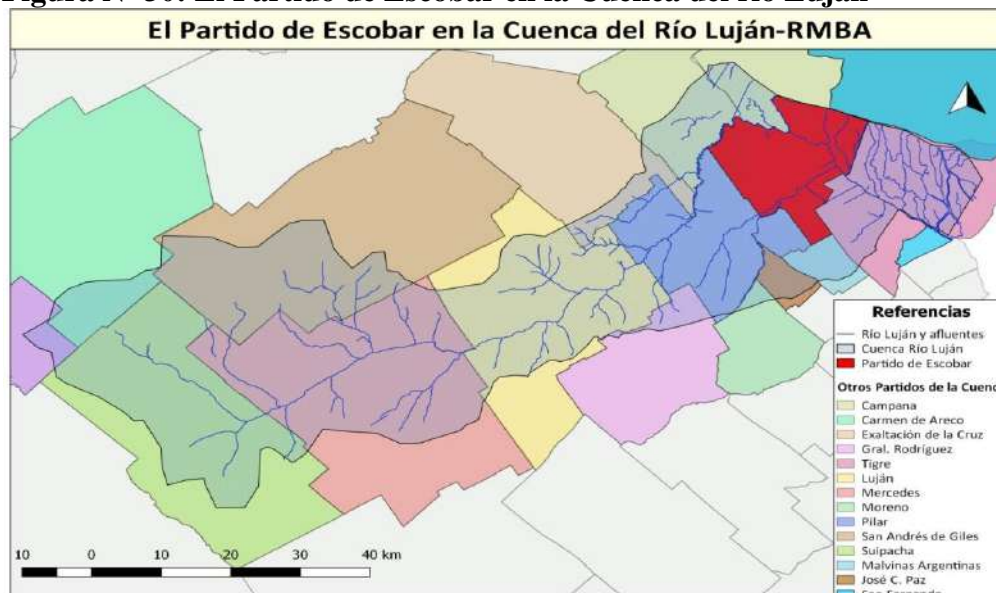
### 4.3. El avance de las Urbanizaciones Cerradas en los valles de inundación y los humedales del Partido de Escobar

Como plantean Pintos y Narodowski (2012: 6), “las áreas de contacto tierra-agua o los llamados frentes de agua urbanos aparecen como los sitios más requeridos para la localización de grandes proyectos urbanos y de otros productos asociados con el urbanismo neoliberal”. Los humedales y cuencas hidrográficas de la Región Metropolitana de Buenos Aires constituyen una de las áreas más solicitadas para la instalación de las UC y la geografía de Escobar ofrece, generosamente, esta configuración de servicios ecosistémicos, específicamente asociados a la disponibilidad del recurso hídrico. La producción de agua resulta un servicio ecosistémico (y recurso disponible) crítico para la expansión urbana.

El Partido de Escobar, en toda su extensión, forma parte de la cuenca hidrográfica del Río Luján, una de las cuencas más importantes que surcan la RMBA en una extensión de 2.940 Km<sup>2</sup> que atraviesa regiones rurales, periurbanas y urbanas (Fernández 2012). Como se observa en la Figura N° 30, la cuenca nace en el Partido de Suipacha, bordea el periurbano bonaerense en un recorrido de 128 Km, se une al Delta del río Paraná y desemboca en el estuario del Río de la Plata<sup>139</sup>. Escobar se ubica en la cuenca baja del Río Luján junto a los partidos de Tigre, Campana y Pilar.

Y, específicamente referido al Partido de Escobar, este posee un sector de 7.550 ha de la Primera Sección de Islas del Delta del Paraná, delimitado por el Río Paraná de Las Palmas al Norte, el Arroyo Las Rosas al Oeste, el Río Luján al Sur y el Canal Arias al Este. Constituye el 25% de su territorio. En cuanto al área continental del distrito, la misma está atravesada por numerosos ríos y arroyos. Esta caracterización se representa en la Figura N° 31.

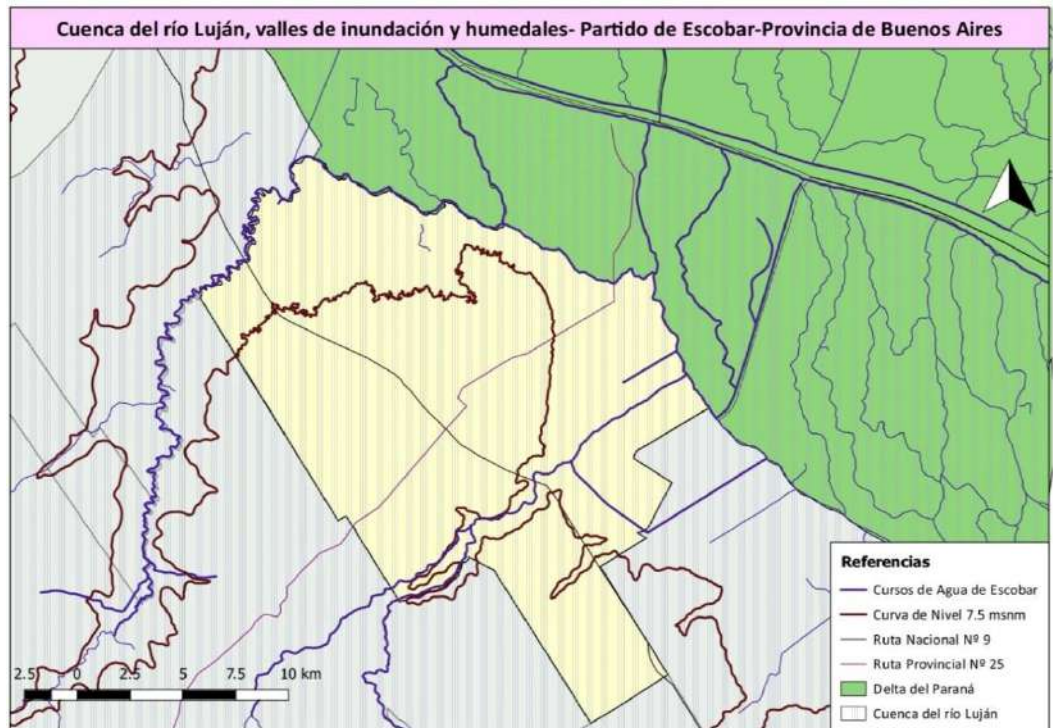
**Figura N° 30: El Partido de Escobar en la Cuenca del río Luján**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

<sup>139</sup> El área de la cuenca abarca los partidos de Suipacha, Mercedes, Luján, Gral. M. Rodríguez, Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, Campana, Pilar, Escobar, Moreno, Tigre, Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Fernando (Fernández 2012). Una pequeña porción de Carmen de Areco también integra la cuenca.

**Figura N° 31: Aspectos naturales del Partido de Escobar**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

#### 4.3.1. La transformación de los valles de inundación y los humedales

El Plan Estratégico de Escobar señala que uno de los factores que más contribuyen a la valorización de las tierras de Escobar para la instalación de las UC “son los antecedentes en antropización de tierras bajas para urbanizar”<sup>140</sup>. La incorporación de tecnologías para transformar a las tierras inundables en urbanizables es lo que permitió extender las UC a las áreas de humedales. Como señalan Ríos y Pírez (2008), dichos sistemas se implementan a través de dos técnicas: a) el movimiento de suelos y b) el refulado hidráulico. La primera consiste en la excavación y traslado de suelos para el relleno, generándose grandes superficies excavadas con disminución de la cota. La segunda consiste en endicamientos perimetrales que son rellenos a través de mangas con agua y suelos. Una vez expulsados los líquidos, los suelos decantan y forman el relleno donde luego se construye. Asimismo la movilización de millones de metros cúbicos de tierra permite la construcción de lagunas artificiales y canales. El segundo sistema se puede observar en la FotoN° 7 y la Figura N° 32.

<sup>140</sup> PEE. Pág. 97

**Foto N° 7: Laguna, terraplén y rellenos en la UC “El Naudir”**



Fuente: Maribel Carrasco 2018.

**Figura N° 32: Urbanizaciones Cerradas en etapa de consolidación de rellenos**



Fuente: Google Earth (2018)

La modalidad de los desarrolladores consiste en adquirir predios de grandes extensiones donde la mera existencia del humedal determina que la zona no sea “inicialmente” apta para urbanizar, con “lo cual su precio inicial en el mercado es muy bajo (pantano, inundable, etc.). Y, se da la muy particular circunstancia para los humedales que al no estar incluidos en la Zonificación de Usos del suelo como Área Urbana o urbanizable carecen de indicadores urbanísticos (Fernández et al. 2012). De esta manera, los rellenos permiten adaptar las condiciones físico-naturales de los humedales para ser incorporadas al suelo urbano, cumpliendo con la normativa provincial que exige que los predios tengan una cota mínima de 3,75 msnm para ser urbanizables<sup>141</sup>. Si bien la ley prohíbe realizar loteos por debajo de esa cota, la normativa “encuentra dificultades para regular las cuestiones referentes a la modificación de la cota y relleno de bajos inundables” (Fernández 2012)<sup>142</sup>. Asimismo la cota de 7,5 msnm es la cota que se considera en condiciones de seguridad para construir suelo urbano, debajo de la misma corresponde a zona inundable (Pintos y Narodowski 2012).

De acuerdo a Pintos (2009 y 2010) las urbanizaciones que se construyen en áreas inundables y humedales son las llamadas “Urbanizaciones Cerradas Polderizadas” (en adelante UCP). Tienen como característica principal localizarse en predios cuya cota original no alcanza los 7,5 msnm y cuyo desarrollo implica una drástica alteración de las características morfológicas naturales del sector y su entorno (suelo y agua), para poder generar un sistema de canales y/o lagunas interconectadas alrededor de las cuales se disponen los “polders”, donde se distribuyen los lotes destinados a viviendas (Fernández et al. 2012). Este tipo de urbanizaciones se aprecian en la Figura N° 33.

**Figura N° 33: Urbanizaciones Cerradas Polderizadas: Puertos y El Cantón**



Fuente: Google Earth (2018)

<sup>141</sup> La Ley provincial 6254/60 prohíbe realizar fraccionamientos por debajo de cota mínima de piso de 3,75 m (Instituto Geográfico Militar-IGM).

<sup>142</sup> En 2009 la Resolución 29/09 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), en su artículo 3° especifica. “Establecer que todo proyecto que conlleve una o más tareas u obras de tipo endicamiento, embalses y/o polders, dragados, refulados, excavaciones, creación de lagunas, derivación de cursos de agua, modificación de costas, desagües naturales, cotas en superficies asociadas a valles de inundación y cursos de agua o ambientes isleños, serán sometidas a Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental por la Autoridad Ambiental Provincial, en el marco del Anexo II. Ítem I de la Ley N° 11.723.”



El modelo de construcción de las UCP fue inicialmente implementado en el Partido de Tigre. Dos empresas: Consultatio SA y EIDICO fueron las impulsoras de este modelo urbanístico a partir de la confluencia del capital inmobiliario-financiero y la conformación de la estructura empresarial que reunió todos los eslabones de la cadena para la transformación de los humedales en suelo urbanizable. Esta cadena implica: rellenos, dragados, canales, marinas, obras viales y de infraestructuras de redes y servicios destinados, marketing, financiamiento, entre otros. “Este papel central en tanto “moldeadores” de la nueva geografía de esas tierras inundables parece repetirse en el resto de la cuenca baja del Río Luján, a medida que avanzaron los emprendimientos construidos por estas mismas empresas” (Ríos 2012: 8)

La transformación de las tierras inundables para su urbanización tiene su origen en las empresas Supercemento-DYOPSA (Dragados y Obras Portuarias SA.) y Pentamar SA, especializados en obras hidráulicas de dragados y en obras portuarias y de probada experiencia en la urbanización de tierras inundables. Supercemento-DYOPSA inició a fines de la década de 1970, la construcción de un mega-proyecto llamado Complejo Urbano Integral Benavidez (en adelante CUIB- Ríos 2012)<sup>143</sup>. La construcción comenzó en 1996 pero la falta de fondos paralizó el avance de las obras. Luego en 1998 el grupo empresario Supercemento-DYOPSA le vendió el 50% del paquete accionario de su empresa Nordelta SA. (sucesor del CUIB), a Consultatio Inversora SA (Ríos y Pirez 2008). Ríos (2012) señala que Consultatio SA es una administradora de fondos de inversión. Sus inversiones provienen de capitales internacionales, de la compra-venta y alquiler de inmuebles y de capitales financieros obtenidos por la colocación de acciones en la Bolsa de Buenos Aires.

