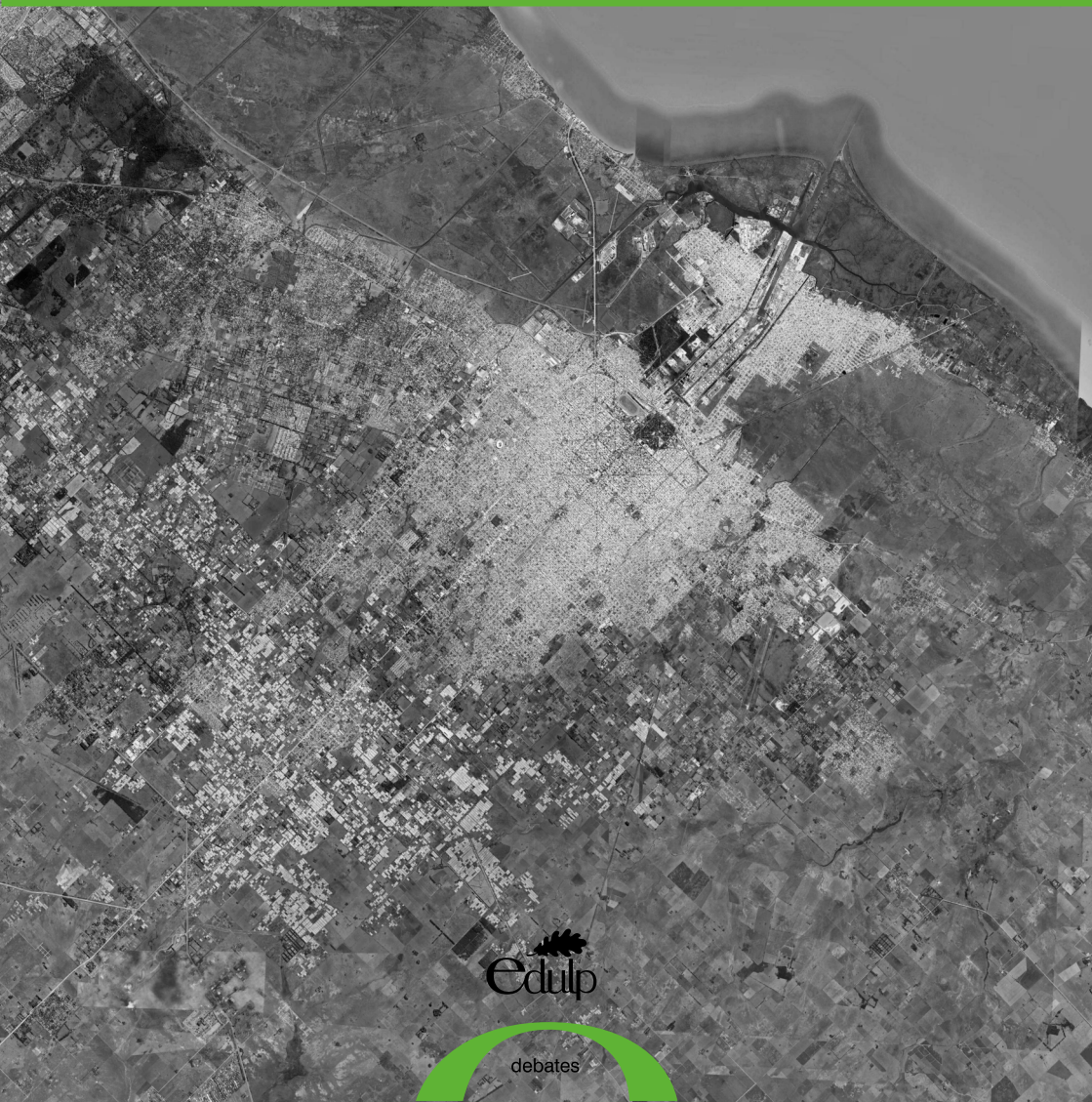


ISABEL LÓPEZ (coordinadora)

# Región Capital

Del higienismo a la [in]sostenibilidad



  
EduLP

debates





**Región Capital**  
**Del higienismo a la [in]sostenibilidad**



**Región Capital**  
**Del higienismo a la [in]sostenibilidad**

**ISABEL LÓPEZ**

Coordinadora



Región Capital / Fernando Alfredo Tauber ... [et al.]; compilación de Isabel López. -

1a ed. - La Plata: EDULP, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8475-71-4

1. Arquitectura. I. Tauber, Fernando Alfredo. II. López, Isabel, comp.  
CDD 720.982

## REGIÓN CAPITAL

### Del higienismo a la [in]sostenibilidad

ISABEL LÓPEZ (coord.)



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (EDULP)

48 N° 551-599 4° Piso/ La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina

+54 221 44-7150

edulp.editorial@gmail.com

www.editorial.unlp.edu.ar

EduLP integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

ISBN 978-987-8475-71-4

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

© 2022 - EduLP

Impreso en Argentina



# Índice

## Prólogo

La brújula imantada II. Y la necesidad de conocer dónde está nuestro Norte .....	9
---	---

*Fernando Tauber*

<b>Presentación</b> .....	33
---------------------------	----

*Isabel López*

## Capítulo 1

La Plata Ciudad, observada en clave regional (1881-1957) .....	53
--	----

*Cristina E. Vitalone*

## Capítulo 2

Avances, retrocesos y desafíos de los sectores industriales y de servicios en la Región Capital.....	85
---	----

*Héctor Luis Adriani y Sandra Valeria Ursino*

## Capítulo 3

La Región Capital como abastecedora de productos primarios frescos: supremacía y conflictos territoriales resultantes .....	129
--	-----

*Daniela Patricia Nieto, Guillermo Ariel Aramayo, Gabriel Atilio Rivas*

## Capítulo 4

Organización territorial y desigualdades urbanas. Repensar la ciudad para priorizar la vida.....	155
---	-----

*Guillermo Curtit y Mariana Relli Ugartamendía*

## Capítulo 5

Crecimiento urbano reciente en la Región Capital. Modelo urbano insostenible.....	183
--	-----

*Licia Ríos y María Julia Rocca*

**Capítulo 6**

**El transporte y la movilidad en la Región Capital ..... 211**

*Laura Aón y Olga Ravella*

**Capítulo 7**

**La Región Capital en la encrucijada. Una estrategia posible..... 241**

*Isabel López y Juan Carlos Etulain*

**Autores .....269**

## PRÓLOGO

---

### **La brújula imantada II. Y la necesidad de conocer dónde está nuestro Norte**

*Fernando Tauber<sup>1</sup>*

Siempre es bueno pensar en el desarrollo de nuestra región y en el progreso de nuestros vecinos para buscar cómo mejorar su calidad de vida y cómo sentirnos parte de nuestra comunidad. Pero en algunos momentos donde nos fatigan las dificultades, tenemos que activar el razonamiento colectivo y tratar de encontrar coincidencias, de generar consensos, ver en qué estamos de acuerdo e iluminarnos entre nosotros. Dado que cada uno tiene un enfoque desde su propia formación, desde sus intereses, aspiraciones y posibilidades, esta búsqueda es especialmente importante y el gratificante resultado, cumplimiento de sustentabilidad.

Esta es una región que necesita no solo pensarse hacia el futuro, sino unificar los pensamientos que se han ido forjando a lo largo de

---

<sup>1</sup> Vice Presidente Académico de la Universidad Nacional de La Plata, Presidente de la UNLP 2010-2014 y 2018-2022, Arquitecto, Doctor en Comunicación y Especialista en Gestión de la Educación Superior. Profesor Titular FAU UNLP de Planificación Territorial I y II y Teorías Territoriales, Profesor Emérito UNLP e Investigador categoría I, Director del Plan Estratégico de la UNLP 2004-2026.

tantos años y fundamentalmente hacer, concretar. La Plata necesita que le pasen cosas. Cosas positivas, conducentes al bienestar general, a su progreso y a su desarrollo.

Por supuesto que es necesario tener un objetivo claro y compartido, tener una dirección nítida, saber para dónde queremos ir y después producir las acciones necesarias para alcanzar ese objetivo, porque una de las características de nuestra región es que hay muchas cosas pensadas que no terminan o tardan muchísimo en consumarse. Por poner un ejemplo: el caso de la autopista entre la ciudad de La Plata y CABA es un proyecto del año 1936 que se reflató en 1956 y terminó inaugurándose en el 2002, y quizá haya sido el hecho más importante para el desarrollo de la región en cuanto a infraestructura y logística en por lo menos los últimos 70 años.

Ya sabemos, con matices, todo lo que hay que hacer. Lo hemos discutido y reafirmado durante décadas. Pero también sabemos que no vamos a poder hacer todo al mismo tiempo. Que es necesario ordenar nuestras prioridades. Es un tiempo para gestionar y avanzar por prioridades.

Todo tiene sentido si hay un plan y La Plata en eso arrancó muy bien desde su fundación, pero luego se fue desorientado. Todos tenemos esa percepción de que el casco fundacional no creció como se pensó, que la ciudad y su desarrollo no le hicieron caso al mandato fundacional, ese que construía la metáfora de esa línea conformada por el ferrocarril provincial que venía del interior de la provincia, se continuaba en el eje de los edificios fundamentales de La Plata y luego culminaba en el dock central del puerto y se brindaba al mundo.

Esa era la metáfora de la capital naciente de la provincia que traía los productos y el movimiento del interior y con personalidad, buscaba su propia alternativa de progreso no solo en la región, sino también en América y el planeta.

Ese era el mandato, por eso tenemos la forma fundacional que tenemos. Todo lo que hicimos se fue distorsionando. La ciudad creció en forma perpendicular a ese mandato, sobre todo porque La Plata



está a 55 km del conglomerado urbano más importante de la región y por supuesto del país y eso genera una tensión tremenda.

Creamos una capital provincial, pero la pusimos pegada a la capital nacional, fue una coyuntura que la política indujo, una circunstancia progresista de la política del momento, pero en una condición geopolítica que no previó que en realidad esa condición de cercanía le iba a generar tantas **amenazas como oportunidades**.

Cuando digo amenazas me refiero a las tensiones que marcaron el gran eje de desarrollo en Tolosa, Gonnet, City Bell y Villa Elisa, hacia el noroeste y no hacia el sudoeste como estaba planteado en su fundación. El eje más próspero fue el primero y el eje conformado por el abanico del sudeste, el sur, el sudoeste y el oeste fue el eje más pobre y sufrido. Esa es una condición que nos da ciertos indicios de cómo se fue acomodando nuestro territorio y cuáles son las dificultades que tenemos para enfrentar una planificación armónica.

Nuestro crecimiento urbano está lleno de contradicciones. El último ejemplo estructural fue el de barrios del sudeste como Parque Sicardi y Villa Garibaldi cuando llegó hace unos años el programa Procrear y miles de familias tomaron un crédito al que podían acceder. Los únicos terrenos y loteos que tenían una proporción de costo en relación al valor de la vivienda estaban en el sudeste, sin servicios, sin logística, es decir, sin ciudad. Los que caminábamos de más jóvenes por esa zona sabemos que eran pajonales y hoy es una fuerte concentración urbana de jóvenes, que van a crecer juntos, que van a envejecer juntos, que construyeron su vivienda esperando que llegara la ciudad.

Estos procesos forman parte de nuestras contradicciones y nuestras dificultades. Justamente la falta de planificación y la falta de previsión para entender que las condiciones son fundamentalmente cambiantes e imprevistas hicieron que la ciudad no estuviera preparada para una línea de desarrollo, de crédito y de posibilidades de acceso a la vivienda de sectores medios con ingresos modestos. Entonces cuando llegó no supimos dónde acomodarla. Este ejemplo se

multiplica hasta el infinito en *countries*, cavas, núcleos productivos, accesos y todo tipo de construcción territorial. La Plata es una ciudad tremendamente dispersa en la que vive poca gente. Juntar un punto de origen del sur con uno de destino del oeste o del norte significa recorrer distancias desproporcionadas. Esto encarece el transporte, dificulta el empleo, desorienta a la ciudad y a su relación con Berisso y Ensenada.

La Plata empezó con mucho entusiasmo. Cuando apenas cumplía dos décadas ya tenía más de 100.000 habitantes, pero siempre con esa fuerte dependencia con la ciudad de Buenos Aires. Le pasaban cosas interesantes: fue la primera ciudad que tuvo alumbrado público eléctrico de América y eso hizo que fuera también la primera ciudad de América que tuviera tranvía eléctrico, antes que Buenos Aires y antes que otras capitales.

Suena motivante que le hayan pasado esas cosas a La Plata en su inicio, pero así como empezó con esa energía, la falta de un proyecto de desarrollo genuino para la región, comprendiendo sus características y entendiendo su propio rol, hicieron que estos grandes empujes iniciales se fueran apagando.

La Plata sobrellevó como pudo la primera mitad del siglo XX y después acentuó su decadencia. Los tranvías y trolebuses dejaron de funcionar en 1966. El ferrocarril provincial empezó su agonía de cierre en 1961 que duró hasta 1977.

Confirma ese proceso decadente que en 1957 la Región Capital haya perdido en el imaginario y en la concreción del territorio al Río de la Plata. Aunque Sarmiento haya pregonado la idea de una ciudad frente al río. La región se fracturó en tres partidos y el puerto tuvo un desarrollo endógeno. No tuvo oportunidad de ser también un paseo que continuara el frente fluvial. Perdimos un pensamiento común sobre el desarrollo del territorio y su comunidad porque no supimos articularlo, porque no pudimos conformar un pensamiento regional, una visión estratégica compartida. Hoy articular políticas de desarrollo de la región con Berisso y Ensenada es tremendamente

difícil, salvo los clubes de fútbol de Estudiantes y Gimnasia y Esgrima, tenemos muy pocas cosas que nos junten, que nos apasionen y que definan las características regionales.

Hay una gran dificultad para articular un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Ambiental que nos involucre a todos. El ejemplo más nítido lo conforma lo que pasa de un lado y otro de la avenida 122, que junta por kilómetros barrios que son de tremenda importancia y densidad, pero que son periféricos de las tres ciudades. Los barrios de la avenida 122 son de la periferia de Berisso y de Ensenada y ni siquiera son la continuidad de sus núcleos urbanos. Son de nuestra periferia platense y nos cuesta mucho pensar el desarrollo de ese territorio, porque el problema no está en el territorio, sino que está en la definición del rol de la ciudad, el rol de la región y el concepto de región como sistema que multiplica sus oportunidades si funciona articulado.

Esta Región Capital o microrregión que conforman Berisso, Ensenada y La Plata y que son el objeto de análisis de este libro, también pueden integrar una región (y denominarse Región Capital) más amplia y complementaria con los partidos de Magdalena, Brandsen y Punta Indio, los tres primeros, eminentemente urbanos y los tres que les siguen, claramente rurales. De los seis partidos, Berisso, Ensenada y La Plata representan el 95% de la población, pero menos del 20% del territorio; Magdalena, Brandsen y Punta Indio tienen el 80% de la extensión territorial, pero menos del 5% de la población.

Eso significa que si pensamos regionalmente, la complementación es una fortaleza, pero si pensamos a cada partido de forma individual, no encontraremos ningún aporte ni razón para convivir en armonía, para sinergizarnos en busca de progreso y para crecer y multiplicar oportunidades.

La inclusión y la convocatoria a los otros municipios en un proyecto de desarrollo es una obviedad, al menos para mí. Tenemos que estar de acuerdo y poder aportar pensamiento desde las miradas de los seis municipios. Creo que esa es una agenda a promover que siem-

pre encuentra dificultades, como la de transformarlos en una única sección electoral, porque hoy cinco son municipios que pertenecen a secciones cuyos legisladores no representan los intereses de la región. Uno de los motivos del porqué los municipios no encuentran una agenda para poder articularse y se terminan asociando por afinidades de partido político y no por causas comunes que den respuesta a las necesidades regionales.

A La Plata le faltan muchas cosas: desde hace cuarenta años el listado de puntos a tener en cuenta para ir construyendo su desarrollo lo encabezan el puerto, el aeropuerto y los accesos a la ciudad entre tantos. Hoy seguimos haciendo la misma lista. Ahora bien, si seguimos pensando solamente como pensaban los grandes movimientos institucionales y sociales del siglo pasado, nos va a seguir pasando lo que nos pasó hasta ahora. No porque no sean necesarias cada una de esas condiciones, sino porque sin un proyecto estratégico y un criterio compartido que articule la política con la planificación y la gestión, no tienen valor en sí mismas.

Gestionamos muchísimo la recuperación del puerto de La Plata y lo conseguimos: un puerto de contenedores. Yo fui testigo y participe de esa historia en las últimas casi cuatro décadas; sin embargo, ahora no llega ni un contenedor. ¿Y por qué no llega un solo contenedor si las ventajas comparativas son notables con respecto al puerto de Buenos Aires y es el puerto más moderno de América del Sur?

No entran no por un problema de planificación, sino por un problema de capacidad política y de concepción estratégica. A lo mejor se desarrolla el puerto de La Plata si la estrategia de desarrollo de la CABA deja de pensar que los contenedores les convienen más que las inversiones inmobiliarias o el desarrollo urbano recreativo para toda su comunidad.

Con lo cual tener una mesa de pensamiento estratégico que no asuma el rol de controlar la gestión política nos va a tener separados, porque vamos a tener las cosas claras, pero no vamos a tener quien las gestione y gestionar es hacer que las cosas pasen.



Si no, seguramente vamos a llegar a escribir un libro que refleje nuestras ideas, las de todos, pero evidentemente lo que nos está diciendo en su legado nuestra propia historia, es que por supuesto la planificación es indispensable, fundamental, pero es muy frustrante si no está asociada a la gestión, y la gestión necesita de la política. Y las tres necesitan del consenso popular, de la convicción colectiva de cuál es el proyecto y proceso hacia el progreso que nos incluye a todos.

Tenemos que entender que eso es lo que nos viene pasando. Tenemos que sacar la cuenta de qué cosas importantes nos pasaron en las últimas décadas y qué valor tuvieron para nuestro desarrollo.

Durante la década del 90 sucedieron algunas cosas interesantes, se empezó la construcción del Estadio Único, inaugurado en el 2003, se completaron las torres de la Catedral terminadas en 1999, se avanzó muy profundamente con el Teatro Argentino, inaugurado en 1999. Había una concepción de que esas obras representativas de una capital provincial como la nuestra la iban a apuntalar en su desarrollo. París había marcado el camino de los emprendimientos monumentales tan solo unos años antes como el segundo Arco del Triunfo en La Defensa o la nueva Ópera de París (de la Bastille) terminada en 1989, luego siguieron esa línea otras ciudades del mundo. Se pensaba que los grandes emprendimientos edilicios caracterizaban y promovían el turismo, el desarrollo, la identificación de la ciudad en el mundo, los movimientos, las posibilidades de interactuar con otros territorios, la captación de consumo externo. Y estos emprendimientos dieron el resultado esperado.

Pero en La Plata no estuvo el plan estratégico, entonces ni el nuevo Teatro Argentino, que por supuesto es muy importante, ni las torres, ni el estadio en sí mismos promueven desarrollo.

Celebramos planteos como el del Consejo Consultivo para el Desarrollo de La Plata de armar una mesa de turismo para pensar cuáles son las características de la región para captar el consumo externo de visitantes que vengan, gasten y hagan prosperar nuestro comercio

y nuestros servicios. Esos son los caminos que hay que empezar a recorrer y en ese pensamiento el Teatro Argentino, el Museo de La Plata, la Catedral, el Estadio Único, el Planetario o la República de los Niños como tantos otros de estos activos empiezan a tener sentido, empiezan a hilvanarse... si sabemos coser.

Es bueno tener un plan, es determinante tener estrategias, pero detrás de ellas está la gestión y la política como constructora de acuerdos, de consensos, de decisiones para que esa gestión sea efectiva. Y estamos nosotros como vecinos y fuerzas institucionales de la región para hacer el control de esa gestión. Porque no es que a cada uno nos toca una parte o ninguna en particular, y después nos desentendemos y en todo caso decimos “yo te dije”. Nos tenemos que asegurar de que aquellos a los que les damos la responsabilidad de gestionar y construir desde la política la construyan en función de estos objetivos de desarrollo para la región.

Es importante, además de tener un plan y estrategias para implementarlo, darle forma institucional y empoderar a la comunidad asumiendo roles de control de gestión de los procesos que efectivamente representen los consensos regionales. Si esa institución efectivamente representa lo que la región está pensando que es el camino para su desarrollo, tiene que controlar que ese camino se transite a lo largo de la historia, porque si no caemos en el consabido episodio recurrente de que cada vez que llega una gestión nueva empieza de nuevo todo y lo anterior no vale y queda interrumpido o desdibujado, conformando un nuevo orden de prioridades.

La Plata, Ensenada y Berisso conforman una región de servicios, es lo primero que tenemos que entender y compartir. La podemos soñar de otra manera con el cinturón hortícola o el Polo Petroquímico, pero lo nuestro son los servicios, el 75 % del producto bruto del partido de La Plata es el comercio y los servicios. Del empleo formal el 80 % son los servicios. La producción primaria y producción industrial, incluyendo la construcción, generan menos del 10 % de ese empleo formal.

La población económicamente activa (PEA) en esta Región Capital es el 45 % del total de la población y de esa masa de aproximadamente 400.000 personas, la mitad son trabajadores informales o desocupados o entran en alguna de las categorías de la subocupación o la búsqueda de empleo sin poder encontrarlo. El otro 50 % es empleo formal y de ese empleo formal, el 80 % se ocupa en el sector de los servicios.

Entonces, sin que una cosa excluya a la otra, ¿vamos a construir un plan que optimice la calidad de nuestros servicios como primera premisa o que desarrolle el empleo productivo tal como está ahora? Tienen que considerarse los dos caminos, porque cuando estamos hablando de servicios no hablamos solamente de la luz, el gas, el agua, la seguridad, la administración o incluso la conectividad, ni siquiera los bancos, estamos hablando del servicio de la salud o del servicio educativo en todos sus niveles y formas, o de la producción de conocimientos de todo tipo y nivel volcados a la población y a la producción.

Una cosa es tener el mejor sistema de servicios de salud pública y privada del país y otra cosa es tener un sistema degradado de servicios sanitarios. La Plata es una potencia en servicios de salud, pero no están ni pensados ni orientados estratégicamente en función de su desarrollo.

Tenemos siete hospitales públicos de alta complejidad, veinte hospitales de complejidad intermedia, ciento treinta unidades sanitarias públicas. Eso no lo tiene ninguna región del país, entonces tenemos que prestarle especial atención. Debemos hacer que efectivamente sea un sistema, que se extienda a la producción de medicamentos y vacunas, que genere un movimiento que trascienda nuestro territorio, que sea una referencia y convoque desde múltiples aspectos más allá de los específicos: congresos, hotelería, consumo social y económico.

La Universidad Nacional de La Plata es muy importante. Las universidades de la región por supuesto que también, así como las instituciones de producción científica. Todo lo que es universidad y

educación superior es fundamental para nuestro desarrollo, hoy más que en el siglo XX, porque estamos en la era de la sociedad del conocimiento; y la UNLP ha crecido muchísimo y compromete una gran cantidad de población. Somos más de 200.000 personas como Universidad en constante crecimiento, en una región que no puede llegar a más de un millón de habitantes. Entre Berisso, Ensenada y La Plata ni siquiera llegamos a los 900.000.

Además de las 200.000 personas que integran la UNLP hay 100.000 graduados activos viviendo en la región, por eso se entiende y justifica la cantidad de colegios profesionales, no solamente las representaciones provinciales sino también las distritales.

La Región Capital, es el aglomerado urbano del país con mayor porcentaje de población económicamente activa (en edad y condiciones de trabajar) con formación en educación superior o en proceso de formarse, después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entonces, ¿el conocimiento es o no es un valor central de la región? ¿Es un valor secundario o es un valor fundamental? No como conocimiento en sí sino como componente imprescindible para nuestro desarrollo, para construir oportunidades.

Cuando decimos que vamos a considerar el empleo productivo porque es insoslayable por más que sea el 10 % de la PEA, ¿lo vamos a considerar en un contexto de conocimiento o solo en un contexto general?, ¿le vamos a dar prioridad a las industrias de base tecnológica o a cualquier tipo de industria? Este es un tema de prioridades.

Todos estos son diálogos que promueve un libro como *Región Capital. Del higienismo a la insostenibilidad* y en los que venimos participando desde hace mucho tiempo. Celebramos como siempre el esfuerzo colectivo de pensar en el futuro reconociendo nuestro pasado.

Aprendimos e identificamos todo lo que hay que hacer, por eso hacemos la lista de todas las cosas que pensamos que se tienen que concretar en la región. Pero luego no podemos ordenarlas por prioridad, y gestionar el desarrollo es definir prioridades, porque no es suficiente con saber todo lo que hay que hacer, hay que saber qué es



lo más importante de hacer, qué es aquello que a un mismo esfuerzo produce un efecto mayor en el desarrollo de nuestras regiones y en el progreso de nuestra gente.

No solo tenemos que sostenernos, sino también multiplicarnos. Eso construye un proyecto de desarrollo. Al proyecto lo construyen las prioridades y es lo que nos ubica en cuál es nuestra misión en este momento histórico. Porque hay misiones para las próximas generaciones, pero esta, ¿qué va a hacer?

¿Qué vamos a proponernos nosotros como primera prioridad para concretar? Creo que el esfuerzo hay que ponerlo ahí, en esa discusión, porque intereses tenemos todos y vamos a querer ponerlos en primer lugar. Sin embargo, tenemos que identificar aquellos aspectos que son ineludiblemente fundamentales para que la región tenga mayores oportunidades.

Algunos tienen que ver con la logística y con la infraestructura. Solo a modo de ejemplo, es celebrable que se haya empezado ahora la obra de continuación de la autopista hasta la avenida 60 en la bajada del Camino Rivadavia (acceso principal a Ensenada), que gestionamos e impulsamos con fuerza, porque es muy importante para el puerto, porque es una conexión imprescindible para el movimiento de camiones y también para jerarquizar los accesos desde la autopista Dr. Ricardo Balbín a Ensenada y Berisso y para enlazar en la región con la avenida 90, los cruces con las rutas 36 y 2 (autopista) y la autopista ruta 6 que conforma el último gran anillo convergente en el AMBA, conectándonos con la ruta Panamericana y el puente Zárate-Brazo Largo.

Es necesario que se concreten las bajadas de la autopista Balbín en City Bell y sobre todo la conexión con la avenida 520.

También es importante la reactivación de los ramales ferroviarios en desuso urbanos e interurbanos, como los que recupera el Tren Universitario, en funcionamiento desde el 2013 por nuestra circunvalación con el objetivo de llegar al centro de los Hornos en 52 y 137. Y devolverles el ferrocarril a las ciudades de Berisso y Ensenada.

Si el objetivo es desarrollar la ciudad, entonces que se desarrolle bien, a partir de un plan integral y no de ideas de coyuntura para resolver problemas puntuales sin considerar el conjunto del territorio. Pensemos nosotros ese crecimiento y cada paso que damos, porque ya sabemos cómo crecer. Si las voces se unifican y encolumnan detrás de una visión compartida, se convierten en una condición firme para ponerle límites al pensamiento ajeno y muchas veces inconveniente a nuestro propio desarrollo.

Nosotros tenemos que pensarlo, tenemos que asegurarnos estas condiciones, no porque nos conocemos de memoria el plano fundacional y sus transformaciones históricas, sino porque vivimos en esta ciudad desde hace muchísimos años, porque nuestros hijos y nuestros nietos también son de esta ciudad, sabemos que esas condiciones de logística e infraestructuras son fundamentales y pretendemos que el futuro no repita los errores del pasado.

Entonces confirmemos el perfil de la ciudad y la región y busquemos pistas sobre el sentido de prioridad y el sentido de oportunidad para crecer.

## **Los aportes de la Universidad Nacional de La Plata al desarrollo de la región**

La Universidad Pública está haciendo muchísimo, lo viene haciendo porque su comunidad tiene una tremenda vocación y se ha vuelto muy grande, con un enorme peso social y territorial. Cuando empezaba la democracia éramos menos de 50.000 personas, ahora somos más de 200.000. Somos una de las concentraciones científico tecnológicas más importantes de la Argentina y de Latinoamérica con 150 institutos, centros y laboratorios, más otros 50 grupos de investigación y desarrollo que albergan a más de 8.000 investigadores –científicos, tecnólogos, becarios y técnicos–. Somos la Universidad que más carreras y títulos de grado gratuitos ofrece en la Argentina con 16.000 docentes universitarios. Además de centenares de carreras y cursos de posgrado y de nuestros colegios de educación inicial, pri-

maria y secundaria, nos extendemos desde la educación formal alternativa en oficios y otras orientaciones en cursos y diplomaturas que llegan a decenas de miles de vecinos en forma gratuita.

Pero nosotros tenemos una mirada como Universidad en la que no solamente le prestamos atención a nuestros mandatos fundacionales de brindar educación superior de calidad y formar profesionales para nuestro país, conformar un colectivo de investigadores en ciencia y tecnología de excelencia y brindarnos en forma cotidiana a nuestra comunidad a través de la extensión universitaria, sino que nos involucramos también con la producción y con el trabajo como parte de un sistema integrado y sinérgico. Sumamos estos objetivos fundamentales a los roles básicos universitarios.

Somos una Universidad que produce muchísimo en sus diversos campos del conocimiento. Por ejemplo, recientemente lanzamos una especialización en conjunto con la Universidad de Jujuy sobre formación en tecnologías del litio. La UNLP es la universidad que más sabe sobre litio, también es la que más hace.

Además de tener 30 años de investigación y de producción de tesis sobre el litio, en el plano del hacer, en el 2009 la Universidad produjo la primera pila de litio de la Argentina, en el 2010 hizo andar una moto con una batería de litio, en el 2012 produjo un triciclo que fue hasta Mar del Plata y volvió, traccionado con baterías de litio, en el 2016 empezamos a hacer funcionar los EcoBus por el bosque que llevan en forma gratuita a la gente funcionando con baterías de litio.

La Facultad de Ingeniería hizo funcionar micros urbanos de la línea 8 local con baterías de litio. Un grupo de investigación está trabajando en Jujuy para transformar todo el sistema de transporte urbano provincial con tracción a litio. También trabaja en la adaptación de un avión al uso de esas baterías y hasta en satélites propios de la UNLP.

El litio es un recurso natural, ambientalmente sustentable, reciclable y económicamente muy competitivo, en Argentina, Bolivia y Chile se concentra el 80% de la reserva mundial de esta materia prima

que hace funcionar desde nuestros celulares a nuestros autos. Ahora la Universidad está construyendo junto con Y-TEC y el CONICET, apoyados por los Ministerios Nacionales de Defensa y de Ciencia y Técnica, una fábrica de celdas y baterías de litio –LIDEB–, porque en la Argentina no hay fábricas de baterías de litio, ni públicas ni privadas. Lo hacemos para ayudar a promover el desarrollo nacional desde el conocimiento, porque como pasó a lo largo de toda nuestra historia, los que nos compran el litio vienen del exterior, lo compran a granel, se lo llevan, hacen la batería y después nos la venden a nosotros y a todos.

Entonces, el conocimiento, ¿es importante o no es importante? ¿Le tenemos que poner valor agregado de conocimiento a los productos de la región y del país? ¿Tenemos que producir desde el conocimiento y de nuestros recursos humanos formados?

Hoy el cinturón hortícola que conformamos junto a Berazategui y Florencio Varela agoniza, si no es asistido no sobrevive, es microfundista, hay un puñado de productores más o menos importantes y el resto son muy pequeños, representados en 1.200 establecimientos en La Plata. Produce muy poco empleo productivo en relación con lo que la región necesita. El valor que genera no suma a la riqueza regional si no le incorporamos conocimiento. La Plata tiene una altísima participación en la producción nacional de tomate, pimiento, lechuga, alcaucil y sumamos múltiples otros productos, pero no tenemos controlado si tienen el fertilizante adecuado, los agroquímicos y las hormonas convenientes para tener productos de calidad, competitivos para un consumo saludable. A su vez se tira una enorme cantidad de producción como el tomate cuando pasa la temporada. Entonces, el cinturón florifruutihortícola tiene que incorporar conocimiento, ciencia y tecnología.

Desde la UNLP hacemos nuestro aporte permanente. Por ejemplo, montamos una fábrica de alimentos deshidratados que tiene una función social y una de las cosas que hace es deshidratar las producciones de la región para que los productores puedan venderlas

a la industria alimenticia a contraestación. ¿Qué pueden hacer otras instituciones? ¿Cómo incorporamos conocimiento y desarrollo?

