

### **Organización territorial y desigualdades urbanas. Repensar la ciudad para priorizar la vida**

*Guillermo Curtit y Mariana Relli Ugartamendía*

Vivir en la región no resulta fácil, sobre todo para quienes, por tener menos recursos, más caro pagan el precio de una configuración desigual del territorio.

Cuando se habla de las posibilidades de acceso al hábitat, los abordajes cuantitativos prevalecen en las investigaciones, los discursos y las propuestas urbanas. La cantidad de viviendas faltantes, nuevas o a mejorar, y los porcentajes de cobertura (o carencia) de servicios no alcanzan para dar cuenta de las reales condiciones del habitar cotidiano de miles de vecinxs. Muestran una foto, una escena puntual, muchas veces recortada, de una película que no se termina de comprender.

En estos párrafos intentaremos recorrer diferentes situaciones y momentos en los que se fue gestando la actual realidad de un territorio regional y urbano desigual, consecuencia de procesos sociales conflictivos, disputas por el uso y la ocupación del suelo, relaciones injustas o abusivas de poder en el marco de una mercantilización de

terrenos, viviendas, infraestructuras y equipamientos, desregulada y sostenida en el tiempo.

El propósito del capítulo será acercarnos a esta problemática compleja que alcanza diferentes escalas territoriales y responsabilidades de gestión estatal, que involucra aristas culturales, ideológicas, técnicas y legales, así como múltiples actores sociales vinculados por alianzas o intereses contrapuestos, para posicionarnos como ciudadanxs y miembrxs de la universidad pública y desde allí esbozar aportes que ayuden a repensar y rescatar la ciudad para la vida.

## Vidas

Juan es paraguayo, llegó a La Plata siendo un niño y trabaja como albañil desde que tiene memoria. Si el tiempo acompaña, madruga y recorre en su bicicleta los tres kilómetros entre su barrio y la circunvalación y, desde allí, otros tantos hasta la obra que toque, generalmente, edificios en el centro. Cada día se juega la vida en el trayecto, entre autos y micros que le rozan la piel.

Los fines de semana trabaja en la construcción de su casa, siempre hay cosas que hacer, primero con madera, después con ladrillos, la obra es interminable. Y aunque no tiene los papeles del terreno, confía en que ese problema se va a arreglar algún día y así podrán tener una conexión segura a la red eléctrica y al agua corriente.

La familia Sánchez vive endeudada. Termina de pagar el crédito personal para costear el pago de depósito y comisión para el alquiler de su vivienda y ya tiene que pedir uno nuevo para afrontar la renovación. Le explican al dueño de la inmobiliaria que hacen grandes esfuerzos para mantener linda la casa, que es su hogar y por eso la cuidan, pero esto no parece interesarle y el alquiler aumenta cada seis meses, porque “el mercado” lo dice.

Podrían irse a vivir más lejos a cambio de una casa más barata, ya lo han hecho antes. Pero otra vez tendrían que cambiar de colegio a los hijos y sumar dinero y tiempo de transporte a sus lugares de trabajo. Lxs Sánchez se enfrentan a esto cada dos años, hacen cuentas, ajustan otros gastos igualmente importantes y vuelven a endeudarse.

¡Nos salió! La felicidad de Alicia y María cuando vieron su nombre en el listado de beneficiarixs del Procrear fue indescriptible. ¡Por fin tendremos nuestra casa y dejaremos de pagar alquiler! Con algo que tenían ahorrado y un poco más que les prestaron sus parientes, emprendieron la búsqueda de un terreno para construir su vivienda y, junto con ellas, muchas personas más que también salieron sorteadas.

¿Cómo puede ser que estos lotes hayan doblado su precio en tan poco tiempo? Tendremos que buscar un poco más lejos, no importa... el sueño igual se concreta. Con terreno en mano hay crédito para edificar. Miles de posteos en las redes sociales mostrando el paso a paso de la construcción y la felicidad de ver cumplido su “derecho a la vivienda”. María y Alicia se levantan a las 5:00 de la mañana y caminan un kilómetro hasta la parada del micro. A veces tienen que llevar calzado y pantalón extra porque el barro de la calle les arruina los atuendos de enfermera y de empleada de comercio. También cargan con la vianda porque les espera un largo día en el centro. Cuando se repongan económicamente, volverán a tener un auto y eso aliviará un poco el trayecto (ya verán dónde lo pueden estacionar y si logran coordinar sus horarios). Por la noche, cuando vuelven, una ducha y a dormir, mañana les espera otra jornada como esta. Ya no recuerdan cuándo se sacaron la última foto para el Instagram.

Laura y José vivían en el asentamiento desde hacía más de 25 años, allí nacieron sus hijos y sus nietos. Toda la familia trabajaba en quintas de la zona. Dejar de ser medieros y comprar esa casita les permitió estabilizarse un poco, mejorar la vivienda en los tiempos libres y armar comunidad con sus vecinxs. Al principio, asomarse a la puerta de su casa era verse rodeados de cultivos, los mismos en los que dejaban el cuerpo trabajando. Pero de a poco el paisaje fue cambiando, primero se extendió un asfalto, después otro, y la ambulancia pudo entrar al barrio cuando hizo falta. Un año ya no se sembró en algunas de las tierras circundantes y parte de la familia tuvo que salir a buscar trabajo en otras quintas alejadas. Después apareció un cartel: “Loteo residencial: volver a la naturaleza”, después otro, y otro. Y al tiempo ya no hubo empleo en la zona. Los nuevos vecinos entraban en auto a sus casas amuralladas con portones automáticos. Supieron que entre ellos había gente importante cuando vino la policía a desalojarlos “por no tener papeles”. El Estado intercedió, sí. Además de reprimir, ofreció unas tierras por allá lejos donde podrían construir nuevamente sus viviendas, armar un barrio y nuevamente mejorarlo, armar comunidad y empezar de nuevo. Como cada vez... pero más lejos.

Corrían los primeros días de la pandemia y lxs pibes se encontraron en la esquina de siempre. Ramiro, Gonza y el Peque habían escuchado el pedido del Presidente: “quédate en casa... lavate las manos...”, pero igual decidieron juntarse para jugar un picadito y tomar unas birras, en ese orden. Mejor estar afuera.