Por su parte, la empresa de dragados Pentamar SA., en 1994, compró tierras que anexó a su propiedad inicial, próxima al canal Aliviador, en Tigre, y se asoció con la empresa desarrolladora EIDICO. Juntos lanzaron la primera urbanización cerrada: Santa María de Tigre (Ríos 2012). Pentamar S.A. luego adquirió unas 1.200 ha en tierras de los bañados para vendérselas principalmente a EIDICO.

#### **4.3.2. La expansión de las Urbanizaciones Cerradas Polderizadas al Partido de Escobar**

Una vez afianzadas en el éxito de sus emprendimientos inmobiliarios, convalidados por el mercado y con amplia difusión por medio de un enorme despliegue publicitario en todo el país, tanto Consultatio como EIDICO se extendieron hacia Escobar visualizando a este distrito como una tierra de nuevas oportunidades para el desarrollo urbanístico. Como señala Fernández et al. (2012), las urbanizaciones acuáticas tuvieron su mayor expansión en la cuenca baja del río Luján en el período 1999- 2007. Y Escobar ingresará al boom de las UCP en la última etapa del período señalado, luego de Tigre y Pilar. La expansión de las UCP en las áreas inundables y de humedales de Escobar recién tendrá lugar desde 2004. En ese momento sólo se

<sup>143</sup> Para fines de esa década, el grupo Supercemento-DYOPSA presentó en sociedad su mega-proyecto urbano: el Complejo Urbano Integral Benavidez (CUIB). Dicho proyecto fue la primera propuesta asumida por el capital privado que planteó la urbanización de grandes extensiones de tierras inundables a partir de la técnica de los rellenos en la cuenca, en momentos donde el mercado suburbano se alejaba del negocio de los loteos populares para concentrarse en los clubes de campo (Ríos 2012)

encontraban el Jardín Náutico Escobar que se construyó en 1983, el C.U.B.E. y el Náutico de Escobar<sup>144</sup>.

En particular, el mega emprendimiento Nordelta de Consultatio SA iniciado en 1998 en Tigre, constituyó el punto de inflexión para el desarrollo de las urbanizaciones acuáticas. Y se erigió como un ejemplo paradigmático para los desarrolladores. Por otra parte, el otro mega emprendimiento: el Complejo Villanueva de EIDICO, con 11 barrios en 841 ha, se siguió extendiendo. Y fue ampliando sus propuestas a otros distritos como Escobar y a distintas provincias del país. De los 11 barrios que integran el Complejo Villanueva, dos de ellos, San Marcos y San Benito se encuentran en territorio de Escobar con un total de 136 has. Asimismo, EIDICO en 2009 comenzó la construcción de otro barrio cerrado, San Matías de 202 hectáreas, ubicado en al este de Belén de Escobar, también en tierras bajas e inundables, que limitan con otros emprendimientos como El Cantón y Puertos.

Para determinar el universo de las UC del Partido de Escobar que se ubican en la categoría de urbanizaciones acuáticas se siguió el criterio de Pintos y Narodowski (2012). Por eso se tomó como variable determinante la curva de nivel de 7,5 msnm que, como se señaló más arriba, constituye la cota de seguridad para constituir suelo urbano. Se consideraron aquellos emprendimientos que están por debajo de esa cota, aunque sólo fuera una porción del predio. Una situación especial presentan, por un lado el barrio náutico CUBE, cuyo sistema constructivo contempla la transparencia hidráulica. La mayor parte de su extensión no está polderizada. La otra urbanización no polderizada es Hipocampo, impulsada bajo el concepto de la econáutica y la permacultura<sup>145</sup>. Por este motivo, ambas UC no serán consideradas en el listado de las UCP de Escobar que se detallan en el Cuadro N° 19, pero sí en la Figura N° 34 en la que se localizan las Zonas de agrupamiento de las UC.

#### **Cuadro N° 19- Listado de UCP de Escobar entre 1959 y 2018, por desarrollador y superficie**

<b>UCP instaladas entre 1959-1995</b>		
<b>UCP</b>	<b>Desarrollador</b>	<b>Superficie (en has)</b>
Náutico de Escobar	Floresta S.A.C.I.F.I	207
Club Jardín Náutico de Escobar	Kocourek SRL	42
Maschwitz Country Club (parte de la UC)	Facara S.A.C.I.F.I.	20
Fincas de Maschwitz (parte de la UC)	DIN S.A. (Desarrollos Inmobiliarios SA)	7
<b>Superficie Total entre 1959-1995: 276 ha</b>		

<sup>144</sup> Existían otras dos UC: Maschwitz Country Club y Fincas de Maschwitz que si bien tienen parte de su superficie bajo la cota de 7,5 msnm, no se ubican en un área de ecosistema de humedales ni en valles de inundación.

<sup>145</sup> Hipocampo se plantea como econáutico, un “vecindario de casas flotantes de bioarquitectura moderna. Un nuevo concepto de barrio permacultural abierto al río, diseñado para preservar el ambiente acuático y la naturaleza silvestre de los humedales del Delta”. Tiene como misión, en base a permacultura, -cultura de la permanencia de la naturaleza- “ocupar los espacios naturales con el compromiso de cuidar nuestro planeta y así evitar que sean arrasados por las urbanizaciones convencionales”. <https://www.econautico.com/concepto-econautico>

<b>UCP instaladas entre 1996-2003</b>		
<b>UCP</b>	<b>Desarrollador</b>	<b>Superficie (en has)</b>
San Marcos	EIDICO	71
La Celina	Mieres	12
Palmers Cottage	Mieres	11
Fincas del Lago (parte de la UC)	DIN S.A. (Desarrollos Inmobiliarios SA)	11
Los Robles de Maschwitz (parte de la UC)	Desarrollos Inmobiliarios del Norte S.A.	3
Barrio Maschwitz Privado (parte de la UC)	Sociedad Fondo Inmobiliario S.A	15
Alamo Alto (parte de la UC)	Pasto Miga S.A.	14
<b>Superficie Total entre 1996-2003: 137 ha</b>		
<b>UCP instaladas entre 2004-2010</b>		
<b>UCP</b>	<b>Desarrollador</b>	<b>Superficie (en has)</b>
El Cantón	JPU	500
San Matías (parte de la UC)	JPU- EIDICO	125
San Benito	EIDICO	65
Santa Isabel	Desarrolladora Norte	79
El Ensueño	DEFPIS Fiduciario S.R.L	44
Club Manuel Belgrano CC	Fideicomiso de los socios	24
El Cazal	Desarrollos Urbanos E2	68
<b>Superficie Total entre 2004-2010: 905 ha</b>		
<b>UCP instaladas entre 2011-2018</b>		
<b>UCP</b>	<b>Desarrollador</b>	<b>Superficie (en has)</b>
Puertos	Consultatio S.A.	1368
El Naudir	Desarrollos Urbanos E2	133
Punta Paraná Ciudad Náutica	Diagonal Norte Consulting	26
Airmas- Amarras de Escobar	Pentamar SA	274
<b>Superficie Total entre 2011-2018: 1801 ha</b>		

Fuente: Elaboración propia en base a URBASIG y datos del Municipio de Escobar.

Las tres empresas desarrolladoras que más se destacan en la construcción de UCP son EIDICO, Consultatio S.A y JPU. En orden de importancia por la magnitud de los desarrollos urbanísticos –cantidad y superficie- se encuentran: Consultatio S.A. con el mega emprendimiento Puertos de 1368 ha; EIDICO que desarrolla San Marcos, San Benito y San Matías y JPU Desarrollos<sup>146</sup> que lleva adelante el emprendimiento El Cantón de 500 ha y que estuvo inicialmente involucrado en el barrio San Matías.

En cuanto a la modalidad operativa de las empresas desarrolladoras, estas suelen iniciar las obras aun en la total ilegalidad para lanzarse tempranamente al mercado, confiando en que finalmente obtendrán las habilitaciones. No obstante, existen diferencias sustanciales en la táctica empresarial de los distintos grupos empresarios a la

<sup>146</sup> Jorge Enrique Urruti es el presidente de la firma.

hora de relacionarse con el estado (Pintos y Narodowsky 2012). Por un lado, Consultatio S.A., tanto en Nordelta como en Puertos, buscó minimizar el riesgo legal persiguiendo de antemano un consentimiento de altos niveles de gobierno. En efecto, Consultatio S.A. esperó a que el Plan Estratégico de Escobar obtuviera la aprobación provincial para lanzar su primera preventa. Sin embargo, la firma ya había adquirido los predios del mega emprendimiento en junio de 2007, tres años antes de que una ordenanza municipal rezonificara la zona. Las tierras tenían zonificación como Área Rural, no admitían el Uso Residencial y estaban catalogadas ambiguamente como parte de una zona de “recuperación” ambiental”. En consecuencia, el PEE y el “Plan Maestro Hidráulico” otorgaron a Puertos el marco normativo necesario para urbanizar cientos de hectáreas en los valles de inundación del Río Luján. Por otro lado, cabe destacar que el precio de la hectárea era de 1 dólar antes de la zonificación, y luego de la misma, el valor ascendió a 3 dólares/hectárea. O sea, el cambio de zonificación implicó para Consultatio S.A. la obtención de una ganancia automática de un 300% de la inversión inicial realizada<sup>147</sup>.

Por el contrario, otros desarrolladores como EIDICO y JPU ubicados en el mismo sector que Puertos, tuvieron que deambular por los vericuetos administrativos al menos durante cuatro años para lograr los permisos. “En “El Cantón” (Escobar) la prefactibilidad hidráulica fue denegada por la Autoridad del Agua en 2006 por hallarse por debajo de la cota mínima permitida (+3.75). Recién a mediados de 2008 la sociedad J.P.Urruti presentó un proyecto de polderización” (Pugliese y Sgroi 2012: 126). Sin embargo, las obras de “El Cantón”, con 400 hectáreas y lagunas interiores, habían empezado en 2006 y estuvieron concluidas para fines de 2008. Mientras tanto la publicidad y comercialización bajo el formato de “preventa” se habían desarrollado normalmente.

Por su parte, EIDICO, si bien cuenta con una importante capacidad de lobby tampoco le ha sido fácil sortear las cuestiones formales, destacándose la existencia de numerosos compradores de sus emprendimientos que aún no cuentan con títulos de propiedad. Asimismo EIDICO tiene en su haber varias denuncias por adquisición de tierras por medio de acciones fraudulentas en perjuicio del Estado y del espacio público<sup>148</sup>.

Asimismo, de acuerdo a la valorización de la tierra en el mercado inmobiliario, los precios varían según se trate de áreas bajas e inundables y o de tierras altas por el

<sup>147</sup> De acuerdo a una inmobiliaria consultada, Consultatio habría comprado luego de la Zonificación del PEE, pero la mayoría de las fuentes aseguran que fue anterior a 2010. Habiendo realizado la adquisición de las tierras antes de la Zonificación de 2010, con un valor de 1 dólar/hectárea, y tomando en cuenta que el m<sup>2</sup> actual tiene un precio de 200 a 300 dólares, la valorización de la tierra habría sido de un promedio de 8.300 %. Si las tierras fueron adquiridas a 3 dólares/hectárea, la valorización habría sido de un 6.600%.