Eso es una concepción estratégica porque también es sin fines de lucro, es para ayudar a nuestro sistema productivo. La Fábrica de Alimentos Deshidratados de legumbres, hortalizas y carnes de la UNLP tiene una capacidad de producción de 150.000 raciones diarias de comida. Según el INDEC en esta región hay 245.000 personas en situación de pobreza.

El principal componente es el conocimiento. Es el sistema de laboratorios, institutos y centros de investigadores que hace décadas que vienen pensando en la alimentación como objeto de estudio y que hoy lo vuelcan en una fábrica social universitaria, que tiene como misión central mitigar el hambre, pero que además acompaña y desarrolla el sistema productivo. Entonces para que el cinturón hortícola de La Plata, Berazategui y Florencio Varela no sea solo un enunciado de voluntad ilusorio e insignificante para nuestro crecimiento, lo que tenemos que hacer es pensarlo estratégicamente, concretamente respondernos cómo se le agrega valor a partir de incorporarle capacitación, tecnología y conocimiento. Preocupación que está desde hace mucho y no logra un desarrollo adecuado y expansivo.

La conformación de la división de la tierra en nuestro territorio fue planificada cuando se planificó la ciudad, las parcelas rurales son múltiples de las parcelas urbanas, entonces un productor tiene un cuarto de hectárea o una hectárea, pocos tienen dos y muy pocos tienen quince. Esa es la forma que tiene nuestro territorio rural en lo frutihortícola y en lo florícola, donde somos “una potencia”, sin embargo, es una línea de producción que está lateralizada en la región porque no tiene un valor agregado de conocimiento.

Entonces somos una potencia que va languideciendo, va perdiendo mercado, no se va encontrando en el mundo. Es tan importante vincularla con el mundo como darle valor agregado y eso es desde el conocimiento.

Por eso la Universidad crea una fábrica de alimentos para la gente que tiene hambre, no podemos hacer solamente tesis y publicaciones, que son fundamentales. Si la gente tiene hambre, hay que generar alimentos y darles de comer, y si no hay otro que lo haga lo tiene que hacer la Universidad, porque lo sabe hacer y lo sabe hacer con calidad y conocimiento llevados a dimensiones fantásticas.

Porque es el mejor alimento, son las mejores proteínas, porque son nutricionalmente equilibrados, porque en su producción se pueden incorporar probióticos, antiparasitarios y se sana a la población que hoy tiene el peor hábitat y la peor forma de vida. Podemos investigar y escribir sobre eso y está muy bien, pero también tenemos que hacerlo.

Por eso nosotros, desde nuestro Consejo Social y nuestro Centro de la Madera, hacemos también las viviendas para la emergencia social que saque a la gente del brasero y la ponga en la cocina, que saque a la gente del excusado y le ponga un baño, que tenga un disyuntor, que tenga un piso seco y las paredes aisladas. Nosotros tenemos una Fábrica de Viviendas, nos pasamos décadas proyectando y haciendo propuestas, las propuestas son para que alguien las tome y si nadie las toma las hacemos nosotros.

Alguien después va seguramente a sumarse y a producir igual que produce la Universidad. Actualmente nosotros estamos produciendo a un quinto del costo de las viviendas tradicionales de interés social, viviendas de emergencia para aquellos que hoy viven entre cuatro chapas y un nailon de techo. Es una responsabilidad social de la Universidad.

En el mismo sentido y con el mismo objetivo estamos haciendo una Fábrica de Vacunas, porque en el país salvo alguna excepción que pareciera reverdecer, todas las fábricas de vacunas son de laboratorios privados o de origen extranjero y no se están produciendo las vacunas que necesitamos, estamos comprando en el exterior. Entonces si nadie lo hace con énfasis y la convicción necesaria para orientar a la inversión y a la política, nosotros sí lo hacemos. Demostramos que es

tan necesario como posible. Si se multiplican estas fábricas públicas y si la inversión privada dimensiona el tema como conveniente, en la medida de nuestras necesidades, acompañamos y aplaudimos.

Contamos con la Unidad de Producción de Medicamentos de la Facultad de Ciencias Exactas, dotada del equipamiento para producir todo un vademécum social. Hoy produce los medicamentos “raros” que no tienen valor comercial y no se consiguen en el mercado, además de paracetamol e ibuprofeno. Pero con capacidad de producir antibióticos, antidiabéticos, antihipertensivos, antiparasitarios y toda medicación básica para la gente que no tiene ninguna posibilidad económica de acceder a los mismos. Además, la articulación con el Instituto Biológico de la Provincia Dr. Tomás Perón, la vuelve de inmenso valor.

La Plata empieza a ser una potencia en sistemas informáticos, tiene más de 80 empresas que hoy generan un aporte muy importante al producto bruto de la región y trabajan a contra hora con India y China produciendo juegos y participando en la industria del software. Estas empresas trabajan con la Facultad de Informática de la Universidad, de esas empresas salió uno de los “unicornios” más importantes de la Argentina que es Globant, que permanentemente subcontrata a las pequeñas empresas informáticas de nuestra región como primera prioridad.

Entonces tenemos una Universidad con decenas de ramas del conocimiento. ¿Las industrias culturales dónde pueden producir si no es en La Plata y respaldadas por la Facultad de Artes? Los que son de ciudades del interior piensen si allí pueden crecer las industrias culturales como acá, si tienen una oportunidad. En La Plata sí, nosotros somos la capital del corto publicitario, tenemos una sede de última generación arquitectónica y tecnológica de cine en la propia Universidad al alcance de cualquier graduado en forma gratuita. Nuestra Facultad de Artes es enorme y con decenas de carreras y entrega decenas de títulos, más de 40. Si pensamos que las industrias culturales pueden ser un eje de desarrollo, entonces los teatros, el Estadio Úni-

co, el Pasaje y tantos emprendimientos y talentos artísticos empiezan a tener un sentido, encajan como un rompecabezas, arman un paisaje de crecimiento y trabajo.

Desmenuzar el conocimiento en todas esas condiciones hace que la Región Capital con centro en la Universidad sea un **centro de conocimiento** porque es su principal oportunidad, para las cosas que ya están y para las que podemos promover que vengan. La Universidad hizo un Centro de Convenciones para 4.000 personas gratuito que le da tremendas oportunidades a nuestro centro urbano de servicios y comercio. También construyó un hotel-escuela de la Facultad de Ciencias Económicas en ese centro.

Toda la epopeya de haber trasladado a las Facultades de Humanidades y Psicología luego de conseguir el predio del viejo Batallón de Infantería de Marina, construir el complejo universitario allí y transformar el edificio Karakachoff en un centro de convenciones y posgrados, ¿qué sentido tiene? Tiene un sentido estratégico de fortalecer las posibilidades y potencialidades del principal centro urbano de la región porque a las convenciones vienen profesionales, también vienen vecinos porque la actividad es diversa, pero nosotros tenemos 350 congresos al año que hasta ahora se hacían en las facultades o se contrataba un lugar. Ahora tenemos un Centro de Convenciones para ello, en el centro de La Plata. Con lo cual el profesional investigador o no que asiste, consume en el centro. Lo que antes eran los 20.000 estudiantes de grado de las Facultades de Humanidades y de Psicología ahora son 5.000 profesionales de todo el país y el mundo que deambulan por el centro y la ciudad famosa e interesante por su urbanismo creado *ex novo*.

¿Qué estamos haciendo para captar ese consumo? Cuando se discuta en comunidad el turismo nosotros queremos estar, la Facultad de Ciencias Económicas que tiene la carrera de Turismo tiene que estar, porque además somos un capacitador, orientador y regulador porque no tenemos fines de lucro.



Tener una Universidad como la nuestra en esta región es una gran oportunidad. Pensar el desarrollo de la región es pensar en construcciones intangibles, como las del conocimiento o tangibles como la autopista, el ferrocarril, el puerto, la zona franca y otras tantas ya enunciadas u otras que aporta la propia UNLP como el Museo de La Plata de Ciencias Naturales, el Planetario o el Tren Universitario que gestionó y puso en marcha la propia UNLP, que funciona desde el 2013 llegando hasta el Policlínico y que próximamente va a llegar hasta el Hospital San Juan de Dios y luego por los Talleres de Gambier al centro de Los Hornos.

Otorgarle mayor accesibilidad al Hospital San Juan de Dios para la gente del conurbano y para nosotros es muy importante. Las líneas del colectivo no tienen vinculación directa desde la estación de ferrocarril hasta el hospital. El tren universitario los va a llevar. Es un servicio social potente, pero también de población que tendrá mayor y mejor accesibilidad; y otras que consumen, alojándose en nuestra ciudad, porque los pacientes o sus parientes necesitan hacer uso de nuestros hospitales públicos de alta complejidad, aquellos que no encuentran en sus propios distritos porque justamente los hospitales de alta complejidad toman demandas de los hospitales intermedios de nuestro interior que con su infraestructura y recursos no pueden abordar.

Por estos días estamos estudiando sistemas ambientalmente sustentables de generación de energía para producir la energía que la UNLP necesita para funcionar y constituirnos en un modelo concreto para ser multiplicado y aportar al desarrollo energético nacional y a las más diversas demandas sociales y productivas de la región.

Estos temas tienen que formar parte de un pensamiento estratégico local y regional que debemos construir juntos como promueve esta publicación *Región Capital. Del higienismo a la insostenibilidad*. Mi mensaje es que nos tenemos que ordenar en pensar la ciudad desde sus propias características, esto es optimizar nuestra propia genética, ser conscientes de que un buen sistema de salud en la región

es una oportunidad de desarrollo, que un buen sistema educativo universitario es una oportunidad de desarrollo, que la ciencia y la tecnología y los recursos humanos formados de los que disponemos también, que el conocimiento puesto en términos genéricos es una oportunidad insoslayable de desarrollo y progreso colectivo.

La Universidad piensa en estos términos: producción y trabajo asociados a la ciencia y a la tecnología y más conocimiento para todos, para multiplicar las oportunidades de progreso individual y colectivo.

Las iniciativas respecto del litio y la alimentación, las viviendas y las vacunas, el centro de convenciones y el hotel escuela aportando a la revitalización del centro de La Plata, dan cuenta de que la Universidad no espera más.

Nosotros nos involucramos en el desarrollo desde la planificación por supuesto, cumpliendo con el mandato que ya tiene consenso en la ciudad, de gestionar o acompañar la gestión de las obras indispensables. Pero además hacemos las obras que creemos necesarias para nuestra comunidad y que nos involucran, y queremos que nuestros profesionales se formen en lo que nosotros mismos producimos y en lo que produce la región en todos los aspectos sociales y económicos, desde todas las vertientes propias de conocimiento acuñado desde el siglo XIX, incluso desde antes de nuestra fundación.

Nosotros estamos haciendo eso y lo vamos a seguir haciendo, ese es nuestro modelo y nuestro aporte. Que cuando salgan los graduados ya salgan “caminando”, ya hayan hecho su práctica y ya sean profesionales con práctica y sentido de responsabilidad social, fundamentalmente inclusiva y solidaria.

La Universidad produce unos 7.800 graduados por año y va creciendo todos los años, va creciendo en ingresantes y cada vez los estudiantes pueden hacer las carreras en menos tiempo.

Si esta región se va a basar en el conocimiento, las personas que se reciben en la UNLP tienen que estar muy bien formadas, tienen que

servir para que ese progreso individual permita la idoneidad y conocimiento necesario para transformarse en progreso colectivo.

Desde todas estas cuestiones la Universidad se transforma en una herramienta fundamental para el desarrollo, nosotros somos una herramienta para ser usada por las políticas públicas, no hacemos la política, estamos para que nos usen, siempre y cuando esa condición de uso esté orientada al progreso colectivo. Y cuando esa política no llega, tenemos que ser capaces de demostrarles que con orientación, convicción, conocimiento y trabajo es posible dar las respuestas que nuestra gente y nuestro país necesita.

Yo formo parte de los que hemos envejecido esperando que las cosas pasen. Bueno, no esperamos más, hacemos que las cosas pasen y si eso sirve para traccionar al Estado y al sector privado para que pasen más rápido y se sumen otras “cosas” mucho más importantes, lo celebramos con euforia.

No queremos ocupar un espacio de competencia sino de ayuda, de apuntalamiento y coexistencia. Esta ciudad va a tener oportunidades si reconoce que tiene que mejorar la calidad de todos sus servicios y si genera un empleo productivo asociado al conocimiento, que además tiene la ventaja de conformar industrias limpias, ambientalmente sustentables, que pueden convivir con la ciudad y que no se tienen que ir a 25 kilómetros del área urbana.

Si vamos entendiendo esos conceptos de hacia dónde está el norte de nuestro desarrollo, todo lo demás empieza a tener sentido.

Me parece que las sociedades que progresan son las que comparten un rumbo y un camino para hacerlo posible, para realizarlo, para encontrar su oportunidad. Uno está convencido de que no hay oportunidades sin conocimientos. Pero todo el conocimiento necesario no está puesto en ser profesional. Toda la sociedad está en condiciones de poder tener más herramientas para poder progresar y tenemos que brindárselas, sea un oficio o una carrera universitaria de grado o de posgrado, pero si es un oficio tiene que ser de calidad y tiene que tener todas las acreditaciones y garantías de esa calidad.

La Universidad está trabajando en eso, nosotros tenemos una Escuela de Oficios con más de 40.000 alumnos que crece todos los años y podemos atenderlos a todos en forma presencial virtual o mixta. Lo que demuestra que, si el Estado está presente, acompaña y propone políticas orientadas que reflejan los intereses de la propia sociedad, la sociedad responde.

En una ciudad del conocimiento y en una sociedad del conocimiento no aprovechar esas oportunidades es no entender cuáles son las verdaderas ventajas comparativas de esta región y quedarnos en la medianía de nuestras mayores dificultades.

Es una responsabilidad de todos, La Plata tiene que tener conciencia de cuáles son sus posibilidades de progreso colectivo y saber dónde están. Lo remarco porque creo que no existe el progreso individual sin un ambiente de progreso colectivo.

Esta tiene que ser una premisa básica para los que cumplen roles políticos. Tienen que decirnos cómo van a asumir su responsabilidad en este momento histórico aquellos que tienen roles de representación, no solamente en instituciones como el municipio sino en todas las instituciones. Nosotros somos evaluados por cómo asumimos nuestro rol en el desarrollo de la universidad para que la ciudad y la región se desarrollen. Creo que en ese sentido tenemos que rendir examen, me parece que la sociedad ha sido muy generosa y concesiva con aquellos que tenemos responsabilidades dirigenciales y tiene que ser mucho más exigente para que todos entendamos que tiene un inmenso valor trabajar juntos y articulados, y esto se hace guiados por un plan y por objetivos muy claros.

Hoy todo es conocimiento, la premisa fundamental de la Universidad de incorporar la producción y el trabajo como parte de su proceso formativo, de generación de conocimiento y de responsabilidad social, está basada en un fuerte componente científico-tecnológico. Eso es lo que nos justifica como institución, el sentido de que la Universidad se vuelva productiva es el sentido de poner en valor el conocimiento al servicio del desarrollo de la región, del país y del progreso

de nuestra comunidad, y eso pone a la Universidad en una condición de tremenda responsabilidad. Si nosotros somos los que representamos la ciencia, la tecnología y representamos el conocimiento, ¿cómo no lo usamos al servicio del desarrollo de nuestra sociedad y al servicio de aquellos que más sufren?

Sumamos conocimientos, hacemos investigación, promovemos desarrollo y aportamos. Eso es parte de la formación de nuestros profesionales que no tiene que ver solamente con el conocimiento específico sino con los valores ciudadanos, con los valores supremos de pensar en los demás. El mejor profesional que puede producir la Universidad Pública es aquel que tenga una base formativa de excelencia y una fuerte conciencia social, en donde la inclusión, la equidad, la solidaridad y la sensibilidad por aquel que no tuvo las mismas oportunidades esté en la base de su compromiso. Eso es lo que tratamos de hacer como Universidad con el conocimiento: ponerlo al servicio de una sociedad que lo precisa y de una ciudad y región que necesita encontrar el norte para poder progresar.



## PRESENTACIÓN

---

*Isabel López*

El territorio del que trata este libro es conocido con diferentes nombres según el objetivo e institución que necesite delimitarlo y caracterizarlo. Se eligió “Región Capital”, Región Capital de la provincia de Buenos Aires, porque se la considera una sola región histórica y geográfica, modelada a partir de un plan que siempre está en proceso; y que más allá de las divisiones jurisdiccionales que la sostienen (municipales, nacional y provincia de Buenos Aires) comparten una misma región ambiental, funcional y de desarrollo; a su vez, aunque las sociedades locales sean diversas, también se complementan. (Figura 1. Región Capital).

La integran los partidos de La Plata (que contiene la ciudad fundada y elegida como Capital de la Provincia de Buenos Aires), Berisso y Ensenada, el Puerto La Plata y la planta industrial de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Aunque hoy algunos trabajos de investigación, estadística y planificación le sumen los partidos de Brandsen, Magdalena y Punta Indio o Cañuelas y San Vicente.

La población y superficie total suman 801.901 habitantes (2010) y 117.638 Ha, con una densidad bruta de 6,8 Hab/Ha. y una superficie urbanizada de 17.857 Ha (15,17 %). La densidad bruta urbana son 44.90 Hab./Ha.

Como región, tiene un alcance más amplio que el límite circunvalado del casco urbano histórico de la ciudad de La Plata. En su extenso territorio convivían asentamientos previos a la fundación de la capital, que desarrollaban actividades productivas y comerciales, y convivían con áreas naturales, montes, selvas y bañados. Hoy, pasado el proceso de conglomeración, los partidos de Berisso, Ensenada, La Plata y Puerto La Plata conforman una sola unidad funcional y ambiental, incluyendo las interrelaciones sociales y laborales entre sí y con la región metropolitana de Buenos Aires. Durante el fordismo conformaban una sola cuenca de empleo.

En el origen, el modelo de la ciudad de La Plata se diseñó (entre otros) bajo los preceptos médicos de la teoría de la higiene pública que, parafraseando a Pedro Mallo, reunía “el conjunto de conocimientos necesarios para obtener la salubridad en los centros sociales (las ciudades) en beneficio de la humanidad”. Preceptos higiénicos sobre la localización y orientación del trazado de los pueblos y ciudades, la provisión de agua y arbolado en calles, plazas y parques, de energías, entre otros bienes comunes a la población conformando casi un tratado y una teoría desplegada en la praxis, cristalizando el modelo higienista, que hoy debiera transformarse en sostenible.

En los comienzos de su organización tuvo una fuerte impronta de la teoría higienista y por ello progresista, pero las políticas y los territorios mutan y los conceptos y paradigmas también se transforman. Y, esta región, hace por lo menos cuarenta o cincuenta años ha cambiado profundamente. Necesita ser revisada a la luz del paradigma del desarrollo sostenible (DS), un concepto integral, surgido en 1987, preocupado por “Nuestro Futuro Común” y en el marco del Informe Brundtland (IB) debido a que Gro Harlem Brundtland presidió la Comisión que redactó el informe. Dicho informe sostiene que: “El



desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Interpretación tridimensional, que aglutina la dimensión económica, social y lo ecológico. La Conferencia de Río en 1992, al adoptar el término de DS, le dio a este un respaldo político internacional y consolidó además un contenido con tres valores integrados, que solo la inter y transdisciplina y la política pueden abordar.

Hoy, la “Región Capital” es un conglomerado funcional entramado con un medio natural complejo surcado de arroyos, canales y humedales, que pertenecen a la cuenca del Río de la Plata. Si se piensa desde la localización de la actividad de YPF e industrias satélites a ella, emerge como una actividad disfuncional al resto, por cuanto la urbanización de La Plata, Berisso y Ensenada abraza o encierra una industria que por su naturaleza implica conflicto ambiental. Aunque la urbanización también los tiene, pero en otro grado.

## **La historia que la atraviesa**

La historia de la región atraviesa, desde el puerto natural de la Ensenada, la creación de un Fuerte para la defensa costera y la fundación de la ciudad de Ensenada en 1801, todo en el periodo de la colonización española. Más tarde se suman los frigoríficos y obreros de Berisso, la capitalidad de La Plata y un puerto reinventado sobre el de Ensenada, realizado con la voluntad política de competir con el de Buenos Aires.

En el caso de Ensenada y Berisso tuvieron su origen por la necesidad de su relación de inmediatez con el Río de la Plata para sustentar actividades, la primera de defensa y el transporte portuario y la segunda para las actividades industriales contaminantes desplazadas del sur del Riachuelo con la epidemia de fiebre amarilla de 1872. La Plata fue creada para reemplazar la capitalidad y centralidad perdida, a partir de la consagración de la ciudad de Buenos Aires como capital de la república.

Otros solo reconocen la ciudad de La Plata porque representa la capital de la provincia de Buenos Aires y fue una fundada para ello. Sin embargo, toda ciudad, y esta no es la excepción, siempre ha requerido del territorio externo a ella para proveerse de elementos tan básicos como el agua, alimentos, el trabajo, recreación, cultura, educación, salud y otras cuestiones necesarias para la vida; territorios que representan mucho más que el lugar de residencia y también son parte de una sociedad regional hoy extendida al mundo a través de las redes.

En todos los casos estamos hablando de conglomerados de personas que habitan o tienen allí su hábitat, y residencias cotidianas que se relacionan con su entorno inmediato y mediato además de interactuar con y en la región, aunque hoy la interacción sea global. En su conjunto, puede conceptualizarse como una mínima unidad funcional y ambiental, que comparte parte de un espacio natural como es el ecosistema de la cuenca del Río de la Plata y al sur con la cuenca del río Salado.

Perpendicularmente al río y a la ciudad de La Plata, se ubica el Puerto La Plata de jurisdicción y gestión provincial, y la destilería YPF. Un límite muy duro y divisor de las cuencas de la región al Este y Oeste, porque artificialmente para su realización se rellenó el bañado de Maldonado dividiéndolo en dos sectores. En el Partido de La Plata nacen y se desarrollan las cuencas altas y medias de los diez arroyos que la atraviesan y, en Ensenada y Berisso, las cuencas bajas de los mismos discurren por canales artificiales de pendientes escasas que, acoplados a pequeños arroyos naturales, llegan a desembocar en el Río de la Plata.

La complejidad funcional surge además porque los ferrocarriles que iniciaron y otorgaron la accesibilidad terrestre tanto al puerto como a la zona industrial y a subcentralidades urbanas fueron levantados en la década del 70 y/o bajaron la frecuencia y hace tiempo fueron reemplazados por la movilidad rodada que atraviesa los tres partidos, con vías o rutas que no se pudieron concretar en las partes

más altas y seguras del territorio en las que habían sido diseñadas las trazas del ferrocarril.

Por todo esto, la Región Capital tiene una impronta territorial muy particular. Reinterpreta la cuadrícula colonial en la ciudad de Ensenada, elevada a la categoría de higienista y preocupada por la salud de la población con la creación de La Plata; y con Berisso nace la relación trabajo-residencia. Otros pueblos que la componen siguen la lógica de la relación río-asentamiento urbano, otros nacen al servicio de la salud; del abastecimiento de la población de la ciudad o como ciudades de descanso y recreación alejadas de las ciudad principal con pequeños trazados de plazas y amanzanamientos que se dividen con parcelas importantes, todas estas políticas originadas por el paso de los ferrocarriles que se iniciaron antes de la localización de La Plata y continuaron casi hasta 1930.

## **¿Cómo han sido los procesos de ocupación poblacional y territorial?**

Respecto a la cuestión poblacional los cambios han sido muy significativos desde sus orígenes y hasta la fecha. Para explicarlo, por contraste se comparan con fechas de los Censos Nacionales de Población y Vivienda los porcentajes de población que han vivido en el Casco Histórico de La Plata y el resto de la Región. En el primer censo de 1890, a ocho años de la fundación de La Plata, el 50% de la población habitaba el Casco Fundacional y el otro 50% dispersa en los pequeños pueblos diseminados por la Región Capital. Hasta 1960, se fue concretando un proceso de ascenso dando como resultado que el 78% de la población se concentrara en el Casco y el 22% restante en la Región. Con la utilización del automóvil y el abandono del transporte de vías fijas, en 1970 estos porcentajes fueron 50% y 50%. Y de ahí en más en los años 1980, 1991, 2001 y 2010 el porcentaje de población que habita el Casco y por fuera de él, en el resto de la Región, son; 44,50% y 55,50%; el 38,5% y 62%; el 33,5% y 66,5% y con el último censo procesado (2010) el 24% habita el Casco y el 76% el resto de la Región.

La ocupación del territorio de la Región Capital ha tenido cinco lógicas centrales, a saber: a) Una estructura regional de base, conformada por vías de circulación de acceso al puerto natural Ensenada –alternativo de Buenos Aires– desde la colonia y con el trazado de Ensenada en 1801, Berisso y Tolosa. Localidad esta última que fue transbordo entre Puerto de Buenos Aires y el de Ensenada, luego de la fundación de La Plata en 1882 y la construcción de un nuevo puerto (1884) que se extendió 9 km. desde el río y hasta la localidad de El Dique. A esto se sumó desde esa fecha y hasta 1927 la creación de múltiples pueblos sobre el trazado de las vías del ferrocarril y la intersección con puntos elevados o divisoria de aguas entre cuencas como Villa Elisa, Abasto, City Bell, Melchor Romero; Olmos, Gorina y Seguí, u otros, siguiendo la lógica de la parada de la Estación de ferrocarril como Gonnet y Ringuelet. Entre ellos discurrían los diferentes arroyos que atraviesan el Partido de La Plata. Otros asentamientos como Los Hornos, Villa Elvira; Villa Arguello, Altos de San Lorenzo, San Carlos se suman a la estructura territorial a partir de subdivisiones del suelo cercanos a grandes equipamientos y/o a fuentes de trabajo, cuando el transporte y la movilidad de la población era muy limitada o dependía mayoritariamente de las líneas de ferrocarril que existían. b) La urbanización por extensión en subdivisiones del suelo que ampliaron los trazados de los pueblos mencionados anteriormente llegando en muchos casos a ocupar las planicies de inundación de los arroyos. c) El levantamiento de algunas de las vías de ferrocarril y por lo tanto el abandono de la lógica de accesibilidad anterior que fue reemplazada por el transporte automotor y más tarde por el masivo aumento del uso del automóvil que permitió llegar a los puntos más alejados del territorio. d) En las últimas cuatro décadas, el haber permitido la subdivisión del suelo en parcelas urbanas para uso residencial sin dotación de infraestructura básica a modo de grandes superficies o *countries*, barrios cerrados u otros modelos de urbanización semejantes, que extendieron la ocupación residencial a lo largo y a lo ancho del Partido de La Plata sin tener

en cuenta el paso de los arroyos; mientras en Berisso y Ensenada la urbanización por extensión de los cascos consolidados ha sido mucho más restringida, a partir de la fragilidad del suelo. Por último, e) el aumento exponencial de los asentamientos informales y las villas desde los 90 y hasta la actualidad, fundamentalmente en el partido de La Plata, muchos ocupando las orillas de arroyos o planicies de inundación.

En todo este proceso los arroyos que separaban las urbanizaciones fueron conformando bordes/barreras y cuando estos se extendieron, los arroyos utilizados como drenajes se entubaron, tanto en La Plata, como algunos, muy pocos, en Berisso y Ensenada, y los espacios de evacuación de efluentes causaron inundaciones, porque no fueron tratados con la lógica de ocupación respetando su cauce ni adaptándose a su cuenca, y lo que es peor, se subdividió y ocupó la planicie de inundación de los arroyos o los espacios de ampliación de sus cauces cuando, a causa de las precipitaciones, ensancharon el área de escurrimiento, denominada planicie de inundación. Hoy cada uno de ellos divaga en su cuenca de pertenencia conformando un sistema de drenaje autónomo –en su mayoría– asociado a los cursos naturales que muchas veces, degradados y desdibujados, drenan al Río de La Plata a través del bañado de Maldonado.

Las particularidades de este último están dadas por su configuración geológica aluvional, los suelos arcillosos, los anegamientos permanentes, así como la napa freática salinizada y cerca de la superficie (Galafassi, 1998<sup>1</sup>). Por lo tanto, las restricciones del medio natural en esta franja litoral –planicie de inundación del Río de la Plata– constituye una limitación importante para cualquier asentamiento humano.

---

1 Galafassi, Guido P. (1998). "Situación ambiental del Gran La Plata, Argentina. Definición de áreas aptas para la urbanización". *Revista Interamericana de Planificación*. SIAP. Volumen XXX, Números 119 y 120, julio-diciembre. Cuenca, Ecuador.

## ¿Qué ha cambiado en los últimos 25 años del siglo XX?

Los territorios, ciudades y regiones inician a mitad de la década del 80 un proceso de producción posfordista, sin abandonar el fordismo, y complejas interrelaciones financieras que Latinoamérica asume en los 90. Este proceso dio como resultado, para las grandes mayorías, desempleo y la reestructuración del Estado. La informatización y el proceso de globalización han transformado las relaciones productivas, sociales y económicas ampliando la conectividad con múltiples territorios que están incluidos en partes de otras ciudades, regiones y naciones. Es informacional porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de la economía (ya sean empresas, ciudades, regiones o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados), están organizados a escala global, de forma directa o mediante una red de vínculos entre los agentes económicos.

Lo informacional y global crea nuevas condiciones históricas para el desarrollo de las sociedades al mismo tiempo que genera mayor productividad y competitividad, y alcanza una red global de interacción. A su vez, crea en el último cuarto del siglo XX una revolución tecnológica que proporciona una base material indispensable para una nueva economía, pero que se sostiene también en el cuidado de la naturaleza local y regional. Un paradigma ambiental y de sostenibilidad que reflexiona acerca de la finitud de la naturaleza, de su destrucción y maltrato, así como lo hace respecto a sociedades, economías y tecnologías explotadoras, depredadoras y extractivistas. Las cuales son problemáticas locales, regionales y mundiales.

El acceso al automóvil se da cada vez más y más por parte de la población. Pero también el abandono de los modos fijos (tranvía, tren, trolebús) y la utilización del micro o colectivo, que pueden te-

ner acceso a diferentes lugares, mientras estén sostenidos por calles pavimentadas. Esto, a su vez, viabiliza el aumento paulatino del valor del suelo subdividido y el debilitamiento de las fronteras rurales que inicia un proceso de utilización de aquellas familias sin acceso a préstamos hipotecarios para acceder a la vivienda. Y de otras que se refugian en clubes de campo que solo pueden ubicarse en áreas rurales elevando en forma ficticia el valor del suelo o en barrios privados/cercados.

Un mercado de suelo, de imperfección en la competencia, no transparente, de especulación y complementario de la construcción determina otro factor: el mercado sigue un camino siempre orientado fuertemente al alza. Por otro lado, existe un rasgo cultural muy importante. Buscar la necesidad de hábitat en la vivienda individual que se va construyendo progresivamente o el aislamiento en grandes viviendas en terrenos cercados y alejados que buscan la protección y que, en la mayoría de los casos, son urbanizaciones ficticias, o sea solo subdivisión del suelo, sin infraestructura, ni drenajes, ni pavimentos, ni recolección de residuos, que degrada y contamina el suelo, el agua superficial y las napas. Procesos que se van dando a través del tiempo y sin clara orientación.

Como consecuencia del desempleo y los cambios estructurarles de los 80 y 90 del siglo pasado, emergió una problemática asociada a los procesos de exclusión social que en esta Región ha ido en aumento continuo. Localizaciones de barrios prefigurados con materiales de desecho, por fuera del casco sin agua y cloaca, sobre ex vías de ferrocarril y en trazas de vías de comunicación aun no ejecutadas; en márgenes de los arroyos, cavas u otras áreas de asentamientos informales que pueden demostrarse a partir de diferentes indicadores o solo reconociendo a través del paisaje los hábitats de indignidad. Así, numerosos habitantes de la región vieron cercenados sus derechos a un ambiente sano y las políticas públicas vaciaron de contenido las teorías, primero las higienistas más tarde las sanitaristas y luego las ambientales para producir y sostener el espacio de vida en la región.

El Observatorio de la Universidad Católica Argentina de La Plata señala en mayo de 2022 que en la Región Capital hay 261 asentamientos informales donde residen más de 200.000 personas, que coinciden con otros datos del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.

El aumento de la pobreza, debido a la desigualdad, bloquea y dificulta el acceso al hábitat, que ha sido tendencia en el partido de La Plata, llegando a ser actualmente la región con mayor cantidad de villas y asentamientos precarios, seguida por los partidos de La Matanza y Mar del Plata (o Partido de General Pueyrredón de Argentina). Con una tendencia en aumento, desde la inundación del 2 de abril de 2013, durante la pandemia COVID-19 y continúa.