El barrio está allí, en el punto donde los tres municipios se juntan. Como hubo varios casos de COVID-19 llegaron funcionarios con alcohol, bidones de agua, otros elemen-

tos y muchas recomendaciones, así que tenían claro que era importante cuidarse. Pero quedarse “adentro” no era ni fácil ni cómodo. Más bien bastante complicado por no contar con las comodidades básicas para habitar la casa, estar, trabajar, estudiar, descansar, todxs juntxs, todos los días. Mientras, otros se escapaban a la costa eludiendo la ley, o volvían de Europa con síntomas.

¿Son estos relatos de la vida cotidiana situaciones comunes para quienes viven en La Plata, Berisso o Ensenada? ¿Serán frecuentes en ciudades de “clase media”, habitadas por obrerxs, comerciantes, empleadxs administrativxs, estudiantes y profesionales?

Como reza el dicho: “no hay peor ciego que el que no quiere ver”, sin embargo, resulta peor naturalizar diferencias evitables, realidades injustas que hacen recaer el peso de una urbanización clasista e inhumana sobre lxs vecinxs más vulnerables. La vida en la región no nos cuesta lo mismo a todxs. Incluso aquella ilusión de La Plata como ciudad modelo (que se tuvo hace más de un siglo y que hasta hoy se repite como un mantra) no es real cuando observamos el transcurrir cotidiano de miles de personas que la padecen. Aflicciones que se imbrican en la historia de nuestro país y su configuración territorial, en la apropiación diferencial de la propiedad de la tierra, en decisiones gubernamentales, en conflictos de poder y en las luchas sociales por acceder a un lugar para vivir.

## **Historia de un presente desigual**

Las desigualdades en el acceso al hábitat digno que actualmente persisten en la mayoría de los ámbitos urbanos, demandan analizar los sucesos por los cuales hemos llegado a esta situación.

Al concluir el siglo XIX y según el Censo del año 1895, en Argentina, el 42 % de la población vivía en ciudades. Hoy ese número se eleva al 92 %, muy por encima de la media mundial del 54 %. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, el

territorio nacional presenta una distribución espacial desequilibrada: el 33 % de la población urbana se localiza en el Área Metropolitana de Buenos Aires (conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 municipios que la rodean), que ocupa el 0,09 % de la superficie del país y el 0,89 % de la superficie de la Provincia de Buenos Aires. Comprender esta estructura territorial desequilibrada, su proceso de poblamiento y organización política, requiere analizar su devenir histórico, siendo insoslayable considerar el protagonismo actual de las ciudades como asiento de la mayor parte de la población.

Durante la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX, convergieron el sometimiento de los pueblos originarios y la ocupación de sus extensos dominios, el fomento de la migración europea, la puesta en marcha de diversos proyectos económicos y una compleja tarea de organización político-administrativa nacional. La oligarquía gobernante estableció relaciones con los países consolidando un modelo económico en el que Argentina producía y exportaba materias primas e importaba bienes manufacturados de mayor valor agregado. En el marco de esos acuerdos y relaciones, el territorio nacional se fue organizando en torno al rol asignado al país en la división internacional del trabajo y la infraestructura se orientó a satisfacer las necesidades del sector exportador de bienes agrícolas, forestales y mineros. Se trazaron ferrocarriles desde los principales centros agrícolas y estancias hasta los puertos, y se definieron caminos de tránsito permanente, consolidando un esquema radial con marcada concentración en el puerto de Buenos Aires. Sobre esa particular configuración de vínculos y poder:

la dinámica económica y política argentina se organiza desde la región pampeana y desde sus principales ciudades –con epicentro en Buenos Aires– dando lugar a una “prosperidad” de enormes diferencias sociales, con gran concentración de riqueza por parte de los grupos oligárquicos terratenientes. (PET, 2008, p.2)

Años más tarde y como consecuencia de la Primera Guerra Mundial se produjo una disminución sustancial de los movimientos comerciales, alcanzando su peor momento en la crisis de 1930 la cual afectó a países del capitalismo central y periférico. A partir de ello, en nuestro país se fue replanteando el modelo económico agroexportador con el propósito de reemplazar los productos extranjeros por manufacturas nacionales destinadas principalmente al consumo interno. El nuevo modelo de sustitución de importaciones tuvo efectos territoriales importantes que se hicieron evidentes en las fuertes migraciones internas desde las áreas rurales hacia los núcleos urbanos, muy especialmente hacia la entonces Capital Federal y su conurbación, conformando un área que creció mucho más que las otras ciudades y consolidó su primacía territorial y demográfica.

En ese período, el mercado de trabajo urbano se constituyó en el mecanismo principal de integración social y económica de la población, sin embargo, no llegó a absorber la demanda total de empleo y muchas personas debieron resolver su vida y la de sus familias mediante actividades temporarias. Esto repercutió en la estructura de las ciudades y en la forma en las que los sectores informalmente insertos en el mercado de trabajo podían resolver su acceso al hábitat. La noción de informalidad desbordó así al mercado de trabajo y comenzó a caracterizar también el modo de “resolver” la relación con el mercado de tierra y vivienda urbana.

A comienzos de los años 70, el modelo de desarrollo basado en la industrialización se fue deteriorando y las economías capitalistas empezaron a experimentar cambios estructurales que repercutieron rápidamente en las sociedades, incrementando el desempleo y la economía informal, mientras se recortaba el gasto público.

En nuestro país, como consecuencia de la irrupción de las políticas neoliberales de la mano de la dictadura cívico-militar-eclesiástica (1976-83) y de su profundización en los gobiernos democráticos posteriores, se dio un proceso de empobrecimiento progresivo y sin precedentes que minó las condiciones de ejercicio de la ciudadanía de

una buena parte de la población. El Estado replegó su accionar asumiendo un rol subsidiario de los actores impulsores de esas medidas y se eliminaron las regulaciones que pudieran interferir sobre el libre funcionamiento del mercado y la apertura hacia el comercio exterior. Los gobiernos pasaron a ocuparse de la creación de condiciones para atraer flujos de capitales financieros globales, que incluyeron la desregulación de la economía, la apertura externa y la progresiva flexibilización de las relaciones laborales para ampliar la tasa de ganancia del capital privado. Dichos cambios, lógicamente, incidieron sobre la configuración territorial del país. Disminuyeron las acciones estatales directas y las nuevas tendencias de urbanización fueron definidas por la racionalidad de los actores privados.