<sup>148</sup> EIDICO está involucrado en distintas causas por la adquisición fraudulenta de 241 hectáreas fiscales en perjuicio del Estado, en donde se construyó el barrio privado Santa Bárbara, ubicado en la Ruta 197 y vías del Ferrocarril Mitre, en la ciudad de General Pacheco, Tigre. En esas tierras funcionaba la planta transmisora de la Radio Nacional, desde 1955. Por la transferencia indebida de las tierras fiscales a Pentamar S.A. y María Victoria Hueyo de Anchorena en 1990, quienes luego transfirieron a EIDICO en 1997, -como parte de un acuerdo previo- se encontraba imputada Maria Julia Alsogaray, interventora de Entel en ese entonces y responsable de la operatoria. Aun hoy prosiguen varios juicios en distintos tribunales. “Santa Barbaridad” en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-207563-2012-11-11.html>. La empresa ha sido denunciada por irregularidades en la adquisición de tierras ferroviarias en el paraje de Punta Canal, en Tigre. Por otro lado, dos sociedades anónimas (Chilespa SA y Desarrolladora San Benito SA) tramitaron ante la ONABE (ahora ADIF) la compraventa de los terrenos en 2007 y luego vendieron a EIDICO sus boletos de compraventa, pero nunca concluyeron los trámites de escrituración. Asimismo se puso en duda la autenticidad de estos documentos. La denuncia involucra a 20 hectáreas, en dos de las que aparecen piezas arqueológicas, incluyendo restos humanos, y otras 18 hectáreas aledañas, correspondientes al “camino de las vías muertas”, en la jurisdicción de Ing. Maschwitz. Mientras tanto miembros del Movimiento en Defensa de la Pacha, montaron un campamento en el lugar para impedir el avance de las obras del barrio Santa Catalina y llevan adelante las causas en la justicia. Actualidad de Tigre- Marzo de 2013-“Punta Querandí: atropello sobre el espacio público y el patrimonio cultural”.

nivel de inversión en infraestructura que requieren las primeras para hacerlas urbanizables. El mega emprendimiento Puerto

Por otro lado, existen dos emprendimientos urbanísticos llevados adelante por actores no necesariamente empresariales. Uno es el Club Manuel Belgrano Club de Campo que constituye un nuevo emprendimiento del mencionado Club en Ing. Maschwitz con área residencial y de deportes, construido por medio de un fideicomiso con el aporte de los socios. El otro es Hipocampo que es impulsado por un grupo de socios.

**Cuadro N° 20: Superficie total del Partido de Escobar y superficie de las Urbanizaciones Cerradas Polderizadas. Año 2018**

<b>Superficie Total del Partido (has)</b>	<b>Superficie de las UCP (has)</b>	<b>Porcentaje (%) Superficie UCP sobre total del Partido</b>	<b>Porcentaje (%) Superficie UCP sobre el total de las UC</b>
29.549	3.119	10,5%	68%

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y otras fuentes.

**4.3.3. La localización de las Urbanizaciones Cerradas Polderizadas en los valles de inundación y los humedales del Partido de Escobar**

De acuerdo a la localización de las UCP, se construyó una tipología de cuatro Zonas de UCP que se aprecia en el Cuadro N° 21. Cada Zona agrupa a las UCP a partir de una característica natural sobresaliente como un río o arroyo: es el caso de las Zonas “Arroyo Escobar” y “Paraná de las Palmas”. También se las agrupa por la denominación que ha recibido la Zona. Una es la Zona “Nuevo Cazador” por su cercanía con el Barrio “El Cazador”. La otra Zona es “Nuevo Tigre” que surge por la extensión del modelo constructivo de polderización probado inicialmente en Tigre (Nordelta y Complejo Villanueva), en el que se destaca Puertos, segundo mega emprendimiento de Consultatio S.A.

**Cuadro N° 21: Zonas de agrupamiento de las Urbanizaciones Cerradas Polderizadas del Partido de Escobar. Año 2018.**

<b>1-Zona “El Nuevo Cazador”</b>			
<b>UCP</b>	<b>Ubicación geográfica</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>Porcentaje (%) de Superficie de la Zona sobre el Total de las UCP</b>
Náutico Escobar, El Cazal, El Naudir y Airmas. Las últimas dos UCP están contempladas en uno de los Planes de Sectores del PEE. (El CUBE también se encuentra en esta Zona)	Sobre la costa sobre el río Luján. Conforman una especie de triángulo que tiene como límite al río Lujan, la Ruta P N° 25 y el Barrio parque “El Cazador”.	682	22%
<b>2-Zona “Nuevo Tigre”<sup>149</sup></b>			
<b>UCP</b>	<b>Ubicación geográfica</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>Porcentaje (%) de Superficie de la Zona sobre el Total de las UCP</b>
Santa Isabel, El Ensueño, el Club Manuel Belgrano, San Marcos y San Benito. También la conforman gran parte de San Matías, El Cantón y Puertos, todas estas contempladas en el Plan de Sector D4 del PEE <sup>150</sup> . (Hipocampo también se encuentra en esta Zona)	Se ubica al este de la Localidad de Ingeniero Maschwitz y este de la Localidad de Belén de Escobar, hacia el río Luján.	2.276	73%
<b>3- Zona “Arroyo Escobar”</b>			
<b>UCP</b>	<b>Ubicación geográfica</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>Porcentaje (%) de Superficie de la Zona sobre el Total de las UCP</b>

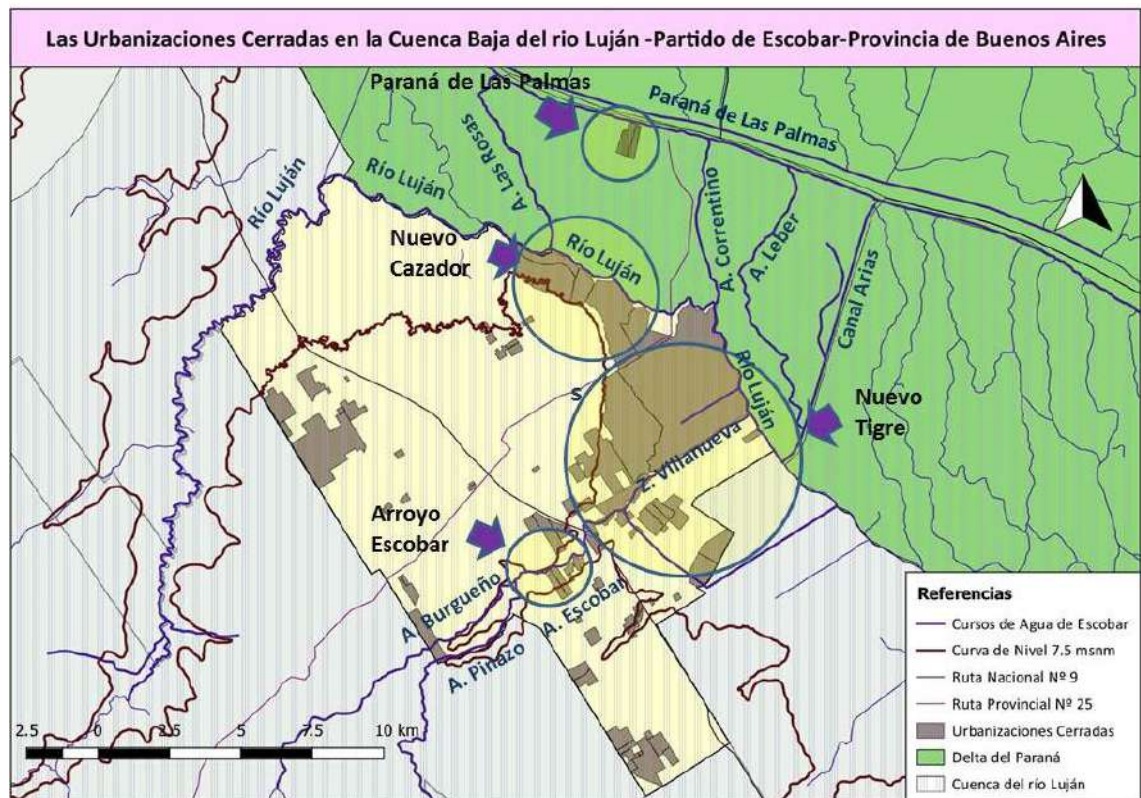
<sup>149</sup> Las empresas desarrolladoras están intentando imponer el nombre “Nuevo Escobar”, pero en las Ordenanzas aún se denomina “Nuevo Tigre”.

<sup>150</sup> El emprendimiento “Zona Canal” que también forma parte del Plan de Sector D4 no registra obras ni anuncios comerciales hasta el momento.

La Celina, Palmer's Cottage y parte de los barrios Maschwitz Country Club, Fincas de Lago, Fincas de Maschwitz, Los Robles de Maschwitz, Maschwitz Privado y Álamo Alto.	Sobre el Arroyo Escobar en la Localidad de Ingeniero Maschwitz.	93	3%
<b>4-Zona "Paraná de las Palmas"</b>			
<b>UCP</b>	<b>Ubicación geográfica</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>Porcentaje (%) de Superficie de la Zona sobre el Total de las UCP</b>
Club Jardín Náutico Escobar y Punta Paraná Ciudad Náutica	Sobre el río Paraná de Las Palmas en las Islas del Delta.	68	2%

Fuente: elaboración propia en base a datos del PEE y URBASIG.

**Figura N° 34: Localización de las UCP agrupadas en Zonas**



Fuente: elaboración propia en base a cartografía del IGN y URBASIG

La mayor parte de las UCP se ubican en el valle de inundación del Río Luján desplegándose en toda su extensión. De Norte a Sur, el primer tramo hasta la Ruta Provincial N° 25 está ocupado por la Zona “Nuevo Cazador”, y el segundo tramo, desde la Ruta Provincial N° 25 hasta el final de Puertos, por la Zona “Nuevo Tigre” llegando hasta el Zanjón Villanueva, afluente del Río Luján. La Zona del “Arroyo Escobar” está localizada sobre el arroyo homónimo que se conecta con el Zanjón Villanueva. Los emprendimientos sobre el Río Paraná de Las Palmas se ubican en el Delta del Paraná

#### **4.3.4. Consideraciones generales sobre el avance de las Urbanizaciones Cerradas en los valles de inundación y los humedales del Partido de Escobar**

Desde 2004 se registra un crecimiento explosivo de las UCP en Escobar. Para 2007, Fernández et al. (2012) señalaban que si se comparaba la superficie afectada por urbanizaciones acuáticas en los Partidos de Escobar (10 urbanizaciones acuáticas) y Tigre (14 urbanizaciones acuáticas), “Escobar presenta la mayor superficie ocupada: 1657 ha contra 914,6 ha en Tigre, es decir que supera en algo más del 50% el territorio ocupado por estas urbanizaciones” (Fernández et al. 2012: 98). Las 1.657 ha registradas en 2007 en valles de inundación y humedales, se han extendido a 3.119 ha en 2018, y abarcan casi el 70% de la superficie de todas las UC de Escobar. Además Escobar tiene la particularidad de tener emprendimientos de enorme tamaño. En primer lugar, el mega emprendimiento Puertos (1368 has), El Cantón (500 ha), Airmas (274 ha) y el Náutico Escobar (207 ha).

Tigre fue la sala de ensayo para la construcción de las UCP y los desarrolladores encontraron en Escobar el escenario ideal para consumir proyectos urbanísticos en mejores condiciones normativas y constructivas y con una enorme disponibilidad de tierras para urbanizar. Este proceso de desarrollo urbanístico se consolidó favoreciendo la apropiación privada de los servicios ecosistémicos de los humedales y las cuencas hidrográficas y de la “rentabilidad ambiental” de Escobar para el disfrute de los sectores medios y medios-altos.

Con la destrucción del ambiente y los recursos naturales se destruye la biodiversidad, es decir: la complejidad. “Una visión utilitarista produce una parcialización de la naturaleza, reemplazando su multidimensionalidad por una unidimensionalidad artificial” (Ríos y Pirez 2008). Las UC presentan una generalización de paisajes banales carentes de vínculos con el entorno y vacíos de significados urbanos (Pintos y Narodowski 2012).

En la promoción de las UC, se ha elaborado un discurso para legitimar este tipo de expansión urbana, que sostiene que los emprendimientos contribuyen a la sostenibilidad ambiental. Estos argumentos están basados en la supuesta recuperación de áreas degradadas –por su condición de bajos y humedales- considerados marginales para la economía de la gran ciudad (Pintos y Narodowski 2012). La presencia de cursos y cuerpos de agua es uno de los atractivos comerciales que más se valoran. De esta manera, la magnitud y el uso que se le otorga a los cuerpos de agua en cada emprendimiento, (tamaño y destino), implican distintos grados de alteración de las condiciones naturales del humedal en donde se localizan. Asimismo al ubicarse en áreas



de humedales y a orillas de los ríos y arroyos, las UCP producen una alteración en la dinámica de la Cuenca baja del Río Luján. Los lagos internos y canales privados de Puertos, El Cantón, el CUBE, el Náutico de Escobar, El Cazal, el Naudir y Airmas se conectan al Río Luján y sus afluentes. Por otro lado, se extiende el proceso de privatización de los bienes naturales. Los cursos de agua navegables pierden su cualidad intrínseca de vías navegables.