### **¿Cómo son hoy los espacios de ciudadanía?**

Transmiten una gran desigualdad social. Algunos dotados de infraestructuras y todos los servicios que se fueron acumulado tras muchas décadas de realización, en su mayoría en áreas centrales y pericentrales (a veces también degradados) y otros muchos tienen grandes déficit, sin espacios verdes y/o de recreación que prácticamente solo existen en los cascos, con pocas calles organizadas y un desarrollo manifiestamente abandonado a su suerte, degradado e insostenible.

Las condiciones geográficas y ambientales existentes, la crisis climática, la urbanización extensiva y la necesidad de movilidad en territorios cada vez más en expansión necesitan lograr una justa y equilibrada relación social, económica y ecológica.

¿Cómo se logrará?, es la gran pregunta. Llegar a una relación distinta y renovada, entre naturaleza y sociedad para hoy y a futuro. Si las tendencias van en camino contrario, ¿cómo se puede acondicionar u ordenar el territorio de forma sostenible?

El hábitat nos enfrenta a nuevos desafíos, adaptarse a las condiciones naturales (geológicas, hidrológicas, ecológicas) conservando su funcionalidad y asegurando la provisión de los bienes y servicios ecosistémicos. Que la planificación utilice los procesos naturales posi-



tivamente y con ello proteja las generaciones futuras. Las haga menos vulnerables a los procesos ecológicos, económicos y actúe frente a la desigualdad. Que no dañen las dinámicas propias de los recursos naturales, sin sobreexplotarlos ni tampoco degradarlos, esa es la regla.

Esta reflexión introduce en la cuestión de la sostenibilidad que ha puesto en discusión cómo lograr esta meta tanto en los viejos asentamientos, como en los nuevos procesos de ocupación y explotación del suelo, el aire, el agua, en definitiva, apropiarse del territorio sin dañarlo, comportarse individualmente y colectivamente como lo que somos, parte del planeta.

Para ello hacen falta políticas en todos los niveles, cambio de costumbres, estudios sectoriales o de cada actividad que se desarrolle y también requiere un esfuerzo de integración multidimensional porque el fenómeno de relación urbanización/naturaleza es de alta complejidad. Este texto es solo un grano de arena que reflexiona sobre la Región Capital, en ese sentido, conociendo que ocupa un medio natural con dinámicas propias que va más allá de los límites impuestos por el hombre, además ya muy modificado.

Todo esto en una sociedad consumista, que en general no toma dimensión del recurso suelo que quiere y desea habitar en grandes parcelas, como de los residuos que desecha, ni se pregunta qué haremos con ellos. Las condiciones de vida han cambiado inexorablemente. La sociedad industrial mermó por la baja actividad, especialmente en La Plata y Berisso, además de otorgar menos empleo por una cuestión tecnológica o de ejecución en otros lugares; las actividades terciarias de servicio aumentan pero son de baja calidad o compiten con empresas no regionales, los sistemas de *delivery*: Subway, Uber y RE/MAX, Walmart, Carrefour, hasta la más famosa de las hamburgueserías. Incluyendo las actividades financieras y franquiciadas que también tienen otros campos de comando. Al que se agrega el comercio a distancia, efecto de la globalización.

Pero cada Región depende de sus recursos naturales, de su localía o localización. Tanto del suelo, aire, agua, fauna y flora, que

resultan básicos para el sostenimiento de la vida hoy y a futuro de cada lugar.

La relación de cualquier asentamiento con su sitio de implantación y la naturaleza del lugar es inevitable. He aquí el porqué de la necesidad de comprender el compromiso social con los procesos ecológicos del sitio y sus recursos naturales: el agua, el suelo, el aire, la flora y fauna originarias. Por todo esto la sostenibilidad es mucho más que la conservación del medio natural, significa que los recursos para mantener la vida en sociedad en términos genéricos deberían alcanzar para todas las generaciones futuras.

Como se dijo, la sostenibilidad es entonces mucho más que la conservación de la naturaleza. Es lograr una interrelación de equilibrio (con gestiones técnicas y culturales apropiadas) entre naturaleza y sociedad, para que se mantengan las actividades de producción y reproducción sin degradar el medio natural, respetando los procesos ecológicos para que aquella siga reproduciéndose.

Su clásica definición apela a una gestión de los recursos naturales y artificiales que incluyan las necesidades de las generaciones futuras. Por lo tanto, el desarrollo debe tratarse como una cadena que tiene varios eslabones entre el ambiente humano y el cultural, cuidando de no afectar los recursos naturales y/o reduciendo, recuperando, reciclando los desechos o residuos sólidos, líquidos y gaseosos, evitando que los procesos de ocupación del suelo tanto urbano como rural degraden el suelo, el aire, el agua, la flora y la fauna, o sea cuidando el total de los recursos utilizados como soportes para la vida.

Hoy, los espacios abiertos que prestan servicios ecológicos se ubican mayoritariamente en Berisso y Ensenada, con un total de 18.366 Ha.; en detalle 12.260 Ha son bañados; 1.780 Ha islas declaradas Paisaje Protegido Provincial; 2.660 Ha de Frente Costero en Berisso; 266 Ha son Reserva de Selva en Galería y 1.400 Ha Reserva Provincial sobre el bañado.

Las cuencas, pertenecientes a la vertiente Río de la Plata, de diez arroyos que cruzan el territorio platense desde Ruta 2 hasta el Río de

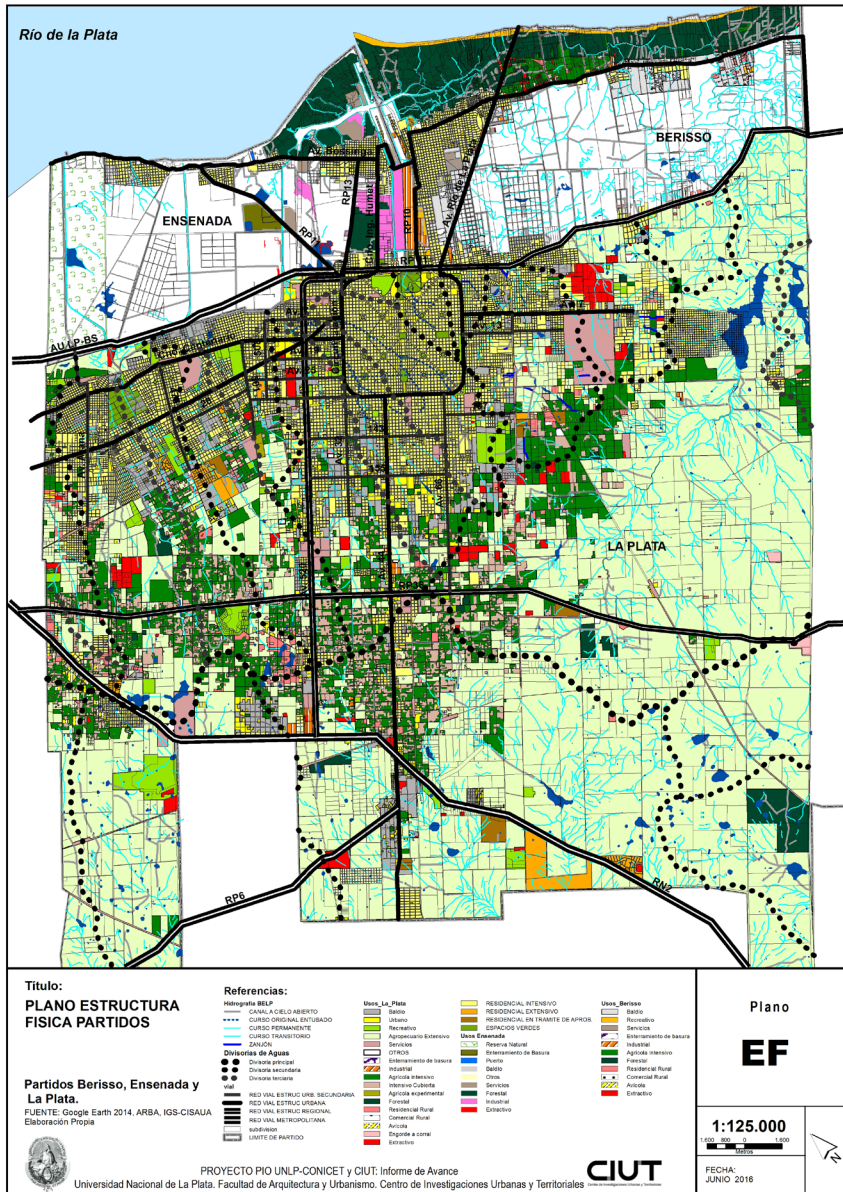
la Plata, tanto cauces, como caminos de sirga y planicies de inundación considerados ecológicamente humedales totalizan una superficie de 566.9 km<sup>2</sup>, aproximadamente el 63% del partido de La Plata, pero no se les da la importancia necesaria. El motivo seguramente radica por lo menos en dos cuestiones:

a. Culturalmente solo han sido considerados como lugares de vertedero de efluentes industriales y/o domiciliarios que contaminan y degradan sus aguas.

b. El higienismo ha tenido una práctica de entubamiento de los arroyos de llanura guiándolos hasta los ríos de magnitud importante que ofician de desagüe mayor. De esta forma borran todo vestigio de huella de la naturaleza, que la sociedad rechaza, aunque la práctica como servicio ecológico sería de destacable valor, no solo por este uso, sino por el posible ordenamiento del espacio público útil en los barrios. Hoy esta mirada se utiliza en muchas ciudades para realizar un salto cualitativo hacia la sostenibilidad. ¿Por qué? Porque estos espacios deben cuidarse de la contaminación y degradación. Con ello gana el paisaje natural que, limpio y agradable, a cualquiera entusiasma.

Se suma en La Plata el Parque Ecológico entre City Bell y Villa Elisa que es parte de la planicie de inundación de los arroyos Martín y Carnaval con una superficie de 199 Ha y la cuenca del arroyo el Pescado con 21100 Ha de superficie, declarada Paisaje Protegido de Interés Provincial por Ley N°12.247/05 como espacio de importancia ecológicas, el cual ha comenzado a urbanizarse.

Por último, se puede mencionar una gran superficie de 71.830 Ha aproximadamente con categoría de rural que es utilizada mayoritariamente para la producción rural intensiva/extensiva, aunque comparte como en muchos otros partidos de la provincia de Buenos Aires un alto compromiso con diferentes contaminantes, originados por los desechos de la sociedad urbana y los agrotóxicos y plaguicidas utilizados por la sociedad rural.



## Capítulos y contenidos

El libro, esta capitulado por un colectivo, cuyos integrantes en las últimas tres décadas han desarrollado y profundizado el conocimiento sobre distintos temas urbanos, territoriales y ambientales que se manifiestan y abordan sectorialmente, pero que necesitan hacerse de forma integral. Algunos temas son conocidos, otros poco difundidos o desconocidos para la comunidad y para las necesidades de la población de hoy y a futuro. Reúne miradas interdisciplinarias que, en conjunto, ayudan a interpretar y comprender el territorio y el ambiente de la Región Capital bajo el paradigma de la sostenibilidad como idea y agente imprescindible de un cambio necesario.

El Capítulo 1 “La Plata ciudad, observada en clave regional (1881-1957)”, escrito por Cristina Vitalone, presenta a la Región Capital de la provincia de Buenos Aires a partir de un recorrido histórico a través de la organización de su territorio, integrado y rico en recursos sociales, culturales y naturales, desde su génesis hasta su desintegración, en 1957, por la división político administrativa en los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada. Desde el Río de la Plata hasta los límites del actual Municipio de La Plata ese territorio, integrado, fue gobernado y planificado por diferentes administraciones pertenecientes a un único municipio y en ese devenir histórico éxitos y fracasos de gestión fueron reflejándose en la fragmentación de la percepción unitiva de una ciudad-región. Nacida de cara al río y con puerto, interconectada, complementaria en la producción y el trabajo, pero olvidada en los planes intermunicipales de desarrollo, hoy La Plata ciudad nos presenta la dificultad de ser observada, leída, interpretada y valorizada en clave regional.

El Capítulo 2 “Avances, retrocesos y desafíos de los sectores industriales y de servicios en la Región Capital”, de Luis Adriani y Sandra Ursino, reconoce que la Región Capital tuvo un retroceso significativo en el sector industrial debido al proceso de desindustrialización que se combinó con una reestructuración de carácter regresiva y hete-

rogénea entre ramas industriales y empresas, hecho evidenciado en la reducción del número de establecimientos y del número de ocupados. El caso de YPF es un ejemplo paradigmático: con la implementación de las leyes neoliberales de emergencia económica y reforma del Estado, la Refinería La Plata fue objeto de una política de racionalización y privatización provocando inicialmente una expulsión masiva de mano de obra que perjudicó principalmente a Berisso y Ensenada, y posteriormente a la formación de cooperativas, de las cuales muy pocas sobrevivieron al periodo neoliberal. No obstante, las que perduraron, se consolidaron como pymes de importancia para la región.

Como contracara, hubo un crecimiento significativo en el sector de servicios, principalmente en La Plata, en la administración pública y el sector financiero, crecimiento que no es ajeno a la expansión de las redes que motorizan la “digitalización de la economía” y la “economía de plataformas”. Pero este crecimiento no se refleja en una redistribución de recursos para toda la población, por lo tanto, se torna un desafío para la Región Capital lograr que el mismo se traduzca en mejoras concretas para la comunidad, en su vinculación con los sectores productivos, la infraestructura, la movilidad, los servicios urbanos, los espacios sociocomunitarios, etc. que hacen a la calidad de un hábitat digno.

El Capítulo 3 con el título “La Región Capital como abastecedora de productos primarios frescos: supremacía y conflictos territoriales resultantes” fue escrito por Daniela Patricia Nieto, Guillermo Ariel Aramayo, Gabriel Atilio Rivas.

Muy posiblemente, en el imaginario social, la Región Capital trasciende, por la importancia de La Plata, con su planificación y ordenamiento territorial, como la “ciudad de las diagonales”, y Berisso y Ensenada como enclaves portuarios, reflejando de alguna manera la función urbana que adquirió la ciudad a fines del siglo XIX.

Sin embargo, en las últimas tres décadas, el periurbano platense como interface urbano-rural tendió a convertirse en un territorio en transición donde se congregó una dinámica de crecimiento econó-

mico, productivo y poblacional significativo, transformando a este espacio en uno de los “periurbanos productivos flori–hortícolas” más importante del país y parte fundamental del llamado “cinturón verde del AMBA”.

Los autores proponen mostrar la importancia que poseen los espacios periurbanos en la producción agraria y la relevancia del partido de La Plata dentro del conjunto de la Región Capital en la producción y abastecimiento local, regional y nacional de productos primarios frescos, hortalizas y flores, y advertir sobre los conflictos territoriales derivado de la mencionada actividad.

El Capítulo 4 denominado “Organización territorial y desigualdades urbanas. Repensar la ciudad para priorizar la vida”, de Guillermo Curtit y Mariana Relli Ugartamendia, reflexiona sobre el hecho de que 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. En este trabajo se parte de realidades cotidianas que ponen en evidencia las desigualdades en el uso y disfrute de las ciudades de la región, para luego hacer un recorrido histórico que intenta explicarlas. Se detienen en las características que presenta la urbanización en la actualidad, en las dificultades que agravan las condiciones materiales de vida para sus habitantes e hipotecan a las generaciones futuras.

Suman también una serie de temas urgentes a ser tratados en la Universidad pública para desde allí interpelar a la sociedad en el camino de construir un nuevo sentido común que visibilice la dimensión colectiva de todo proceso de urbanización.

En el Capítulo 5 con el título “Crecimiento urbano reciente en la Región Capital. Modelo urbano insostenible”, de María Julia Rocca y Licia Ríos, se expone que el modelo de crecimiento urbano desarrollado desde el inicio del siglo XXI en la Región Capital difiere al vigente hasta ese momento, caracterizado por la extensión con baja densidad de la ciudad existente, y más aún al del proyecto fundacional de 1882.



Las autoras afirman que la configuración urbana actual combina el modelo de expansión por “gradiente, en forma de mancha de aceite” y el “disperso o discontinuo” que articula baja densidad, grandes saltos en la urbanización y mixturas entre lo rural y urbano. En poco más de 20 años, la superficie urbanizada se incrementó en un 30% siendo el caso La Plata más crítico frente a Ensenada y Berisso.

Los rasgos del modelo dificultan el acceso al suelo bien localizado y con servicios para amplios estratos de la población, y consolidan procesos de fragmentación y segregación social, degradación ambiental, pérdida de suelo productivo, aumento del valor de la tierra y la vivienda, y desarrollo de iniciativas no reguladas de autogestión de suelo y vivienda.

El capítulo presenta los cambios en la configuración de sectores de crecimiento urbano por extensión en la región durante el siglo XXI y evalúa el modelo resultante desde el concepto de la sostenibilidad.

En el Capítulo 6 “El transporte y la movilidad en la Región Capital”, de Laura Aón y Olga Ravella, se desarrolla un enfoque conceptual integral del transporte y la movilidad. Se expone la importancia de la planificación del desarrollo urbano, asociándolo con la importancia de la Región Capital y el rol fundacional del modelo de ciudad compacta con transporte guiado, en su concepción moderna e higienista primigenia. Se expone la manera en que ha incidido la posterior incorporación del transporte automotor no guiado, en la expansión y discontinuidad de la ocupación residencial y en la imposibilidad actual de desarrollar y sostener un sistema de transporte público, económica y ambientalmente sostenible. El artículo explica el proceso progresivo de desarticulación de las prácticas estatales de planificación, regulación y control del desarrollo urbano y del transporte, en el abandono de la movilidad urbana guiada y su relación al progresivo despliegue de la automovilidad y a la actual crisis de los sistemas automotores públicos. Finalmente, el artículo sintetiza los tres problemas que impiden hoy en día construir una movilidad sostenible: la permanente expansión residencial monofuncional de



baja densidad cada vez más alejada de las centralidades, la ausencia de planificación y desarrollo fuera del casco fundacional, y el manejo privado y monopólico de la planificación del transporte público colectivo automotor.

El Capítulo 7, “La Región Capital en la encrucijada. Un futuro abierto”, de Isabel López y Juan Carlos Etulain, se propuso a modo de cierre una reflexión final que nos lleva a una tendencia de insostenibilidad. Se exponen los niveles de riesgo de inundación por lluvia en la Región Capital y se recuerdan las problemáticas que abordan los capítulos anteriores, a saber: a. crecimiento por expansión, típico de la ciudad difusa, con falta de servicios que contaminan y degradan el suelo, el agua superficial y las napas; b. el uso de una movilidad mayoritariamente centrada en el automóvil; c. 200.000 habitantes que habitan asentamientos informales en hábitats degradados, ignorando cauces y planicies de inundación de diez arroyos; d. desconocimiento del alcance de la urbanización en cada cuenca; e. ausencia de planes directores de drenaje; f. desconocimiento de superficie de suelo necesario para crear espacios de recreación/parques públicos y de infiltración así como una proyección de población abierta a la incertidumbre, lo que lleva a la ignorancia del futuro que nos depara; y, al desarrollo que se desea.

Logo se cierra con una hipótesis de propuesta integral para la Región Capital que centra su estrategia o Modelo Territorial Posible respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Cómo lograr una urbanización más compacta en áreas con mínimo riesgo de inundación? ¿Cómo responder a los valores ambientales del medio natural? ¿Cómo promover la movilidad pública, ofertando la densificación y efectivizando el desarrollo de los hábitats informales? ¿Cómo estudiar los diferentes ámbitos y tratarlos de forma multiescalar? Así se aborda, a modo de ejemplo y como base de un Plan Piloto, la cuenca alta y parte de la media del arroyo del Gato, mostrando en una escala ampliada el o los tratamientos propuestos para la matriz geofísica preexistente. Demostrando cómo en ocasiones se han construido

espacios de artificialidades, obstruyendo y haciendo que la relación medio construido - naturaleza fuese ignorada y alejada del ámbito cotidiano por un modelo higienista que nos resguarda la salud, pero que niega la naturaleza cuando nosotros mismos somos parte de ella. Se da una respuesta a los diferentes grados de riesgo por inundación que necesitamos conocer para construir resiliencia, adaptando el medio construido y/o colaborando con la mitigación de la crisis climática. Se manifiesta la necesidad de actuar ante la contaminación del agua y del suelo por utilización de agroquímicos donde se provee de alimentos frescos.

De esta forma todos los días vamos consolidado, en la práctica, un modelo insostenible y desigual desde lo ecológico, lo social y lo económico. Porque vistos los problemas de vulnerabilidad, riesgo social y ambiental, la gestión debería planificarse redistribuyendo la riqueza y programando el gasto público. No solo permitir la acumulación de riqueza por la explotación del suelo, pasando suelo rural a urbano o aumentando las posibilidades de densificar zonas urbanas con infraestructura solventada por el Estado o generaciones de antiguos vecinos, mientras que los agentes inmobiliarios no han hecho nada como desarrolladores urbanos.

## CAPÍTULO 1

### La Plata Ciudad, observada en clave regional (1881-1957)

Cristina E. Vitalone

*“La ciudad capital para que responda a su desenvolvimiento y a su destino, debe ofrecer fácil acceso a los hombres y a los intereses que está llamada a servir; consultar la higiene que se impone, en primer término, en nombre de la existencia; las conquistas del arte que eleva el sentimiento de lo bueno y de lo bello (y) los adelantos de la industria que agiganta la producción y los transportes” (Rocha 1881, p.24).*

Al asumir el cargo de gobernador el 1º de mayo de 1881, el doctor Dardo Rocha exclamó ante la Asamblea Legislativa: “Buenos Aires acaba de complementar la obra de la nacionalidad argentina, cediendo con el más hermoso desprendimiento, su gran ciudad para Capital definitiva de la República”. Debía concebirse entonces una nueva ciudad para Capital de la Provincia de Buenos Aires, bajo el designio de constituirla en uno de los “mejores modelos de la civilización, de la cultura y de la riqueza nacional” y ejemplo de aquella Argentina moderna y agroexportadora de fines del siglo XIX y primeras décadas de XX (Rocha 1882, 23, 58). En este contexto nació la Ciudad de La Plata, frente al dilema de federalizar la ciudad de Buenos Aires.

Dardo Rocha, tenía la clara visión de dotar a la decapitada Provincia de Buenos Aires con un nuevo centro político y administrativo, pero también científico, académico, cultural y de servicios, de transporte y comunicaciones “con signos de un comercio activo, de una riqueza útil, y de industrias poderosas”. Levantó la nueva ciudad en las tierras altas del partido de La Ensenada, un territorio de la costa occidental

del Río de la Plata con el “único puerto posible que puede mejorarse y completarse con erogaciones compatibles con nuestros recursos y con segura retribución inmediata” (Fernández Leys, 1959, p.455).

La historia de la organización física y funcional del territorio del partido de La Ensenada se retrotrae a 1821, cuando comenzaron a delinearse sus límites, hasta entonces comprendidos en el pago de la Magdalena que se extendía desde el Riachuelo hasta el río Salado. El Camino Real del Sur unía este pueblo con el puerto de una caleta descubierta en 1520 en la costa occidental del Río de la Plata. Otros caminos, también reales, extendían las comunicaciones de estos pagos a diferentes regiones del Alto Perú y Cuyo.

Entre los pocos elementos del paisaje costero occidental, se encontraban varios asentamientos humanos, entre ellos Quilmes, Magdalena y Ensenada, este último nucleado en torno a una defensa militar conocida como Fuerte Barragán que, instalada en 1736 y reconstruida hacia 1800, resguardaba la importancia comercial y estratégica de ese puerto natural.

En 1800 se dispuso oficialmente la fundación de la Villa de Nuestra Señora de las Mercedes y Puerto de la Ensenada, trazada en cuadrícula con una plaza principal excéntrica y próxima a la orilla del Río de la Plata, según lo disponía la legislación indiana para ciudades costeras. En 1821 se creó el partido de La Ensenada con cabecera en el pueblo del mismo nombre; se instaló la autoridad civil e incentivaron las medidas para mejorar el conocido como Camino Blanco que, desde esa villa, empalmaba con el Camino Real del Sud. Todos elementos que en las primeras décadas del siglo XIX, potenciarían las actividades económicas con la construcción de los primeros saladeros.

La atracción comercial del partido de La Ensenada se incrementó con el trazado de la primera línea férrea hasta la ciudad de Buenos Aires, entre 1863 y 1865, y una década más tarde con el traslado de los saladeros de la compañía de Juan y Luis Berisso que, asentados originalmente a orillas del Riachuelo, fueron expulsados por considerárselos focos de irradiación de la epidemia de fiebre amarilla que

asoló la ciudad de Buenos Aires entre 1870 y 1871. Los saladeros San Juan y San Luis y una fábrica de peptona de la misma firma, dieron origen a un Caserío que albergaba a los trabajadores vinculados con el proceso de producción y comercialización del tasajo. Este asentamiento, espontáneo, fue génesis de la ciudad de Berisso.

En ese extenso territorio se encontraba también el tupido bosque de eucaliptus, robles y araucarias que rodeaba la casa principal del establecimiento rural de Don Martín Iraola, propietario de buena parte de las tierras altas del partido de La Ensenada, sometidas a cultivos y explotaciones ganaderas de relativa intensidad y, el pequeño pueblo de Tolosa, fundado 1871 por su familia en homenaje al homónimo español del que era oriunda. En 1872 se construyeron las vías del ferrocarril entre la ciudad de Buenos Aires y los muelles de la costa de La Ensenada, cuando la caleta había retrotraído, significativamente, su espejo de agua al grado de convertirse en parte del Río Santiago por acumulación de sedimentos aluvionales. (Fig.1)

Esas preexistencias fueron conformando una red de interdependencias múltiples, espacio-temporales, socio-culturales, físico-ambientales, económico-productivas, político-jurisdiccionales que, en 1882, serían consideradas ventajas comparativas del territorio del partido de La Ensenada para emplazar la nueva Ciudad Capital de la provincia de Buenos Aires.

Esta decisión estuvo sustentada en condiciones de topografía, geología y salubridad del suelo y en sus capacidades para desarrollar cultivos y obtener agua potable, pero por sobre todo estratégicas por la posibilidad de contar con una rada y puerto de importante calado en el río de la Plata. Geoestratégicas también fueron las decisiones de acercar ese puerto a la planta urbana de la nueva ciudad.

El territorio, también, contenía un extenso frente costero, tierras bajas de bañados y altas en las Lomas de La Ensenada e infraestructuras terrestres y fluviales que facilitarían las comunicaciones con el exterior del país, la Capital de la Nación, el resto de la provincia de Buenos Aires y demás provincias argentinas.



Figura 1. Partido de La Ensenada (1821)

A la luz de ese ideario, el gobernador Dardo Rocha (1881-1884) reunió en un plan todos los procedimientos políticos, jurídicos, técnicos y de gestión pública para concretar el proyecto Ciudad con Puerto más ambicioso del siglo XIX.

La fundación de una nueva capital para la provincia de Buenos Aires concebida como un activo proceso de planificación territorial que consideró los antecedentes y ventajas culturales, económicas, políticas y ambientales de la región donde ubicarla fue gestionada con una particular calidad, eficacia y rapidez, y afirmada a través de la realización de grandes proyectos estratégicos y obras impulsoras del desarrollo.

En abril de 1882 se declaró Municipio Capital al de La Ensenada, reconvertido en Municipio de La Plata. El 16 de setiembre de 1882 se colocó la piedra fundacional del Nuevo Puerto La Plata y el 19 de noviembre del mismo año la correspondiente a la Nueva Ciudad Capital de la provincia de Buenos Aires. (Fig. 2).



Figura 2. Escudo de la Municipalidad de La Plata (1891).  
Paisaje ribereño entre el río de la Plata y río Santiago

## La Plata, ciudad de cara al río

*“Estábamos en lo que se llama Isla de Río Santiago. Es aquello un punto de entrada al puerto, en el que se ha construido un edificio de madera destinado para el alojamiento de viajeros. De aquí, en un improvisado muelle, parten, a cada momento, vaporcitos que van y vienen en 25 minutos, hasta La Plata. ... Sólo por ver este gran Dock vale la pena hacer un viaje a La Plata”* (Palomeque 1888, cit. Barcia, 1982, p.155).



A fines del siglo XIX, el frente fluvial de la Región Capital de la provincia de Buenos Aires concentró una de las bases económicas más importantes del país agro-ganadero y exportador y del poblamiento por afluencia del inmigrante europeo, dotando a la ribera de singulares ambientes con diferentes grados de culturización. Ese frente fluvial se extiende desde la playa La Balandra, en el partido de Berisso, hasta la Punta de Lara, origen de la localidad balnearia del mismo nombre en el de Ensenada. (Fig.3).



*Figura 3. Punta Lara, costa ensenadense*

Punta Lara era un lugar codiciado por sus “limpísimas aguas y arenas finas”; abundante pesca de pejerrey y los servicios de un muelle de atraque para barcos que transportaban mercaderías y pasajeros:

En los días de fiesta llegaban hasta allí centenares de excursionistas que entre los vírgenes montes de talas y ombúes –hoy desaparecidos- pasaban un verdadero día de



fiesta. Hasta había alguna casa de comercio que daba alojamiento, y en algunos casos llegaba a pernoctarse en la estancia de don Federico Walker, próxima a la estación. (Moncaut 1982, p.93)

La franja urbanizada de Punta Lara, se desarrollaría entre la costa del Río de la Plata y el bañado del partido de Ensenada, la Selva Marginal en el paraje conocido como Boca Cerrada y, el Arroyo El Zanjón al sur. Esta selva es un trozo de la zona típica subtropical que desde la provincia de Misiones llega a la ribera del río de la Plata. Es la más austral del mundo y conforma un microclima de características singulares por su fauna y flora de grandes árboles que, como el laurel, el chalchal y el ceibo, entre otros, mantienen la humedad terrestre y atmosférica que favorecen el desarrollo de los vegetales inferiores.

A principios del siglo XX don Francisco Piria, un visionario emprendedor uruguayo, trató sin éxito de convertir Punta Lara en “La Gran Ciudad del Futuro”, balnearia, comercial e industrial. Recién el 12 de abril de 1922 se colocó el primer pilote fundacional del nuevo balneario, con el propósito de fomentar la atracción de comerciantes, vecinos y paseantes hacia el camino ribereño y la playa y, de inversores privados en la construcción de residencias no permanentes, clubes y centros recreativos y hospedajes.

Hasta la construcción del Nuevo Puerto La Plata, en ese frente fluvial existía solamente la “Isla Monte Santiago” un territorio que con la apertura del Canal de Acceso al Gran Dock quedó dividido en la Santiago Oeste y Este. La Monte Santiago, Oeste, bordeada por el río de la Plata, el Arroyo Doña Flora, el río Santiago, es poseedora de suelos feraces por acción aluvional y está parcelada en parte aunque más del 90% de su territorio se encuentra cubierto de monte virgen. La Este o Isla Paulino, que lleva su nombre aproximadamente desde el año 1887, está contenida entre el río de la Plata, el río Santiago y los canales interiores que se encuentran embancados, formando dos islas más pequeñas conocidas como San Martín y Borsani. Sus pri-

meros habitantes fueron los obreros inmigrantes de ese gran emprendimiento, luego se fueron instalando italianos, españoles y uruguayos que se dedicaron al cultivo de hortalizas, frutales y vides. (Fig. 4).



*Figura 4. Isla Santiago - Isla Paulino*

En la Santiago Oeste también se levantaron los edificios de la Armada Argentina entre la última década del siglo XIX y primeras del XX y, en territorio, el Astilleros Río Santiago consolidado desde 1953 con una producción naval diversificada de alto nivel tecnológico. Al igual que en la Santiago Oeste, en la Isla Paulino, un conjunto singular de viviendas aisladas del terreno natural se integra con la densa vegetación autóctona de la reserva natural que actúa como pulmón de la región y amortiguador hídrico de la ciudad de Berisso.

Por el camino costanero destacan importantes enclaves de paisaje, naturales y/o culturales, donde residentes, paseantes y turistas practican diversas actividades vinculadas tanto con el ocio pasivo y creativo, como activo en las extensas playas y en el propio río. En el frente fluvial de Berisso sus ríos y arroyos conforman un delta de características agrestes y su ambiente de monte natural está sembrado con frutales, vides y flores; al que se agregan los propios de la Isla Paulino. Unos y otros ofrecen variadas posibilidades para el disfrute de actividades de playa, la vida en naturaleza, los deportes náuticos y pesca y las islas, en particular, caminatas, avistajes de aves, safaris fotográficos y visitas a los viñedos.