Hacia los 90, las ciudades se perfilaron como centros de producción interdependientes para las inversiones de las grandes empresas, pero el crecimiento económico no se derramó en los mismos territorios, ni contribuyó necesariamente al desarrollo de la economía nacional. Por el contrario, se profundizaron las diferencias entre ciudades y las desigualdades intraurbanas:

Los procesos de mercantilización que caracterizaron la urbanización de la Argentina durante los años noventa agudizaron la fragmentación urbana preexistente como resultado de una combinación perversa de dos fenómenos, mientras se ampliaba la brecha de la desigualdad de ingresos, se profundizaban las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones mínimas de habitabilidad. (Cate-nazzi, 2011, p.103).

El final de siglo no solo trajo políticas económicas y sociales que provocaron un severo achicamiento del Estado y la limitación de su rol planificador de equipamientos urbanos, sino que también se avanzó en la privatización de los servicios esenciales. Bajo lógicas que no pretenden el acceso universal a los servicios, sino la perse-

cución de ganancias, la expansión de las obras de provisión de agua y cloacas se centró en sitios rentables para las empresas, ignorando los barrios más pobres. Esto conllevó un cambio social sustancial, el pasaje de la aspiración al acceso universal a los servicios públicos a una ciudadanía patrimonialista y clienta de las empresas privatizadas (Svampa, 2005), que profundizó las desigualdades en los territorios y marcó un rumbo que aún no se ha podido torcer. Para la segunda mitad de la década del 90, la economía decrecía y el endeudamiento aumentaba, al tiempo que se aplicaban ajustes de alto impacto sobre el gasto público. La crisis estalló a finales de 2001. Al año siguiente, en los aglomerados urbanos la desocupación alcanzó al 21,5 % de la población, mientras que la pobreza al 57,5 % y la indigencia al 27,5 % (EPH-INDEC, mayo y octubre de 2002).

La salida a esta situación fue lenta y se encaminó a partir de una fuerte presencia estatal actuando en diferentes planos. Sin embargo, a pesar de la apertura de líneas de crédito para la construcción y la inyección de recursos en obras públicas que llevaron a la mejora de algunos indicadores socioeconómicos, las desigualdades urbanas no torcieron su rumbo. Durante el tiempo que más viviendas se construyeron, también se dio un importante desacople entre los salarios y la suba de los precios de las unidades habitacionales, desatado por la falta de regulación del mercado inmobiliario.

En la actualidad y a pesar del tiempo transcurrido, varios de los rasgos asumidos en la relación sociedad-espacio-política todavía perduran, o incluso se consolidan confirmando una frontera social en un país fragmentado. Gran parte de la población sigue sin poder acceder a una vida digna, a una vivienda y un hábitat adecuado. A esa persistencia se ha sumado una distribución de recursos públicos que, implementada bajo la forma de políticas o de proyectos recortados a objetivos puntuales, alcanza solo a algunos y alimenta la competencia por los (siempre) insuficientes recursos disponibles. Por un lado, la distancia entre ricos y pobres se sigue reproduciendo y, por otro, el

accionar del Estado en relación a quienes más lo necesitan, en general prolonga y consolida el modelo asistencial. Al decir de Merklen,

no se trata tanto de ausencia de Estado, no es que la escuela o la policía no estén allí. Están y bien presentes, pero muchas veces están allí contribuyendo a que el mundo siga siendo vivido como inestable, arbitrario, injusto, irremediable. (2010, p.23)

Por ese camino, las sucesivas crisis mostraron los límites de ese modo de hacer política, sectorial y focalizada, contrapuesto a una perspectiva basada en derechos universales y a una problemática que exige abordajes integrales y situados.

### **¿Y por casa cómo andamos? La urbanización de la Región Capital**

La ciudad de La Plata se fundó en el año 1882 en simultáneo al proceso de expansión de las fronteras agrícolas y las conquistas de tierras a los pueblos originarios y como consecuencia de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, que se convertía en la capital de la República Argentina. El sitio elegido para situar la nueva capital provincial priorizó la proximidad al puerto de Ensenada y a zonas rurales productivas, la preexistencia de infraestructuras de comunicaciones, caminos, ferrocarriles y la posibilidad de instalar edificaciones vinculadas al circuito económico agrícola y exportador: molinos, saladeros, frigoríficos, etc. La ciudad se emplazó próxima a la localidad de Tolosa (fundada en 1871), al poblado de Ensenada, que venía desarrollándose gracias a su condición portuaria y las líneas de ferrocarril que la conectaban a Buenos Aires, y a los saladeros de la compañía de Juan Berisso, rodeados de un caserío de trabajadores relacionados con el procesamiento de la carne y su comercio.

El trazado y las funciones asignadas a la ciudad La Plata para cumplir su rol de capital de la Provincia de Buenos Aires se basaron

en las teorías urbanísticas más avanzadas del siglo XIX, considerando tanto la escala urbana como la regional. Una ciudad-territorio que en poco tiempo se consolidó estructurada sobre tres ámbitos básicos: el casco urbano, la zona de chacras y quintas, y el puerto, con un esquema que perseguía una cierta autosuficiencia en cuanto al aprovisionamiento cotidiano y la comunicación comercial con el exterior. La intención fundacional no se reducía al trazado del casco amanzanado –“el cuadrado perfecto”–, sino que comprendía una estructura espacial y funcional de mayor escala y alcance regional. Desde entonces, La Plata, Berisso y Ensenada, más allá del origen de sus fundaciones y el devenir político del país y la provincia, se han encontrado estrechamente ligadas y con historias prácticamente inseparables.