Como plantean Ríos y Pirez (2008) los bienes naturales (agua, flora, fauna, etc.), que en otros momentos históricos eran considerados "bienes libres", pasan a ser regidos por las leyes de la propiedad privada. Los bienes naturales pasan a ser convertidos en mercaderías que ingresan en un proceso de circulación para reproducción del capital. "Al ponerles precio a los bienes naturales se refuerza la separación entre el hombre y la naturaleza, pese a la apropiación que hace de ella con su uso. Los bienes naturales tienden así a funcionar como soportes de la producción de nuevos valores de cambio, como naturaleza mercantilizada para ser consumida" (Santana, 1999 en Ríos y Pirez 2008: 7). El propio modo de producción capitalista lleva a sus máximas consecuencias ese proceso al consolidar la propiedad privada (Martínez-Echevarría y Ortega, 1997).

Señala Francesc Muñoz (2008) que estas nuevas urbanizaciones presentan una condición de insostenibilidad territorial, ya que con los "monocultivos residenciales" se pierde diversidad y complejidad en el hecho urbano. Asociada a esa condición, también presentan otra, la condición de insostenibilidad ambiental, caracterizada por un gran consumo de recursos naturales, suelo y agua, movilidad exacerbada y exponencial. Y una tercera condición-dimensión, la insostenibilidad social, el valor del suelo genera un "filtro" para su consumo, que se traduce en un perfil homogéneo de habitantes al interior de estas urbanizaciones, y una final, y determinante, la condición de insostenibilidad cultural, por la simplificación del diseño urbanístico, clonación de morfologías y diseño no solo en los proyectos urbanos sino también en la arquitectura que reproducen.

## TERCERA PARTE

### Capítulo V: Conclusiones

#### Marco Normativo y políticas públicas municipales

El Plan Estratégico de Escobar en 2010 extendió la asignación del uso residencial a una gran proporción de la superficie del Partido de Escobar, al 67% del mismo. Específicamente, se rezonificaron 6.682 ha correspondiente a valles de inundación y humedales, que pasaron de estar afectadas como “Área Rural” a ser designadas como “Área Complementaria” para ser incluidas en nuevas Urbanizaciones Cerradas. Incluso se afectó al 50% del Delta de Escobar como “Zona de Ensanche Urbano” con el mismo propósito. De esta manera, el Plan Estratégico de Escobar constituyó la consumación normativa del urbanismo neoliberal aplicado a un distrito. Distrito en el que la planificación y la gestión del Ordenamiento Territorial quedaron libradas a los designios del mercado. El Plan Estratégico de Escobar fue elaborado bajo el impulso de grandes empresas desarrolladoras que precisaban de un marco jurídico adecuado para la instalación de Urbanizaciones Cerradas en valles de inundación y humedales. En especial, se destaca el mega emprendimiento Puertos que abarca 1368 ha. No se puede soslayar que a pesar de la importante inversión necesaria para la transformación de los humedales en suelo urbanizable, la valorización de la tierra en “Puertos” fue de un promedio de 8.300%.

Asimismo en cuanto al marco normativo de Ordenamiento Territorial es fundamental señalar que el DL 8912/77 es poco adecuado para responder a las necesidades del desarrollo metropolitano, aún con las modificaciones que ha tenido y la incorporación de otras leyes<sup>151</sup>. Sus instrumentos legales son insuficientes para regular el desarrollo urbano y mejorar el ordenamiento territorial. Además el DL 8912/77 no contempla aspectos ambientales, no se incluye la consideración de áreas de reserva natural y ambiental y no tiene una mirada integral del hábitat y del territorio. No puede soslayarse que el DL 8912/77 es una herencia jurídica de la última dictadura militar y por lo tanto, una deuda pendiente de la democracia con el territorio. Su actualización requiere un debate urgente. A su vez el país en su conjunto no tiene una ley de Ordenamiento Territorial que promueva mecanismos de planificación hacia los niveles estatales inferiores.

En relación a los valles de inundación y los humedales, la O-727/83, la primera que zonificó el área del Delta de Escobar, tuvo un particular interés en la afectación del Uso Residencial a las dos terceras partes de las Islas, con especial dedicación de un sector destinado como Zona de Club de Campo. Incluso las áreas centrales de las Islas, las más bajas, quedaron marginadas sin recibir ningún tipo de zonificación. Se presume que el motivo fue la imposibilidad de transformar estas tierras en urbanizables por falta de tecnología adecuada<sup>152</sup>. Por otro lado, en términos generales, el mayor interés del Municipio de Escobar en el Delta del Paraná, a lo largo de la historia, ha estado focalizado en el desarrollo del Puerto, ubicado sobre el río Paraná de Las Palmas, y valorado por su ubicación estratégica en la Ruta Mercosur y sus potencialidades

<sup>151</sup> Se han incorporado la Ley 11.459 de Radicación y Habilitación de Industrias y la Ley 11.723 de Medio Ambiente.

<sup>152</sup> La tecnología para transformar los humedales en tierras urbanizables llegaría más tarde. Además la Ley 6254/60 prohíbe realizar fraccionamientos por debajo de cota mínima de piso de 3,75 msnm.

económicas. No obstante, hasta ahora no se ha podido mejorar y permanece como una deuda pendiente que cada gestión municipal pretende retomar sin éxito.

Afortunadamente, en el año 2016, por medio de la O-5316/16 se creó el Área de Amortiguación de Reserva Ambiental en las Islas del Delta. Si bien su objetivo central estuvo puesto en frenar el avance de las Urbanizaciones Cerradas en el Delta, y no contempla a un tercio del mismo, es la primera normativa municipal que destacó la necesidad de la protección de los humedales. Por otro lado, en relación a las Reservas existentes, dos de las mismas: “El Talar de Belén” y “La Cañada” son privadas, se ubican en valles de inundación y humedales y son muy insuficientes en términos de superficie y en cuanto al cumplimiento de la función para la que fueron creadas<sup>153</sup>.

En relación al sector agropecuario, el Municipio ha tenido una visión sesgada sobre los distintos sectores productivos presentes en el distrito. Se han destacado, institucionalmente, los productores tradicionales de flores de corte asociados a la Fiesta de la Flor. Pero los productores hortícolas, que en su mayoría son integrantes de la comunidad boliviana, con grupos que llegaron a Escobar a fines de la década de 1970 han permanecido invisibilizados por la gestión municipal. Incluso, la comunidad boliviana en su conjunto ha atravesado una relación de indiferencia o de confrontación con las autoridades municipales durante distintos momentos hasta llegar a la actualidad. Las diferencias culturales y la falta de integración social de esta colectividad en el distrito se han concatenado, entre otros factores, para configurar el alcance limitado de las políticas municipales destinadas al sector.

### **Las debilidades institucionales del Municipio de Escobar**

Escobar es un distrito relativamente joven que se creó en 1959 a partir del desmembramiento de otros dos Partidos de larga historia en la región: Pilar y Tigre. Asimismo, el Municipio de Escobar, como la mayoría de los municipios bonaerenses, ha tenido históricamente importantes debilidades institucionales y administrativas. El modelo administrativista burocrático ha sido el preponderante, con un limitado grado de modernización y profesionalización de los recursos humanos y escasa planificación (García Delgado 1998). En consecuencia, las áreas de gestión territorial no han tenido el nivel técnico adecuado para implementar instrumentos de planificación. Más aun, la carencia de herramientas de planificación territorial se repite en la gran mayoría de los Partidos de la Provincia de Buenos Aires, siendo muy pocos los que han podido cumplimentar con todas las etapas previstas por la normativa provincial (Ríos 2017).

No obstante lo anterior, según el análisis realizado por Ríos (2017) sobre las “Capacidades estatales y políticas de Ordenamiento Territorial de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires entre 2003 y 2015”, el Municipio de Escobar se ubica en una categoría “Alta” en cuanto a la “Capacidad de planificación-gestión”<sup>154</sup>. Esta condición se explica a partir de si incorporó o no nuevos instrumentos de planificación integrales durante el período 2003-15. En relación a las “Capacidades para la implementación del

<sup>153</sup> La tercera reserva, la Estancia “Los Arenales” en Ing. Maschwitz tiene una diversificación de usos de carácter urbano, encontrándose la sede de la Policía provincial, el Polo Educativo Superior y una Granja Educativa municipal.

<sup>154</sup> “El análisis de las capacidades de planificación, examina las habilidades que tuvieron los Estados municipales para formular y sostener herramientas de planificación durante el periodo 2003-2015 que hayan podido institucionalizarse a través de su reconocimiento normativo” (Ríos 2017: 115)

Ordenamiento Territorial”<sup>155</sup>, Escobar se ubica en la categoría “Media Alta”, que surge de la integración de los distintos grados de capacidad administrativa, política y de planificación<sup>156</sup>.

Los resultados que plantea Ríos (2017) para el Partido de Escobar toman como única variable la aprobación del Plan Estratégico de Escobar en 2010, considerando a los planes “como “instrumentos que tienen mayor integralidad en tanto articulan proposiciones para la totalidad del territorio municipal y establecen acciones prioritarias en distintos plazos de concreción” (Ríos 2017: 115). A partir de allí Ríos (2017) obtiene una serie de conclusiones sobre las capacidades de planificación y gestión que contrastan sobremanera con la realidad institucional del Municipio de Escobar en esas áreas, sobre todo en el período que analiza. La existencia del Plan Estratégico de Escobar no es un indicador de las capacidades de planificación y gestión del Municipio de Escobar cuando además la injerencia de las empresas desarrolladoras en la elaboración del mismo es conocida. Incluso, las dos terceras partes del Plan Estratégico de Escobar corresponden a las especificaciones técnicas de los Planes de Sector, interés central de los desarrolladores.

Por lo tanto, identificar a Escobar con una capacidad afianzada “Media Alta” para la formulación e implementación del Ordenamiento Territorial, y en consecuencia afirmar que es uno de los seis partidos con mayor capacidad de la provincia (Ríos 2017) contrasta con los resultados de la presente investigación. A partir de estas afirmaciones es cuando la estrategia del estudio de caso y el enfoque etnográfico se destacan sobre otras metodologías de investigación al permitir analizar en profundidad aspectos centrales de un fenómeno que de otra manera pasan desapercibidos bajo metodologías de generalización estadística.

Asimismo, si bien el Plan Estratégico de Escobar lo plantea en términos superlativos, no puede soslayarse que en el Distrito, la división entre los intereses privados y públicos vinculados a la renta de la tierra no ha sido transparente. A lo largo de la historia de Escobar se observa una marcada asociación entre la clase política y los negocios relacionados con la especulación inmobiliaria. Esta ha sido la principal fuente económica de distintas familias tradicionales que han ocupado cargos públicos municipales desde Intendentes, concejales y otros puestos menores, cuya actividad comercial, en muchos casos, continúa hasta hoy. Incluso las inmobiliarias constituyen un actor económico importante con un juego propio en la dinámica política local.