## **La Plata, ciudad interconectada**

*“También hay quienes aseguran –aunque con una sombra de duda- haber visto los chispazos que produce el trole (del tranvía 25) cargado de nostalgias de obreros que van a un frigorífico que ya no es; destellos de un cable inexistente aún envuelto en las nieblas tempranas del camino a Berisso”*

(Pérgolis, 2005, p.67)

Hacia 1854, la llegada del ferrocarril permitió la integración de la ciudad de Buenos Aires, y su puerto, con el interior del territorio provincial y numerosos pueblos aislados. Se expandieron las fronteras, se incrementó la actividad industrial, la producción agrícola (trigo,

lino, cereales) y la ganadera (carnes y lana), y la vinculación con el puerto de Buenos Aires potenció las exportaciones. En ese contexto, el ferrocarril no tardaría en llegar primero al partido de La Ensenada, a sus parajes y poblados y, a partir de 1882, a la Ciudad Capital, tramando el territorio con numerosos cuadros de estación.

Entre 1863 y 1872, la compañía Ferrocarril *Buenos Aires- Puerto Ensenada*, posteriormente adquirida por la empresa Ferrocarril del Sud, construyó la primera red inter-portuaria industrial del país entre las ciudades de Buenos Aires y Ensenada, con el propósito de facilitar el transporte de mercaderías y personas y mantener el control de las costas bonaerenses. El ramal tuvo su origen en la Estación Central de la ciudad de Buenos Aires, y en su trayecto se habilitaron las estaciones Pereyra (1872), en el lindante partido de Berazategui; Punta Lara (1872) y la primitiva de Ensenada, ubicada junto al Fuerte Barragán. Desde esta última, en el año 1882, la compañía Ferrocarril del Oeste extendió el ramal hasta el pueblo de Tolosa, cuyo cuadro de estación, talleres y galpones, operaron de alojamiento provisorio de los trabajadores y de materiales en los primeros años de construcción de la nueva capital.

Un año más tarde, en 1883, se unieron los complejos ferroviarios de Tolosa y la estación Pereyra, surgiendo en ese trayecto (desde Buenos Aires hacia la ciudad de La Plata) las estaciones de sus núcleos urbanos intermedios: Villa Elisa (1884), Ringuelet (1886), Gonnet (1889) y City Bell (1914). Esta conexión permitió el ingreso de pasajeros directamente a la Ciudad de La Plata, mientras que el tramo existente entre Pereyra y Ensenada trasladó gran cantidad de usuarios a la ciudad balnearia de Punta Lara hasta su clausura en 1973.

La conexión intra e interregional por vías del ferrocarril, continúa en el año 1883 con la inauguración de un ramal cuyo objetivo central fue vincular la ciudad capital con la localidad de Brandsen (antigua Ferrari). En origen se construyeron las estaciones intermedias de José Melchor Romero (1884), Abasto (1886) y José Hernández (1888). En el mismo año de inauguración de la Estación Central “19 de Noviem-

bre” de La Plata en 1887, la extensión de un ramal vinculó el Pueblo de Tolosa y la ciudad de Magdalena, con las estaciones Rufino Elizalde (1887) y, en la primera década del XX, las de Arana (1914) e Ignacio Correas (1914), y las de carga y/o apeaderos La Plata (1900), antigua Hipódromo en el Bosque y Circunvalación (1910), en el borde medio sureste del trazado de la ciudad.

Un año antes de finalizar las obras de Puerto La Plata se extendieron las vías del ferrocarril desde la primitiva estación ubicada en cercanías al Fuerte Barragán hasta una nueva en la traza urbana de Ensenada (1889) y, veinte años más tarde se construyen las estaciones portuarias Dock Central (1910) y Río Santiago (1911). Ese ramal se desarrollaba desde la estación central de la Ciudad de La Plata, atravesaba el Bosque hasta alcanzar Puerto La Plata con la intención de fortalecer su intercomunicación con el puerto de Buenos Aires.

En la primera década del siglo XX, se sucede la construcción de líneas férreas de trocha angosta que vincularían tres puertos importantes La Plata, Buenos Aires y Rosario con los territorios rurales de la pampa bonaerense. En 1904, el ramal que desde Puerto La Plata conectaba con la localidad de González Catán del Partido de la Matanza, dio origen en la región a estaciones al servicio de las actividades rurales Esquina Negra y Buchanan. En 1907, la honorable Legislatura de la provincia de Buenos Aires autorizó la construcción de una red ferroviaria que uniría la región desde Puerto La Plata hacia el noroeste con la ciudad de Avellaneda, al sur con Olavarría y al este con Mira Pampa, límite con la provincia de La Pampa.

El cuadro de estación más importante de este último recorrido, conocido como Meridiano V, se ubicó en la gran avenida de circunvalación sureste de la traza urbana de la ciudad capital, a pocas cuadras de la estación intermedia Circunvalación, y con sus edificios, galpones, depósitos y viviendas para el personal, generó un particular entorno comercial y de servicios a la población. (Fig.5).



*Figura 5. Estación Meridiano V*

En el trayecto hacia el sureste de la Región Capital las paradas o apeaderos intermedios, Gobernador García (1912), Gobernador Eduardo Arana (1914), Ingeniero Villanueva, Lisandro Olmos (1911), Adolfo Fermín Orma y estación Ángel Etcheverry (1911) establecerían una unívoca relación entre las actividades de sus cuadros y las urbanas que las contenían. También el ramal provincial de trocha angosta inaugurado en 1926 entre La Plata y Avellaneda, dio origen a otras estaciones y apeaderos y dotó de esa infraestructura a pueblos y barrios de la región como Gambier (1926), Joaquín Gorina (1923-1926) y Arturo Seguí (1926).

Cuadros de Estación, con sus arquitecturas ferroviarias, sus infraestructuras y equipamientos; apeaderos y paradores, con instalaciones menores de andenes que permitían el acceso de pasajeros, o la carga y descarga de materiales y equipos, irrumpieron en el paisaje rural y urbano de la región modificando la configuración física, espacial y funcional de sus áreas de influencia. (Fig.6).



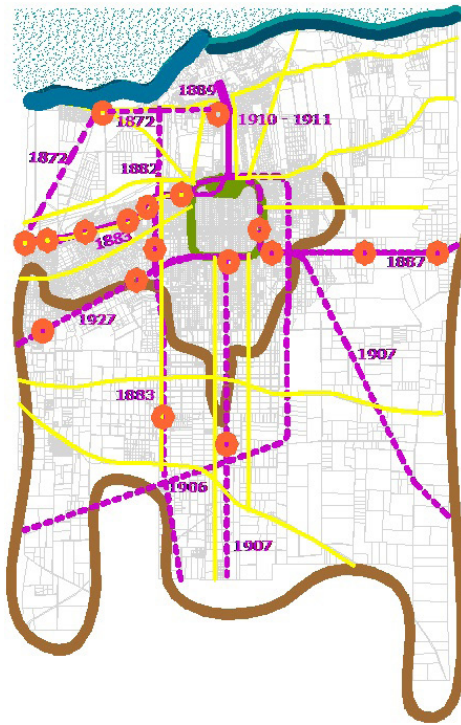
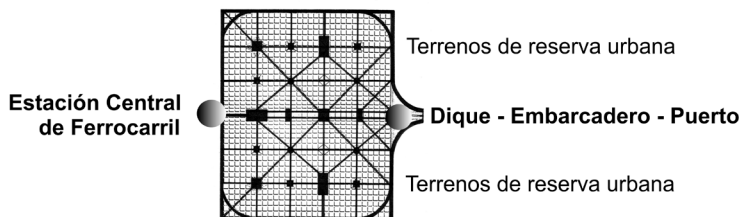


Figura 6. Trazados ferroviarios y Cuadros de Estación.  
Fuente gráfica: Vitalone et al. (2015)

## La Plata, ciudad con Puerto

*“El elemento más importante de la composición de la traza urbana de La Plata es...su eje monumental...Dicho eje está cargado con varios simbolismos que se superponen. Concentra los centros de poder...Los poderes espirituales...y temporales. El simbolismo más fuerte de este eje debe buscarse, sin embargo en sus prolongaciones fuera de los límites de la ciudad: al noreste hacia el puerto y al sudoeste al interior del país (Garnier, 1989, p.49).*

El ordenamiento físico, funcional y ambiental de la Ciudad de La Plata y su ejido, dividido en solares, quintas y chacras, alcanzó un alto valor de integración regional al extender el elemento más paradigmático del trazado urbano hasta el frente fluvial de la región. En un plano antecedente del plano fundacional, conocido como primitivo, se observa un dique de cabotaje al pie de la ciudad en la intersección del Camino Real del Sud y un eje urbano - portuario que se interna en su planta cuadrada y concluye en una plataforma de transporte ferroviario proyectada en el límite sudoeste del boulevard de circunvalación. (Fig.7).



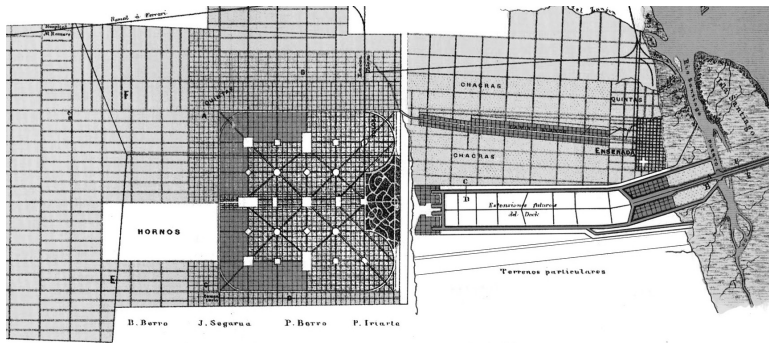
*Figura 7. Esquema del Plano Primitivo, 19 de mayo 1882.  
Fuente gráfica: AHG-MISP-PBA.*

Ese anteproyecto que comprendía la superficie de una legua considerando la parte trazada al pie de las lomas, reservada para el ensanche de la ciudad, no incorporaba el Bosque de eucaliptus del casco de la estancia de Martín Iraola, expropiada para construir la Ciudad con Puerto. A partir de entonces el Departamento de Ingenieros aceleró el proceso de ajuste del material producido para presentar el plano definitivo de la Nueva Ciudad La Plata que fue aprobado por decreto el 5 de junio de 1882.

El trazado definitivo incorporó el Bosque del casco de la expropiada estancia de Martín Iraola que, por el mismo decreto, quedó exceptuado de división y subdivisión para convertirlo en un paseo



público y, en el extremo sudoeste de su Eje Monumental, abandonó la ubicación de la estación terminal del ferrocarril. Un Arco, erigido en 1884 en el encuentro del ex Camino Real (Avenida 1) y la Avenida del Puerto (52) se convertiría en la puerta ‘va y viene’ del tránsito terrestre y fluvial entre la ciudad y el río, y viceversa, mediado por el Paseo del Bosque. (Fig. 8).



*Figura 8. La traza de las trazas: Ciudad-Ejido-Puerto  
Fuente gráfica: Coni (1885).*

El plano editado en 1885 por el médico higienista, estadígrafo y demógrafo Emilio Ramón Coni en su conocida *Reseña Estadística y Descriptiva* y presentado, junto a otros, en la Exposición Internacional de París de 1889, reúne en una única expresión gráfica los proyectos de tres trazas: Ciudad, Ejido y Puerto.

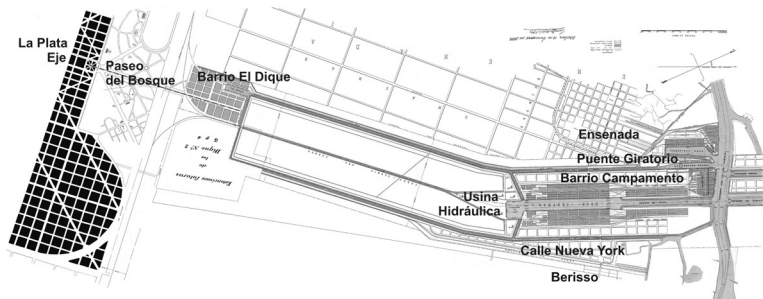
De acuerdo con las instrucciones recibidas, el Departamento de Ingenieros debía estudiar el plano fundacional teniendo en cuenta “todas las necesidades de belleza, comodidad e higiene”, pero en el contexto del territorio del partido de La Ensenada para comprender los poblados, los caminos y las vías férreas preexistentes. Por ello, tradujo en su gráfica superficies para la construcción de un nuevo puerto, científicamente organizado; la radicación de almacenes, depósitos e industrias; el sistema ferroviario de comunicación con la ciudad de

Buenos Aires, la provincia y el resto del país; los accesos carreteros y de enlace por el camino Blanco entre la Ciudad Capital, el núcleo urbano de Ensenada y el incipiente de Berisso.

Definió, asimismo, el que podríamos llamar primer cordón de usos rurales intensivos para el abastecimiento a la población y, ubicó los servicios molestos e insalubres como el cementerio, el hospital regional y los hornos de ladrillos, lejos de la planta urbana de acuerdo con los principios de las teorías progresistas en su variante higienista.

Desde su concepción, el trazado urbano de La Plata reforzaría los vínculos físicos, funcionales y ambientales con su entorno inmediato, introduciendo: corredores diagonales y avenidas como recursos de una eficaz movilidad interna, de aproximación centro y áreas productivas y del ordenamiento racional de la expansión urbana; un generoso sistema de espacios verdes públicos de calles, avenidas y plazas arboladas, parques y bosque, y obras de saneamiento que postulaban los principios de la higiene y estética urbanas y la respetuosa inserción de la ciudad en el territorio.

Fortalecerían el carácter emblemático de la Nueva Ciudad Capital los edificios representativos de la seguridad, el gobierno provincial, la cultura, el poder local y el culto, en disposición jerárquica y ritmada a lo largo de un doble eje de simetría axial (el Eje Monumental) y los propios de la educación, la justicia y las finanzas, en ejes secundarios. Con la traza del puerto el paradigmático Eje Monumental alcanzó un alto valor de integración regional al sumar una Usina Hidráulica, el edificio referente de la innovación tecnológica de generación de energía, para continuar por el Gran Dock hasta el frente fluvial de la región. El Puerto La Plata, fue también impulsor absoluto de las organizaciones físicas, funcionales, paisajísticas y ambientales de áreas singulares en territorio de islas, y en las ciudades que lo contienen. (Fig. 9).



*Figura 9. Puerto La Plata (1886)  
Fuente gráfica: AHG-MISP-PBA*

El proyecto de obras del puerto contempló un conjunto de intervenciones que acercarían el río a la nueva capital. Como Puertas del Plata se dragó un Antepuerto o Canal Exterior en el lecho del Río de la Plata, por entonces de significativa profundidad natural, y un Canal de Acceso que, como hemos señalado, produjo la división de la Isla Monte Santiago. Desde el Canal de Acceso, la apertura de un Gran Dock, acompañado por dos canales laterales, Oeste y Este, fue consolidando en su entorno nuevas áreas urbanas y arterias concentradoras de usos comerciales y actividades de servicio a las propiamente portuarias y a la población en general.

El Gran Dock atravesó el bañado para alimentar sus grúas con la energía generada por la Usina Hidráulica y continuó por el eje del área reservada a la ampliación de Puerto La Plata para concluir en un tercer canal que, al pie de las barrancas del Bosque, daría acceso a cuatro diques de cabotaje. Solamente se construyó uno que dio origen al Barrio El Dique, porque:

Cuando se han recorrido unos 3 kilómetros, se ven los mástiles de los buques que parecen surgir en medio de praderas... a medida que continúa la marcha, se advierte que estos barcos a vela y estas gabarras están anclados en el Dique. (Theodore Child, 1890, cit. Barcia, 1982, p.182). (Fig. 10).



*Figura 10.  
Usina Hidráulica  
Gran Dock  
El Dique*

El Canal Oeste encuentra en su recorrido por Ensenada al Barrio Campamento, un conjunto de viviendas construido para los trabajadores de la destilería de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1925), orgullo también de la calle Río de Janeiro de Berisso, que “se enchufa en La Plata. Por ella corre un tranvía verde, semejante a una chinche verde escapada del Bosque (hasta) el abombamiento de la Destilería de Petróleo, la de los tanques plateados y chocolates” (Méndez 1950, p.65). (Fig.11).



*Figura 11. Canal Oeste, Ensenada*



*Canal Este, Berisso*

Al este del Gran Dock, el área urbano-portuaria del Barrio Calle Nueva York sitio de residencia de los obreros inmigrantes y nativos que, a principios del XX, eran atraídos por las posibilidades laborales que les ofrecían el puerto y las industrias frigoríficas que se instalaban en su jurisdicción. Calle de hoteles, conventillos, comercios y bares frecuentados diariamente por los trabajadores de dos grandes fábricas congeladoras de carne la Compañía Swift de La Plata S.A.

(1907) y la Sociedad Anónima Frigorífica Armour (1915). Calle bautizada Nueva York, porque las calles de Berisso:

tienen alma internacional...Sus nombres no tienen fronteras: Montevideo, Río de Janeiro, Nueva York, rutas de la tierra, del mar y del espacio...La calle Nueva York, con sus altoparlantes anunciadores y sus negocios de letreros extraños, evoca una pequeña Babel moderna, donde la nota criolla se uniforma en el vigilante de la esquina y la nota exótica se acumula en la barba plácida del vendedor de semillas de girasol. (Méndez 1950, p.71). (Fig. 12).



*Figura 12. Calle Nueva York de Berisso*

Al oeste del Gran Dock la Calle Ortiz de Rosas, donde en sus:

bares cosmopolitas...flota siempre el olor ocre de una canción marinera. Canción de todos los puertos, dolorida y alcoholizada, que termina en sueño de sobremesa. Cuando la noche enciende sus margaritas de plata y en la Petrolera hay surtidores de luz, y el Mercado Viejo



se encoge en el recodo de su existencia, en las aguas del puerto los barcos se acunan con reflejos de cielo. (Méndez, 1950, p.80). (Fig.13).



Figura 13. Calle Ortiz de Rosas, Ensenada

## La Plata, ciudad y región de la producción y el trabajo

*Una Ciudad “que al descubrirse desde lejos no sólo se distinguen las altas y bellas construcciones de lujo, sino también las elevadas chimeneas de las usinas y las vastas edificaciones comerciales; y que llame más la atención el tráfico ruidoso y continuo, los numerosos transeúntes preocupados y presurosos que difunden el movimiento y la vida”*

(Rocha, 1882, p.88)

El emplazamiento estratégico del ejido de la nueva capital, no solamente resolvería cuestiones de accesibilidad, saneamiento y crecimiento, sino también de desarrollo con la previsión de áreas destinadas a la producción industrial portuaria; rural intensiva de abastecimiento a la población y urbano-ambiental de espacios verdes

y libres públicos destinados al ocio pasivo y recreativo. Unos y otros, se constituirían en territorios de interfases entre los propiamente urbanos de la ciudad capital y de otras centralidades con importantes implicancias en el desarrollo de la región.

La interfase industrial-portuaria es, históricamente, la más significativa del territorio regional. Está constituida por la concentración de grandes, medianas y pequeñas industrias en y en torno al enclave portuario, relacionadas con sus actividades desde principios del siglo XX. Cuando en 1925 se instaló la destilería-refinería de petróleo, el área reservada para la ampliación de Puerto La Plata se re-identificó en industrial con la localización de plantas de tratamiento de petróleo crudo procedente de la provincia de Chubut. La instalación de esa planta considerada la mayor concentración petroquímica del país, produjo un decisivo cambio de perfil en el paisaje urbano-portuario de las ciudades que lo contienen. (Fig.14).

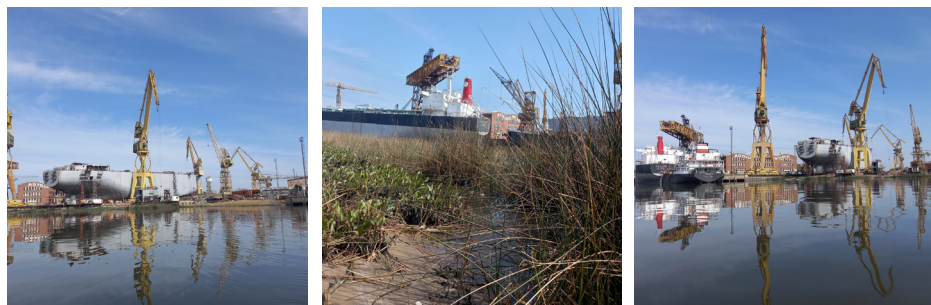


*Figura 14. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)*

Entre islas, vegetación, canales y arroyos, sobre la margen izquierda del río Santiago destaca el Astillero Río Santiago en el año 1940. Esta obra de gran envergadura, implicó el relleno del terreno con material excedente del dragado del lecho de río que permitió, a la vez, llevar su profundidad de 27 pies para permitir el acceso de buques de



mayor calado; la construcción de muelles, gradas, varaderos y galerías subterráneas para tuberías y líneas eléctricas; galpones, depósitos, escuela de oficios y demás edificios propios. (Fig.15).



*Fig. 15. Astillero Río Santiago*

En la interfase rural intensiva, destacan las de las Islas Santiago Oeste y Este, conocida como Paulino, donde a fines del siglo XIX se instalaron inmigrantes italianos, españoles, portugueses y polacos, entre otras veinte colectividades, que al introducir la “*Vitis labrusca*” o “vid americana” cultivada por el sistema de parras adaptado a las condiciones locales, dieron origen a la producción del llamado “vino de la costa” y a otros cultivos frutícolas.

La mano de obra inmigrante, desarrolló también la mayor concentración productiva flori y fruti-hortícola en tierras de quintas y chacras, al sudeste y sudoeste del territorio ejidal de la nueva capital al servicio de la población regional. La producción extensiva, agricultura y ganadería, se desarrollaría por fuera de este espacio ejidal. Esta estructura flori y fruti-hortícola se consolidó a mediados del siglo XX, en parte promovida por el Estado y sus políticas oficiales de colonización y de expropiación de grandes extensiones de territorio. En ese proceso surgieron, entre otros, núcleos gregarios como Colonia Urquiza, cuya producción principal está vinculada con la floricultura, originalmente en manos de la comunidad japonesa y de produc-

tores hortícolas establecidos en parte de la expropiada estancia de la familia Pereyra Iraola, entre 1948 y 1949.

La interfase urbano-ambiental, continente de diferentes tipologías de áreas verdes de influencia estabilizadora sobre el clima, la flora, la fauna y el suelo de la región, es producto de políticas que entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX, contemplaron su importancia para satisfacer las exigencias higiénicas, recreativas y educativas de la comunidad regional y extra regional.

Los bañados de Ensenada y el Maldonado, anegados durante períodos prolongados, forman parte de la planicie de inundación costera y, a la vez, del área de influencia estuárico – marina, que insume o distribuye las aguas provenientes del continente, previo derrame en el Río de la Plata. Hacia el casco de la Ciudad de La Plata, esos bañados ocupan áreas cóncavas relativamente pequeñas en las cercanías del arroyo El Pescado que, anegadas en forma casi permanente, se hallan cubiertas en gran parte por vegetación higrófila.

Entre los ámbitos que favorecen y estimulan los contactos sociales, el desarrollo del individuo y los diversificados requerimientos recreativos se encuentran los parques Martín Rodríguez, próximo al Barrio El Dique y en el trayecto vial y ferroviario La Plata-Buenos Aires, la República de los Niños y el Pereyra Iraola, este último considerado como entidad única de la región por su tamaño, radio de influencia, calidad de sus accidentes naturales, zonas de bosques, lagos, cursos de agua, campos abiertos y zonas costeras, donde se encuentra la citada Selva Marginal, el relicto más austral de la llamada en galería que bordea los ríos Paraná y Uruguay.

## **La Plata, visiones regionalistas en el siglo XX**

Los párrafos precedentes tratan, en breve síntesis, el proceso de estructuración territorial de La Plata como Ciudad Región, rescatando del olvido el valor comarcal del elemento más destacado de composición de su trazado fundacional en íntima relación de continuidad con la traza de un puerto artificial y la consolidación de áreas urba-

nas, rurales, portuarias y urbano portuarias de intensa producción y trabajo. Esta valoración fue objeto de algunos, pocos, planes de ordenamiento territorial que aún antes de la división del partido de La Plata, en 1957, fueron disociando progresivamente la lectura unívoca de los elementos constitutivos del común sistema físico, funcional y ambiental identitario de una Ciudad con Puerto.

En 1949, un reglamento que regulaba la edificación de los núcleos urbanos del partido de La Plata reconoció, por primera vez, el carácter histórico del trazado de la Ciudad Capital promoviendo su conservación “en la forma que lo inspiró el fundador, el doctor Dardo Rocha y lo proyectó su creador, el Ingeniero Pedro Benoit”. El decreto fundamentaba tal decisión en el carácter histórico del trazado pero restringido al casco fundacional, inscripto entre avenidas de circunvalación, si bien por entonces aún pervivía la legibilidad regional de un sistema de espacios construidos, libres, productivos y de movilidad que, asociados al Paseo de Bosque, se extendía por los canales del puerto hasta el frente fluvial de la región (MLP 1949).

A escala regional, ese reglamento clasificó el territorio en zonas residenciales, balnearias e industriales, esta últimas con la finalidad de instalar establecimientos en el marco de un modelo económico de sustitución de importaciones. Las zonas industriales, cinco, comprometían sectores ambientalmente sensibles del partido de La Plata: una en el sector sureste, al Arroyo El Pescado, designada eminentemente industrial para todo tipo de industrias; dos próximas a los arroyos El Zanjón-El Gato, Canal Villa Elisa-Arroyo Rodríguez y dos aledañas al Gran Dock y a los canales Este y Oeste de Puerto La Plata para industrias especializadas ubicadas según grados de tolerancia, incomodidad, insalubridad y/o peligrosidad para personas y bienes (MLP 1949). (Fig.16).

El 3 de abril de 1957, el partido de La Plata se desagregó con la creación de los autónomos de Berisso y Ensenada. Fue entonces cuando el gobierno del Municipio de La Plata inició el proceso político, técnico y legal para promover la formulación de un “Plan Regulador del Desarrollo Urbano y Rural” que, declarado de utilidad pública en



Figura 16. Zonificación de la región (1949)  
Fuente gráfica: Vitalone et al. (2018, p.44)

1958, procuraría establecer una acción conjunta con los Municipios de Ensenada y Berisso sobre el territorio de la región.

No cabía duda alguna, en términos de identidad regional los partidos de La Plata, Ensenada y Berisso, aun disociados, constituían ‘un complejo orgánico entre sí’; formaban parte de una unidad que el equipo técnico del plan contempló, pese a la ausencia en su concepción del Municipio de Berisso que, por entonces, estaba trabajando en su propio Plan Regulador del Desarrollo.

Bajo ese ideario encontramos la visión regionalista del Plan Regulador Conjunto de La Plata y Ensenada, y del partido de Berisso, ambos del año 1961. A la valorización de la identidad territorial, el primero sumó “la conservación del carácter unitivo del hábitat, evitando la segregación, es decir la creación de zonas de carácter netamente

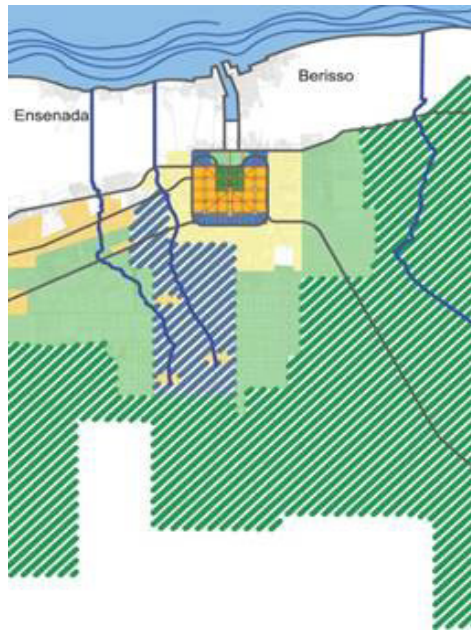


Figura 17. Zonificación del Partido de La Plata (1961)  
 Fuente gráfica: Vitalone et al. (2018, p.64)

diferenciados entre los diversos sectores sociales”; la conformación de una red circulatoria vial y ferroviaria fluida; la limitación de los desbordes en las plantas urbanas y en las concentraciones vecinales para evitar el crecimiento por expansión sobre áreas productivas y el ordenamiento del territorio que le “otorgue estructura al complejo, como un todo indivisible” (MLP, 1961).

Entre las grandes áreas del complejo regional definidas por ese plan, se destacaba la zona destinada a la localización del esparcimiento que, aparte de cumplir este fin para la región, asumía ese carácter a escala del área metropolitana. La zona, conformada en su mayor parte por el frente fluvial del partido de Ensenada continuaba en su límite norte en el Parque Pereyra Iraola agregando un factor positivo a la integración de ambas. (Fig. 17).

El Plan también centró la atención en algunos lineamientos para el tratamiento de las áreas urbanas de las ciudades de Ensenada y La Plata, particularizadas por zonas de densidad de población variable; de las suburbanas a los núcleos periféricos de La Plata como las residenciales de Gonnet, City Bell, Villa Elisa, Ringuelet y Punta Lara, en el partido de Ensenada; las semirrurales y las rurales o el conjunto de actividades fuera de las áreas estrictamente urbanas que, junto a la de esparcimiento, le conferirían al complejo regional, total, incluido el Partido de Berisso, una estructura precisa que “nace de las interrelaciones armónicas de todas estas actividades”.

Completaban la organización del territorio regional dos zonas industriales, una en el partido de La Plata, otra en Ensenada, con la finalidad de alentar y fomentar industrias de jerarquía técnica abastecedoras de piezas complementarias de otras industrias, diferenciadas según el tipo de radicación industrial, localizadas en perfecto acuerdo con las necesidades de servicios de la propia industria, con sectores específicamente destinados a parques industriales y a localizaciones abiertas.

La visión regionalista que le servía de base al Plan Regulador Conjunto de La Plata y Ensenada, sostenía la necesidad de coordinar planeamiento local con el de los partidos vecinos. A la manera de Álvarez Mora (2004) para un plan concebido hace más de seis décadas la ciudad por sí quedaba pequeña como objeto exclusivo de la planificación, había que re-identificarla con el territorio construido, con aquellos productivos y ambientalmente amenazados por dinámicas urbanas o empujados por los novedosos procesos de ocupación y explotación del suelo industrial de un nuevo modelo económico por sustitución de importaciones.

## La Plata, Ciudad y Región, aquí y ahora

*“Se difunden proverbios como “pensar global y actuar localmente”, pero en el predominio de las palabras sobre las acciones, de la propaganda sobre lo poco realizado no dejan resolver problemas detectados con escala regional*

(Álvarez Mora. 2004, p.77)

Hasta mediados del siglo XX, el fuerte arraigo portuario y el acontecer político económico compartido abonaron en la comunidad regional el sentido de pertenencia a un territorio integrado. A partir de 1957, la división político-administrativa del territorio en los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, el cierre de los frigoríficos y décadas de decadencia de Puerto La Plata fueron reflejándose en la fragmentación de la percepción unitiva de la región. Claramente puede decirse que, desde entonces, se diluyó en el imaginario colectivo la aptitud geo simbólica de los referentes urbano-portuarios como partes de un sistema que completaba el Eje Monumental del trazado de la ciudad hasta el río de la Plata.

Progresivamente, ese conjunto de referencias fue presentando la dificultad de ser leído, interpretado y valorizado como parte de las estrategias que dieron origen a la creación de la Nueva Capital de la provincia de Buenos Aires. A esta debilidad suman las derivadas de la propia desvalorización de los recursos ambientales, urbanísticos, paisajísticos y arquitectónicos que dieron respuesta a las demandas productivas, sociales y tecnológicas que aún perviven en una región carente, por décadas, de una planificación integrada.