La expansión urbana de Berisso y Ensenada se forjó sobre la base productiva vinculada al modelo agroexportador y la construcción del puerto, que separó físicamente a ambas ciudades. Asimismo, estuvo condicionada por la configuración natural del área, su frente costero sobre el Río de La Plata y el flanqueo del bañado Maldonado, lo cual condujo sus extensiones en forma lineal y paralela a la costa, Ensenada hacia la zona de Punta Lara, al noroeste, y Berisso hacia la zona de Los Talas, al sudeste.

La aristocracia dominante definió la creación de la nueva capital, sus principios rectores estéticos e higienistas, el diseño de los parques, plazas y principales edificios públicos cuyos proyectos fueron concursados. Pero quienes pusieron la mano de obra para materializar ese plan fundacional fueron miles de obreros, la gran mayoría inmigrantes, que se instalaron en las localidades de Tolosa y Los Hornos, los alrededores del puerto y de las industrias vinculadas al mismo. Desde entonces, se evidencian desigualdades en la región, el acceso al suelo se fue dando a través de la compra de lotes cuya oferta determina el perfil de habitantes de cada barrio: el sector central del casco platense reservado a grupos de mayor poder adquisitivo, las localidades del eje norte para segundas residencias y las periferias oeste

y sur para la producción hortícola intensiva y la vivienda de las familias que llegaban a trabajar en la construcción de la nueva ciudad.

En las zonas periurbanas, las subdivisiones de suelo se fueron dando, básicamente, de dos maneras: hasta 1930 siguiendo el trazado del ferrocarril conforme se iban fundando pueblos en torno a las estaciones y luego mediante el parcelamiento de quintas y chacras, sin mayor requerimiento de servicios. En la Región Capital, a mediados de siglo XX, se desarrolla un importante proceso de suburbanización. Según del Río y González (2018, p. 201).

La ampliación de la demanda agregada de tierra y las escasas regulaciones del mercado de suelo dieron lugar a una mancha urbana difusa: una expansión de la trama de carácter abierto, áreas profundamente desarticuladas, grandes intersticios y reservas de “engorde” especulativo.

Loteos promovidos por empresas que compraban suelo rústico, lo demarcaban y vendían en cuotas accesibles a largo plazo, pero prácticamente sin invertir ni realizar mejoras urbanísticas ni infraestructuras de servicios, las cuales, luego deberían ser afrontadas por sus habitantes. Esta práctica fue atenuada a fines de los 70, al menos en su versión regular, con el dictado del Decreto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (DL 8912/77), que exigió la dotación de infraestructura mínima para que sea aprobada la subdivisión de suelo.

Años más tarde y a partir del impacto sobre la economía de las políticas neoliberales de los años 80 y 90, para un sector importante de la población las posibilidades de acceso al suelo se redujeron a la ocupación de tierras vacantes y la autoproducción de viviendas. Esta respuesta popular a la necesidad de contar con un sitio para vivir, que se produce hasta la actualidad sobre tierra sin la adecuada dotación de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos, está motorizada por los grupos excluidos del consumo mercantil que no encuentran alternativas accesibles, y avanza mediante la ocupación

de baldíos o en compras irregulares a loteadores ilegales (agentes que ofrecen suelo sin las aprobaciones formales y lucran con ello).

Entrado el siglo XXI observamos que la acción desregulada del capital privado sobre el territorio profundiza sus huellas. El paisaje del casco fundacional de La Plata se plaga de construcciones en altura, muchas de ellas erigidas a partir de 2005, en momentos de recuperación económica poscrisis, con el estímulo de distintas figuras financieras que permitieron captar ahorros para invertirlos *en ladrillos* y cambios en las normas urbanas. La reforma del Código de Ordenamiento Urbano de La Plata de 2010 flexibilizó las exigencias, permitió un mayor nivel de edificabilidad en el casco fundacional, amplió las zonas para edificación en altura y extendió el límite del área urbana dando lugar a más subdivisión del suelo en la periferia (Del Río y Relli, 2013).

Por su parte, el lanzamiento del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar) en el año 2012, cuyos propósitos centrales eran la facilitación del acceso a la vivienda de sectores de ingresos medios y la generación de empleo directo e indirecto, tuvo en algunos casos efectos contradictorios. Si bien desde su formulación se promovía el completamiento de vacíos en el tejido urbano preexistente, en los municipios que no contaban con una política de planificación y gestión territorial activa, devino en extensiones indiscriminadas de sus plantas urbanas mediante loteos en zonas rurales o predios apenas provistos de infraestructura.

Lamentablemente, esta configuración territorial dispersa y fragmentaria deviene insostenible por lo cara y desigual. Si la extensión de la infraestructura y los equipamientos debe correr detrás de la ocupación de suelo, no hay posibilidades de planificar la ciudad y su periferia en conjunto, ni de valorar los diferentes usos para asignar a cada sector (residenciales, comerciales, productivos, etc.), ni de aprovechar las inversiones que sostenemos colectivamente. El círculo vicioso se cierra: desajuste entre la edificación desproporcionada de torres respecto de las posibilidades de compra de las familias de la

región, con el resultado de viviendas vacías, lotes baldíos en zonas urbanas consolidadas y crecimiento de barrios periféricos en condiciones de pauperización y sin viviendas dignas ni servicios básicos. Situaciones que se han profundizado los últimos años a causa de la recesión económica, que son padecidas, principalmente, por las personas con menos recursos para afrontarlas.

En nuestra región no solo no se evidencian políticas activas respecto de los predios urbanos baldíos (registración, seguimiento de uso, situación dominial y tributaria, etc.), sino que tampoco existe una gestión sobre las viviendas desocupadas, que alcanzan cantidades significativas. La Plata, por ejemplo, fue la ciudad de la provincia con mayor superficie construida de toda la región metropolitana de Buenos Aires entre 2003 y 2008, con 2.000.000 de metros cuadrados nuevos hasta 2013 (Del Río, 2016). No obstante, esa ampliación de la oferta no derivó en reducción del déficit; el 19 % de las viviendas de La Plata estaban vacías en 2010 (CNPHV) lo cual representaba unas 50.000 unidades, en breve estarán disponibles los datos del Censo 2022 y se podrá conocer la situación actual.