---

<sup>155</sup> “La síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial, se elaboró a partir de la integración de los distintos grados de capacidad administrativa, política y de planificación. “Este índice síntesis reconoce 7 grados de capacidad (alto, medio alto, medio, medio bajo, bajo, bajo a nulo, nulo) relacionados con las distintas combinaciones de capacidades parciales. La capacidad es “alta” cuando se disponen de capacidades de igual grado en las tres dimensiones: administrativa, política y de planificación. La capacidad adquiere 5 grados decrecientes según las combinaciones que surgen de poseer 1 o varias de las siguientes categorías combinadas: alta, media o baja, a saber: media alta, media, media baja, baja a nula”. (Ríos 2017: 123)

<sup>156</sup> “La síntesis de capacidades para el ordenamiento territorial, se elaboró a partir de la integración de los distintos grados de capacidad administrativa, política y de planificación que permiten avanzar en dos nuevos niveles de síntesis: d1) Grados de capacidad para el ordenamiento territorial: se elaboró un índice con siete grados de capacidades (alto, medio alto, medio, medio bajo, bajo, bajo-nulo, nulo) para describir las distintas combinaciones de capacidad según los siguientes criterios generales: Capacidad alta: presenta categorías altas en las tres capacidades parciales, Capacidad Medio-alta: exhibe categorías medias y altas en las capacidades parciales, Capacidad Media: presenta categorías medias en las tres capacidades parciales, Capacidad Medio-baja: exhibe categorías medias y bajas en las capacidades parciales, Capacidad Baja: presenta categorías bajas en las capacidades parciales, Capacidad Baja-Nula: exhibe categorías bajas y nulas en las capacidades parciales, Capacidad Nula: presenta categorías nulas de las tres capacidades parciales”. (Ríos 2017:

Las dificultades más arriba señaladas que presenta el Municipio de Escobar se agudizan aún más siendo un distrito metropolitano. El Partido de Escobar forma parte de la RMBA, un conglomerado político que contiene varias unidades políticas de gobierno con una compleja estructura político-institucional (Pírez 2010). No existe una instancia de gobierno metropolitana unificada, coexisten cuatro niveles estatales con competencia en la Región: el Gobierno Federal, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los municipios y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>157</sup>. La confluencia de tantas unidades de gobierno en un mismo territorio implica, como advierte Pírez (2010), una situación de debilidad institucional. Se genera una tensión entre la escala metropolitana y la estructura político-administrativa estatal existente, multijurisdiccional y fragmentada (Badía y Pereyra 2003).

De esta manera, las demandas regionales y los procesos políticos, de mercado, territoriales y ambientales que operan en escala metropolitana -como el mercado inmobiliario, de transporte, de servicios públicos, etc.- son abordados en la práctica por intervenciones públicas fragmentadas, formuladas y ejecutadas por agencias de distintos niveles gubernamentales, donde las decisiones quedan sujetas a los gobiernos municipales, y sobre todo, a la Provincia de Buenos Aires.

Las políticas del Municipio de Escobar, en cuanto a la planificación territorial, han sido moldeadas en función de una lógica jurisdiccional, en la que cada distrito y la Provincia manejan sus propias agendas con atribuciones parciales en las distintas intervenciones, por lo cual no es frecuente la articulación de acciones en un esquema de acción multinivel. Como consecuencia, la intervención estatal se despliega en políticas poco articuladas entre sí, configurando una forma de “multiintervención” poco articulada (Badia, Carmona, Rofman y Soldano 2008 en Rofman 2010: 18). Como plantea Ríos (2011) la desjerarquización de la planificación del Ordenamiento Territorial en los tres niveles del Estado puede conducir a un deficitario abordaje de las problemáticas y procesos territoriales en forma integrada, a un manejo parcial y a una débil articulación entre las respectivas políticas, e incluso a bloquear procesos de desarrollo.

Asimismo, a pesar de la resistencia que tuvo la aprobación del Plan Estratégico de Escobar en los cuadros técnicos de la Provincia de Buenos Aires, el mismo contó con la voluntad política del Gobierno provincial, y se logró la aprobación del mismo. Se presume que la voluntad política provincial fue previa a la elaboración del Plan Estratégico de Escobar. Como señala Carmona (2013), en un sistema de relaciones radiales entre la provincia y los municipios, se refuerza el control político del nivel provincial sobre el territorio que resulta mediado por el aporte de recursos desde el centro y el apoyo de los municipios a los mecanismos de acumulación política provincial. Asimismo esta dinámica institucional impide la intromisión de otros gobiernos locales en las decisiones de un municipio. Así se generan espacios de autonomía en la toma de decisiones afectando la integralidad de las políticas y su eficacia para responder a las problemáticas territoriales metropolitanas (Badía y Pereyra, 2003). Como observa Carmona (2014: 76) “las relaciones predominantes entre los gobiernos locales de la RMBA son de competencia, y de dependencia respecto a las decisiones de la órbita provincial”. Este contexto desalienta esquemas institucionales de cooperación entre los gobiernos locales y en una lógica metropolitana.

---

<sup>157</sup> La CABA tiene un estatus particular, semejante a otro gobierno provincial (Pírez 2006).

### **El impacto de las UC en las tierras de uso agropecuario, los valles de inundación y los humedales.**

El avance de las Urbanizaciones Cerradas está afectando a grandes superficies con suelos de alto valor ecológico y productivo en Escobar. De esta manera, la instalación de las UC contribuye a modificar el régimen de la cuenca baja del río Luján, produce una alteración del funcionamiento de los humedales y convierte áreas de suelo fértil de altos índices de productividad perjudicando el desarrollo de la producción agropecuaria. En efecto, la actual planificación territorial expulsa decididamente a los productores que no pueden competir con la rentabilidad inmobiliaria. “La inexistencia de normativas en varios municipios, las cuales logren proteger a las distintas áreas productivas y verdes y una débil articulación regional para proteger corredores productivos implica un uso inadecuado del espacio urbano” (Civeira 2016: 3).

Cabe destacar que de acuerdo a la proyección de nuevas UC que establece el Plan Estratégico de Escobar resta por urbanizar 2.410 hectáreas que se ubican prácticamente en su totalidad en áreas que hoy tienen Uso Agropecuario. La primera etapa de urbanización de tierras abarcó a los humedales y valles de inundación desde 2004 y, la segunda etapa, la constituyen las tierras productivas, en las que mayormente se localizan y habitan productores de la Agricultura Familiar. En efecto, la Zona Productiva más afectada es el sector denominado “Detrás del cementerio”, que actualmente concentra 52 EAP hortíflorícolas y 7 granjas avícolas. Los productores hortíflorícolas pertenecen a la comunidad boliviana, viven con la familia en la misma quinta y son arrendatarios de la tierra. Esta situación se agudiza aún más en un contexto de invisibilización de la comunidad boliviana en su conjunto, como ya se señaló.

Ante esta situación, siguiendo a Bocchicchio (2013) la estrategia de la Agricultura Familiar es parte de una relación dialéctica de persistencia y/o resistencia pero en este caso, no de economías de enclave de un modelo agroexportador como plantea la autora, sino de enclaves de urbanizaciones cerradas. Como plantea Feito (2014) resulta imperioso visibilizar a la producción familiar y destacar su importancia en la estructura social y económica argentina. “Su rol fundamental se destaca en la ocupación del territorio, producción y provisión de alimentos para el mercado interno, soberanía alimentaria; resguardo y producción de semillas; diversificación de la economía” (Feito 2014: 38). El Foro de Universidades (2011) plantea además que se requiere la implementación de políticas que modifiquen las actuales condiciones en torno al uso y acceso a la tierra.

Asimismo, hasta marzo de 2018 en Escobar se registra la presencia de 74 Urbanizaciones Cerradas con una superficie total de 4.617 ha que representa un 15,6 % de la superficie total del Partido. De este total, en valles de inundación y humedales existen 24 UC, de las cuales 22 están polderizadas<sup>158</sup>. Las UCP ocupan 3.119 ha que equivalen a casi un 70% de la superficie total ocupada por todas las UC. Es decir, la gran mayoría de las UC se ubican en valles de inundación y humedales. Más aún, Escobar es el distrito con mayor superficie ocupada por urbanizaciones acuáticas de toda la Cuenca baja del Río Luján que incluye además a los Partidos de Campana, Pilar y Tigre.

### **Las consecuencias del avance de las Urbanizaciones Cerradas en la identidad cultural del Partido de Escobar**

<sup>158</sup> Hay dos UC: el CUBE e Hipocampo que se ubican en área de humedales pero no están polderizadas.

Por otro lado, a partir de la instalación de las UCP en 2004, se ha acentuado la presencia de enclaves residenciales privados con servicios y vías de acceso propias o de exclusividad, que no se integran a la trama urbana ni a la vida social y comunitaria del Partido. Los desarrolladores le asignan nombres a las zonas donde se ubican las UC, e intentan construir una nueva identidad soslayando la historia de las localidades presentes. Así han surgido “El Nuevo Cazador”, “El Nuevo Tigre” o “El Nuevo Escobar”, denominaciones que los desarrolladores instalan en los grandes medios de comunicación, que además se mencionan en las normativas y son adoptadas por los nuevos pobladores de estas UC, pero que desconocen los habitantes tradicionales de Escobar. Los nuevos pobladores de las UC se identifican más con el nombre de la UC o la zona, que con el Partido de Escobar. Cabe destacar especialmente la envergadura del mega emprendimiento Puertos. El mismo duplica a la superficie urbanizada de toda la Localidad de Belén de Escobar e implementa diferentes mecanismos publicitarios para forjar una identidad propia.

En un proceso de gentrificación, se produce una especie de colonización territorial y cultural de grandes superficies de un distrito que se utiliza como soporte físico y natural. Se limita en todo lo posible la intervención municipal en los aspectos públicos de su funcionamiento, ya sea en temáticas de impacto ambiental por la modificación de la cota de inundación, ocupación del espacio público o en lo que respecta a las obligaciones tributarias.

Por otro lado, la llegada de las UC no hizo más que profundizar los problemas de identidad y de integración social y cultural que Escobar ya tenía desde sus orígenes a partir de su conformación institucional, su limitada conectividad y su configuración espacial. Escobar no había definido aún su identidad local cuando comenzó a sufrir la irrupción de las UC en su territorio. En 2007, la Directora de Planeamiento de la Municipalidad de Escobar señalaba la necesidad de definir una identidad propia del Partido de Escobar. El Partido estaba conformado por cinco localidades: Belén, Maschwitz, Maquinista Savio, Garín y Matheu, y cada una de ellas tenía una identidad propia. “Esta situación condiciona las posibles propuestas ya que una misma no es aplicable en cada una de las localidades (...) quizás condicionado por esa particular situación, por su cercanía con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la influencia en su esquema urbano de la ruta del MERCOSUR, el municipio de Escobar todavía no ha decidido su identidad local”. (El Escobar que Queremos: 16).

Asimismo Escobar, institucionalmente, se conformó a partir de distintos poblados preexistentes que continúan identificándose más con su pueblo o localidad que con la pertenencia al distrito. Es el caso de Garín y Maquinista Savio en los que una parte de los poblados se ubica del lado de Pilar. La población de Ing. Maschwitz y de las Islas del Delta que pertenecían a Tigre, se resistieron al cambio de jurisdicción y mantuvieron durante un tiempo un vínculo cultural con su Partido de origen.

Otro tema importante es la falta de accesos y puentes entre las distintas localidades de Escobar. El sistema de conectividad de Escobar no permite comunicarlas entre sí. El centro neurálgico para el traslado a cada barrio y localidad se encuentra en Belén de Escobar.

Asimismo, en su configuración espacial, el avance de las UC ha generado la emergencia de nuevas centralidades. A diferencia de los centros urbanos que se instalaban alrededor de las estaciones de trenes, “durante la década de 1990 y con

mayor intensidad luego de la crisis del 2001 se aprecia la emergencia de nuevas centralidades (centros comerciales, establecimientos educativos, edificios de oficinas, restaurantes, centros turísticos y recreativos, etc.) alrededor de las autopistas que atraviesan sendos partidos (Pilar y Escobar), en cercanías de las urbanizaciones cerradas” (Pizarro 2009: 95). De esta manera Escobar cuenta con una marcada concentración urbana de alta densidad en puntos determinados, nuevas centralidades, grandes superficies de uso agropecuario o incluso sin uso actual: “vacantes”, y tiene muy escasos espacios públicos implementados para el desarrollo de actividades recreativas y/o comunitarias. Esta condición contribuye al deterioro de la vida social y comunitaria que hace a los sustentos de la democracia. “Hay una crisis del espacio público es sus dos dimensiones: como elemento ordenador y polivalente, como lugar de intercambio y de vida colectiva, en cada zona o barrio, y también como elemento de continuidad, de articulación de las distintas partes de la ciudad, de expresión comunitaria, de identidad ciudadana” (Borja 2001: p 21).

Como se ha podido presentar en este estudio, bajo los mecanismos de mercado la revalorización de la tierra que produce la especulación inmobiliaria, expulsa a las actividades económicas menos rentables como la agropecuaria, se altera la continuidad en la producción de bienes y servicios ecosistémicos y se profundiza la desigualdad social al fomentar la concentración del suelo y un reparto desigual de cargas y beneficios generados por el proceso de urbanización. No se puede desconocer que los costos sociales provocados por el cambio de uso del suelo son particularmente elevados para los sectores más marginados y desprotegidos, cuyo acceso a recursos básicos se ve cada vez más limitado (PNUMA, 2010: 60). En efecto, el 80% de la población de Escobar no cuenta con agua corriente ni cloacas. Aún más, las dificultades en el acceso a la tierra incluso, se han acrecentado para los sectores medios por la alta valorización de la misma.