Si con Precedo Ledo (1996, p.5), acordamos en la década de 1990 que el alcance de objetivos de integración y equilibrio territorial implica la complementación de las ventajas comparativas de ciudades grandes, medias y pequeñas y la optimización y racionalización de sus recursos naturales y culturales; con Gilberto Giménez (1999)

coincidimos en la necesidad, por sobre todo, de articular acciones que permitan recuperar la legibilidad de:

Un territorio tatuado por la historia, soporte de la memoria colectiva, espacio de inscripción del pasado de sus habitantes y, resumen de elementos, antropizados o no, que como verdaderos geo-símbolos nos remiten a los más variados significados. (Giménez, 1999, p.10)

Bajo estas ópticas la región puede ser, nuevamente, observada como un espacio de inscripción y, a la vez, de distribución de la cultura y poseedora de un gran potencial para re-integrar y re-identificar territorios urbanos, rurales y portuarios, y re-establecer armónicas relaciones físico-ambientales, económico-productivas y político-institucionales para proyectarse con identidad propia en escenarios futuros.

## Referencias bibliográficas

- AHG-MISP-PBA. Archivo Histórico de Geodesia. En Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires
- Álvarez Mora, A. y Valverde Díaz de León. F. (coords.) (2004). *Ciudad, Territorio y Patrimonio*. México: Universidad Iberoamericana Puebla-Universidad de Valladolid.
- Barcia, P.L. (comp.) (1982). *La Plata vista por los viajeros 1882-1912*. La Plata: Ediciones del '80 y Librería Juvenilia
- Coni, E.R., (director) (1885). *Reseña Estadística y Descriptiva de La Plata Capital de la Provincia de Buenos Aires*. Ministerio de Gobierno. Oficina de Estadística General. Buenos Aires: Establecimiento Tipográfico de la República. Especial para Obras.
- Fernández Leys, A. (1959). "Dardo Rocha y la Fundación de La Plata". *Revista de Educación Nueva Serie*. Año IV (11-12), 448-457.
- Garnier, A. (1989). *Le Carré Rompu*. Genève (Suisse): Editions Archigraphie.



- Giménez, G. (1999). “Materiales para una teoría de las identidades sociales”. En *Actas del Seminario Experiencias de Identidad en la Gestión Cultural Contemporánea*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación.
- Méndez, D.B. (1950). *Viñetas Platenses*. La Plata: Editorial Gil Leiva.
- Moncaut, C. A. (1982). *Crónicas de un siglo (1882-1982)*. La Plata: Municipalidad de La Plata.
- Municipalidad de La Plata (MLP) (1949). Ordenanza Reglamentaria de la Edificación en el Partido de La Plata, N° 1943, 11 de octubre de 1949.
- (1961). Plan Regulador Conjunto de los Partidos de La Plata y Ensenada. Decreto - Ordenanza N° 2932/62. La Plata: División Impresiones y Publicaciones Municipalidad de La Plata.
- Pérgolis, J. C. (2005). *Ciudad Express. Arquitectura, literatura, ciudad*. Buenos Aires: Editorial Nobuko.
- Precedo Ledo, A. (1996). “Un modelo de planificación estratégica territorial integrada”. En *Actas del Seminario Planificación estratégica urbana y territorial*. La Plata: Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales.
- Rocha, D. (1881) (1882). “Mensajes a la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires”. En *Profesionales que intervinieron en la fundación de La Plata*. Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires 1935. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales.
- Vitalone, C.E. (2015). *Región Capital de la Provincia de Buenos Aires. Una aproximación a la identificación de Paisajes Urbanos Históricos*. Programa 2002-1999 Planificación y Gestión Estratégica Urbana y Territorial. Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Equipo de trabajo: Vitalone, C. E., M.M Aversa, T. Salomone, N. Bertone. Colaboradores: M. Novoa Farkas, R. Delage.
- (2018). *Antecedentes de Instrumentos de planificación y gestión territorial del Municipio de La Plata (1882-2010)*. Libro digital,

PDF. Equipo de trabajo: Vitalone, Cristina E.; Graciela Zivano, Raúl Pane. Apoyo técnico Talía Salomone. Buenos Aires: Dirección Nacional de Preinversión Municipal.

# Avances, retrocesos y desafíos de los sectores industriales y de servicios en la Región Capital

*Héctor Luis Adriani y Sandra Valeria Ursino*

### Introducción

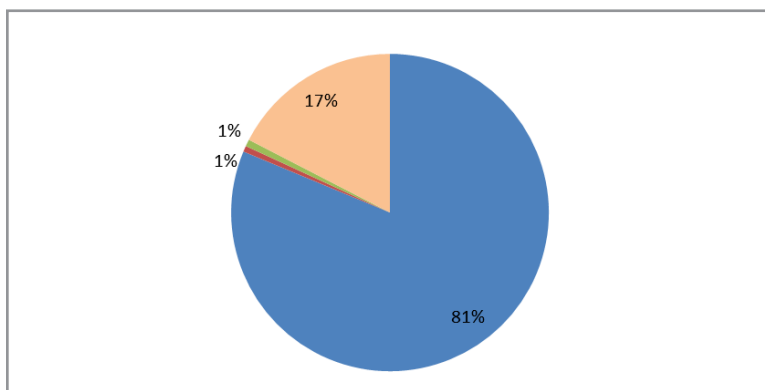
La Región Capital tiene como principales características la diversidad de las economías de los tres municipios que la componen, Berisso, Ensenada y La Plata, y la articulación funcional del aglomerado urbano denominado Gran La Plata. Se destacan las actividades terciarias, fundamentalmente en la ciudad de La Plata dado su carácter de capital de la Provincia de Buenos Aires, sede de la Universidad Nacional y de numerosas entidades empresariales y financieras, y un sector industrial diversificado en el que sobresalen las industrias metalme-cánicas, petroleras y petroquímicas emplazadas en el sector portuario de Berisso y Ensenada. La Plata, por su parte, cuenta también con uno de los cinturones hortícolas más importantes del país.

Este capítulo analiza las actividades industriales y de servicios, para lo cual se tiene en cuenta cómo es la composición, las transformaciones históricas y espaciales de cada uno de ellos y se presentan ejemplos a los fines de ilustrar la heterogeneidad de cada sector. La información analizada se obtuvo de diferentes fuentes: datos estadísticos, informes técnicos y de investigación, bibliografía especializada, entrevistas a informantes calificados y trabajo de campo, entre otras.

## La estructura ocupacional de la Región Capital: primacía de los servicios

La Región Capital ha sido testigo de cambios muy importantes en el último medio siglo. Tomando como ejemplo la distribución de la población ocupada en los sectores económicos del aglomerado urbano registrada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), en 1974, año culminante de la etapa de sustitución de importaciones, los servicios y la administración pública reunían el 42 % de los ocupados, la industria manufacturera abarcaba el 18,8 % y el comercio el 12,6 %. Según la información correspondiente al último trimestre del 2019, el 67,3 % de la población ocupada se dedicaba a los servicios (la administración pública por si sola representaba el 14,6 %), el comercio reunía el 15,3 %, la construcción el 10,3 % y la industria el 7,1 %; las actividades primarias el 0,6 % y otras ramas y actividades el 0,7 %. El siguiente gráfico muestra esta distribución según la clásica división en sectores primario, secundario y terciario.

**Figura 1. Participación porcentual de los sectores económicos en la estructura ocupacional de la Región Capital**



*Distribución sectorial: primario 1%, secundario (industria y construcción) 17%, terciario (servicios y comercio) 81%, otros 1%.*

*Elaboración propia en base a EPH IV trimestre 2019, INDEC*

Estos datos reflejan el proceso de aguda transformación socioeconómica acontecido en las últimas décadas, que en la industria implicó el cierre de establecimientos, la reestructuración de empresas y el estancamiento del sector en su participación respecto al total de ocupados de la región, mientras crecía el sector terciario a través de la diversificación y expansión de los servicios financieros y empresariales.

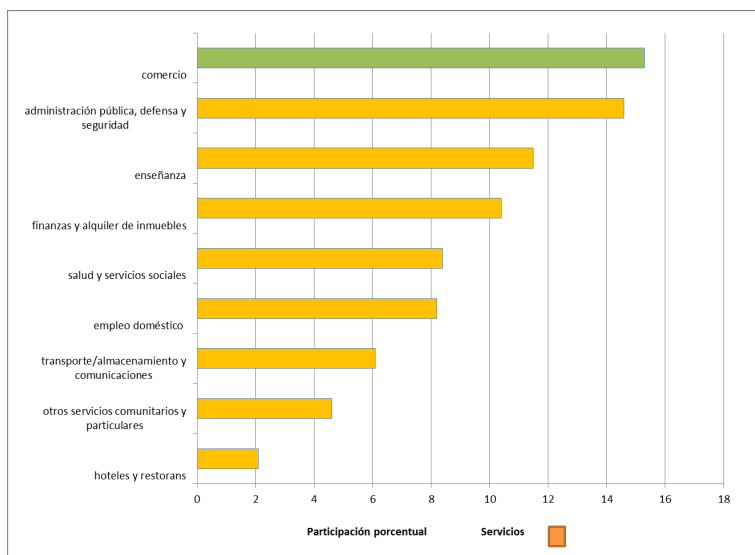
La explicación de estos procesos no se puede limitar al reconocimiento de dinámicas propias de la Región Capital. En razón de que los actores con mayor incidencia son de escala nacional es necesario contextualizar la situación local en las transformaciones socioeconómicas nacionales, particularmente en los períodos en los que las políticas neoliberales se desplegaron con mayor intensidad en su territorio.

Refriéndonos específicamente a los servicios, los mismos constituyen en la Región Capital un conjunto heterogéneo ya que además de las distintas actividades que lo componen, presentan una gran diversidad de actores que las llevan a cabo, desde trabajadores autónomos hasta instituciones públicas y grandes empresas, incluso transnacionales. Teniendo en cuenta las actividades que forman parte de los servicios, la siguiente figura muestra la participación porcentual de cada una de ellas en el conjunto del sector terciario. (Fig. 2).

Como puede observarse, el comercio es la actividad que emplea mayor cantidad de trabajadores del sector terciario. Le sigue la administración pública, actividad que se destaca en La Plata por su rol de capital provincial: con 56.000 ocupados según el último registro de 2019, es el aglomerado urbano con mayor número de empleados administrativos del país. Junto a las otras dos actividades que le siguen, la enseñanza y las finanzas, da cuenta de casi cuatro de cada diez puestos de trabajo en la Región Capital.

Teniendo en cuenta las categorías ocupacionales, la Figura 3 muestra el predominio porcentual de los asalariados en todas las ramas de los servicios, principalmente en la administración pública, el servicio doméstico, los hoteles y restaurantes, la enseñanza y las actividades relacionadas al transporte.

**Figura 2. Participación porcentual de los servicios entre las actividades terciarias en el aglomerado de la Región Capital**



*Fuente: elaboración propia en base a EPH INDEC IV trimestre 2019*

**Figura 3. Estructura ocupacional de las principales ramas del sector servicios en la Región Capital**

	Hoteles y Restaurantes	Transporte Almacenamiento y Comunicaciones	Finanzas actividades empresariales y de alquiler	Administración pública, defensa y seguridad	Enseñanza	Servicios Sociales y de Salud	Servicio Doméstico
Empleadores	4.9	6.6	7.9	-	-	5.7	-
Cuentaprop.	-	2.2	30.3	-	12.8	20.2	1.7
Asalariados	95.1	90.9	61.8	100	87.2	74.1	98.3

*Fuente: elaboración propia en base a EPH INDEC IV trimestre 2019*

Los trabajadores por cuenta propia adquieren representación significativa tanto en las actividades financieras, empresariales y de alquiler de inmuebles como en los servicios de salud. Los empleadores, por su parte, tienen un mayor porcentaje en el sector financiero, empresarial y de alquiler, hecho que evidencia el peso de esta rama en la estructura empresarial del sector privado. Según el registro del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (OEDE) para el Área Económica Local (AEL) La Plata, las finanzas y las actividades empresariales son las que cuentan con más empleadores entre los servicios: reúnen el 36 % de los locales. Otros de sus principales rasgos son el elevado porcentaje de personal profesional con el que cuenta, que llega al 39 % del total de ocupados de los servicios (en el 2006 era del 21 %) y el alto nivel de las remuneraciones promedio, uno de los mayores entre todas las actividades económicas de la Región. Esto no es ajeno al crecimiento de las redes financieras en la Argentina acentuado en los últimos años por la “digitalización de la economía” y la “economía de plataformas”. Como plantea Parserisas, las finanzas trascienden la red bancaria (en la que aumentó la participación de la banca privada y la transnacional en detrimento de la pública) y se expanden en los territorios a través de entidades no bancarias, de compañías de seguros y de los préstamos de dinero en efectivo ofrecidos por actores del comercio, entre otros (Parserisas, 2017).

## **Las condiciones impuestas por la pandemia**

Las medidas del ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio) y DISPO (Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio) derivaron en una mayor interrelación entre los servicios financieros e informáticos y la producción local, por ejemplo, se acentuó el uso de las redes sociales (Facebook, Instagram, WhatsApp) para la difusión y comunicación entre productores y para el cobro de sus productos (Mercado Pago, ValePei, BNA+, entre otras). A estas formas se suman las modalidades de pago mediante POS móvil, por código QR,

plataformas virtuales, billeteras virtuales, entre otras, a través de apps como Mercado Pago, Todo Pago, PayPal, Naranja Pos, ValePai, que compiten con las billeteras digitales de la banca tradicional como las de los bancos públicos y privados.

El crecimiento del sector financiero se retroalimenta con la expansión de internet y de las redes de servicios informáticos que penetran prácticamente en todos los intersticios de la vida social. El *posnet*, el *home banking*, el uso de las billeteras virtuales y los modos de pago difundidos por las *fintech* a través de apps de celulares, han posibilitado desconcentrar espacial y temporalmente un muy importante segmento de operaciones financieras. A través de esta combinación de tecnología y finanzas el denominado “capitalismo de plataformas” articula capilarmente los más diversos actores y sectores, y establece redes que acentúan el desarrollo desigual y combinado de los territorios estableciendo un espacio multiescalar, material y virtual, en el que a través de la venta de servicios, las empresas de plataformas se apropian de información de los consumidores y generan bases de datos conformando un nuevo tipo de extractivismo.

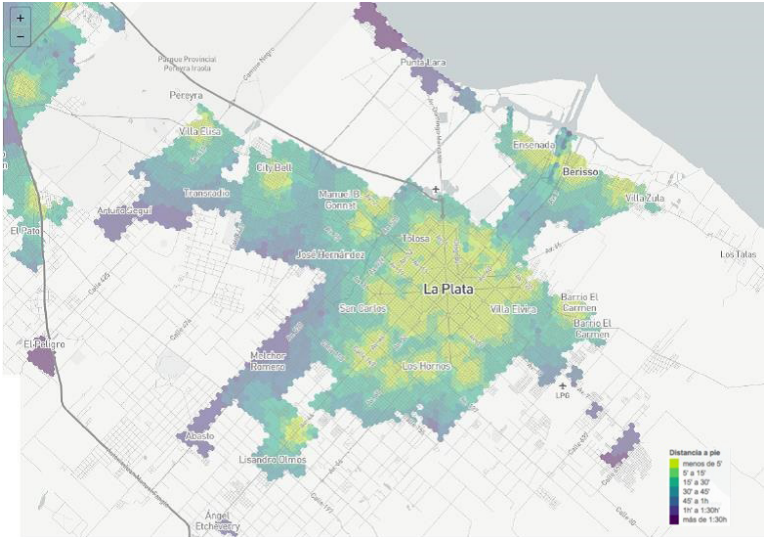
La expansión del crédito y de los préstamos, que en definitiva es la del endeudamiento, generó en los sectores socioeconómicos más vulnerables, como contrapartida al aumento del consumo, serios problemas en sus capacidades para afrontar las deudas contraídas, tanto por los ingresos limitados y la irregularidad en su percepción, como por la incidencia en los recursos necesarios para atender la reproducción de los hogares.

Si bien la expansión de las redes de servicios financieros es intensa y extendida, en la Región Capital la accesibilidad territorial a los mismos es desigual. Ejemplo de esto son las dificultades de los habitantes de zonas alejadas al casco de La Plata, en particular la población de los barrios populares, para acceder tanto a internet como a cajeros automáticos, situación que se agravó sustantivamente en el período del ASPO producto de la pandemia de COVID-19. Los testimonios de representantes comunitarios del área periurbana y de



barrios populares en los Comités de Crisis de La Plata, además de reflejar los déficits que con distintas intensidades en cada barrio y localidad se presentaban en la prestación de los servicios del hábitat como agua corriente, recolección de residuos, seguridad, red de gas, transporte público de pasajeros, entre los principales, manifestaron reiteradamente la falta de conectividad a redes de telefonía e internet, los elevados costos de las mismas y los problemas de acceso a los cajeros automáticos por la distancia a la que se encuentran. Esta dificultad fue particularmente grave durante el ASPO, en razón de la importancia que revistió la transferencia de ingresos a los sectores más vulnerables. En el siguiente mapa puede observarse el tiempo que demanda a la población de la Región Capital desplazarse hacia los sitios en los que se localizan los cajeros.

**Figura 4. Accesibilidad a cajeros automáticos**



*Fuente: extraído de <https://acceso.shinyapps.io/mapa/>*

Frente a las situaciones arriba mencionadas, en algunos barrios se llevaron a cabo acciones tales como el envío de cajeros móviles y el establecimiento de puntos de wifi, pero las mismas demoraron en ser implementadas y surgieron por las demandas de la población ante a una de las emergencias más difíciles que ha transitado la región en su historia, lo que evidencia la persistente ausencia de políticas de reversión de la desigualdad territorial en el acceso a los servicios.

Otro ejemplo de vinculación de oferta y demanda a través de plataformas digitales es el reparto a domicilio. Del Bono analiza cómo ciertas plataformas digitales interrelacionan trabajadores con calificaciones diferentes y lugares de trabajo no tradicionales, instalando relaciones laborales informales y precarias. Esta modalidad tiene en las aplicaciones móviles (apps) geolocalizadas un elemento central: una gestión algorítmica asigna pequeñas tareas independientes y de corta duración a diferentes trabajadores que prestan su servicio en zonas geográficas específicas. Al igual que en varias ciudades del país, en la región operan empresas transnacionales como Glovo (española) y Rappi (colombiana) y PedidosYa. Se estima que unos 500 repartidores trabajan en La Plata para estas empresas. Esta modalidad de reparto plantea distintos conflictos, uno de los cuales es la legalidad del servicio: si se trata de una relación laboral dependiente o autónoma. Este conflicto derivó en La Plata en que los trabajadores efectuaran protestas ante el gobierno municipal y se presentaran demandas laborales. Varios Tribunales de Trabajo del Departamento Judicial La Plata multaron a las empresas de reparto y plantearon que estas mantienen relaciones laborales de dependencia con los trabajadores.

Indudablemente una de las actividades del sector terciario que fue alterada de manera más abrupta por la pandemia y por las medidas de ASPO y DISPO, y que debió recurrir a plataformas digitales, fue la educativa, la cual que debió apelar a los servicios informáticos para sostener la enseñanza y el aprendizaje de los más de 300.000 alumnos que estudian en más de 1.000 unidades educativas de la Región Capital. Varios estudios abordaron la utilización de los servicios informá-

ticos y las problemáticas atravesadas por alumnos/as, docentes y familiares de la región durante este período. Uno de los estudios relevó en la población encuestada falta de acceso a internet (33,2 %), problemas de conectividad (24,2 %), falta de celular, teléfono fijo o PC (17,7 %) y falta de crédito para celular (15,5 %) (Ortale y Santos, 2021). De la misma encuesta resulta que los medios utilizados por la escuela para distribuir las tareas escolares fueron: grupos de WhatsApp (28,7 %), plataforma educativa virtual (21,3 %) reuniones virtuales (18,4 %), correo electrónico (14,4 %) y WhatsApp personal (13,3 %). Otro de los estudios da cuenta que también se utilizaron Facebook, YouTube, Wikipedia, e incluso TikTok (Welschinger y Montero, 2021).

El trabajo docente debió abordar así condiciones sociales y técnicas desiguales en el conjunto del alumnado. Es necesario destacar que, a diferencia de las apps comerciales, las plataformas elaboradas por los gobiernos nacional y provincial, como “Seguimos Educando” y “Continuamos estudiando”,

ponen en acto la idea de la conectividad como bien público al intentar desmonetizar el acceso a sus contenidos. Ya que están diseñadas de modo que no consumen datos y porque a ellas se puede acceder -luego de una fiera negociación que el Estado emprendió con las prestadoras licenciatarias del espectro de telefonía móvil- sin crédito. (Welschinger y Montero; 2021)

Una mención aparte en el tratamiento de la temática educativa como parte del sector terciario en la Región Capital es el rol de las Universidades Nacionales. Por la extensión destinada a este capítulo nos detendremos en algunos aspectos de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

En el año 2019 la UNLP contaba con 114.000 alumnos/as en sus 19 unidades académicas de formación superior a los que hay que sumar los alumnos y alumnas de los establecimientos de educación pre-

escolar, primaria y media. De los alumnos/as que asisten a carreras de grado en la UNLP el 45 % corresponde a estudiantes de la Región Capital y de Magdalena y Brandsen, y más del 80 % proviene de la Provincia de Buenos Aires. Las provincias que siguen son las patagónicas: Chubut, Río Negro y Neuquén aportan casi el 7% del total de alumnos. Es de destacar también el número de alumnos extranjeros: el 6% proviene del exterior, principalmente de países Latinoamericanos: Colombia, Brasil, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Paraguay y Bolivia. Las Facultades de Ciencias Médicas y Ciencias Naturales y Museo se destacan por superar ampliamente el porcentaje promedio de alumnos/as extranjeros que asisten a la UNLP.

Con presencia territorial en los tres municipios de la región a través de diferentes actividades, la UNLP se ha convertido en una institución que excede su consideración como prestadora de un servicio educativo, su incidencia en la vida política, social y económica de la Región Capital se ha hecho notoria. Prueba de ello es el desarrollo que adquirió la extensión universitaria, de la que pueden mencionarse además de las numerosas actividades que cada una de las unidades académicas realizan en barrios y localidades de la Región, las acciones de la Secretaría de Extensión, de los Centros Comunitarios de Extensión Universitaria (CCEU) y del Consejo Social, ámbitos que tienen una presencia significativa en el territorio a través de diferentes actividades.

Entre las acciones que lleva a cabo la Secretaría de Extensión se puede mencionar la convocatoria ordinaria a proyectos que se realiza anualmente desde la segunda parte de la década del 90 en el que se conforman equipos interdisciplinarios e interactorales ante problemáticas específicas. En las últimas convocatorias las temáticas fueron: ambiente, producción del hábitat y derecho a la ciudad, arte y comunicación popular, desarrollo, organización social y derechos humanos, educación para la inclusión, producción, economía social y solidaria, salud integral y comunitaria, y género y violencias. La mayoría de los proyectos (en el 2018 se financiaron 139 equipos) se ejecutan en la

Región Capital y tienen como destinatarios sectores vulnerables de La Plata, Berisso y Ensenada. Los CCEU son espacios de cogestión entre la Universidad y la comunidad, en los que se desarrollan relevamientos de problemáticas territoriales y, en base a ellos, actividades y proyectos que abordan las necesidades comunitarias identificadas. Participan docentes, no docentes, estudiantes, graduados/as y organizaciones barriales tales como comedores comunitarios, asociaciones civiles y clubes deportivos. En la Región Capital los CCEU se localizan en El Retiro, Villa Castells, Abasto, El Mercadito, Villa Elvira, El Molino, Malvinas y Parque Pereyra, se encuentran en formación los de Ringuelet, Villa Arguello, Los Hornos y Colonia Urquiza.

El Consejo Social de la UNLP está concebido como un espacio de articulación concreta entre la Universidad y la Comunidad para dar respuestas a las principales problemáticas sociales de la Región Capital extendida a los municipios de Magdalena, Brandsen y Punta Indio. Lo integran diferentes actores de la comunidad universitaria, organismos de ciencia y tecnología, dependencias del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, representantes de las cámaras legislativas, de los municipios y centrales sindicales, organizaciones territoriales y cooperativas. El Consejo se compone de un espacio Plenario y de seis Comisiones permanentes: Tierra, Vivienda y Hábitat; Economía Popular, Social y Solidaria; Salud; Niñez, Adolescencia y Juventud; Educación; y Derechos Migrantes. Otros temas, priorizados en diferentes contextos, dan lugar a comisiones específicas. El Consejo Social actúa como una herramienta articuladora y propositiva para hacer frente a situaciones de déficits estructurarles de la región como es el caso del hábitat y situaciones de emergencia social, como fueron las inundaciones del 2013, las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en 2020 y 2021, y la crisis alimentaria. En nuestra región esta crisis se evidencia en la población cubierta por la Tarjeta AlimentAr que en 2021 se distribuyó entre 28.600 destinatarios (23.000 en La Plata, 2.400 en Ensenada y 3.200 en Berisso).

## La historia reciente de la industria de la Región Capital

### *Presentación general*

El otro sector que se analiza en este capítulo es la industria manufacturera. Teniendo en cuenta la información disponible es posible realizar una aproximación a las principales transformaciones del sector producidas a partir del quiebre de la etapa de sustitución de importaciones, etapa de auge de la industria en la Región Capital. Varios procesos interrelacionados impactaron negativamente en el sector: privatización, desindustrialización (principalmente cierre de empresas, disminución de puestos de trabajo) y reestructuración de empresas (fundamentalmente por modificaciones en las tecnologías y en las dotaciones de personal). La variación del total de establecimientos industriales y de puestos de trabajo ocupados relevados por los Censos Nacionales Económicos evidencia estos procesos (Figura 5 y Figura 6).

**Figura 5. Total de establecimientos industriales**

Municipios	1974	1985	1994	2004
La Plata	1.183	909	903	771
Berisso	150	129	109	127
Ensenada	93	65	64	51
Total	1.426	1.103	1.076	949

*Elaboración propia en base a datos Censos Nacionales Económicos. Indec*

**Figura 6. Puestos de trabajo ocupados en la industria**

Municipios	1974	1985	1994	2004
La Plata	13.724	10.971	8.531	8.724
Berisso	6.147	1.596	905	885
Ensenada	10.539	8.862	3.683	4.260
Total	30.410	21.429	13.119	13.869

*Elaboración propia en base a datos Censos Nacionales Económicos. Indec*

Los datos de las Figura 5 y Figura 6 muestran que en el año 2004 (último relevamiento censal del que se dispone de información), la Región Capital contaba con un tercio menos de establecimientos industriales y menos de la mitad de los puestos de trabajo ocupados de los registrados en 1974. Asimismo, La Plata y Ensenada presentaron en el período 1994-2004 (correspondiente al plan de convertibilidad y su crisis), las mayores caídas en el número de industrias, disminuciones que son más fuertes que en el período 1985-1994. En Berisso el total de establecimientos industriales cae hasta 1994, mientras que en 2004 se registra un incremento, que, como se verá más adelante, es producto de la conformación de nuevas pymes a partir del proceso de reestructuración de YPF.

Por otra parte, en la Figura 6, se puede observar que entre 1974 y 1994 se produjeron importantes disminuciones en la cantidad de puestos de trabajo de los tres municipios. En Berisso es particularmente fuerte entre 1974 y 1985 por la caída de la actividad frigorífica y en Ensenada entre 1985 y 1994 producto de la crisis de 1989, la política de ajuste en Astilleros Río Santiago y la racionalización de YPF. Hacia 2004 se observa un incremento de puestos de trabajo, aportados fundamentalmente por la recuperación de la actividad del Astillero. Estos últimos datos indican que las políticas productivas implementadas a partir de la salida de la crisis del 2001, lograron detener la caída del sector industrial en la región.

La información disponible para las dos primeras décadas del siglo XXI muestra una estabilización en la participación del empleo industrial en el conjunto de ocupados de aglomerado urbano de la Región Capital con oscilaciones en torno al 8 % y en cuanto a la cantidad de establecimientos industriales las estimaciones darían cuenta de un millar de empresas dedicadas a la actividad manufacturera, la mayoría de ellas pymes, principalmente dedicadas a las producciones alimenticia, metalmecánica y textil.

Una aproximación a la situación actual se desprende de la información proporcionada por la EPH y el registro estadístico de la

OEDE sobre las empresas y el empleo registrado del sector privado en el AEL La Plata. Según la EPH, en el IV trimestre del 2019 unos 27.000 ocupados se dedicaban a la actividad industrial (7,1 % del total de ocupados), un 34 % en establecimientos de hasta 5 ocupados, un 19 % en locales de entre 6 y 40 ocupados y casi un 40 % en establecimientos mayores. Por su parte, de acuerdo al relevamiento del OEDE, el AEL La Plata contaba en el 2019 con 1.025 industrias, 17.804 ocupados y una proporción de empleo industrial respecto al total de empleados en el sector privado de 13,5 %, valor inferior al promedio del total nacional (18 %). Es necesario destacar que la diferencia entre los dos registros de los valores referidos a los ocupados en la industria no solo depende de las diferentes metodologías de relevamiento de datos, sino también a la presencia de un significativo número de empleo industrial no registrado.

### ***La industria de la Región Capital en la sustitución de importaciones***

Como hemos descripto en trabajos anteriores (Langard, Arturi y Adriani, 2012; Arturi, Langard y Adriani, 2012; Adriani, Arturi y Calabrese, 2018), en la etapa de sustitución de importaciones se produjo el crecimiento más importante de la actividad industrial en la historia del país: aumentos en la cantidad de empresas privadas de capital nacional, una activa participación del Estado mediante el desarrollo de industrias básicas y radicación de inversiones por parte del capital extranjero. Entre las principales ramas en las que se ubicó este último se destacan la automotriz, la siderometalúrgica y la petroquímica, ramas que adquirieron presencia en la Región Capital a través de empresas que tuvieron diferentes trayectorias como la autopartista Federal-Mogul (ex In.De.Co. H. Minoli) localizada en Gonnet, la Propulsora Siderúrgica (hoy Ternium-Siderar) en Ensenada, la fábrica de derivados de aluminio Kicsa (adquirida posteriormente por ALUAR) ubicada en Abasto y la petroquímica IPAKO (cerrada en 2002) también en Ensenada. Otras inversiones extranjeras fueron



la textil SNIAFA, que se localizó en Hernández, y OFA, que se dedicó a la fabricación de motores y se radicó en Villa Elisa. Los capitales extranjeros industriales ya habían dejado sus huellas en la Región a través de los frigoríficos Armour y Swift radicados en el puerto a principios del siglo XX.

También se fueron emplazando empresas industriales de capital nacional de distintos tamaños y pertenecientes a diversas ramas, las que atravesaron diferentes recorridos. Entre las más grandes se pueden mencionar Petroquímica Sudamericana (hoy Mafisa) radicada en Olmos, la farmacéutica Bagó en La Plata, el frigorífico Gorina y la fábrica de instrumentos de precisión SIAP en Ringuelet. Por su parte, como ejemplo relevante del sector cooperativo se destacó la cooperativa textil CITA, también ubicada La Plata.

El desarrollo del “estado empresario” en la Región Capital se concretó a través de las grandes industrias en las ramas petrolera, química y petroquímica, principalmente en la Destilería YPF y la petroquímica General Mosconi y la industria naval y metalmecánica en el Astillero Río Santiago. La radicación de estas industrias otorgó un perfil industrial a diferentes barrios y localidades de la región, en particular a Ensenada. Las industrias, además del empleo industrial

que generaron en sí mismas, favorecieron el establecimiento de empresas de menor tamaño y una serie de actividades económicas asociadas a la presencia y al consumo de familias trabajadoras. En este sentido, la vida de la ciudad estuvo marcada históricamente por la importancia del trabajo industrial. (Esponda, 2012b, s/p)

Hacia mediados de los 70 la industria sustitutiva encuentra sus límites económicos en la reducida escala productiva de la mayoría de las plantas industriales, la ausencia de proveedores especializados y una limitada competitividad internacional (Kosacoff, 1993, p.13), y sus límites sociales en los conflictos laborales surgidos, entre otras

cuestiones, ante el incremento de las demandas redistribucionistas de los trabajadores. En las grandes plantas industriales se profundizaron el activismo fabril y los conflictos, los que ganaron presencia en la vida urbana avanzando mucho más allá de los límites de los establecimientos fabriles. En la región se destacaron entre otros los conflictos en la Destilería YPF en 1968 (Dawyd, 2011), en Petroquímica Sudamericana en 1971 (FLACSO-CELS-PVyJ, 2016) y en la Propulsora Siderúrgica en 1975 (De Santis, 1990; Ducid, 2014). Es un período de importantes movilizaciones obreras y creciente conflictividad social en el que el gobierno justicialista de 1973 intentó orientar la política y la economía a través de una convergencia de empresas estatales, empresarios nacionales y clase trabajadora (Campos, 2010), sin embargo, no logró construir un bloque de poder que supere los conflictos surgidos en razón de los fuertes enfrentamientos entre clases y entre sectores sociales y políticos. El plan devaluatorio de 1975 y el golpe militar de 1976 abren el camino a las políticas de ajuste y a las reformas estructurales neoliberales que impactaron negativamente en la industria tanto a escala nacional como regional. En la Región Capital, como se pudo deducir en las figuras anteriores, se perdió el 22 % de los establecimientos y el 30 % de los puestos de trabajo industriales (ver Figura 6). La dictadura cívico-militar de 1976-1983 no solo objeta el particular estilo de industrialización del periodo anterior, sino el propio papel de la industria como eje ordenador de las relaciones económicas y sociopolíticas (Azpiazu y Schorr, 2010).

ya no fue la vinculación entre la producción industrial y el Estado el núcleo central del proceso económico, sino la valorización financiera y la salida de capitales al exterior vinculada a otro tipo de Estado, modificación que derivó en la contracción y en la reestructuración de la producción industrial. (Schorr, 2004, p.67)

La dictadura impuso un disciplinamiento represivo de los sectores populares que en el sector industrial tuvo complicidad empresarial. Numerosos testimonios dan cuenta de este accionar en la Región Capital: son notorios los casos de Propulsora Siderúrgica, Petroquímica Sudamericana-Hilandería Olmos y del frigorífico Swift, a los que hay que sumar la represión en industrias estatales como la sufrida por los trabajadores del astillero Río Santiago (Esponda, 2012a; FLACSO-CELS-PVyJ, 2016; Ramírez y Merbilhaá, 2019).