## **La vida en la periferia desigual. Expansión no es lo mismo que urbanización**

Es justamente en la periferia urbana donde las desigualdades sociales se hacen más crudas. Los agentes económicos comandan la ocupación y comercialización del suelo, frente al Estado que –por debilidad o complicidad– no se adelanta ni conduce adecuadamente este proceso.

Bajo el dominio de la lógica de mercado, la disputa por un lugar digno para habitar, se torna fuertemente desigual y las vidas cotidianas en la región se ven diferencialmente afectadas. Los grupos empobrecidos, de ingresos escasos o discontinuos, quedan excluidos del mercado formal de terrenos y viviendas y se ven empujados a unas pocas alternativas, en general precarias en lo legal y material. La subdivisión y ocupación del suelo sin atributos urbanos, en términos

de accesibilidad, cercanía a centralidades, transportes, equipamientos y servicios, se expande hacia la periferia productiva, sin límites precisos, como si todo lo que hoy no es urbano debiera serlo en un futuro. Aumentan las distancias entre los lugares de residencia, los de trabajo y los ámbitos de encuentro social, tornando a la urbanización cada vez más cara e insustentable en lo social y ambiental. Se profundizan las desigualdades entre el tejido urbano consolidado y las ocupaciones salpicadas en el periurbano, originadas en lógicas de construcción con intereses contrapuestos: la ciudad para la vida versus la ciudad como mero objeto de negocios.

En el caso de La Plata, es importante señalar que no son los asentamientos populares los que más impactan en la expansión periférica acelerada en términos de superficie ocupada, comparados con los desarrollos de media y alta gama promovidos por un mercado inmobiliario que sólo concibe al territorio en función de intereses rentistas. En la última década, parte del suelo periférico se ha subdividido para generar barrios cerrados, loteos de baja densidad, condominios o subdivisiones hechas bajo la figura de propiedad horizontal que se extienden sin solución de continuidad respecto del tejido urbanizado existente. Emprendimientos restringidos al uso exclusivo de sus pocos habitantes, grandes consumidores de suelo que igualmente requieren la extensión de redes de infraestructura e interrumpen el trazado de las calles públicas, generando barreras de acceso a las que suman dispositivos de control y cámaras de seguridad en su entorno. Un universo de desarrollos inmobiliarios que se extiende sobre espacios periurbanos, humedales o ámbitos hasta el momento de perfil productivo y escasa valorización para el uso residencial, que antes fuera submercado de loteos populares o para asentamiento de familias trabajadoras rurales.

Muchos de esos productos inmobiliarios se publicitan en redes y medios masivos de comunicación y se comienzan a construir y comercializar sin las autorizaciones estatales debidas. O peor aún, buscando intersticios para eludir lo regulado por las normas vigentes

gestionando permisos por vías de excepción, promoviendo modificaciones en las ordenanzas municipales que blanquean lo ejecutado por fuera de las normas: cambios de usos del suelo, indicadores urbanísticos o autorizaciones puntuales que, lejos de acompañar planes integrales, salpican el territorio con recortes a medida de quienes voluntariamente optan por construir y/o subdividir el suelo irregularmente.

Con los resultados a la vista, cabe preguntarse por qué nuestra comunidad admite este doble estándar normativo que excluye a unos y habilita cuantiosas ganancias a otros; por qué aceptamos desalojos de familias que no tienen opciones habitacionales, pero permitimos ventas de lotes en barrios no autorizados. Sin perjuicio de las responsabilidades mayúsculas de las autoridades locales, como comunidad hemos permitido que quienes cuentan con garitas de seguridad, barreras, alambradas y nombres comerciales foráneos se rijan por otros códigos y que se vaya construyendo una *doble vara* de la política urbana.

A su vez, el modelo de expansión indiscriminada, paradójicamente promocionado como una “vuelta a la naturaleza”, se sostiene sobre el uso del transporte automotor individual que provoca a diario fuertes congestiones vehiculares en el centro y los accesos a las localidades, aumenta los niveles de contaminación del aire y pone en peligro a peatones y ciclistas. Bajo esa lógica, la demanda de espacios de estacionamiento, la necesidad de repavimentaciones y ensanche de calzadas en detrimento de veredas y espacios de encuentro social y uso público, y la extensión del asfalto en caminos semirurales de la periferia, es constante.

Los problemas de las barriadas populares periurbanas y las zonas productivas del área rural muestran otra cara negativa de la cuestión. Los días de lluvia las calles de tierra se tornan intransitables y dificultan las condiciones de accesibilidad al transporte público, a los centros de salud, a las escuelas, a los servicios básicos. El servicio de recolección y diferenciación de residuos no cubre por igual la tota-

lidad de las áreas residenciales de la región y se descuidan las zonas más empobrecidas en las que sus habitantes no han encontrado otra opción que hacer la recolección por sus propios medios. Las redes de agua potable tampoco alcanzan a las zonas recientemente ocupadas y se recurre a perforaciones individuales o conexiones artesanales poco seguras, cuyas aguas se ven afectadas por la falta de cloacas y por la filtración de líquidos producto de la acumulación de basura. Este conjunto de carencias conforma un combo de consecuencias ambientales explosivas.

Tanto la pandemia de COVID-19 como la trágica inundación de abril de 2013, pusieron en evidencia aún más las diferencias y desigualdades urbanas en la región. En principio, podría decirse que ambas circunstancias no discriminan grupos sociales, sin embargo, la capacidad de afrontarlas para quienes viven en villas o asentamientos, en condiciones de precariedad material, carencia de servicios o hacinamiento, visibilizan sin ningún atenuante la vulnerabilidad de los habitantes con menos recursos económicos y territorialmente peor localizados.