La actual regulación territorial en el Partido de Escobar no contempla la integración social. Por el contrario, el tipo de Ordenamiento Territorial que se ha generado en Escobar profundiza la exclusión y la fragmentación, plasmando la segregación social en el territorio.

### **Hacia un nuevo paradigma de desarrollo**

A pesar de las críticas que han surgido en los últimos años hacia el concepto de desarrollo asociado a la idea de progreso y a la racionalidad capitalista, el mismo sigue estando presente. Como plantea Feito (2004: 21) *la fetichización del concepto de desarrollo* actúa como un poderoso filtro intelectual de nuestra percepción del mundo contemporáneo (Viola 2000). Las concepciones de este tipo de desarrollo subyacen en el OT del Partido de Escobar, en una configuración territorial que ha contribuido a plasmar la segregación socio-espacial.

Como discurso histórico, el “desarrollo” surgió a principios del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, si bien sus raíces yacen en procesos históricos más profundos de la modernidad y el capitalismo (Escobar 2005). El discurso del desarrollo de origen occidental operó como un poderoso mecanismo para la producción cultural, social y económica del Tercer Mundo (p. ej. Ferguson, 1990; Apffel- Marglin y Marglin, 1990; Escobar, 1996; Rist, 1997 en Escobar 2005).



De esta manera, las definiciones sobre desarrollo confunden dos connotaciones diferentes: por un lado, el proceso histórico de transición hacia la economía capitalista y por el otro, el aumento de la calidad de vida, la erradicación de la pobreza y la búsqueda de mejores indicadores de bienestar material (Feito 2004). Claramente, la definición de desarrollo asociada a la modernidad responde a la primera connotación.

De tal modo, “cuando hablamos de desarrollo debemos considerar que este concepto presupone una determinada concepción de la historia de la humanidad, de las relaciones entre el hombre y la naturaleza, asumiendo al mismo tiempo un modelo implícito de sociedad considerado como universalmente válido y deseable” (Viola 2000 en Feito 2004: 22). Por medio de un amplio aparato institucional se desplegó el discurso del desarrollo convirtiéndose en una fuerza real y efectiva que transformó la realidad económica, social, cultural y política de las sociedades en las que intervino. A su vez, los proyectos de desarrollo conllevan la exclusión de los conocimientos y de las voces de quienes deberían beneficiarse de él (Escobar 2005) y se despolitizan fenómenos como el de la pobreza al asociarlo a problemas de orden técnico o a las deficiencias de la población (Feito 2004).

A lo largo de las últimas décadas han surgido críticas a las teorías de la modernización desde distintas perspectivas <sup>159</sup>. Las principales críticas han destacado su dualismo al inventar una dicotomía entre países desarrollados y subdesarrollados impidiendo pensar el mundo en términos de regiones o países interdependientes y la naturalización de la historia que presenta al subdesarrollo como un estado originario y endógeno, en lugar de considerarlo un resultado de procesos históricos (Feito 2004).

Desde las perspectivas ambientales, se ha señalado la relación entre los problemas del medio ambiente y los problemas del desarrollo, ya que los primeros son la expresión de las falencias de un determinado estilo de desarrollo “que es ecológicamente depredador, socialmente perverso, políticamente injusto, culturalmente alienado y éticamente repulsivo” (CEPAL 1994: 27). La degradación ambiental pone en cuestionamiento la racionalidad y los paradigmas teóricos que han legitimado el crecimiento económico, y que han negado a la naturaleza desterrándola a la esfera de la producción (Guimaraes 1998). En el caso de Escobar, se ha desterrado a la naturaleza a la revalorización del capital financiero provocando la alteración de la Cuenca del río Luján, la modificación del funcionamiento de los humedales y la pérdida de tierras de uso agropecuario. “Se produce una tensión en las relaciones entre la modernidad y el medio ambiente, lo cual obliga a objetar la modernidad actual llevando a instaurar los fundamentos mismos de un nuevo paradigma de desarrollo” (Guimarães 1998: 54). Para Leff (1998: 20) el concepto de sustentabilidad es el que marca una ruptura con la racionalidad económica de la modernidad al que considera una condición para la construcción de una nueva racionalidad ambiental de un nuevo modelo de desarrollo.

Como plantea Guimarães (1998) el nuevo modelo de desarrollo debe ser ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad

---

<sup>159</sup> La teoría de la dependencia en la década de 1960 y 1970 fue una de las críticas más destacadas a la modernidad, la cual planteaba que las causas del subdesarrollo se encontraban en la conexión entre dependencia externa y explotación interna, no en una supuesta carencia de capital, tecnología o valores modernos (Escobar 2005).

que determinan la integración nacional a través de los tiempos; y políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas. “Implica además considerar el crecimiento económico como un medio y no como un fin, que proteja las oportunidades de vida de las generaciones actuales y futuras y que, en consecuencia respete la integridad de los sistemas naturales que permiten la existencia de vida en el planeta” (Guimarães 1998: 57).

En sintonía con lo señalado más arriba, distintas concepciones críticas de los parámetros de la modernidad han surgido. Algunas de ellas son el Postdesarrollo (Escobar 2005), el Giro Eco Territorial y las estrategias del ecodesarrollo que plantean además la revalorización de la identidad, las prácticas locales y de la diversidad étnica y cultural; la promoción de nuevas formas de participación ciudadana; el fortalecimiento de los movimientos de resistencia; la creación de nuevos modos de producción más sustentables y el empoderamiento de las comunidades y los sujetos como decisores de su propio destino para llevar adelante las transformaciones necesarias.

Un nuevo paradigma en el que los objetivos económicos del progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas. En definitiva, una nueva ética en la que el ser humano esté en el centro del proceso de desarrollo.

### **Desafíos y nuevas preguntas de investigación**

El presente trabajo deja planteado desafíos y nuevas preguntas para futuras investigaciones. Surge la necesidad de que el Municipio de Escobar pueda plantearse un Ordenamiento Territorial sustentado en instrumentos normativos y operativos que contemple los distintos usos del suelo en un marco de desarrollo sustentable y con la implementación de mecanismos de participación ciudadana. En ese nuevo Ordenamiento, acentuar la protección de los valles de inundación y los humedales se plantea como una prioridad así como el sostenimiento de las tierras de uso agropecuario y la jerarquización de la Agricultura Familiar en cuanto a su importancia en la producción de alimentos de proximidad.

Por otro lado, las herramientas que propone la Ley provincial 14.449 de “Acceso Justo al Hábitat” pueden ser el inicio de un nuevo camino, no sólo para la obtención de recursos genuinos en dinero o suelo, sino también para regular el mercado inmobiliario en pos de posibilitar un acceso más igualitario de todos los sectores sociales a la vivienda y a la ciudad<sup>160</sup>. Asimismo el fortalecer los espacios de articulación a nivel de la RMBA para tratar problemáticas ambientales complejas y la creación de corredores productivos con la instalación de parques agrarios surgen como temáticas de una posible agenda metropolitana.

Como nuevas preguntas para la agenda de investigación, se plantea: ¿cómo mejorar la capacidad técnica e institucional de los municipios en el área de la gestión territorial?; ¿Cómo incorporar la perspectiva del desarrollo rural en la agenda del Ordenamiento Territorial municipal?; ¿Qué políticas públicas municipales tanto

<sup>160</sup> De acuerdo a Bustos (2016) los datos hasta septiembre de 2016 grafican que en el marco de la Ley 14.449, la utilización de este instrumento provincial ha sido de poca incidencia: “de los 135 partidos de la Provincia de Buenos Aires solo un escaso porcentaje utiliza las herramientas provistas por la ley para la solución del déficit urbano habitacional”.

normativas como operativas se pueden instrumentar para favorecer el sostenimiento de la Agricultura Familiar en Escobar?; ¿Qué otros instrumentos normativos se pueden diseñar para favorecer la protección de los humedales y prevenir posibles riesgos de inundaciones que afecten a la población?; ¿Cómo instrumentar mecanismos institucionales de coordinación de las políticas públicas entre la Provincia y los Municipios en problemáticas territoriales de alcance metropolitano?; ¿Cómo instrumentar mecanismos de participación ciudadana en la planificación territorial y cómo incorporar las capacidades de los actores no estatales para el mejoramiento de las capacidades municipales en el Ordenamiento Territorial?

Estos interrogantes pueden ser considerados desde los ámbitos académicos que analizan la compleja arquitectura institucional de la RMBA así como abordados, en un marco de cooperación, en unidades de trabajo que también involucren a municipios que, como el de Escobar, atraviesan esta difícil situación de problemáticas irresueltas y que proyectan esa condición en el futuro comprometiendo las posibilidades de un ordenamiento equilibrado y sustentable del Territorio. Asumir este conjunto de aspectos conceptuales pendientes con su consecuente implementación en políticas públicas superadoras resulta tanto necesario como oportuno.

## BIBLIOGRAFIA

-Abramovay, R. (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. en: Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios, Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M.(comps.). Buenos Aires, Ed. Ciccus.

-Alberoni A. (1999). Trabajo Monográfico: “Nuestro Río Lujan, ¿Un cauce hacia el olvido?”. Escuela Dante Alighieri de Escobar.

-Alves Rolo R. (2014). Tesis de Maestría: Desafíos para la construcción de una política de ordenamiento territorial en la Argentina. Escuela para Graduados Ing. Agr. Alberto Soriano. Facultad de Agronomía – Universidad de Buenos Aires

-Asociación Ambientalista de Escobar (21 de julio de 2016). “Vecinos del buque regasificador de Escobar dan nuevos antecedentes en causa por importaciones”. Recuperado de <http://www.opsur.org.ar/blog/2016/07/21/puerto-regasificador-de-escobar/>

-Badía, Gustavo y Pereyra, Elsa (2003), “Aproximándonos a la Región Metropolitana como sistema político”, en G. Badía y E. Pereyra (orgs.), Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.

-Badía, Gustavo. Carmona, Rodrigo y Soldano, Daniela (2008) “El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En La Gestión Local en la Argentina. situación y perspectivas. Los Polvorines Ed. UNGS

-Barsky, A. (2005) El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. IX, núm. 194 (36). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn194-36.htm>> [ISSN: 1138-9788]

-Barsky, A. (2007). La agricultura de “cercanías” a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Pp. 15-29 en Nemirovsky, Ada (compilador). Globalización y agricultura periurbana en la Argentina. Editado por la Maestría en Estudios Sociales Agrarios, FLACSO. Serie Monografías ISSN 2218-5682

-Barsky, A. (2008) El desarrollo del periurbano productivo en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires: Pilar. Avances de Investigación. Universidad Nacional de General Sarmiento.

-Barsky, A. (2010). La agricultura de “cercanías” a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

-Barsky, A. (2013).Tesis doctoral: Gestionando la diversidad del periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2002-2013). Facultad de Filosofía y Letras- Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona.

-Barsky, A. y Vio M. (2007) La problemática del ordenamiento territorial en cinturones verdes periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria. El caso del Partido del Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires. In 9no. Coloquio Internacional de Geocrítica. [En línea]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007. <<http://www.ub.es/geocrit/9porto/barsky.htm>>.

-Beliera Juan Pablo (2001), Historia de los pueblos del partido de Escobar, Imprenta del Congreso de la Nación.

-Beliera, Juan Pablo y Iacouzel Canio N. (2004), Historia de la inmigración italiana en Escobar, Imprenta del Congreso de la Nación.

-Benencia R. (1994) “La horticultura bonaerense: lógicas productivas y cambios en el mercado de trabajo”. Desarrollo Económico, Vol. 34, N° 132- Buenos Aires.

-Benencia, R. et al (2009) Cinturón Hortícola de la Ciudad de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos. Ediciones CICCUS, Buenos Aires

-Benencia, R. y Quaranta, G. (2005) “Transformaciones en la estructura, la producción y la mano de obra en la actividad agropecuaria en torno a la Ciudad de Buenos Aires”, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Buenos Aires.

-Benencia, R. y Quaranta, G. (2006): “Mercados de trabajo y economías de enclave. La ‘escalera boliviana’ en la actualidad”, en Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 20 N° 60, CEMLA, Buenos Aires.