El gobierno de la recuperación democrática, si bien intentó en sus comienzos políticas redistributivas y en una segunda etapa estrategias exportadoras de bienes industriales, no logró revertir las consecuencias negativas del modelo financiero y de ajuste estructural en la actividad industrial. La participación del sector industrial en el producto interno bruto que en la dictadura había pasado de un 26,9 % en 1976 a un 23,7 % en 1983, cayó durante el primer período democrático al disminuir a un 21,9 % en 1989 (Azipazu y Schorr, 2010). En el aglomerado urbano, los datos de la EPH para el período 83-89 presentan una variación irregular en el porcentaje de ocupados industriales respecto al total de ocupados, manteniendo un promedio anual en torno al 11 %. Este período incluyó también movilizaciones obreras como en Propulsora y la ocupación obrera de plantas industriales como el Astillero. Hacia 1989 el período culmina con hiperinflación y con la crisis política que deriva en la salida anticipada del gobierno radical.

### ***La industria de la Región Capital en la etapa neoliberal de los 90***

Las políticas neoliberales instauradas desde principios de los 90 reforzaron el desplazamiento de la producción de bienes industriales como el eje del proceso económico a favor de las finanzas. Si a comienzos de los 70 el sector industrial había alcanzado una participación del 30 % del PBI, llegando al 32,5 % en 1974 y en el decenio 1980 la participación se había reducido a un 26 %, en el 2001, a fines

del régimen de convertibilidad, alcanzó el valor más bajo de toda esta serie: un 21,5 % (Cabezas, Laría, Rama, 2011). Tal como lo muestra la Figura 7, hacia 2004, el país contaba 16.500 establecimientos industriales menos que 10 años antes y 102.500 trabajadores ocupados menos que los registrados en el Censo de 1994.

**Figura 7. El sector industrial argentino según últimos cuatro Censos Nacionales Económicos**

	1974	1984	1994	2004
Número de establecimientos industriales	126.300	109.300	101.500	85.000
Número de ocupados	1.525.200	1.381.800	1.058.300	955.800

*Elaboración propia en base a datos Censos Nacionales Económicos. Indec*

Este proceso de “desindustrialización” se combinó con una “reestructuración” de carácter regresiva y heterogénea entre ramas industriales y empresas. La industria de la Región Capital procesó estos impactos de manera diferencial según la rama de actividad, el tipo de inserción de las empresas en la estructura económica, el origen del capital, sus trayectorias, tamaños, límites y capacidades. Un reducido conjunto de grandes industrias entre las que pueden mencionarse la ex Propulsora Siderúrgica, la ex Petroquímica General Mosconi y la Destilería YPF (estas dos últimas “racionalizadas” y privatizadas), desarrollaron estrategias que les posibilitaron mantenerse y/o posicionarse en la cúpula industrial del país. Estas estrategias incluyeron reestructuraciones de las plantas que implicaron precarización y reducción de personal.

El caso del Astillero Río Santiago se destaca en razón de ser la gran industria estatal de la región (llegó a tener 5.500 trabajadores en planta en los años 70) en la que la resistencia llevada a cabo por sus trabajadores evitó su privatización al ser transferida por parte del

Estado nacional al provincial, en un contexto político que facilitó el traspaso.

Paralelamente a estos cambios en las grandes empresas, en las pequeñas y medianas industrias se desarrolló un panorama heterogéneo: empresas que lograron posiciones competitivas (las menos), otras que se vieron fuertemente perjudicadas lograron subsistir a través de diferentes estrategias de supervivencia y otras cerraron. Entre estas últimas debemos mencionar los casos de empresas en crisis que, luego de la deserción de sus propietarios o la privatización, fueron “recuperadas” por sus trabajadores e ingresaron al mundo del trabajo cooperativo. Ejemplos de esto son la ex papelera San Jorge hoy Cooperativa Unión Papelera Platense y el Taller Naval.

En este contexto, los municipios de la Región Capital llevaron a cabo iniciativas para promover la radicación de mipymes a través del acondicionamiento de espacios específicos. Son ejemplo de esto el Polígono Industrial de Berisso, el Parque Industrial de La Plata y el acondicionamiento del predio de la ex IPAKO en Ensenada.

Culminado el período neoliberal con la crisis del 2001, la Región Capital se encontró con una estructura industrial alejada del perfil construido durante la etapa sustitutiva de desarrollo industrial:

- fuerte disminución de *grandes empresas*, que de 33 que había a principios de los 80 se pasa a 16 luego de la crisis del 2001, producto de cierres, reconversiones productivas o reducción de la actividad.
- caída significativa del número de empresas y de trabajadores en las ramas *alimenticia, de productos de la madera, de productos minerales no metálicos, de productos metálicos básicos y de productos metálicos, maquinaria y equipo*. En esta última rama se destaca el cierre y/o caída del número de establecimientos dedicados a la fabricación de *bienes de capital* y de *instrumental de precisión*, por su incidencia en las capacidades regionales para el desarrollo de bienes de alta complejidad tecnológica,
- *la industria textil y de prendas de vestir* perdió casi la mitad de sus establecimientos,

- *la fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico* presenta una reestructuración regresiva: una escasa reducción del número de establecimientos se acompaña de un fortísimo descenso del número de trabajadores, lo que redundó en un fuerte incremento de productividad de la rama: para el 2004, el 24 % de los ocupados de la región generaba más del 40 % del valor agregado.
- creció en número de empresas y de empleados *la industria de productos de papel y la editorial*.

Estas transformaciones contribuyeron considerablemente a que los mercados de trabajo se vieran fuertemente deteriorados con incrementos de la desocupación y la precarización laboral, hecho que impactó negativamente en los núcleos urbano-industriales: la relación fábrica – barrio obrero – equipamientos comunitarios se desestructuró, empobreciéndose distintos espacios de Berisso, Ensenada y La Plata. Frente a esto, los sectores desocupados construyeron en el territorio espacios de resistencia. Se conformaron así nuevos sujetos sociales: piqueteros, movimientos de trabajadores desocupados, fábricas recuperadas y cooperativas, los que fueron ampliando y configurando relaciones que darían lugar en la siguiente etapa al desarrollo de las actividades de la economía popular, social y solidaria.

### ***La industria de la Región Capital en el siglo XXI***

La etapa iniciada en 2003, posterior a la crisis del régimen de convertibilidad, se caracterizó por la centralidad que adquirieron a escala nacional las políticas de intervención estatal para promover la reindustrialización en una economía de mercado regulada, por posicionar al capital local como motor del desarrollo en convergencia con el capital extranjero, y por plantear cierta cooperación con los sindicatos y el movimiento obrero, pero en relación subordinada (Merino, 2013). En esta etapa que se extiende hasta el 2015, los sectores productores de bienes fueron un componente central de la recupe-

ración y el crecimiento de la actividad. El contexto económico y las mencionadas políticas posibilitaron que se detuviera el proceso de desindustrialización iniciado a mediados de los años 70 y se registrara el crecimiento del sector: entre 2002 y 2012 el valor agregado de la producción industrial creció a una tasa anual acumulativa del 7,5 % (CIFRA, 2013). En esta recuperación se destacó el rol de las pequeñas y medianas empresas las que orientadas fundamentalmente al mercado interno explicaron el 85 % del nuevo empleo generado.

En la Región Capital se verificaron los efectos de la recuperación industrial, principalmente en los primeros años con la reactivación del Astillero Río Santiago. Un hecho relevante fue la nacionalización de YPF en 2012 que, como se verá más adelante, posibilitó mejoras en la vinculación económica con los emprendimientos de servicios que la abastecen. La recuperación del mercado interno posibilitó asimismo la reactivación de micro y pymes y el incremento del empleo industrial que llegó según la EPH a superar los 30.000 puestos de trabajo en el año 2008. Sin embargo, a partir de los efectos de la crisis del 2009, los valores del total de ocupados industriales volvieron a descender y no se recuperaron. En términos generales, si bien se reconocen logros en las políticas favorecedoras a la producción de bienes y la implementación de numerosos programas de asistencia y apoyo a la industria, no se logró modificar la estructura industrial heredada del neoliberalismo: heterogénea, desarticulada, basada en recursos naturales, especializada en *commodities* y con considerable control por parte de empresas trasnacionales. Esto se retroalimentó a su vez con la estructura de los mercados: los segmentos de la producción industrial con mayor dinamismo se asentaron más en atender la demanda externa y el consumo de los sectores de mayores ingresos del mercado interno, que en el crecimiento de la demanda de los sectores populares (Arceo, Monsalvo, Schorr y Wainer, 2008). Esto impulsó a los sectores exportadores a incrementar los saldos exportables en detrimento del consumo interno, tensionando cualquier política distributiva e industrial de desarrollo. Por estos motivos se

denomina a este período como de “nuevo régimen sin cambio estructural” (Fernández Bugna y Porta, 2008) o “industrialización acotada” (CIFRA, 2014).

En el nuevo período neoliberal iniciado a fines de 2015 y culminado en 2019, los impactos de las políticas implementadas generaron un contexto general de inestabilidad macroeconómica y de deterioro de la actividad industrial por lo que el empleo industrial asalariado privado registrado presentó disminuciones. En la Región Capital recrudesció el conflicto en el Astillero Río Santiago ante la amenaza de privatización y las cooperativas y mipymes se vieron fuertemente afectadas por el incremento de los costos de los servicios, principalmente de energía, y por el incremento del ingreso de productos importados. La actividad industrial cayó significativamente, particularmente en La Plata, convirtiéndose entre 2017 y 2019 como el sector económico más perjudicado.

La pandemia de COVID-19 que arribó a la región en marzo de 2020 golpeó inicialmente al sector industrial: en el municipio de La Plata la actividad del sector cayó un 18,9 % interanual en el segundo trimestre de ese año, para luego recuperarse y superar durante el 2021, del mismo modo que a nivel provincial y nacional, las mediciones correspondientes al 2019. Entre las recuperaciones se puede mencionar la del Astillero Río Santiago que, a pesar de ciertos niveles de obsolescencia producto de la falta de inversiones, ha logrado reiniciar la producción naval. Asimismo, las grandes empresas con plantas industriales en la Región como YPF, Bagó, Aluar y Ternium cerraron el 2020 entre las 250 empresas del país que más vendieron.

Paralelamente a estos procesos, con el apoyo de organizaciones sociales y de políticas públicas nacionales específicas, sectores empobrecidos y expulsados del mercado laboral conformaron unidades productivas destinadas a la elaboración de productos alimenticios, a la fabricación de productos textiles y al reciclado de residuos urbanos, entre otras actividades. Se extendió así en el aglomerado, princi-



palmente en los barrios populares, la rama manufacturera de la economía popular urbana.

Un aspecto que es necesario destacar es que a lo largo de la historia industrial de la Región Capital se establecieron diferentes disposiciones derivadas de normativas provinciales, como las ambientales y las de ocupación y uso del suelo, que generaron espacios diferenciados y orientaron la localización y radicación de las industrias. Asimismo varios planes de desarrollo intentaron vincular la producción industrial local en cadenas productivas a los fines de fortalecer la producción en el segmento de las pymes y promover la generación de empleo industrial incorporando perspectivas de sustentabilidad ambiental. Ejemplo de ello son las propuestas para el desarrollo de cadenas agroalimentarias hortícolas, petroquímicas, naval y de software y servicios informáticos propuestas para la Región Capital por el Plan Estratégico Productivo PEPBA 2020.

De lo antedicho se desprende que el sector industrial manufacturero en la Región Capital es un conjunto de establecimientos en el que predominan trayectorias empresariales con desiguales capacidades técnicas, organizativas y de acceso a mercados, pero con potencialidades para establecer interrelaciones productivas más extendidas y diversificadas que las que mantiene actualmente.

Previo al estudio de caso de YPF, y a modo de síntesis, el siguiente cuadro presenta las principales características de la actividad industrial en la Región Capital.

**Figura 8. Principales rasgos de la actividad industrial en la Región Capital**

	<b>Berisso</b>	<b>Ensenada</b>	<b>La Plata</b>
<b>Principales actividades de microempresas y pymes</b>	Se destacan las vinculadas a las industrias del área portuaria y a la construcción. Un tercio de las empresas se relacionan con el sector alimenticio para el consumo local.	Prestadoras de servicios a la industria con importantes niveles de especialización ligados a las grandes empresas del sector petrolero, radicadas principalmente en el área portuaria.	Las micro y pequeñas empresas, en particular alimenticias, editoriales y metalúrgicas están distribuidas en la trama urbana y principalmente ligadas al consumo local. Entre las medianas pueden mencionarse empresas de las ramas frigorífica, autopartista y de bienes de capital que lograron inserción en mercados externos.
<b>Principales rasgos de las grandes empresas</b>	Albergó grandes industrias frigoríficas (Armour y Swift) que otorgaron significación socioeconómica y política al partido. Hoy no cuenta con grandes establecimientos.	Es uno de los polos petroquímicos y sidero-metalúrgicos más importantes de la provincia y del país, cuenta con establecimientos de cuatro grandes empresas nacionales y trasnacionales. Ocupa el séptimo lugar en la generación de valor agregado respecto al total provincial. Las sedes de gestión de las empresas no está en la Región.	Se destacan las empresas dedicadas a la fabricación de productos primarios de aluminio, de fibras sintéticas y a la elaboración de productos farmacéuticos. Cuentan con mercados de carácter regional, nacional e incluso internacional. Las sedes de gestión de la mayoría de ellas no están en la Región.
<b>Principales acciones locales para la radicación industrial</b>	Polígono industrial localizado en espacios del ex – frigorífico Swift, cuenta con más de 70 mipymes. El municipio ha avanzado en disponer de un Parque Industrial. Se instaló “YPF Tecnología” en vinculación con la UNLP y el CONICET	Puesta en marcha de un agrupamiento industrial en espacios dejados vacantes por la empresa petroquímica IPAKO. Están radicadas unas 13 pymes, varias de ellas proveedoras de la Destilería YPF.	Parque Industrial de La Plata que reúne unas 15 pymes con distintos grados de actividad. La UNLP lleva a cabo proyectos de innovación, capacitación y promoción en vinculación con actores mipymes del sector industrial.

*Fuente: elaboración propia*

## **El caso de la Refinería YPF-La Plata: privatización, terciarización y cooperativismo**

A partir de las políticas neoliberales del gobierno de Carlos Menem (1989-1999) se produce la reforma estructural del sector de hidrocarburos que se sostuvo sobre tres medidas: la desregulación del mercado, la transformación de los hidrocarburos en *commodities* y la fragmentación y privatización de YPF (Sabbatella, 2013).

Este cambio en el sector productivo estuvo acompañado de un discurso económico y político que deslegitimaba cualquier tipo de intervención del Estado y apoyaba la venta de activos públicos a empresas privadas y extranjeras, es decir, se veía la privatización de los recursos públicos como un modo de inversión y crecimiento.

La fragmentación de YPF implicó un proceso de desmembramiento, que se desarrolló entre los años 1989 y 1993, y fue el que marcó el antecedente necesario de la posterior privatización que se concentró en ciertos activos de la empresa: áreas de explotaciones centrales y secundarias, flota mercante, refinerías y ductos. Este proceso tuvo varios objetivos económicos. El primero de ellos estaba orientado a desintegrar verticalmente y horizontalmente a la empresa de manera que los grupos económicos locales pudieran ingresar al negocio mediante la compra de activos; ello facilitó entregar la propiedad de la empresa al capital privado y, después por medio de la fragmentación se cedió la compañía relativamente *saneada* (Barrera, 2012).

La aprobación de la Ley 24.145 de Federalización de Hidrocarburos y Privatización de YPF en el año 1992, le otorgó un respaldo jurídico al gobierno de Carlos Menem, quien aprovechó el apoyo político inicial para lanzar un programa de ajuste cuya profundidad no tuvo precedentes. Esta ley habilitó la venta del 80 % de las acciones de YPF y resguardó el 20 % restante en manos del Estado Nacional. En consecuencia, a mediados del año 1993 el gobierno nacional colocó en las bolsas de Buenos Aires y de Nueva York la primera oferta pública de acciones de YPF, al cabo de la cual la composición accionaria quedó repartida del siguiente modo (Sabbatella, 2013):

- Estado Nacional 20 %
- Provincias petroleras (Chubut, Formosa, Mendoza, Santa Cruz y Neuquén) 12 %
- Personal de YPF S.A. 10 %
- Sistema Previsional 12 %
- Sector Privado 46 %

Con la implementación de las leyes neoliberales de emergencia económica y reforma del Estado, la Refinería La Plata fue objeto de una política de racionalización previa a su privatización provocando una expulsión masiva de mano de obra. Este proceso se concentró principalmente entre los años 1991 y 1993, generando importantes

conflictos gremiales. El impacto de esta política fue profundamente negativo para Berisso y Ensenada: ambas ciudades reunieron el 61 % del personal desvinculado de la refinería, lo que contribuyó notablemente en el incremento de la desocupación en las dos jurisdicciones (Muñiz Terra, 2012).

El desguace de YPF a nivel nacional se realizó bajo el argumento estatal que expresaba que la situación de la empresa era delicada y que desde hacía años no tenía rentabilidad en diversas actividades. A ello se le sumaba la burocracia reinante en todos sus sistemas administrativos y comerciales, donde se utilizaban recursos de la compañía para financiar déficit de otros sectores o agencias estatales. No obstante, ello no significaba que la empresa estatal no fuera rentable, sino que la misma había sido mal administrada (Muñiz Terra, 2008). A pesar de lo expresado, el gobierno se valió de esta información para iniciar su venta y vaciamiento de manera drástica y acelerada.

La desestatización se hizo en tres etapas diferentes. La primera consistió en la “racionalización” de la empresa llevándola a su estado óptimo, luego de la desregulación del sector petrolero. La segunda fue la reestructuración productiva que implicó una nueva gestión y organización del proceso de trabajo y de la fuerza laboral. Una vez superada estas dos etapas, se inició la privatización, estableciéndose en dos momentos: el inicial, considerado con la privatización con capitales nacionales durante los años 1993 y 1995 y la etapa final de extranjerización que se da en el año 1999 cuando es vendida al grupo económico Repsol.

El proceso de racionalización del personal fue una de las medidas más difíciles para el conjunto de los trabajadores y sus familias, puesto que de un día para el otro se vieron en la calle o en una situación laboral totalmente inestable. Esta medida fue implementada bajo una política de retiros voluntarios, despidos y cesantías que junto a otro tipo de contratación encubrían formas de tercerización y flexibilización de la fuente de trabajo.

En el caso de la Refinería YPF-La Plata, la privatización fue acompañada de una importante reestructuración productiva que incluyó

la política de racionalización de personal mencionada, cuya consecuencia inmediata fue la desvinculación de una gran cantidad de trabajadores, como también la flexibilización y tercerización laboral en los tres sectores que la conforman: producción, administración y mantenimiento.

Tal como detalla SUPEH en sus informes del año 1996, la plantilla de trabajadores en esta refinería fue reducida en un 89 %, y pasó de tener 5400 trabajadores en el año 1991 a 600 en el año 1994. Es decir, cerca de 4800 empleados quedaron en la calle. A su vez, la desvinculación fue realizada de tres formas diferentes: el retiro voluntario; la obligatoriedad de capacitación laboral con salarios pagos y cobertura social; y la tradicional forma de despido (Muñiz Terra, 2008).

La modalidad de retiro voluntario consistía en una propuesta que le hacía la empresa de retirarse antes del tiempo que le correspondía jubilarse, a cambio de una compensación económica o indemnización. Según retoma Muñiz Terra de Linhart (1988), esta práctica de *limpieza de personal* fue una estrategia que se copió de los países desarrollados, en especial de los europeos, en los cuales se aplicaba esta metodología para desprenderse de los trabajadores que se consideran excedentes.

La otra instancia que tomó la empresa fue la exigencia de cursos y capacitaciones para los trabajadores considerados prescindibles y que no aceptaban el retiro voluntario. La capacitación no era dictada ni por la firma ni por algún organismo estatal. Cada trabajador podía elegir el curso que le interesaba, siempre que la duración fuera de un año, y la empresa se hacía cargo del costo. Cuando terminaba el plazo, el trabajador era desafectado y se lo indemnizaba con un 100 % (Muñiz Terra, 2008). Con esta metodología, los trabajadores se quedaban desamparados en asesoramiento tanto para la elección del curso como para futuras perspectivas laborales, dado que una vez terminada la capacitación, la empresa no los relocaliza en otras áreas o industrias de la región.

Una vez concluido el proceso de desguace, y ya privatizada, la Refinería pasó a contar en el año 1997 con 600 trabajadores empleados

manteniendo la misma capacidad de refinación, a la vez que tercerizaba distintos tipos de servicios, que antes se realizaban internamente, por medio de emprendimientos subcontratistas que ocupaban, en función a la demanda, alrededor de 1300 personas (Berberena, 1997). A estos datos hay que agregarle la precarización laboral de los trabajadores que quedaron en el circuito, ya que la nueva modalidad de contratado quitaba casi todas las ventajas del empleo de planta.

Desde el último mes del año 1991 y durante todo el año 1992 surgieron alrededor de 20 emprendimientos, formados predominantemente por ex empleados del sector mantenimiento de la Refinería. Durante el año 1993 se agregaron algunos más totalizando alrededor de 30. Algunas de estas empresas tuvieron corta vida quedando actualmente 11 de las originales. Estos emprendimientos fueron creados para ofrecer el mismo servicio que antes prestaban en el interior de la empresa. Su conformación estuvo liderada en la mayoría de los casos por el sindicato petrolero SUPEH, adoptando algunos la forma de cooperativa de trabajo, otras constituyeron sociedades anónimas y otras sociedades de responsabilidad limitada. Cabe destacar que la empresa petrolera ya reconvertida subcontrató también a empresas preexistentes no necesariamente compuestas por ex empleados, como es el caso de Media Caña, Nepea, Petal, Copetro, entre otras.

Sin embargo, por las características técnicas del proceso industrial continuo de la refinería, hay trabajo que no se pudo externalizar por ser indivisible e intensivo en capital y no en mano de obra. Esto redundó en el mayor dinamismo del sector de servicios industriales por sobre el manufacturero al interior del universo de las pymes. Dadas estas características, varios de estos emprendimientos se instalaron en las proximidades de la Refinería configurando un nuevo espacio industrial producto de la especialización del territorio. Este nuevo escenario industrial modificó considerablemente la estructura urbana de ambas ciudades, lo cual se puede visualizar en el relevamiento de pymes que trabajan de modo directo o indirecto para la Refinería y que al año 2020 alcanzan un total de 116 emprendimien-

tos industriales (Figura 9). Esto refleja la importancia de la empresa para dinamizar el mercado de trabajo en la región como también la consolidación de un polígono industrial fuertemente dependiente de la actividad productiva y económica de YPF

Como hemos señalado anteriormente (Ursino, 2020) las cooperativas que se formaron después de la privatización, muy pocas sobrevivieron al periodo neoliberal y aún continúan en funcionamiento con esa figura legal. No obstante, las que perduraron se consolidaron como pymes de importancia para la región y, entre ellas, se destacan: Ambiental Cooperativa de Trabajo Limitada, Cooperativa de Trabajo Taller Naval Ltda., Coopertei Ltda., Media Caña S.A., Nepea S.A., Petrocsa-Ensenada, SEMYM S.A., Sicopro S.R.L., SOS S.A., Tísico S.A. Ingeniería, obras y servicios, y Zarlass S.A.

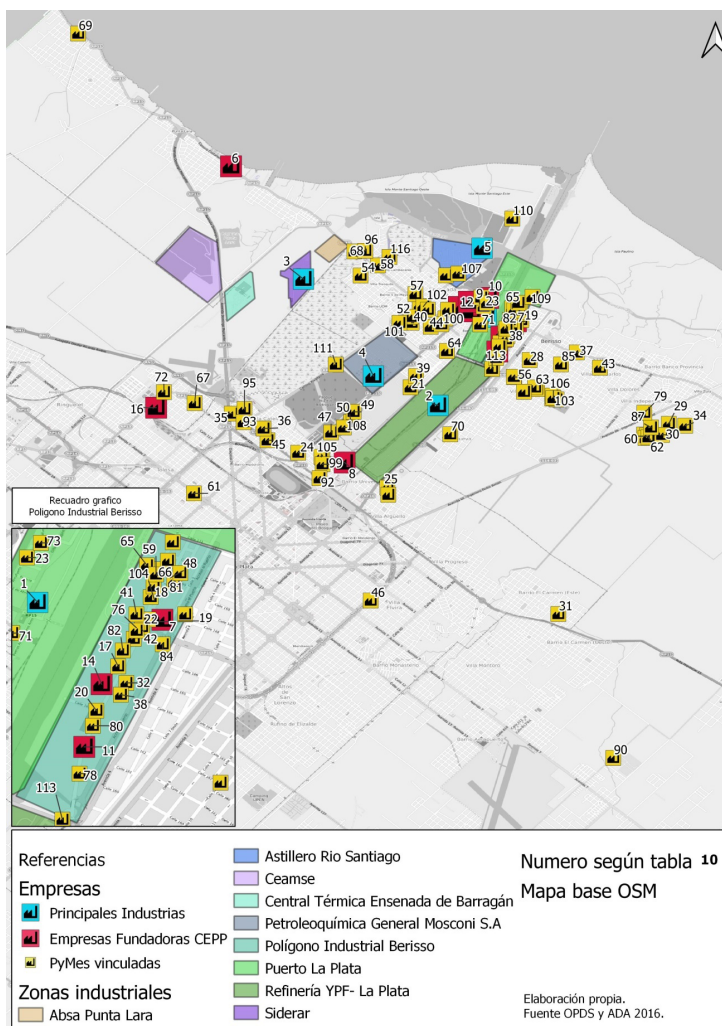
Por su parte, gran parte de la actividad del resto de las pymes depende de la Refinería YPF-La Plata como de las otras industrias de relevancia del sector: Astilleros, Siderar, Propulsora, etc.

La privatización de los años 1990 generó una gran tercerización de la mano de obra y de la elaboración de insumos y servicios que requiere YPF para su funcionamiento, generando una fuerte transformación en el empleo típico y precarizándolo, tal como refiere Neffa (2010). Muchos de los trabajadores actuales de YPF son contratados por Nepea, Copertei o Media Caña y hacen trabajos dentro de la Refinería, pero la empresa no se responsabiliza de ellos, sino que son subcontratados o terciarizados.

Esto se debe a dos procesos. El primero se vincula con la profesionalización cada vez más exigente y competitiva del sector. En este sentido, la compañía contrata principalmente a profesionales con experiencia y también a recién egresados con perfil proactivo, y, así, su plantilla de trabajadores esta nutrida por jóvenes profesionales con especialización en el tema: ingenieros en la industria del petróleo, ingenieros civiles, industriales, electromecánicos, contadores, etc.

El segundo proceso se refiere a la tercerización y precarización laboral en tareas de mantenimiento y obra civil, donde el mayor

**Figura 9. Registro de Pymes establecidas en Berisso y Ensenada que trabajan con Refinería YPF- La Plata**



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de OPDS y ADA. Autor: Sandra Valeria Ursinó. Colaboración: Julián Vacca. Fecha: Junio 2020*

*Referencia Figura 9. Principales industrias y Pymes de la región.*



### Referencia de principales industrias y Pymes de la región

1	Consorcio de Gestión del Puerto La Plata	58	Mauro Hernán Rocca - Fábrica de plástico
2	Refinería YPF- La Plata	59	Mepla S.R.L.
3	Siderca S.A.I.C	60	Adeps Lanae
4	Petroquímica General Mosconi (PGM)	61	Grupo Plastipor
5	Astillero Río Santiago	62	Faprem S.A.
6	Petrocsa – Ensenada	63	SRL Montajes Industriales
7	Tísico S.A.Ingeniería, obras y servicios	64	Usena S.A
8	Semym S.A.	65	Castro , Diego Nicolás
9	Zarlass SA	66	Lartex S.A
10	Media Caña Sa	67	Sidemet Caños S.R.L
11	Coopertei Ltda	68	Hidrocinetic
12	Nepea S.A	69	Seyti Union Transitoria De Empresas
13	Ambiental Cooperativa de Trabajo Limitada	70	Solcan SRL
14	Cooperativa de Trabajo Taller Naval Ltda.	71	Abril Catering Group
15	Sos S.A	72	Mako Constructora
16	Sicopro SRL	73	Astillero Mo-me S.R.L
17	Productos Químicos Angeleri Jorge Carlos	74	Ticem Sa
18	Nogareda Rubén y Nogareda María C. S.H	75	Semech SRL
19	Romadel S.R.L.	76	Isometal tratamientos de pinturas SRL
20	The ex zone S.A.	77	Ecom S.A
21	Coke	78	Einkarem SA
22	Semysistem S.R.L.	79	Nodulfer Berisso S.R.L.
23	Carve S.A	80	Roilmar S.A. Metalúrgico
24	Sidemo SRL	81	Kodiplast S.H.
25	Acerías Berisso S.A	82	Terin S.A.
26	Adeps Lanae de Colombo Ángel L y Colombo Hugo S. de H.	83	Recuperadora Berisso S.H.
27	Coryca S.R.L	84	Elca S.A.
28	De Simone David Ricardo	85	Transelme S.R.L
29	Domeniconi Microfusión SRL	86	Antu Metalmecánica S.R.L.
30	E.P.A. S.R.L.	87	V.V.T. S.A.
31	Fluxa motores y servicios S.A.	88	Horus Soluciones Tecnológicas
32	Gruas Londres SA	89	Usinage S.R.L.
33	Metalúrgica Carlos Alberto Zapata SRL	90	Coargen S.A.
34	Naviera Sur Petrolera S.A.	91	Fundición Ensenada S.R.L.
35	Coflex S.R.L.	92	Manfidan
36	Ciansioni Juan	93	Gases de Ensenada S.A.
37	Zibic S.A.	94	Meibri Srl
38	Productos Químicos Angeleri Juan Carlos	95	Laboratorios I.Q.P. S.R.L.
39	Alsina S.H.	96	Air Liquide Argentina S.A
40	Rabellini Juan Carlos	98	Gas Electric Americana SRL
41	Ponisio Raúl Daniel	99	Quimisur S.R.L.
42	Panimex Química S.A.	100	MCP S.A.
43	Einkarem Sa	101	Eme S.R.L.
44	Ecopetro SA - Servicios Petroleros	102	Laboratorios plásticos S.A.
45	Insa SA - Empresa Constructora	103	Coryca S.R.L
46	Pagsa - Ingenieros Argentinos SRL	104	Naviera Sur Petrolera S.A.
47	Central Dique S.A.	105	Techne S.A.
48	Tecnon SRL	106	Top Safe S.A
49	Petroken SA	107	Logística Integral Zona Franca SA
50	Amiplast S.A	108	Giac - Gas S.A.
51	Arenera	109	Tec Plata
52	Semi S.R.L	110	Escuela Naval Militar
53	Ocemplast SRL	111	Covimet Metalúrgica Sa
54	El pinar S.A de Istvan Oscar y Erzetich Daniel	112	Compañía fluvial del Sud S.A.
55	Marta Iassi Saic	113	Hormigonera Platense SA
56	Gas Electric Americana SRL	114	DSL SA
57	Odin S.A	115	Carlos Marzaroli S.R.L.
		116	Astillero Mo-me SH

protagonismo lo tiene el sindicato de UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina) con un tipo de contratación sumamente precaria que se realiza a través de la bolsa de trabajo, abasteciendo a la Refinería en lo que refiere al trabajo no calificado.