La diferenciación entre villas y asentamientos refiere a su constitución. Si bien ambos son informales en términos de propiedad, las villas en general son de origen más antiguo, de trama irregular, instaladas en intersticios urbanos, márgenes de arroyos, etc. con alta densidad de población y escasos espacios abiertos y comunes. Mientras que, en el caso de los asentamientos, es común que se organicen colectivamente y se estructuren con trazados de calles ordenadas, a veces continuas respecto de las zonas adyacentes y con lotes cuyas dimensiones facilitan su futura regularización o ajuste a norma.



el 80 % no tiene acceso a la red formal de gas; el 70 % no tiene acceso seguro a la energía eléctrica, con conexiones precarias, inestables y/o peligrosas; el 50 % no cuenta con alumbrado por red pública; y 8 de cada 10 barrios tendría acumulada basura en la esquina y/o presencia de un basural a cielo abierto cerca.

Lamentablemente, podríamos continuar enumerando las carencias estructurales que padecen las familias que habitan las barriadas más pobres, porque son muchas y todas implican mayores costos y grandes esfuerzos para la reproducción de sus vidas. La mayor parte de las decisiones vinculadas a la ocupación del suelo y la expansión de los centros urbanos sobre las periferias o las áreas rurales, responden hoy a la lógica de negocios de los agentes inmobiliarios o, en el mejor de los casos, a decisiones individuales de pequeños propietarios y de nuevas familias buscando resolver sus necesidades habitacionales. Pero el futuro de nuestra región no podrá abordarse lote a lote, por suma de decisiones individuales, sino a partir de orientaciones integrales que otorguen al proceso de desarrollo y a la definición de usos y ocupación del suelo, un sentido común tendiente al bienestar colectivo. La región demanda políticas públicas potentes y acciones concretas, a corto, mediano y largo plazo, para alcanzar su integración socio-urbana. Muchas de las barriadas lo precisan de forma urgente porque no tienen garantizado el derecho humano básico a la vida en un hábitat digno. Se necesitan políticas y obras que prioricen su mejoramiento e inclusión, pero teniendo en claro que aun siendo imprescindibles y costosas por las fuertes inversiones que implican, las medidas de este tipo no resolverán las causas de fondo, los motivos de las expansiones indiscriminadas, las ocupaciones informales del suelo, el loteo irregular de tierra periférica, la segregación social y la exclusión urbana.

## **Develar las causas, desandar sentidos comunes y explorar alternativas: algunos desafíos para la universidad pública**

En el contexto de la crisis de habitabilidad de las ciudades latinoamericanas y de nuestra región en particular, resulta urgente la comprensión de los procesos de urbanización y la implementación de medidas y acciones sobre las causas de las desigualdades.

Si bien las cuestiones acerca de la sustentabilidad ambiental, la equidad social y urbana han alcanzado algún nivel de visibilidad en los debates políticos y técnicos, el reto es que trasciendan esos ámbitos. Allí es donde la universidad pública, en tanto actor relevante, enfrenta grandes desafíos en la formación de profesionales con la apertura y la capacidad para comprender la complejidad de la problemática y pensar alternativas en conjunto con la ciudadanía.

Según proyecciones de la Dirección Provincial de Estadística de Buenos Aires, se estima que para 2025 la región contará con unos 900.000 habitantes (Berisso 100.126, Ensenada 63.874 y La Plata 738.505). Este panorama nos compromete a pensar y actuar con urgencia sobre las causas que producen y reproducen las injusticias y desigualdades territoriales. Consideramos que la universidad debe aportar a la construcción de un nuevo sentido común sobre el proceso de urbanización, visibilizar los aportes colectivos en la producción de ciudad y sus apropiaciones individuales. En función de ello, se señalan algunas cuestiones que a nuestro juicio deberían considerarse en las aulas para traspassarlas e interpelar al conjunto de la comunidad.

- **Comprender la ciudad como producto colectivo**

El primer desafío es cuestionar la extendida noción que concibe a la ciudad como un mero conjunto de espacios y edificaciones surgidos de decisiones o esfuerzos individuales, para comenzar a entenderla y analizarla como proceso y producto colectivo. Parece fácil, pero no lo es. En las sociedades contemporáneas el relato dominante es fundamentalmente propietario, meritocrático, y supone que “la desigual-

dad moderna es justa, puesto que deriva de un proceso libremente elegido en que todos tenemos las mismas posibilidades de acceder al mercado y a la propiedad” (Piketty, 2021, p.16), tal es el triunfo de una ideología del poder asumida por el conjunto de la sociedad.

Las élites han construido incansablemente un discurso que muestra a las desigualdades como derivaciones de procesos de libres elecciones en el que todos tienen las mismas posibilidades. Un argumento que, en definitiva, como expresa Muñoz (2021, p.7) “termina estigmatizando a los perdedores del sistema económico por una supuesta falta de méritos, encubriendo que la ‘igualdad de oportunidades’ no es más que una falacia en las sociedades actuales” ya que las desigualdades se acumulan y retroalimentan.

El peso –real y simbólico– socialmente conferido a la propiedad privada impide que desde la persona más poderosa hasta la más afectada por las consecuencias de la urbanización capitalista vean a la ciudad como un bien colectivo, construido por los aportes de la sociedad en su conjunto y a lo largo de la historia. La urbanización capitalista (también en su actual versión neoliberal) descansa en la asunción colectiva de los costos de las infraestructuras y los equipamientos comunes, los mismos que, una vez en pie, valorizan diferencialmente al suelo. Por lo tanto, esa valorización diferencial capitalizada por quienes ostentan la propiedad es uno de los primeros sitios a intervenir: capturar esa valorización para recuperar los esfuerzos e inversiones de la comunidad y tornar más igualitaria a la ciudad. Se impone, entonces, mostrar, hacer visible, la dimensión colectiva de todo proceso de urbanización, poner en evidencia que los aportes de todos, mercantilización mediante, terminan convertidos en rentas que van a pocos bolsillos, aumentan la brecha y obstruyen las posibilidades de apropiación y disfrute equitativo de las ciudades.

Entender esta cuestión y hacernos cargo de ella, puede y debe abrir puertas a nuevos y más profundos debates sobre las desigualdades territoriales, sobre la ciudad que se quiere y cómo se quiere vivir

en ella. Un primer escalón para apoyarse y reclamar la ciudad para la vida.