-Bennardis, Adrián (2004), “La estructura municipal de los nuevos municipios: estudio de casos”, en G. Badía y E. Pereyra (org.), Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires, La Plata, UNGS-Ediciones al Margen.

-Berisso, Victor; LOBATO, Adrián; PAUPY, Luis (2009) El Escobar que queremos. “Ejes de discusión y propuestas para el área de islas, Río Luján y costa del Río Paraná de las Palmas”, Escobar (Mimeo).

-Berrios Navarro M. y Leon Perez A. (2012). Territorialidad y políticas públicas. Pp. 107-127. En: Reyes Ramos M. y Lopez Lara A. (Coordinadores). Explorando territorios. Universidad Autónoma Metropolitana. México, DF.

-Bober, Gabriel (2007). Cambios poblacionales, uso del suelo y producción agropecuaria en el partido bonaerense de Exaltación de la Cruz. Pp. 87-103 en Nemirovsky, Ada (compilador). Globalización y agricultura periurbana en la Argentina. Editado por la Maestría en Estudios Sociales Agrarios, FLACSO. Serie Monografías ISSN 2218-5682.

-Bocchicchio A., Feito C. Tito G. (2013). Actores y estrategias de las agriculturas familiar y el desarrollo rural”. En Feito M., Battista S., Coria L, Ladini F. (eds.). Contribuciones internacionales al desarrollo local y rural: hacia una agenda de investigación. Editorial Universidad Nacional de La Matanza.

-Borja J. y Muxí Z. (2000) El Espacio Público. Ciudad y Ciudadanía. Ed. Electa. Barcelona.

-Bozzano, H. (2000) Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una teoría territorial del ambiente. Buenos Aires. Espacio editorial.

-Briano, L. y Fritzsche, (2008). La ineficiencia del capitalismo en el proceso de construcción y expansión de la ciudad. El caso del periurbano de Buenos Aires. En Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona: Universidad de Barcelona.

-Bustos, Walter (2016), "Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires". Universidad Nacional de General Sarmiento. En: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Nota-14.449-OCB-BUSTOS-W.pdf>.

-Buzai, Gustavo (1998) Crecimiento urbano y pérdida de suelos productivos. Aplicación de tecnología SIG para el caso de Buenos Aires (1869-1991). Anais GIS Brasil 98. (CD ROM). Curitiba.

-Buzai, Gustavo y Baxendale Claudia (2006) Análisis socio espacial con Sistemas de Información Geográfica, Buenos Aires, Editorial Lugar.

-Camou A. y Di Virgilio M. (2007) "Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: Las especificidades del nivel local en el Conurbano Bonaerense (Argentina)". En: Tanaka M. (coord.) "Dilemas de la descentralización y de la participación en América Latina", Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

-Carrasco M. (2012). "Recuperar el dinero de la especulación para volcarlo a la vivienda popular". Actualidad de Tigre. Pp. 15. Junio de 2012.

-Carrasco M. (2013). "Punta Querandí: atropello sobre el espacio público y el patrimonio cultural". Actualidad de Tigre- Pp. 9. Marzo de 2013.

-Castro, D. (2009) Consolidación de la Organización para el Desarrollo Productivo De Pequeñas Explotaciones Hortícolas. El Caso de la Cooperativa 2 de Septiembre del Pilar. Trabajo Final de Aplicación. Carrera Ingeniería Agronómica. Universidad Nacional de Luján.

-Chaves Viviana y Weiler Cornelio (2016). Los estudios de casos como enfoque metodológico. ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades - Universidad Americana. Diciembre, 2016, Vol. 3 Nro. 2.

-Civeira, Gabriela (2016). Tesis Doctoral: Servicios ecosistémicos en Ambientes Urbanos: su relación con la estructura, la planificación y el diseño del paisaje. Programa Oficial de Doctorado en Investigación Agraria y Forestal. Universidad da Coruña.

-Comisión Económica para América Latina (1994). "Cambio cultural, desarrollo y sustentabilidad ambiental".

-Corti, M. (2009) "El neoliberalismo y 'la Ciudad de los Fragmentos'", en Café de las Ciudades, Revista Digital, Vol. 83.

-Corti, M. (2009). El estigma de vivir en la villa, Los mil barrios (in)formales de Buenos Aires, en Café de las Ciudades, Revista Digital, año 8, Vol. 75, Enero 2009.

-Costanza R., D'Arger R., De Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., O'Neill R., Paruelo J., Raskin R., Naeem S., Sutton P., Van Den Belt M. (1997) The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, vol: 387(6230). p. 253-261.

-Cowardin L.M., Carter M.V., Golet F.C. y Laroe E.T. (1979) Classification of wetlands and deepwater habitats of the United States. U.S. Fish and Wildlife Service Pub., FWS/OBS-79/31. Washington, D.C. 103 pp.

-Craviotti, C. (2008) Participación, articulación, identidad. Desafíos emergentes para la incorporación de productores familiares en el contexto de estrategias de Desarrollo Local. En: Rodríguez Bilella, P. y Tapella, E. Transformaciones globales y territorios. Desarrollo Rural en Argentina. Experiencias y aprendizajes. Buenos Aires: Ed La Colmena.

-Creswell, J. (1998). *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions*. USA: Sage.

-Di Pace, Crojethovich y Barsky (2005) "Los sistemas de soporte urbano". En: Di Pace, M. y Caride H. eds. (2005). *Ecología de la ciudad*. UNGS-Prometeo, Buenos Aires.

-Dirección Provincial de Estadística. Censo Horti florícola de la Provincia de Buenos Aires 2005.

-Documento Final de la I-CAPBA (Instituto de Estudios y Gestión Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires), producto del Seminario de Ordenamiento y Gestión del Territorio, sobre el Decreto Ley 8912, realizado en mayo de 2001 en la Cámara de Diputados bonaerense.

-El Escobar que queremos- Primeras Jornadas de intercambio para el desarrollo local-Urbanismo, Medio Ambiente, Desarrollo Económico y Desarrollo Social- 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2007.

-Escobar, Arturo (2005) El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

-Feito, C. (2005) Antropología y desarrollo. Contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense. Buenos Aires. Ed. La Colmena. 128 p.

-Feito, C. (2011) "Problemáticas socioambientales producidas por el avance de urbanizaciones sobre producciones intensivas del periurbano de Buenos Aires". En: Nadir, Revista electrónica de geografía austral. Universidad Autónoma de Chile, Talca. Año 3, n° 2 junio-octubre 2011. ISSN: 0718-7130.

-Feito, C. (2012): "Si nos quitan la ilusión... no nos queda nada. Problemáticas del avance de urbanizaciones sobre producciones intensivas en el periurbano Norte de Buenos Aires". En: "El periurbano, terra incógnita. Los actores de la producción y el territorio en los bordes de la ciudad". Editorial Universidad Nacional de Gral Sarmiento, Buenos Aires. En prensa.

-Feito, C. (2014). Ruralidades, agricultura familiar y desarrollo: territorio del Periurbano Norte de la provincia de Buenos Aires. La Colmena. Buenos Aires.

-Feito, M. C. (1999) Juego de espejos. Un estudio antropológico sobre las estrategias de los sujetos sociales del sistema agroalimentario hortícola bonaerense, Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

-Fernández Lozano, J. (2005) Principales zonas de producción de hortalizas en la Argentina. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires.

-Fernández, L. (2007) Servicios ecológicos en Humedales, el caso de Tigre, Buenos Aires, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007c/317/](http://www.eumed.net/libros/2007c/317/)

-Fernández, Leonardo (2011) “Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires” Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.

-Fernández, Leonardo; Herrero, Ana Carolina y Martín, Irene (2010) La impronta del urbanismo privado. Ecología de las urbanizaciones cerradas en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En: Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (61). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-61.htm>

-Fiesta Nacional de la Flor (publicación). Pasado, presente y futuro del Partido de Escobar. Segunda Edición. Octubre de 1995.

-Galafassi G. (1994). Actividades productivas, organización laboral y medio ambiente en el bajo delta del Paraná. Editorial: CIEL-PIETTE. CONICET Documento de Trabajo no. 37. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceil-conicet/20110414022847/galafassi.pdf>

-García Delgado, Daniel (1998). Estado-nación y globalización. Editora Espasa Calpe Argentina S.A./ Ariel. Buenos Aires.

-Giddens, A. 2000. Sociología. Alianza Editorial. Ciencias Sociales, Madrid

-Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2007). Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires.

-Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires. < <https://www.carto.arba.gov.ar/>> [Consulta: 11 de febrero de 2018 ]

-Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos: < <http://www.urbasig.minfra.gba.gov.ar/urbasig/>> [Consulta: 14 de marzo de 2018 ]

-Goyaique. Disponible en: [http://www.goyaike.com.ar/?page\\_id=42](http://www.goyaike.com.ar/?page_id=42). [Consulta: 15 de diciembre de 2017 ]



-Guber ,R.(1991): "El salvaje metropolitano. A la vuelta de la antropología posmoderna. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo". Colección Comunicación y Sociedad, Ed. Legasa, Bs As.

-Guber, R. (2001). La etnografía. Método, campo y reflexividad. Enciclopedia Latinoamericana de sociocultura y Comunicación. Bogotá. Grupo Editorial Norma.

-Hartley, J. (1994): "Case Studies in Organizational Research", en C. Cassel y G. Symon (eds): *Qualitative Methods in Organizational Research: a Practical Guide.*, Edit. SAGE publications  
<http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes85/ACERCA%20DE%20LA%20LEY%208912.pdf>

-Guimarães Roberto (1998) «La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo» en *Ambiente & Sociedade*, N ° 2, Campinas, Brasil.

-Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina <  
<http://www.ign.gov.ar> > [Consulta: 15 de enero de 2018 ]

-Instituto Geográfico Nacional (IGN). < <http://idera.gov.ar/>> [Consulta: 3 marzo de 2018 ]

-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos(INDEC), Censo Nacional Agropecuario, 1988.

-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INDEC), Censo Nacional Agropecuario, 2002

-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INDEC), Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INDEC), Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INDEC), Glosario de términos utilizados en el Censo Nacional Agropecuario 2002- Disponible en :  
[https://www.indec.gov.ar/cna\\_index.asp](https://www.indec.gov.ar/cna_index.asp)

-Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2011). Anuario Estadístico de Cambio Rural Campaña 2008-2009

-Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2018) <  
<http://www.geointa.inta.gov.ar> > [Consulta: 5 de noviembre de 2017 ]

-Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)- Plan de Mediano Plazo 2009-2011, “Programa Territorio Periurbano Norte de INTA”, Junio de 2010. (Mimeo)

-Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Proyecto Regional con Enfoque Territorial (2013). Aportes al desarrollo sustentable de la Agricultura Urbana y Periurbana en el Territorio Norte del Área Metropolitana de Buenos Aires. (Mimeo).

-Kandus, P. y Minotti, P., (2010). Distribución de Terraplenes y Áreas Endicadas en la Región del Delta del Paraná. En: Blanco, D.E. y F.M. Méndez (eds), 2010. Los endicamientos en el Delta del Paraná: Impactos y marco jurídico para el

manejo sustentable de la región. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.

-Kozel, Andres y Martinez, Lisando (2017). El Sistema agroalimentario del Área Metropolitana de Buenos Aires al 2030/2050. Ediciones INTA.

-Larrouyet, C. (2015). Desarrollo sustentable. Origen, evolución y su implementación para el cuidado del planeta. (Trabajo final integrador). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA Repositorio Institucional de Acceso Abierto <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/154>

-Lattuada, Mario, Nogueira Maria Elena y Urcola, Marcos “Desarrollo Rural en la coyuntura actual: las transformaciones institucionales de la agricultura familiar en Argentina (2004-2014 y 2015-2017), CONICET, Universidad Nacional de Rosario y Universidad Abierta Interamericana. Ponencia XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos”- 7 al 10 de noviembre de 2017

-Le Gall, Julie y García, Matías (2010). “Reestructuraciones de las periferias hortícolas de Buenos Aires y modelos espaciales ¿Un archipiélago verde?” *EchóGeo*, París, Número 11. Disponible online en: [echogeo.revues.org/pdf/11695](http://echogeo.revues.org/pdf/11695)

-Leff, Enrique (1998). “Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad y poder”, Siglo XXI Editores, México.