Este registro de pymes demuestra la importancia de la empresa para dinamizar el mercado de trabajo en la región como también la consolidación de un polígono industrial fuertemente dependiente de la actividad productiva y económica de YPF. A nivel urbano, se puede apreciar como la empresa y las pymes actúan delimitando el territorio y la actividad social y comunitaria, dado que poseen una fuerte influencia en la estructura urbana de ambas ciudades.

### *La vuelta al Estado*

El 16 de abril del año 2012 se anuncia la expropiación del 51 % de las acciones de YPF S.A. al grupo Repsol por parte del Estado nacional. Ello despertó grandes ilusiones, visibles en la inmediata adhesión de amplios sectores de la sociedad, a raíz de la significación –tanto real como simbólica– que YPF ha tenido como empresa productiva nacional, desde la época de Enrique Mosconi, pasando por la expansión durante el primer peronismo y el desarrollismo de los años sesenta, hasta su crisis y privatización. De este modo, se ponía nuevamente en escena un pasado que significaba mucho para los argentinos/as: la recuperación de YPF como empresa del Estado y símbolo nacional.

Prontamente, se empezaron a escuchar voces críticas a esta medida de nacionalización. Al respecto, los intelectuales de Plataforma 12 comenzaron a plantear que hasta el momento no existía un cambio en el marco regulatorio ni en la política de nacionalización de los hidrocarburos. Por lo tanto, no se asistía a una verdadera estatización de la empresa dado que no se proyectaba una propuesta de largo plazo que promueva la diversificación de la matriz energética y que no existía una explicación en cuanto a las responsabilidades del gobierno en el proceso de privatización, a las medidas tomadas hasta aquí

y al reciente vaciamiento de la empresa, entre otras tantas cuestiones importantes (Plataforma 2012, 2012b).

El proceso continuó con mayor incertidumbre, dado que se nombró a los funcionarios responsables de la intervención de YPF y se anunció que el presidente de la empresa sería Miguel Galuccio, un técnico con trayectoria en empresas transnacionales (sobre todo en hidrocarburos no convencionales). Con estas medidas, se envía el proyecto de ley de expropiación del 51 % de las acciones al Congreso Nacional para que fuera votado por diputados/as y senadores/as. La medida generó posicionamientos incómodos sobre todo para aquellos políticos, organizaciones e intelectuales de izquierda y centro-izquierda que desde hacía años venían insistiendo en la necesidad de retomar el control de la empresa petrolera, pero que diferían en muchos puntos con la propuesta gubernamental.

A su vez, al poco tiempo de la expropiación parcial, en medio de graves irregularidades y denuncias penales, YPF selló un acuerdo con la empresa Chevron, lo cual abrió la puerta al ingreso del *fracking* a gran escala, despejando el camino a otras firmas transnacionales del sector. Para cerrar dicho acuerdo, voceros del gobierno, sectores del establishment y el *lobby* petrolero utilizaron un cierto *saber experto* y una intensa campaña publicitaria, que pone el acento en la necesidad del autoabastecimiento energético, así como en la simbología del nacionalismo *ypefeano*, retomando los argumentos acerca de un “*fracking* seguro” que sectores hegemónicos difunden a nivel global. Primaba la promesa del autoabastecimiento y la bandera de la soberanía hidrocarburífera, a partir del anuncio –en el año 2010– de la existencia de una de las cuencas más ricas a nivel global en gas y petróleo no convencional (cuenca del Neuquén), con un yacimiento clave como Vaca Muerta que rápidamente se transformó en El Dorado por la gran riqueza en recursos (Svampa y Viale, 2014).

Para Svampa y Viale (2014) una vez más se utiliza la idea de YPF como símbolo nacional y de soberanía energética para el beneficio de las corporaciones transnacionales. Para los países periféricos y dependien-

tes, la fortuna de contar o no con tales recursos estratégicos, y que sea el Estado quien controle dicha renta, ha sido una obsesión permanente que suele ser identificada con la idea misma de soberanía nacional. De tal manera que, la expansión de las compañías petroleras estatales en América Latina aparecía vinculada a dichos ideales de industrialización y soberanía. La historia de YPF –que fue modelo en toda América del Sur–, desde su creación hasta su privatización, no solo abarcó todas las etapas de explotación, sino que conllevó tanto el fortalecimiento del Estado nacional como el de las economías regionales.

Para los trabajadores y representantes sindicales locales la vuelta a manos del Estado significó un acto de soberanía nacional y de recuperación de la explotación y comercialización de un recurso tan importante para el país como el petróleo. Además, se estaba recuperando la fuente de trabajo que causó un desmantelamiento social en estas ciudades industriales por los despidos en los años 90. En este grupo no se le dio mucha importancia al tipo de contratación o al modo de extracción como denuncian los autores, sino a su recuperación.

Respecto al mundo del trabajo, Hernán Palermo (2015) plantea que a partir de la nacionalización, surge la necesidad de generar un debate en torno a los procesos de precarización y flexibilización que la privatización generó en términos laborales. En esta línea, es relevante remarcar la cantidad y calidad de trabajo que quedó efectivamente en los lugares donde YPF estaba instalada, como fue el caso de la Refinería YPF-La Plata, donde los cambios productivos del sector petrolero, las relaciones laborales entre extrabajadores y su unión en cooperativas se visualizan a escala territorial en el registro de pymes que trabajan actualmente para la empresa (Figura 9).

Otro de los significados simbólicos es el valor que tienen los recursos petrolíferos como fuente energética para el desarrollo de una industria nacional y soberana. Tanto es así que en el año 1930 se produce un golpe de Estado cívico militar contra el gobierno de Hipólito Yrigoyen, cuya motivación estuvo ligada a los intereses de las empresas petroleras multinacionales sobre los yacimientos hidrocarburi-

ros del subsuelo nacional. De este modo, la privatización de los años 1990 que transformó a YPF en sociedad anónima es un símbolo de subordinación al capital financiero y emblema del modelo neoliberal. Una medida que abrió paso a la desnacionalización, concretada años después, en el año 1999, cuando prácticamente la totalidad del paquete accionario de la firma petrolera argentina fue adquirida por Repsol, bajo cuya dirección se inició un proceso de desmantelamiento y vaciamiento de la principal empresa del país.

De esta manera, YPF fue incapaz de cumplir con los objetivos de autoabastecimiento con que se había justificado su intervención. Es por ello que, a pesar de las controversias que tuvo el proceso de nacionalización, su vuelta a manos del Estado se convierte en una posibilidad de recuperación de recursos estratégicos para el país como el petróleo, que además de contribuir a la cadena de valor dinamiza las economías locales en ciudades que dependen fuertemente de ella. Asimismo, frente al hecho positivo de controlar los recursos petroleros no se puede negar que respecto a la extracción y producción de hidrocarburos, aún persiste sobre el tema una gran deuda a nivel socioambiental que los gobiernos deben tarde o temprano encarar.

## **Reflexiones finales**

La Región Capital posee una diversidad económica que se manifiesta territorialmente con mayor o menor intensidad en las configuraciones espaciales de cada sector y rama productiva, las que dependen de las especificidades del espacio regional, de las condiciones socio-históricas y políticas del escenario nacional y de los cambios en los mercados globales.

Los procesos económicos y políticos que se desarrollaron a escala nacional fundamentalmente en los períodos neoliberales, particularmente las medidas promotoras de la financiarización de la economía y de la apertura comercial, como así también los cambios tecnoproductivos que se sucedieron en las diferentes ramas industriales, inci-

dieron en relegar al sector manufacturero de la Región Capital como uno de los principales motores de la actividad económica y la generación de empleo pleno.

Los impactos de la reestructuración de las grandes industrias y de la desindustrialización, no solo golpearon a Berisso y Ensenada, sino también a localidades de La Plata como Villa Elisa, otrora espacio de radicación de industrias como OFA. Quizá la conformación del circuito “Historia Industrial de Villa Elisa desde los Trabajadores”, que recorre los sitios de ex fábricas de esta localidad encarado por un proyecto de extensión de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP con el fin de recuperar la memoria del trabajo industrial local, sea uno de los ejemplos más nítidos de las consecuencias negativas de estos impactos.

Si bien la inestabilidad macroeconómica y la financiarización operan como una restricción al desarrollo del sector, es necesario mencionar que en la escala regional los actores locales no lograron conformar entramados industriales, pese a que se identificaron posibilidades de especialización sectorial-territorial en la producción de madera en Berisso, y de impresión y reproducción, de instrumental médico y de comunicaciones, de sustancias y productos químicos, de productos elaborados de metal, y de software y servicios informáticos en La Plata. El perfil de especialización industrial más nítido en la Región Capital está dado por la rama petrolera y petroquímica, en la que en torno a sus grandes establecimientos se conformó un conjunto de pymes especializadas y ámbitos de investigación e innovación.

En lo que respecta a los servicios se observó un crecimiento notorio del sector terciario en La Plata, donde el comercio y la administración pública son las actividades que más puestos de trabajo generan, junto a las actividades de enseñanza y las finanzas. La importancia de la administración pública en el aglomerado urbano de la Región Capital es central al punto que, en comparación con los otros aglomerados del país, se lo incluyó entre las aglomeraciones caracterizadas por un “rol estatal burocrático dominante” (Rofman, 1997). Asimismo, se pudo observar el crecimiento del sector financiero, crecimiento que, sin em-

bargo, no se ha traducido en el acceso de los sectores más vulnerables a recursos que posibiliten la mejora de su calidad de vida. La lógica financiera que ha crecido con mayor fuerza no es la del crédito productivo, sino la de la rentabilidad obtenida a través de la venta de deuda.

Los procesos arriba mencionados refuerzan la desigualdad territorial en la accesibilidad a los servicios de la región, no solo de aquellos que estructuran materialmente el hábitat, sino también de los que se despliegan a través de redes “inmateriales”.

En lo que respecta a las ciudades de Berisso y Ensenada, ambas han sufrido en su tejido productivo y social las medidas económica neoliberales de los años 90. La reestructuración industrial fue particularmente significativa en los grandes establecimientos, como consecuencia de la privatización de empresas estatales como YPF, de la reconversión de procesos productivos, de la racionalización de plantas, de la extranjerización y de la concentración de capitales.

Una parte de los trabajadores despedidos de las plantas industriales continuaron vinculados al sector por medio de cooperativas de trabajo y pymes que, como en el caso de la Refinería, trabajan de manera tercerizada. La conformación de estas empresas ayudo a mitigar los efectos de la desocupación al absorber mano de obra, pero incrementó la precarización laboral, dado que no todas ellas pudieron sobrevivir a los embates económicos y la flexibilización de los contratos.

Este escenario de reestructuración se profundizó a partir de la crisis del año 2001 y empeoró durante el año 2002. Los efectos de la convertibilidad en el sector industrial fueron totalmente nocivos y desalentadores, dado que la consecuencia de un peso sobrevaluado hacía difícil competir en los mercados mundiales como también en el interno, lo cual generó un retroceso en la producción manufacturera.

A nivel socioterritorial, con la Figura 9 se expresa el conjunto de pymes que actualmente están en funcionamiento, lo que muestra el aumento de la dispersión de la actividad industrial en el territorio de Berisso y Ensenada a pesar de la existencia de un Polígono Industrial. Ello genera graves problemas para la calidad de vida de los/as veci-

nos/as y para cada municipio al momento de resolver los reclamos ambientales, de infraestructura, saneamiento, etc., y también para gestionar la planificación del territorio.

Con la nacionalización de YPF en el año 2012, se reabre un campo de discusión en torno a la matriz energética de Argentina, a la nueva forma de extraer hidrocarburos (*fracking*) y a los acuerdos con empresas que monopolizan este accionar como Chevron. Respecto a lo primero, de incidencia directa en la Región Capital, el apoyo de la sociedad fue clave y se renovaron sentidos asociados a la soberanía y a la industria nacional, enmarcados en un proyecto de gobierno que se apoyaba en el fomento de la industria y en la generación de nuevas fuentes de trabajo. Esto último, se vio reflejado en las políticas públicas destinadas a las pymes y a las cooperativas de trabajo que estaban orientadas al mercado interno. No obstante, a nivel laboral se vuelve necesario reabrir el debate sobre los tipos de contratación que implementan este tipo de empresas, puesto que fomentaron la precarización y flexibilidad laboral, principalmente en comunidades con una fuerte identidad obrera como Berisso y Ensenada.

Finalmente, se concluye que a pesar de las políticas locales, provinciales y nacionales impulsadas para la radicación de industrias, como las destinadas a las pymes y aquellas propuestas para el desarrollo de cadenas productivas, el sector manufacturero de la Región Capital nunca pudo recuperarse de la caída del número de establecimientos y la reducción del número de ocupados. Asimismo, dado el tipo de crecimiento del sector servicios, se torna un desafío para la Región Capital lograr que el mismo se traduzca en mejoras concretas para la comunidad, para los sectores productivos y para la infraestructura, la movilidad, los servicios urbanos, los espacios sociocomunitarios, y todos aquellos que hacen a la calidad de un hábitat digno.

## Referencias bibliográficas

Adriani H.L., Arturi, D. y Calabrese, A. (2018). “Análisis de la reestructuración productiva del sector industrial en Ensenada y



- Berisso”, en D. Lan, H.L. Adriani y E. S. Sposito (Comps.) *Reestructuración productiva e industria, en ciudades intermedias de Argentina y Brasil*. (pp. 17-46). UNICEN.
- Adriani, H.L. y Giammarino D. (2021). “Territorio, encadenamientos productivos y economía mixta. El Gran La Plata en el contexto de la crisis alimentaria actual”. *Anales XIII Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenarios de incertidumbre, fragmentación y desigualdad social*. Pp. 544-549. Disponible en <http://grupomontevideo.org/ndca/cadesarrollo/wp-content/uploads/2021/12/XIII-Biental-Coloquio.pdf>
- Adriani, H. L., Iglesias, I., Leavi Gardoni, C. A., Rial, S. S., Saralegui, G. D., & Veira, V. Y. (2020). “Una Perspectiva de la Integralidad. A 10 años de la creación del Consejo Social de la Universidad Nacional de La Plata”. *Trayectorias Universitarias*, 6(11), 032. <https://doi.org/10.24215/24690090e032>
- Adriani, H.L., Langard, F., Steimberg, J. (2011). “El sector industrial del Gran La Plata durante el régimen de convertibilidad, su crisis y la etapa de crecimiento económico”. En H.L. Adriani, M. Papalardo, P. Pintos y M. Suárez (Comps.). *Actores, estrategias y territorio: El Gran La Plata: De la crisis de la convertibilidad al crecimiento económico*. (pp. 83-106). UNLP, FAHCE.
- Arceo, N., Monsalvo, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2008). *Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Capital Intelectual.
- Arturi, D., Langard, F., Adriani, H.L. (2012). “La industria del Gran La Plata según el último censo nacional económico”, en *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*. N° 12 jul-dic 2012 pp. 67-97.
- Azpiazu, D (2003). *Las privatizaciones en Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Miño y Dávila.
- Azpiazu D. y Schorr M. (2010). “La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo”. *Proble-*

- mas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía* Vol. 41, núm. 161, abril-junio. Disponible en <https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/18498/17558>
- (2011). “La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales”, *Realidad Económica* N° 259, pp. 12-41.
- Barrera, M. (2012). “El proceso de fragmentación de YPF: rupturas y continuidades entre el gobierno de facto y el de Carlos Menem”. *Revista Realidad Económica*, 267, 44-67.
- Berberena, A. y Marcos, M. F. (1997). *La reinserción laboral de los empleados desplazados del Estado: el caso de la Destilería La Plata de YPF*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Serie II, Estado y sociedad, Documento N° 38.
- Cabezas R., Laría S., y Rama, V., (2011). Industrialización y desindustrialización de Argentina en la segunda mitad del siglo XX. La paradójica validez de las leyes de Kaldor-Verdoorn, *Cuadernos de Economía*, vol. XXX, núm. 55, pp. 235-272.
- Campos, L. (2010). “La segunda fase de la sustitución de importaciones en Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea”, *IEC Instituto de Estudios y Capacitación*, CONADU.
- CIFRA (Centro de investigación y formación de la República Argentina – CTA). *Informes de Coyuntura*. <http://www.centrocifra.org.ar/publicaciones.php>
- Dawyd, D. (2011). *La “huelga santa” de los petroleros en Ensenada. Petróleo, peronismo y política en el 68 argentino*. Cara o Ceca.
- De Santis, D. (1990). Testimonio y memoria: La lucha obrera en Pro-pulsora Siderúrgica y las jornadas de junio y julio de 1975. Documento disponible en [www.rebelion.org/docs/17777.pdf](http://www.rebelion.org/docs/17777.pdf)
- Del Bono, A. (2019). “Trabajadores de plataformas digitales: condiciones laborales en plataformas de reparto a domicilio en Argentina”. *Cuestiones de Sociología* (21), e083. Disponible en: <http://>

- [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.11503/pr.11503.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11503/pr.11503.pdf)
- Ducid, M. (2014). “Lucha obrera, conflicto sindical y organización armada: El caso de la Juventud Trabajadora Peronista de Propulsora Siderúrgica (1973-1976)”. *Memoria Académica. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP*. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.976/te.976.pdf>
- Esponda, M.A. (2009). “Conflictos y contradicciones en la reestructuración productiva de los años 90 en una gran empresa metalúrgica”. *Actas XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología. Disponible en <https://www.aacademica.org/000-062/1421>
- (2012a). “Tercerización y modalidades de contratación en Siderar Planta Ensenada: el caso de empresas de ex trabajadores”. *Actas VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en <http://163.10.30.35/congresos/jdsunlp/vii-jornadas-2012/actas/Esponda.pdf/view?searchterm=None>
- (2012b). “Propulsora Siderúrgica, Techint, la adquisición de SOMISA y los impactos sobre la clase trabajadora”, *Agencia Paco Urondo*. Disponible en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/economia/propulsora-siderurgica-techint-la-adquisicion-de-somisa-y-los-impactos-sobre-la-clase>
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008). “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Oficina de la CEPAL Buenos Aires.
- FLACSO, CELS, Secretaría de Derechos Humanos (SDH), Programa Verdad y Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (PvyJ) (2016). “Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. represión a trabajadores durante el terrorismo de estado – tomo I”. Disponible en: <https://www.cels>

- org.ar/web/wp-content/uploads/2017/10/Responsabilidad-em-presarial-en-delitos-de-lesa-humanidad-T1.pdf
- Frassa, J. (2014). Evolución productiva y organizacional de una empresa estatal en la postconvertibilidad. El caso del Astillero Río Santiago. Documento de investigación, Idihcs - UNLP- CONICET.
- Frassa, J. y Muñiz Terra, L. (2010). “Fábrica, comunidad y territorio. Paternalismo estatal en la localidad de Ensenada (Provincia de Buenos Aires)”. *Actas Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* Red SIMEL - IDIHCS, UNLP-CONICET.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2020). *Encuesta Nacional a Grandes Empresas 2020* [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/enge\\_01\\_220645761023.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/enge_01_220645761023.pdf)
- *Encuesta Permanente de Hogares*. Diversos años <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- *Censos Nacionales Económicos 1974, 1985, 1994 y 2004*.
- Kosacoff, B. (1993). “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada” en *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*. Buenos Aires: CEPAL/ALIANZA.
- (1998). “Estrategias empresariales y ajuste industrial”, en *Estrategias empresariales en tiempos de cambio*. CEPAL/UNQUI.
- Langard, F., Arturi, D., Adriani, L. (2012). “El sector industrial del Gran La Plata en el neoliberalismo: Aproximación a sus transformaciones a través de los Censos Nacionales Económicos”, *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* (8):7-30
- Linhart, D. (1988). “Crisis y Trabajo”, en Castillo (comp). *La automatización y el futuro del trabajo*. Informes Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Merino G. (2013). “El Gran La Plata en el contexto de las transformaciones del sector industrial argentino en el período 1990-2010”, *Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* (9) 85-106

- Muñiz Terra, L. (2008). “La pérdida del trabajo petrolero. Transformaciones laborales, materiales e identitarias”, *Revista Avá*, 12, pp-95-116.
- (2012). *Los (ex) trabajadores de YPF. Trayectorias laborales a 20 años de la privatización*. Espacio.
- Neffa, J. (2010). “La transición desde los ‘verdaderos empleos’ al trabajo precario”, en E. De La Garza y J. Neffa (coords.) *Trabajo, identidad y acción colectiva*. Plaza y Valdés
- Odisio, J. (2015). “La experiencia de Petroquímica General Mosconi como ‘mirador’ del cambio en la estrategia económica de la Argentina entre 1970 y 1993”. *Terceras Jornadas de Historia Económica*. El Colegio de México. Disponible en [www.amhe.mx/jornadas/ponencias2015/Ponencia%20Odisio.pdf](http://www.amhe.mx/jornadas/ponencias2015/Ponencia%20Odisio.pdf)
- Ortale, S. y Santos J. (2021). Informe de resultados del proyecto: Condiciones de vida de los hogares y cuidados frente al aislamiento social preventivo y obligatorio por COVID-19 en La Plata, Berisso y Ensenada. Estado de situación del bienestar infantil y propuestas. IMECS-IdIHCS/ CEREN/FaHCE. Disponible en <https://idihcs.fahce.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2021/06/Presentacio%CC%81n-Resultados-proyecto-CERREN-CIMECS-Mayo-2021.pdf>
- Palermo, H (2015). *Apuntes para pensar la nacionalización de YPF: relaciones laborales y tensiones sociales en Comodoro Rivadavia*. CLACSO.
- Parserisas D. (2017). “Finanzas, bancos y circuitos de la economía urbana en Olavarría, provincia de Buenos Aires”, *Cuadernos Urbano*, N° 23, UNNE pp. 147-168. Disponible en <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/2692>
- Ramírez A. J. y Merbilhá M. (editoras) (2019). *Memorias del BIM: Biografías. Las víctimas de la Fuerza de Tareas 5 en La Plata, Berisso y Ensenada*. 2da Edición Revisada y Aumentada. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias

- de la Educación. Recuperado de <https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/127>
- Rofman, A. B. (1997). “Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los ‘90: análisis de una relación inseparable”. (CEA-CBC, 12 ) Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*. Editorial Planeta.
- Sabbatella, I. (2013). “YPF S.A. con participación estatal (1993-1998) ¿Una empresa nacional?”, *Realidad Económica* N° 273 pp. 110-131.
- Schorr, M. (2004). *Industria y Nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Edhasa.
- Svampa, M y Viale E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.
- Ursino, S. V. (2019). Vivir y representar la ciudad desde el trabajo. Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata.
- (2020). “Trabajo industrial y dinámicas socioterritoriales en las ciudades de Ensenada y Berisso. El caso de la Refinería YPF-La Plata (1993-2012). Estudios Socioterritoriales”, *Revista de Geografía*, (28), 057. DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.28-057>
- Welschinger N. y Montero, J. (2021, 21 de mayo). “¿Son clases las clases virtuales?”. *Revista Anfibia*. Disponible en <https://www.revistaanfibia.com/son-clases-las-clases-virtuales/>

## Páginas web

- Plataforma 2012. <http://www.plataforma2012.org.ar/index.php/documentos/documentos/47-por-una-verdadera-estatizacion-de-los-recursos-energeticos> (consulta 15/02/2018)
- Plataforma 2012. <http://www.plataforma2012.org.ar/index.php/16-actualidad/81-de-la-falsa-estatizacion-a-la-entrega-de-ypf-a-chevron>(consulta 15/02/2018)

# La Región Capital como abastecedora de productos primarios frescos: supremacía y conflictos territoriales resultantes

*Daniela Patricia Nieto, Guillermo Ariel Aramayo,  
Gabriel Atilio Rivas*

### Introducción

Muy posiblemente en el imaginario social, la Región Capital trasciende por la importancia que posee La Plata, en su planificación y ordenamiento territorial, como la “ciudad de las diagonales”, así también Berisso y Ensenada como enclaves portuarios. La mencionada región refleja la importancia de la función urbana que adquirió la ciudad a fines del siglo XIX, en el contexto de la consolidación del Estado argentino y de la Provincia de Buenos Aires con su capital en la etapa agroexportadora.

Sin embargo, el modelo arquitectónico y urbanístico fundacional, sin precedente para la época, ya contemplaba la disposición de un espacio rural con funciones productivas que rodeaba al área urbana.

En dicha planificación los lotes lindantes al casco urbano se destinaban para la producción de hortalizas y frutas, mientras que los más distantes, a continuación de las quintas, se disponían para las chacras (producción de ganado menor, aves de corral, cereales, etc.). Así se rodeaba el ejido urbano, con un cinturón productivo de alimentos

frescos. Más allá se ubicarían los campos de producción ganadera extensiva, que ocupaban a la fecha de la fundación el 75 % del partido (Garat, Selis y Velarde, 1999), que en ese momento estaba constituido por lo que hoy era Berisso y Ensenada.

Sin variaciones significativas, y a pesar de las crisis económicas recurrentes del siglo XX, el espacio rural se fue extendiendo y mixturando con otras actividades manufactureras y de servicios conforme al “derrame” evolutivo de la dinámica urbana.

Pero hacia fines de la década de 1970, ciertos procesos de carácter económico, político, social y migratorio a escala continental, nacional y regional comenzarían a impactar desigualmente en la región

Gobernada por la última dictadura cívico-militar desde el año 1976, la Argentina atravesaba un periodo de recesión económica y desindustrialización que afectaba a las principales ciudades y regiones del país, y especialmente al Área Metropolitana del Buenos Aires (AMBA). En particular, en la Región Capital, conformada por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, esta situación se manifestaba como una crisis social profunda, producto de la represión política y del desempleo industrial.

Sin embargo, como efecto de esta crisis, y sin ser un objetivo expresamente buscado por los diferentes gobiernos “de facto” (nacional, provincial o municipal) se produciría un fenómeno novedoso y complejo en el espacio periférico de la ciudad, en relación a la creciente y explosiva expansión de la actividad agrícola.

Por esos años ante el aumento regional de alimentos frescos como el tomate, los viejos horticultores italianos radicados en el oeste y sur de la ciudad de La Plata, desprovistos de ahorros suficientes y sin acceso al crédito, se vieron en la necesidad de arrendar y vender sus tierras a nuevos productores constituidos por familias de inmigrantes bolivianos, que circunstancialmente arribaban a la región buscando tierra para trabajar. Este nuevo contingente migratorio se suma a los portugueses y japoneses y pasarían a constituir



un nuevo componente en la estructura social, productiva y demográfica regional.

De esta manera, en términos de hipótesis de trabajo, sostenemos que la interfase urbano-rural: el periurbano (aquí nos centramos principalmente en el partido de La Plata), en alrededor de tres décadas tendió a convertirse en un territorio en transición que congregó una dinámica de crecimiento económico, productivo y poblacional significativa, desafiando una a una las crisis económicas nacionales, transformando a este espacio en uno de los “periurbano productivo flori-hortícola” más importantes del país y parte fundamental del llamado “cinturón verde del AMBA” (en la actualidad la horticultura como actividad primaria intensiva con más de un siglo de desarrollo ha adquirido rango nacional en volumen de producción y la floricultura importancia nacional como centro productor y comercializador), sobre la base de extender nuevas formas de trabajo y un hábitat diferencial migrante.

En el presente capítulo nos proponemos desarrollar la importancia que poseen los espacios periurbanos en la producción agraria y la relevancia del partido de La Plata dentro del conjunto de la Región Capital, en la producción y abastecimiento local, regional y nacional de productos primarios frescos como hortalizas, flores y frutos que surgen en estos espacios productivos, muchos de ellos conflictivos, producto del uso de agroquímicos, de la forma de tenencia de la tierra y del hábitat diferencial, emergente de una actividad desarrollada por las comunidades migrantes, en cada una de las unidades productivas.

Rescatando antecedentes de las últimas décadas tanto de información censal como bibliográfica, y de los resultados de entrevistas a informantes claves, el capítulo incursiona en el mapeo de variables relevantes mediante el uso de sistemas de información geográfica que sustentan nuestras conclusiones.

## Los espacios periurbanos en la producción agraria

### *¿Que son los espacios periurbanos y los cinturones verdes productivos? ¿Por qué son relevantes?*

En general la idea de periurbano se utiliza para señalar lo que está localizado estrictamente más allá de la ciudad, dentro de una noción imaginaria de un espacio de superposición de usos del suelo, de actividades y de poblaciones.

Barsky (2005) nos habla del periurbano en términos de territorio y como interfase entre dos tipos geográficos bien diferenciados: el campo y la ciudad, y lo conceptualiza como un “**territorio resbaladizo**” en permanente transformación, frágil, susceptible de nuevas intervenciones. Y agrega: el periurbano constituye un “territorio de borde” sometido a procesos económicos relacionados con la valoración capitalista del espacio, como consecuencia de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad.

A su vez Elisabeth Delio nos aporta que estos espacios son: “pluri-funcionales en los que coexisten características y usos del suelo tanto urbano como rurales, sometidos a profundas transformaciones económicas, sociales y físicas y con una dinámica estrechamente vinculada a la presencia próxima de un núcleo urbano de gran entidad” (Delio en Ponce Asencio, 2001, p.53).

Por otro lado, cuando hablamos de Cinturones Verdes Productivos hacemos referencia a áreas con producciones primarias, que poseen importancia económica, social, sanitaria y ecológica para el desarrollo de las economías regionales y la soberanía alimentaria de nuestra población. Estos Cinturones se desarrollan en áreas periurbanas y, en los últimos años, algunos de ellos están desapareciendo de forma sistemática y acelerada por la expansión urbana sin planificación.

Según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) la agricultura urbana y periurbana proporciona productos alimenticios de distintos tipos de cultivos (gra-

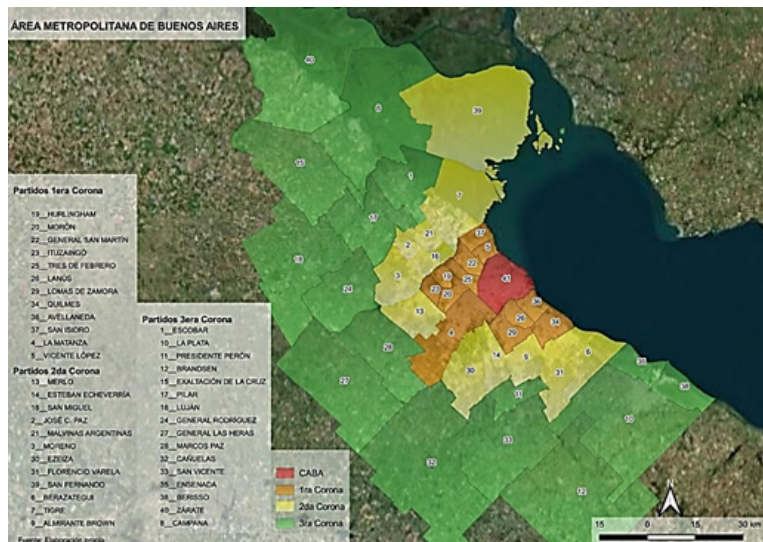
nos, raíces, hortalizas, hongos, frutas) y brinda comida a cerca de 700 millones de habitantes en las ciudades, es decir, a un cuarto de la población mundial que vive en aglomeraciones.

Para dimensionar la agricultura periurbana podemos mencionar que a escala nacional en los Cinturones Verdes se producen 1,3 millones de tn de alimentos frescos (INTA, 2018).

A escala regional, los partidos que conforman la segunda y principalmente la tercer corona del AMBA (Figura 1) son los municipios que aportan mayoritariamente este tipo de productos frescos y perecederos.

A pesar del avance acelerado de la urbanización sobre estas coronas, sigue siendo una importante zona de producción primaria con un número de hectáreas significativas en producción, que merece y necesita preservarse.

**Figura 1: Área Metropolitana de Buenos Aires**



*Fuente: Proyecto Territorio y Lugar: Prácticas socio-espaciales de la Floricultura y horticultura en la conformación del Periurbano del Partido de La Plata en las últimas tres décadas. Dir. Daniela Nieto*

En la actualidad, este cinturón verde, es uno de los polos productivos más importantes de frutas y verduras de la Argentina. Señalamos que, con casi 15 millones de habitantes y 1,8 millón de hectáreas, aporta según la temporada, hasta un 90 % de las verduras de hoja a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y un alto porcentaje (hasta el 50 %) para el interior del país.