- **Entender el hábitat en su complejidad**

Comúnmente se ha enfocado la problemática del hábitat recortada al déficit cuantitativo de viviendas y esta manera de ver el problema responde más a los intereses del sector de la construcción que a las demandas sociales. Si bien no caben dudas sobre la urgencia de atender necesidades y resolver la precariedad de los barrios populares, la cuestión es desde qué posicionamiento se hace, porque debería revisarse la carencia de una definición de vivienda que la comprenda en su complejidad.

La vivienda urbana es una configuración de servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984) que constituyen el entramado urbano y dan sustento a la vida en las ciudades, por lo tanto debe ser entendida en ese conjunto de valores de uso complejo. No se trata de una conceptualización teórica, sino de un posicionamiento político que debe orientar el accionar público. Esto exige reconocer que el derecho a la ciudad no se reduce al acceso a unidades de vivienda, sino que se trata de una forma superior que incluye aspectos materiales y simbólicos que hacen a la satisfacción de necesidades sociales que no son inmutables, sino que se replantean permanentemente.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que debe predominar por sobre los derechos individuales de propiedad y los intereses particulares especulativos. Desde esta perspectiva, no deberían concebirse loteos o conjuntos de viviendas sin espacios públicos de calidad, desprovistos de infraestructuras, aislados o de difícil accesibilidad a las centralidades urbanas.

Es necesario promover un cambio de paradigma que incluya a la vivienda integrada al territorio urbano, periurbano o rural, accesible, próxima y conectada, componente de un sistema, ambientalmente sustentable apoyado en el desarrollo tecnológico, industrial y productivo. Cambio que posibilite reelaborar aquella proyección funda-

cional de crecimiento planificado de la región con una perspectiva nueva, transformadora, con herramientas necesarias para actuar sobre el desorden y el desmembramiento territorial y la inequidad que hoy sufren sus habitantes.

- **Atender las urgencias sin reproducir las causas de las desigualdades**

Mucho se habla de la necesidad de construir viviendas nuevas y de la integración sociourbana de los barrios populares. Se trata de demandas de los habitantes y reiteradas banderas de campaña de algunos actores políticos. Sin embargo, es necesario analizar cómo se ha venido abordando esta urgencia y revisar las consecuencias de la atención sectorial del problema, sin accionar sobre sus causas.

Mientras el mercado de alquileres esté desregulado y las familias inquilinas desprotegidas; mientras el mercado de suelo esté desregulado y librado a la competencia entre demandantes de muy desigual poder adquisitivo; mientras los programas de vivienda pública presten más atención a las demandas del sector privado de la construcción que a la producción de barrios integrados al tejido de la ciudad, mientras las problemáticas de la urbanización popular se aborden solo asistencial o cuantitativamente, el problema se seguirá agravando y gastando ineficazmente los magros recursos públicos destinados a atenderlo.

Los municipios no son los únicos actores de la política local, pero tienen la responsabilidad primaria sobre sus territorios y constituyen el nivel estatal con mayor cercanía a lxs habitantes de la región y al conocimiento de sus necesidades. Por eso son los actores a los que reclamar políticas urbanas que apunten al bien común. Si la agenda pública de la política urbana separa los negocios inmobiliarios de los problemas de la urbanización popular, seguirá reproduciendo un orden injusto.

Nuestro país tiene una vasta tradición de organización comunitaria para afrontar problemas. Podemos preguntarnos ¿por qué no

apoyarse en estas experiencias para generar políticas que apuntalen procesos autogestivos, los acompañen y refuercen, buscando el punto de encuentro entre la producción habitacional y la urbanización, y no su divorcio? Por supuesto que ello no significa abandonar responsabilidades estatales que son indelegables, es más, de poco serviría dar lugar a la participación comunitaria y mayores capacidades de decisión o gestión si los mecanismos y procesos instalados a través de los cuales se produce y reproduce la desigualdad permanecen intactos.

El cortocircuito entre las múltiples dimensiones de los procesos territoriales y las acciones fragmentarias que no atacan las causas del problema, no hace más que reproducir condiciones de injusticia urbana. Necesitamos políticas públicas con vocación de producir una mejor ciudad, que construyan y consoliden barrios, que fortalezcan vínculos socio-espaciales y no agregados de casas dispersas en islas periféricas. Políticas transformadoras que vayan al hueso de los problemas, que ataquen las causas de las desigualdades territoriales, asumiendo que no existen respuestas institucionales, lineales y mecánicas, sino que esas respuestas siempre se dan en un marco de ejercicios redistributivos, con ganadores y perdedores. Para afrontar esta realidad, la formación de los actores políticos y técnicos sobre el proceso de urbanización desde un enfoque integral, interpelando a quienes tienen capacidad de decisión para desnaturalizar concepciones enquistadas sobre la ciudad y la propiedad, puede ser un gran aporte de la universidad pública.

- **Recuperar la política urbana para la ciudad**

Las sucesivas crisis urbano-territoriales muestran las limitaciones del modo tradicional en que se las ha abordado políticamente. Frente a ello es necesario recuperar el debate y la definición de políticas públicas basadas en derechos ciudadanos, con una perspectiva que conciba los procesos territoriales en su integralidad y que sea funcional al interés colectivo y público, para cuestionar las limitaciones de las prácticas fragmentarias, sectoriales y discrecionales sobre la ciudad.

La recuperación de la política urbano-territorial como potestad del Estado es una deuda de las gestiones de gobierno que debe reclamarse hoy y de cara al futuro. Aclarando que esta demanda hacia el Estado por la conducción del proceso de urbanización no quiere decir que siempre se haya encontrado ausente, sino que muchas veces ha dejado que prime la racionalidad de los actores privados persiguiendo sus intereses propios, con los resultados que fueron enunciados. Frente a los retos que plantean las desigualdades urbanas, el gobierno del territorio requiere abrirse hacia nuevas conceptualizaciones que lo entiendan como proyecto colectivo y conciban a la gestión democrática como espacio abierto a todos los actores, atendiendo las diferentes correlaciones de fuerza.