-Leopold. L.B. (1968). *Hydrology for Urban Land Planning*, U.S. Geological Survey Circular 554 (Reston, Virginia: U.S. Geological Survey, 1968).

-Leveratto C. (2014). Tesis de Maestría: “Cambios en las representaciones locales de ruralidad en un poblado del periurbano bonaerense ante el avance de la urbanización. El caso de Dique Luján, partido de Tigre (2006 – 2013)”. Escuela para Graduados Ing. Agr. Alberto Soriano. Facultad de Agronomía – Universidad de Buenos Aires

-López Accoto, Alejandro y Krakowiak Fernando (2005), “La producción legislativa de los Concejos Deliberantes en el Conurbano Bonaerense”, en “VII Seminario nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de los Gobiernos Locales”, Buenos Aires.

-López Lara A. (2012). “Políticas urbanas, bienes públicos y gestión del territorio” Pp. 129-160 en Reyes Ramos M., López Lara A. (coordinadores). *Explorando Territorios*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, DF.

-Manzanal, M. (2003). *Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina. (Experiencias y enseñanzas)*. Realidad Económica 197, IADE, Buenos Aires, p. 92-115.

-Manzanal, M. (2007). *El desarrollo rural en Argentina: una perspectiva crítica*. Workshop Internacional. Políticas Publicas e desenvolvimento rural no cone sul. Porto Alegre. 27 p.

-Manzanal, M. (2007). *Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica*. En: Manzanal, M; Arqueros, M. y Nussbaumer, B. (comp.) (2007). *Territorios en construcción, Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires. Edit.CICCUS, 978-987-9355-49-7, p. 15-50 (288 p.).

-Manzanal, M. (2009). Desarrollo, Poder y Dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina. En Manzanal, Mabel y Villarreal, Federico (Org.) El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino. Buenos Aires. Ed. CICCUS. ISBN 978-987-1599-04-2, p.17-44 (270 p.). 42

-Méndez Casariego, Hugo y Pascale Medina, Carla (2014). Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. FAO. INTA. Santiago, Chile.

-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Programa Nacional de Agricultura Periurbana Secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires (2006). Censo hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005. La Plata: Dirección Provincial de Estadística.

-Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (2018). <<http://www.urbasig.minfra.gba.gov.ar/urbasig/>> [Consulta: 18 de diciembre de 2018 ]

-Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (2018). Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Registro Único Urbanístico de la Provincia de Buenos Aires (RU.U.PA)

-Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. 2008. Plan estratégico Territorial. Argentina del Bicentenario: 1816-2016. Avance II. Buenos Aires

-Morisigue, Daniel (2016) Relevamiento de la producción de flores y plantas ornamentales en el área Metropolitana de Buenos Aires y el Partido de San Pedro, provincia de Buenos Aires / Daniel Morisigue ; Ingrid Griselda Villanova. - 1a ed ilustrada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina de Floricultores y Viveristas, 2016.

-Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4.

-Palacios D. (2014). Tesis de Maestría: “Identificación de la agricultura familiar en el área metropolitana de Buenos Aires”. Escuela para Graduados Ing. Agr. Alberto Soriano. Facultad de Agronomía – Universidad de Buenos Aires

-Perahia, R (2004) La Suburbanización en el Área Metropolitana de Buenos Aires, un enfoque territorial. Anales Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas. ISSN 0717-3946 Santiago de Chile

-Perahia, R (2005) Los emprendedores inmobiliarios, agentes urbanos de crecimiento metropolitano (1990-2004)” Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, agosto 2005, vol. IX, nro.194 (9) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-9> ISSN:1138-9788.

-Perahia, R. (2008) Municipios y desarrollo urbano. En El municipio: problemáticas y desafíos para el siglo XXI. (pp.59-82) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas. Febrero 2008 ISBN 978 987 23978 1 4

-Perahia, Raquel. (2007). Las ciudades y su espacio público IX Coloquio Internacional de Geocritica. Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales. Porto Alegre, Brasil.

-Pérez Serrano, G.(1994) Investigación cualitativa. Retos, interrogantes y métodos. España, La Muralla.

-Pintos, P., Narodowski, P. (2012) “La privatopía sacrílega - Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján”, 1a ed. Buenos Aires, editorial Imago Mundi.

-Pintos, Patricia (2009) Hacia un urbanismo prescindente del Estado. Reflexiones acerca de los actores, los marcos normativos y los sistemas de actuación en la producción de urbanizaciones cerradas polderizadas en la cuenca baja del río Luján. En: Actas de las XI Jornadas de Investigación. Centro de Investigaciones Geográficas y Departamento de Geografía Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, 12 y 13 De Noviembre de 2009.

-Pintos, Patricia (2010) El Estado y el mercado en la gestión de áreas ambientalmente vulnerables. Escenas del urbanismo neoliberal en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En: Actas de las IX Jornadas de Investigación en Geografía. Departamento de Geografía Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad Nacional del Litoral; 12 al 14 de agosto de 2010.

-Pirez, Pedro (2000) Barrios Cerrados. Nuevas formas de Fragmentación Espacial en Buenos Aires. En Memorias del Seminario sobre barrios cerrados, Municipalidad de Malvinas Argentinas; Dirección de Planeamiento Urbano, Malvinas Argentinas.

-Pirez, Pedro (2001), “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Rosario, Homo Sapiens.

-Pirez, Pedro (2006) La privatización de la expansión metropolitana de Buenos Aires. Economía, Sociedad y Territorio. Vol. VI, n° 21, pág. 31-54.

-Pirez, Pedro (2006), “Desarrollo local y ciudad metropolitana”, en A. Rofman y A. Villar, Desarrollo local, una revisión crítica del debate, Buenos Aires, Espacio.

-Pirez, Pedro (2008), “El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, en G. Badía y R. Carmona, La gestión local en Argentina: situación y perspectivas, Los Polvorines, Buenos Aires, UNGS.

-Pizarro, Cynthia (2007). “Inmigración y discriminación en el lugar de trabajo. El caso del mercado frutihortícola de la Colectividad Boliviana de Escobar”. Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, Año 21, Número 63, pp. 211-243.

-Pizarro, Cynthia (2009). “Organizaciones de inmigrantes y procesos identitarios: el caso de la Colectividad Boliviana de Escobar”. En Benencia, R., Quaranta, G. y Sousa Casadinho, J. (coords.) Cinturón Hortícola de la Ciudad de Buenos Aires. Cambios Sociales y Productivos. Buenos Aires, CICCUS.

-Pizarro, Cynthia, (2010) Ruralidades emergentes en áreas periurbanas de los partidos de Escobar y Pilar. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 33 - 2do semestre de 2010.

-Porto Goncalves, C. 2004. El desafío ambiental. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lomas de Virreyes, México.

-Prieto D. (2010). Economía Social y Etnodesarrollo: entre la Bolivianización de la Horticultura Argentina y la Argentinización de la Identidad Migratoria Boliviana Un Puente Interpretativo desde la Economía Política del Desarrollo. IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos- 9 al 11 de Septiembre de 2010.

-Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Anuario. Avances y progresos científicos en nuestro cambiante medio ambiente 2010. Disponible en:

< <http://www.unep.org/yearbook/2010>> [Consulta: 17 de febrero de 2018]

-Pugliese, Luciano (2009) Silenciosas transformaciones urbanas en la periferia. En: Informe digital metropolitano N° 60. Buenos Aires, Fundación Metropolitana.

-Ratier, H. (2001) “Rural, ruralidad, nueva ruralidad y contraurbanización. Un estado de la cuestión”, Revista de Ciencias Humanas, Florianópolis, EDUFSC N°31-Pp 9-29. Abril de 2002.

-Reese, Eduardo (2012). “Perspectivas desde el hábitat” en las VI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales- Facultad de Ciencias Sociales de la UBA-26 de Octubre de 2012.

-Ríos D. (2006) “Cambios en la producción del espacio urbano residencial en la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires. Un estudio de caso en el municipio de Tigre”. Estudios demográficos y urbanos vol. 21, núm. 3 (63) pp. 701-729. Buenos Aires.

-Ríos Licia (2017). Las capacidades estatales y políticas de Ordenamiento Territorial. Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)

-Ríos, Diego y Pérez, Pedro (2008) Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? EURE (Santiago). Abril, 2008, Vol. 34, N° 101, pp. 99119.

-Rodríguez Wallenius, Concheiro Borquez y Tarrío García (2010). Disputas territoriales. Actores sociales, instituciones y apropiación del mundo rural. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. México, DF.

-Rofman, Adriana (2010) “Territorio, Sociedad y Política en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en línea: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/caractRMBAAR.pdf>

-Schejtman, A. y Berdegú J. 2003. Desarrollo territorial Rural. Rimisp, Santiago de Chile.

-Schmudde, T.H. (1968). "Floodplain" in R.W. Fairbridge, *The Encyclopedia of Geomorphology*, New York, pp. 359-362.

-Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (2018). Registro Nacional Fitosanitario de Operadores de. Material de Propagación, Micropropagación y/o Multiplicación Vegetal (RENFO). Disponible en línea: <http://www.senasa.gob.ar/cadena-vegetal/aromaticas/produccion-primaria/programas-fitosanitarios/viveros>

-Shore C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda*. Junio de 2010. Pág. 21-49. ISSN 1900-5407.

-Somma, Daniel J., Volante J., Lizárraga, L., Boasso M., Mosciaro, M.J., María Morales Poclava C., Abdo M., Castrillo S., Zamora J. P., Reynolds K. y Ramos J. (2011). Aplicación de análisis multicriterio multiobjetivo como base de un sistema espacial de soporte de decisiones para la planificación del uso sustentable del territorio en regiones forestales. Caso de estudio: los bosques nativos de la provincia de Salta. Capítulo 18 en: *Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* Pedro Laterra Esteban G. Jobbágy José M. Paruelo (Editores) Ediciones INTA 740 pág. Buenos Aires.

-Stake, R. E. (2005) *Investigación con estudio de casos*. Madrid, Morata.

-Svampa, M. (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Ed. Biblos, Buenos Aires.

-Svampa, M. (2004) *La brecha urbana. Countries y barrios privados*. En colección *Claves para todos*. Buenos Aires, Capital intelectual.

-Theodore, Nik; Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009) *Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. En: *Revista Temas Sociales* N° 66. SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile.

-Thuillier, G. (2005) *El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. *Revista Eure* (Vol. XXXI, N° 93. Santiago de Chile.

-Torres, Horacio (1998) *Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: La suburbanización de las élites. El nuevo milenio y lo urbano*. Seminario de investigación urbana (resúmenes). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias

-Torres, Horacio (1998) *Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites*. Ponencia presentada en Seminario de Investigación Urbana "El nuevo milenio y lo urbano". Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

-Torres, Horacio (2001). "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". *EURE*, Santiago de Chile, volumen 27, Número 80, pp. 33-56. Disponible online en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612001008000003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612001008000003&script=sci_arttext)

-Yacuzzi, E (2005): El estudio de casos como metodología de investigación. Universidad del CEMA.

-Yacuzzi C. (4 de abril de 2016). "Paralizan las obras de Costantini y Eidico en Escobar por irregularidades". El Día de Escobar. Disponible en línea: <<http://www.urbasig.minfra.gba.gov.ar/urbasig/>> [Consulta: 05 de enero de 2017 ]

-Yin, R. (1994): Case Study Research: Design and Methods. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

## ANEXO

### Fotografías

#### Explotación Ganadera en los Bajos del río Luján



Fuente: Maribel Carrasco 2018

#### Producción Forestal sobre el Arroyo Leber- Delta de Escobar



Fuente. EEA Delta del Paraná INTA



**Quinta hortícola lindera a una Urbanización Cerrada**



Fuente: Maribel Carrasco 2018

**Urbanización Cerrada “El Cantón”**



Fuente: Maribel Carrasco 2018

### **Movimiento de suelo en área de humedales, a orillas de la Ruta P N° 25**



Fuente: Maribel Carrasco 2018

### **Loteo en la Zona Productiva “Detrás del Cementerio”**



Fuente: Maribel Carrasco 2018

### **Armado de sistema de riego para cultivo de frutillas**



Fuente: Maribel Carrasco 2018

### **Visita a productores de la Agricultura Familiar**



Fuente: Maribel Carrasco 2018