Considerando que la planificación territorial es un dispositivo político apto para pensar y actuar con una visión de conjunto en cada uno de los municipios y en la región, la persistencia de las desigualdades territoriales demanda revisar con urgencia el debate de conceptos, ideas y acuerdos, así como los planes, programas e instrumentos de actuación urbano-territorial a utilizar.

La política urbana puede orientar la urbanización para mitigar las desigualdades actuando sobre quienes las producen. En las últimas décadas se han desarrollado instrumentos de regulación del mercado de suelo urbano que son claves para darle un nuevo rol a la política urbana. Las gestiones locales podrían gravar la concentración de propiedad y los inmuebles ociosos, promover la densificación de áreas provistas de servicios de infraestructura y la edificación de parcelas urbanas baldías e incentivar la rehabilitación de inmuebles vacíos o degradados. Asimismo, deberían evitar la alteración del ambiente, la ocupación de riberas y planicies de inundación de los cursos de agua, así como la impermeabilización excesiva del suelo; contener el avance urbano sobre ámbitos de interés ecológico o zonas productivas de los cinturones periurbanos, e implementar instrumentos de participación en las valorizaciones originadas en los procesos de urbanización o en acciones del Estado (autorizaciones y/o cambios normativos que

posibilitan mayores intensidades de ocupación o aprovechamientos edificatorios, etc.), para redistribuir beneficios en viviendas, equipamientos o infraestructuras urbanas de uso público.

No hablamos únicamente de cuestiones técnicas que el discurso neoliberal se ha encargado de defenestrar, hablamos de reclamar políticas urbanas con vocación de producir una mejor ciudad y cuidar el ambiente. La buena noticia es que nuestra provincia cuenta con instrumentos legales que podrían implementarse en forma articulada con los municipios si existe la voluntad política... o si la ciudadanía las conoce y reclama.

- **Repensar la formación universitaria. Unir lo que fue separado**

Entendiendo que la realidad territorial actual cuesta vida a sus habitantes, resulta imprescindible que la universidad nacional y pública no se pretenda neutra ante las desigualdades sociales e inequidades urbanas, ni funcional al sistema que las origina.

Es importante comprender la complejidad como un rasgo fundamental de cada configuración territorial, la diversidad de sus componentes y la velocidad de sus transformaciones, así como la multiplicidad de las relaciones que se manifiestan en expresiones propias de un mundo globalizado sin que pierdan relevancia las características particulares del territorio regional. Se presenta el desafío de promover un pensamiento crítico que ayude a comprender los problemas del hábitat en su integralidad y no como una suma de cuestiones inconexas, desde una perspectiva de derechos que impregne a la sociedad, permeando hasta los niveles de decisión, y que interpele a estudiantes y docentes respecto de la situación de la región y sus posibilidades de transformación.

El entretejido socioespacial obliga a repensar el territorio urbano y periurbano, ya no como la arena en la que se expresan los conflictos de clase, sino como el dominio mismo en el que estas relaciones de clase se constituyen. Invita a renunciar a una formación pretendidamente “independiente” y “objetiva”. Urge un cambio de paradigma

que vincule el ámbito académico con la realidad concreta y compleja del hábitat y se aleje de concepciones intelectuales abstractas, que parta necesariamente de la ciudad real, que no solo es donde se manifiestan las tensiones sociales, sino, también, ámbito clave en la generación de las mismas. Y para avanzar en ese sentido, la potencia de unir academia y “calle” resulta fundamental.

Esta conceptualización, que *a priori* puede parecer básica, resulta central para el estudio y/o la formulación de cualquier propuesta sobre nuestras ciudades. El sentido “común” instalado que considera al espacio como mero soporte, neutral y separado de la estructura social, esconde intereses y posiciones ideológicas en juego, necesarias de considerar al momento del análisis y la acción transformadora. Por esas razones, no se puede situar simplifadamente a la pobreza y a la desigualdad en el mismo plano, si no, por el contrario, ante la crisis urbana que se vive y ante las necesidades de hábitat que urgen, debemos comprender que existe una pobreza desproporcionada a los recursos que disponemos, profunda, estructural e innecesaria, precisamente, porque existen desigualdades.

## Referencias bibliográficas

- Catenazzi, A. (2011). “El territorio como entrada a los proyectos integrales”. En Álvarez, M. (Comp.). *Gestión municipal y proyectos integrales, entre lo estratégico y lo cotidiano*. CABA: el autor.
- Del Río, J.P. (2016). “Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires”, *Estudios Socioterritoriales*, 19, 135-151.
- Del Río, J.P. y González, P. (2018). “Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata. Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia”. En Cravino, M.C. (Org.). *La ciudad (re)negada*. Los Polvorines: UNGS.
- Del Río, J.P.; Relli Ugartamendía, M. (2013). “Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata”. *IV Con-*

- greso Nacional de Geografía de Universidades Públicas*, Mendoza, Argentina (Ponencia).
- Dirección Nacional de Población (2020). *Población urbana en Argentina. Evolución y distribución espacial a partir de datos censales*. Ministerio del Interior. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/poblacion\\_urbana\\_dnp.pptx\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/poblacion_urbana_dnp.pptx_.pdf)
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*. Buenos Aires: Gorla.
- Muñoz, C. (2021). “El drama del Siglo XXI”. En *El Atlas de las desigualdades. Claves para entender un mundo injusto*. CABA: Le Monde Diplomatique.
- Observatorio Socioeconómico de la Universidad Católica de La Plata (2020). Indicador de integración y desarrollo 2020 para el Gran La Plata. Disponible en: <https://www.ucalp.edu.ar/la-universidad/observatorio-socioeconomico/>
- (2021). Indicador de integración y desarrollo 2021 para el Gran La Plata. Disponible en: <https://www.ucalp.edu.ar/la-universidad/observatorio-socioeconomico/>
- Plan Estratégico Territorial 1816-2016. Argentina del Bicentenario: proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública*. CABA: MPFIPyS (Avance 2008).
- Piketty, Th. (2021). “Cómo legitimar un mundo desigual”. En Muñoz, C. (Comp.). *El Atlas de las desigualdades. Claves para entender un mundo injusto*. CABA: Le Monde Diplomatique.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.