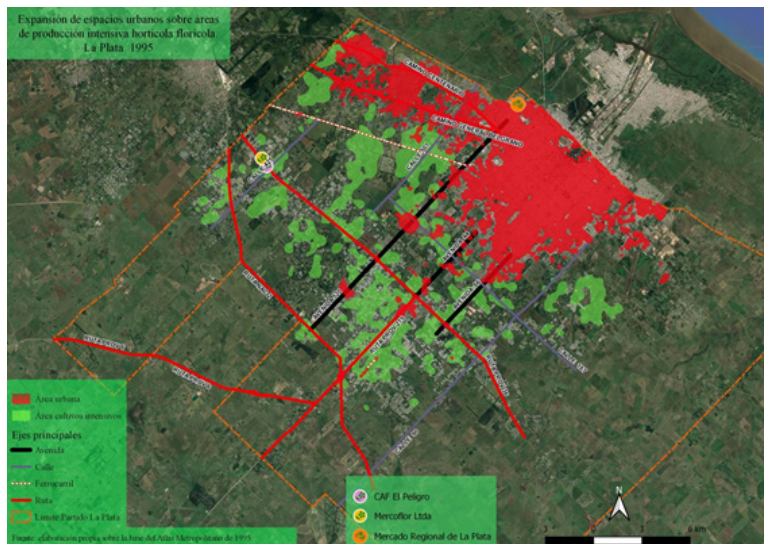
Es así como la horticultura periurbana de Buenos Aires constituye un paradigma para toda América latina, pues contiene una interfase campo-ciudad con enorme vigencia productiva. Se considera que su participación en el abastecimiento metropolitano es entre el 20 % y 30 % del total ofertado en el Mercado Central de Buenos Aires, el restante 70 % proviene de otras jurisdicciones.

### **La Región Capital, ¿protagonista del Cinturón Verde del AMBA?**

Fuimos presentando precedentemente a la Región Capital como un territorio productivo primario y de servicios, integrado al Área Metropolitana de Buenos Aires, formando parte de la tercera corona de la misma. Allí se llevan adelante actividades primarias, producciones llevadas adelante principalmente por comunidades históricas de inmigrantes italianos, bolivianos, portugueses y japoneses.

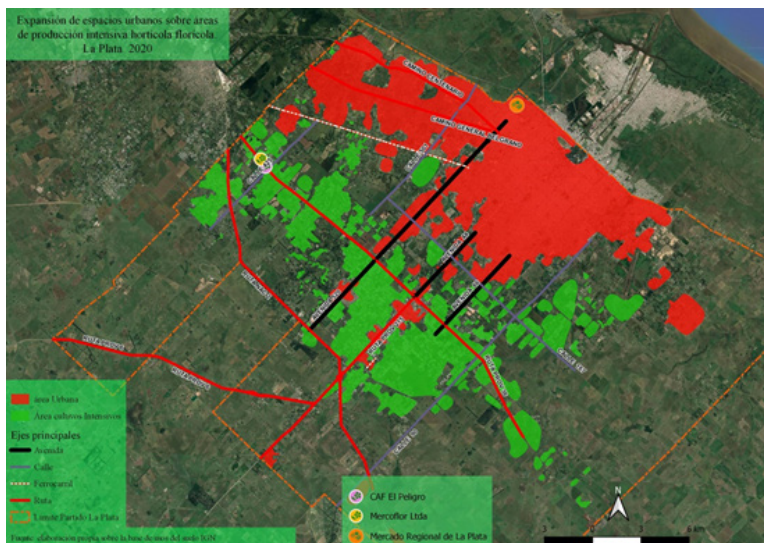
La Región Capital durante la segunda mitad del siglo XX, extendió el área periurbana hacia el SO en sucesivos periodos discontinuos de actividades agrícolas. Las grandes avenidas 520, 44, 60, 66, 72 (Figura 2 y 3) y Avenida Ate. Brown y Montevideo en Ensenada y Berisso respectivamente (Figura 4 y 5), operaron en forma precaria (de acuerdo a su estado de conservación) como redes de transporte y comunicación, articulando los principales flujos de producción y comercialización de la periferia.

**Figura 2 Área de producción agrícola. La Plata, año 1995**



*Fuente: Proyecto El periurbano como frontera. El caso del partido de La Plata en la actualidad. Daniela Nieto*

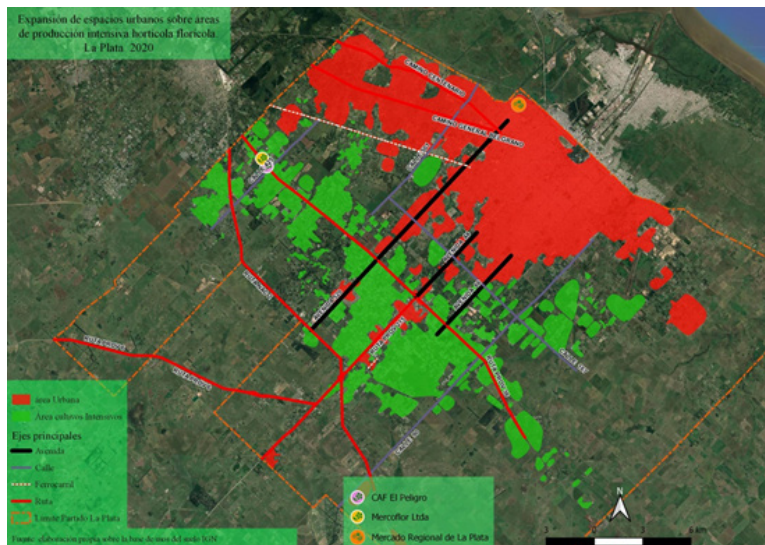
**Figura 3 Área de producción agrícola. La Plata, año 2020**



*Fuente: Proyecto El periurbano como frontera. El caso del partido de La Plata en la actualidad. Daniela Nieto*



**Figura 4 Área de producción agrícola. Berisso y Ensenada. Año 1995**



*Fuente: Proyecto El periurbano como frontera. El caso del partido de La Plata en la actualidad. Daniela Nieto*

**Figura 5 Área de producción agrícola. Berisso y Ensenada. Años 2020**



*Fuente: Proyecto El periurbano como frontera. El caso del partido de La Plata en la actualidad. Daniela Nieto*

En los planos precedentes presentamos mediante dos cortes temporales, 1995 y 2020, no solo la densificación y avance del área urbana sino también la densificación y expansión del área con cultivos intensivos.

Debemos destacar dos aspectos que se desprenden del análisis de estos planos, por un lado, la consolidación y ampliación espacial del área con cultivos intensivos en el Partido de La Plata y por otro la retracción de los espacios dedicados a dichos cultivos en el resto de los partidos del área en estudio. Sin embargo, señalamos que en los últimos 30 años los cultivos intensivos migraron hacia la producción bajo cubierta o sea cultivos bajo invernaderos; se estima que en la actualidad son más de 5000 ha las que se cultivan bajo esa modalidad en el Partido de La Plata.

En relación a los otros partidos de la Región Capital: Ensenada y Berisso, indicamos que es muy escasa la cantidad de explotaciones agropecuarias (EAPs) dedicadas al cultivo de productos primarios, si los comparamos con los partidos vecinos del AMBA, como veremos más adelante.

Hacemos la salvedad que en los partidos mencionados, el espacio productivo dedicado a cultivos ha retrocedido en los cortes temporales presentados; sin embargo, quisiéramos realizar una referencia histórica dado que durante el proceso de inmigración masiva de fines del siglo XIX, la ciudad de Berisso se pobló de inmigrantes, en su mayoría de origen italiano, español y portugués, algunos de ellos se asentaron en las zonas baja de la Isla Paulino y zona rural de los Talas, dedicándose a la producción de verduras y frutas, destacándose la plantación de vides.

Desde esa época y en esos espacios productivos se ha venido elaborando el vino de la costa, siendo los inmigrantes quienes introdujeron, desde sus lugares de origen, sus prácticas, tradiciones y costumbres e implantaron la vid americana de variedad Isabella, conocida como uva chinche. Esa tradición productiva, caracterizada por una organización y técnica de elaboración particular, ha perdu-

rado a través de las generaciones, a pesar del declive de la actividad. (Tagliabue, 2010)

Regresando al partido de La Plata, señalamos que junto a Florencio Varela y Berazategui eran, hacia el año 2012, los responsables del 72 % del volumen producido de hortalizas del AMBA (García, 2012 en Varriano *et al.* 2020, p.4) y con una producción hacia el año 2017, de más de 200.000 toneladas de hortalizas y unas 7.100 hectáreas bajo cubierta (Varriano *et al.*, 2020).

En los últimos 15 años, la producción anual promedio del partido de La Plata se ha incrementado fuertemente, teniendo en la actualidad, una producción aproximada de 142.000 toneladas (Ibíd., 2020).

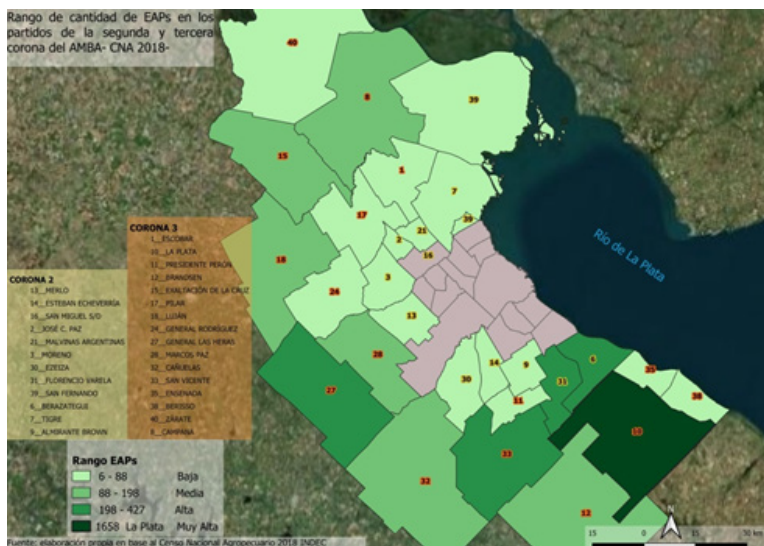
Los cultivos principales son: el tomate, el morrón, la berenjena, la lechuga, la acelga y la espinaca. Además, es el principal productor de alcauciles del país y también se destaca por una importante producción florícola.

Datos estadísticos oficiales recientemente brindados por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo) sobre el Censo Nacional Agropecuario (CNA) año 2018, nos indican que La Plata concentra el 48,3 % de las explotaciones agropecuarias (EAPs) y el 34,7 % de las parcelas de la tercera corona del AMBA

En relación a lo anterior, en la Figura 6, presentamos el patrón espacial de las EAPs, en la segunda y tercera corona del AMBA según rango de cantidad de EAPs. Estos datos, *a priori*, muestran la supremacía de La Plata en relación al resto de los partidos que componen el AMBA. Se puede identificar claramente que en la zona sur se encuentran los partidos con mayor concentración de EAPs. Allí el liderazgo del partido de La Plata se encuentra acompañado por los partidos de Berazategui, Florencio Varela, San Vicente y General La Heras, que también concentran un alto rango de cantidad de EAPs.



**Figura 6. El patrón espacial de las EAPs en la segunda y tercera corona del AMBA**



*Fuente: Proyecto El periurbano como frontera. El caso del partido de La Plata en la actualidad. Daniela Nieto*

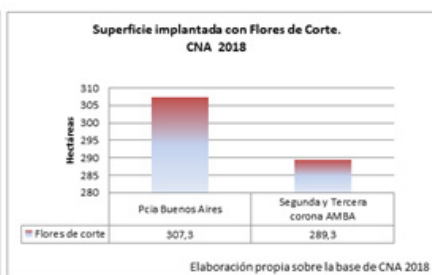
Solo para dimensionar la importancia de la región, la segunda y tercera corona del AMBA concentran el **14 % de las hectáreas implantadas con hortalizas** y el **48 % de las hectáreas sembradas con flores de corte de la Provincia de Buenos Aires**. Figura 7 y 8.

En una superficie del **2 % de la Provincia de Buenos Aires** se **reune el 11 % de las explotaciones agropecuarias** que aporta, como señalaba Gustavo Tito, hasta un 90% de las verduras de hoja consumidas en CABA, según la temporada y hasta el 50 % para el interior del país.

**Figura 7. Superficie Implantada con Hortalizas. CNA 2018**



**Figura 8. Superficie Implantadas con Flores de Corte. CNA 2018**



Es innegable la hegemonía que presenta el partido de La Plata en relación a los demás partidos del AMBA; el volumen, dinamismo y modelo productivo del sector hortícola es reconocido no solo a nivel provincial sino también nacional.

***¿Qué son las territorialidades emergentes de la actividad primaria? ¿Por qué se consideran conflictivas?***

Para presentar parte de los emergentes socio-productivos y espaciales en esta porción del territorio, creemos necesario poner en evidencia que, en palabras de Haesbaert (2011), territorializarse significa crear mediaciones espaciales que proporcionan un efectivo poder para la reproducción como grupo social (para algunos también, como individuos).

Es así que entendemos que el tipo de tenencia de la tierra, el uso de agroquímicos para la producción agrícola y el hábitat de los productores de nuestros alimentos son un tipo de mediaciones espaciales que construyen diferentes territorialidades en el periurbano productivo platense, le dan una impronta espacial determinada, pero, sin embargo, crean y manifiestan diferentes conflictividades.

## La tenencia de la tierra

La dificultad para acceder a la tierra tanto para producir como para vivir, es una problemática que condiciona no solo la forma en que se lleva adelante la producción agropecuaria, sino también sus modos de vida, dado que el predio se utiliza tanto para reproducir la actividad económica como para reproducir sus vidas. El régimen de tenencia de la tierra, en este sentido, es un indicador crucial para la calidad de vida de los productores familiares.

En el periurbano del AMBA la mayoría de los productores y productoras familiares acceden a la tierra por medio de la figura contractual de arrendamiento o mediería que se rige bajo los contratos de arrendamiento rural, Ley Nacional n° 13.246, sancionada en el año 1948 y sus modificatorias.

Un elevado porcentaje de estos contratos se realiza mediante agentes inmobiliarios que administran las tierras de los antiguos propietarios quinteros (portugueses, italianos, alemanes, japoneses). Dichos contratos, entre otros puntos, no autorizan la construcción de viviendas de material y en el caso de ser autorizados, al momento de retirarse, no se les reconocen dichas mejoras como ninguna otra, por ejemplo, las perforaciones para el agua, tendido eléctrico, mejora de los caminos, entre otras.

En La Plata, hacia el año 2017, según datos aportados por la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación a través del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), se encontraban registrados 5.368 Productores Familiares, de los cuales 60 % producía bajo la figura de arrendamiento.

Por otro lado, se estimaba que en el partido de La Plata conviven entre 5.368 (Dato RENAF) y 9.000 (Dato Organizaciones del sector) productores/as familiares, de los cuales entre el 80 y 85 % accede a la tierra por medio de contratos de arrendamiento y mediería, y un porcentaje mínimo son propietarios de la tierra (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, 2018).

El acceso a la tierra es un fuerte condicionante para la reproducción de los productores locales. En la actualidad se encuentra en el Congreso Nacional el proyecto de Ley de Acceso a la Tierra, presentada por la agrupación de productores Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y apoyada por el Movimiento de trabajadores Excluidos (MTE). Esta ley busca impulsar un Procrear Rural para que las familias productoras de la tierra puedan, a través de créditos blandos, acceder a una vivienda digna y a una parcela donde producir alimentos. Así, la ley no solo es una respuesta a las necesidades del sector, sino que también podría ser la solución para la crisis alimentaria que hoy vive el país y garantizar el acceso de todas las familias argentinas a una alimentación sana, segura y soberana.

## **Producciones intensivas y agroquímicos**

Otra problemática que surge de las producciones primarias intensivas en nuestra región es el uso y abuso del empleo de agroquímicos para producir.

Según un estudio solicitado por la Secretaría de Coordinación Operativa de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires al Laboratorio de Química Ambiental y Biogeoquímica, Facultad de Ciencias Naturales y Museo, UNLP (2013), se ha podido identificar que **La Plata y General Pueyrredón** (Mar del Plata) son las zonas hortícolas con mayores índices de peligrosidad<sup>1</sup> debido a la superficie relativa de los cultivos que se realizan y los modelos de producción predominantes. La tendencia a aumentar la superficie de cultivos bajo sistemas protegidos (invernáculos) tiende a agravar el panorama, de acuerdo a la información que surge de ese informe.

La floricultura es una actividad que tiene muy poca relevancia en superficie. Sin embargo, por la modalidad de producción prevaeciente utiliza muchos pesticidas de gran peligrosidad y riesgo ambiental.

---

<sup>1</sup> Para mayor profundización ver [https://www.agro.unlp.edu.ar/sites/default/files/paginas/informe\\_agroquimicos\\_comprimido.pdf](https://www.agro.unlp.edu.ar/sites/default/files/paginas/informe_agroquimicos_comprimido.pdf)

En la región de La Plata se registraron 58 agroquímicos diferentes. El 58 % de los productores utilizan al menos un producto de las categorías toxicológicas I y II (extremadamente tóxicos y altamente tóxicos respectivamente).

En nuestra opinión el riesgo surge de los procesos productivos, como articuladores entre la dinámica social y la dinámica natural. No es la naturaleza quien produce la catástrofe, sino la racionalidad productiva que introduce, modifica, altera y configura un territorio con usos intensivo de agroquímicos.

Las chacras periurbanas han incorporado prácticas de trabajo que incluyen el manejo del agua, pesticida y fertilizante, en un contexto de fuerte competencia, que delinea una racionalidad que no puede escapar a las lógicas productivas del mercado. Estas prácticas rutinarias van construyendo la peligrosidad. Por lo tanto, la vulnerabilidad social encuentra a las familias migrantes de estas chacras en la primera línea de riesgo.

El riesgo, en definitiva, se manifiesta contradictorio pues las racionalidades y conductas productivas, que las quintas y chacras se ven obligadas y condicionadas a implementar, dejan poco margen para las prácticas agroecológicas en un contexto económico altamente competitivo para un “cinturón verde” que alimenta a millones de habitantes de Argentina y, al mismo tiempo, puede estar acumulando altos grados de peligrosidad ambiental.

Por último y como contrapartida, quisiéramos mencionar que **tímidamente va asomando la opción agroecológica** en la oferta de productos de huerta en la región. La producción de verduras sin uso de agroquímicos, sin fertilizantes de origen industrial sumado a toda una concepción que trascienden lo ecológico y ambiental, ya que involucra lo social, cultural y político de los agricultores, es una posibilidad concreta de elección en el consumo de los productos frescos de huerta. Paralelamente **se van consolidando las redes de comercialización alternativa, lo que llamamos la economía popular, social y solidaria**, a través de la oferta de los bolsones de verdura agroecoló-

gica. Al romperse la cadena de intermediación el precio se abarata, generando, sobre todo en la época pandémica, una explosión positiva de ventas (canales cortos de comercialización) que se sostiene y crece hasta la actualidad.

## **El hábitat diferencial migrante. ¿Cómo y dónde viven los que producen los alimentos?**

Por último, y muy relacionado con los puntos anteriores, nos preguntamos cómo y dónde viven estos productores que forman parte de estos eslabones necesarios para brindar alimentos frescos a la población de la ciudad a través del Mercado regional y también en forma privada a través de cientos de verdulerías

A grandes rasgos el tema de la vivienda en Argentina siempre ha tenido gran trascendencia e impacto social más allá de los ciclos económicos y políticos de crisis o crecimiento, por el nivel de conflictividad.

Conceptualmente consideramos al hábitat como el medioambiente construido por las relaciones sociales entre diferentes actores intervinientes en la producción, consumo y uso de las viviendas.

Sintéticamente podríamos decir que la moderna y excluyente “ciudad del tercer milenio” tiene la particularidad de ser el resultado de tres lógicas contradictorias de la producción de vivienda y hábitat:

- la lógica de la ganancia, donde el capital privado produce vivienda para ser comercializada (independientemente de las necesidades sociales de millones de asalariados sin vivienda).
- la lógica del Estado, que, en general, ha intervenido regulando, proveyendo y sustentando económica y políticamente a los diversos productores mercantiles.
- y la lógica de la necesidad, donde los asalariados y sectores populares buscan obtener un lugar donde habitar y vivir.

En las diferentes teorías sociales y gestiones de gobierno del siglo XX y XXI, las dos primeras lógicas han sido abordadas como problemáticas a ser resueltas en el mercado inmobiliario a partir de producir privadamente unidades individuales comercializables, mientras que la tercera lógica, motivada en la necesidad social, fue gestando propuestas y políticas que abogaron y abogan por la autoconstrucción del hábitat popular y unidades habitacionales, a partir de las tomas de tierras por los propios habitantes sin techo, o por el acceso a un lote de tierra.

Pero estas tres lógicas y políticas en conjunto tienen un aspecto en común: producen vivienda que ingresa de una u otra forma al mercado como una mercancía intercambiable para la venta, alquiler o subalquiler.

Sin embargo, el foco de nuestro análisis estuvo centrado en saber en dónde y cómo viven las familias productoras de alimentos y flores, y de esta manera permitirnos investigar y reflexionar con la hipótesis que **una de las territorialidades emergentes en la región son las viviendas individuales y en conjunto dentro de las “quintas” o “chacras”, que aquí definimos como hábitat diferencial migrante, y tienen la particularidad de no ser parte del mercado inmobiliario**

## **Radiografía de la vivienda rural en el partido de La Plata**

A partir de seleccionar algunas variables que consideramos más relevantes del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010), en los radios censales del periurbano productivo platense; a saber: calidad de conexión a servicios básicos, calidad constructiva, material predominante de los pisos, procedencia de agua para beber y cocinar, disponibilidad de inodoros con descarga mecánica de agua y cantidad de total habitaciones o piezas, por vivienda; obtuvimos un perfil de la vivienda rural con determinadas características.

Se trata de viviendas con un perfil de precariedad elevado, dado que el 95 % posee insuficiente o mínima conexión a los servicios bási-

cos para el saneamiento de la vivienda; más de la mitad de las mismas tiene un calidad constructiva insuficiente o básica, y al interior de los hogares predominan pisos de cemento o ladrillo, con baños sin descarga mecánica en una proporción significativa (23 %), o sin baños en lo peor de la precariedad ( 4%). Agregamos que la mitad de las viviendas obtienen el agua por perforación y casi la mitad de los hogares posee dos habitaciones o menos para desarrollar su vida cotidiana.

Por lo tanto podemos decir que una radiografía y representación de este sector del periurbano, hacia el año 2010, nos muestra una geografía de la pobreza, signada por viviendas y un hábitat precario, insalubre, pobre, que reproduce condicionamientos y limitaciones para sus habitantes.

### **La identificación del hábitat diferencial migrante**

Sin embargo esta caracterización censal no coincide plenamente con nuestras observaciones de campo y entrevistas:

**Figura 9. Abasto, Partido de la Plata**



*Fuente: Nieto-Aramayo, octubre de 2015.*



Las “quintas o chacras” observadas poseen viviendas al interior de las mismas que forman parte de la unidades productivas, como se puede observar en la foto precedente. En apariencia, estas unidades se presentan en mayor cantidad, de acuerdo a la extensión en superficie de la quinta superior a la hectárea. Sin embargo, la mayor concentración de casillas no llega a constituirse en barrios de trabajadores migrantes como en otras regiones productivas, ni tampoco forman parte de los asentamientos urbanos informales.

De las entrevistas surge que estas viviendas no están a la venta ni en alquiler separadamente. En la dos fotos que siguen se observan varias antenas de televisión y tanques de aguas, en un mismo predio lo que nos está indicando múltiples unidades habitacionales diferentes.

Héctor señala:

cuando uno arrienda no sabe por cuánto tiempo va a estar en ese campo, entonces no se puede invertir mucha plata en la construcción de la vivienda y por eso la construyen de madera. [...] yo tuve suerte porque en el campo que alquilo a los hijos de un italiano había una casita de material y es ahí donde vivo con mi familia. (Entrevista, diciembre de 2018, a productor arrendatario con 3has en producción)

En su mayoría cada unidad está construida de tablones, postes de madera rústicas y plásticos que se utilizan para levantar invernáculos, como una sola unidad sin divisiones en su interior y con letrinas externas.

Es evidente que toda vivienda que se digne de tal debe cumplir con los servicios básicos enumerados en la primera definición, aunque en estos casos el conglomerado de casillas no permite distinguir si se alcanza a cubrir un umbral mínimo de servicios

**Figura 10 y 11. Abasto, Partido de la Plata**



*Fuente: Nieto-Aramayo, octubre de 2015*

Como se señalara anteriormente, en el “cinturón verde” platense, desde fines de los 70 comenzó un proceso de recambio de los viejos horticultores italianos que vendieron o arrendaron sus tierras y progresivamente fueron desplazados por horticultores bolivianos. Los italianos que perduran lo hacen como dueños de las chacras y en otros casos han sido reemplazados por bolivianos capitalizados. En este proceso de “bolivianización” de la horticultura, la comunidad migrante boliviana hegemonizó una forma de producir que replicó la incorporación de la vivienda a la chacra a medida que la forma contractual pasó a ser la mediería y el arriendo (Benencia, 2006).

Ahora bien, en el transcurso de las observaciones, nos encontramos con otro tipo de vivienda relacionada a la producción florícola.

Desde sus orígenes, la vivienda de los floricultores tiene mejor calidad constructiva, no es transitoria, expresa otro tipo de relación social y de tenencia de la tierra. Los portugueses o japoneses “propietarios” buscaron radicar y fijar sus viviendas en los predios productivos. Estas viviendas se vienen construyendo desde la década de 1960, previa a la migración boliviana. De esta manera el hábitat construido en estas unidades productivas difiere cualitativamente de los hábitats antes señalados, como se observa en la foto que se presenta a continuación.

Una tendencia que debemos presentar es que en los últimos años las chacras de floricultura emprendidas por trabajadores bolivianos están asemejándose y reproducen en sus formas y funciones las características de la horticultura.

### **Figura 12. Chacra de horticultura en La Plata**



*Fuente: Nieto-Aramayo.*

En resumen, la vivienda en el predio permite “encadenar” a la familia migrante al trabajo constante, al mantenimiento de las distintas tareas, evitando los tiempos muertos fuera del predio y acercando la fuerza laboral al surco.

De esta forma es viable pensar que el crecimiento económico y productivo del “Cinturón Verde” Platense y su extensión territorial no solo se ha logrado por el aumento del capital invertido (invernáculos, semillas, fertilizantes, transporte y tierras) para obtener más ganancias, sino por el incremento de trabajo humano familiar que logra articular las estrategias y trayectorias migrantes.

En este sentido **la vivienda en estos espacios rurales transicionales y específicamente en áreas periurbanas es una mediación que liga temporalmente la vida de las familias bolivianas al territorio, en un contexto de intensidad y autoexplotación laboral, que permite la reproducción y expansión de la unidad productiva<sup>2</sup>.**

Por lo tanto la construcción del *hábitat diferencial migrante*, en nuestra opinión, forma parte del nudo articulador de este dispositivo productivo en la horticultura y floricultura que permite el incremento del trabajo familiar

## Consideraciones finales

El periurbano de la Región Capital, atravesado por la horticultura y floricultura intensivas es una franja periférica fragmentada en pequeñas chacras privadas y arrendadas, que a diferentes escalas espacial y temporal, está sujeto a las políticas que el Estado permite, de las fuerzas del mercado y las acciones o prácticas sociales de las familias productoras migrantes, con sus formas de vida, su cultura y condiciones precarias de reproducción social.

La presencia de una franja periurbana con diferentes interfases, donde los procesos económicos y sociales en el campo son cada vez más complejos y su principal manifestación territorial es la formación de espacios híbridos (donde lo rural y lo urbano se ensamblan), son difíciles de identificar, analizar y contextualizar con los paradigmas tradicionales.

---

2 Para mayor ampliación ver García, 2014.

La condición del crecimiento de la producción de hortalizas y flores de este territorio, que compite económica y productivamente a nivel nacional y regional, hacen que las variadas formas de tenencia de la tierra, el uso complejo e intensivos de agroquímicos y el carácter protagónico de un *hábitat diferencial migrante* se conviertan en condiciones de segregación socioespacial, donde la lucha por el espacio productivo se orienta a la expansión continua hacia nuevas franjas del espacio rural, creando nuevas tensiones y estrategias de los diferentes actores intervinientes.

En este sentido, podemos definir, a manera de conclusión preliminar, a la geografía del periurbano como un territorio en continua transformación y tensión que, partiendo de un “entorno natural-rural” a principios del siglo XX, se ha ido transformando en lo que denominamos un territorio periurbano productivo que genera formas espaciales o territorialidades emergentes, acordes a potenciar las actividades primarias hegemónicas del momento, con profundas conflictividades sociales a su interior al mismo tiempo que desecha o “des-territorializa” otros territorios en competencia

## Referencias bibliográficas

- 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*, Vol. IX, núm. 194 (36). Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>
- Benencia R. (2006). “Bolivianización de la horticultura en la Argentina”, en Grimson A., Jelin, E. *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Ed. Prometeo.
- Castro, H; Arzeno, M. (2018). *Lo rural en redefinición. Aproximaciones y estrategias desde la Geografía*. Ed. Biblos.
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (2018). Documento diagnóstico. Arrendamientos rurales en el Partido de La Plata. Recuperado de: <https://www.defensorba.org.ar/pdfs/>

- informes-tecnicos-upload-2019/documento-diagnostico-arrendamientos-rurales-agosto-2018.pdf
- Garat, J.; Selis, D. y Velarde, I. (1999). “La ocupación y transformación del espacio rural en el partido de La Plata”. Actas de las III Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas – UBA, Buenos Aires.
- García, M (2014). “Fuerza de trabajo en la horticultura de La Plata (Buenos Aires, Argentina). Razones y consecuencias de su competitividad”, *Trabajo y Sociedad*, N° 22, pp.67-85.
- Guerra, F. G. y Más, D.A. (2018). “El AMBA aporta hasta un 90 por ciento de producción de verduras de hoja”, *INTA*. Disponible en <https://inta.gob.ar/noticias/el-amba-aporta-hasta-un-90-por-ciento-de-produccion-de-verduras-de-hoja>
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. Ed. Siglo XXI. México.
- INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.
- (2018). Censo Nacional Agropecuario 2018.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Ed. Capitan Swing.
- Miranda, M. (2017). “Riesgos ambientales asociados al cultivo bajo cubierta en el cinturón hortícola del gran la Plata”. 1° Encuentro Nacional sobre Periurbanos e interfases críticas. INTA, Ciudad de Córdoba, Argentina.
- Natenzon, C. y Rios, D. (2015). *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*. Ed. Imago Mundi.
- Ponce Ascencio, P. (2001). *Cambios sociales y espaciales en los espacios periurbanos del país Valenciano. Un caso particular El Puig de Santa María* [Trabajo Final de Carrera, Universidad de Valencia].
- Santos, M. (1990). *Por una geografía nueva*. Ed. Espasa Calpe.
- Soja, E. (2007). “Tercer espacio: extendiendo el alcance de la imaginación geográfica”. En Soja, E., Benach, N., Albet, A. *La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical*. Ed Icaria.

- Tagliabue, P. (2010). “Procesos de precarización y Trabajo ‘no Clásico’: El caso de la venta directa de cosméticos por catálogo. Una aproximación exploratoria”. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En: Actas. La Plata: UNLP. FAHCE. Departamento de Sociología. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5417/ev.5417.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5417/ev.5417.pdf)
- UNLP-Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (2013). Relevamiento de la utilización de agroquímicos en la Provincia de Buenos Aires: Mapa de situación e incidencia sobre la salud. En: [https://www.agro.unlp.edu.ar/sites/default/files/paginas/informe\\_agroquimicos\\_comprimido.pdf](https://www.agro.unlp.edu.ar/sites/default/files/paginas/informe_agroquimicos_comprimido.pdf)
- Varriano, N.; Laguto, S.; Giavannone, P. (2020). “Análisis de pérdidas y desperdicios de hortalizas en el Gran La Plata. Su potencial uso como materia prima en la producción de alimentos”, *Ingenio Tecnológico*, vol. 2. <http://portal.amelica.org/ameli/jats-Repo/266/2661113011/index.html>





### **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-

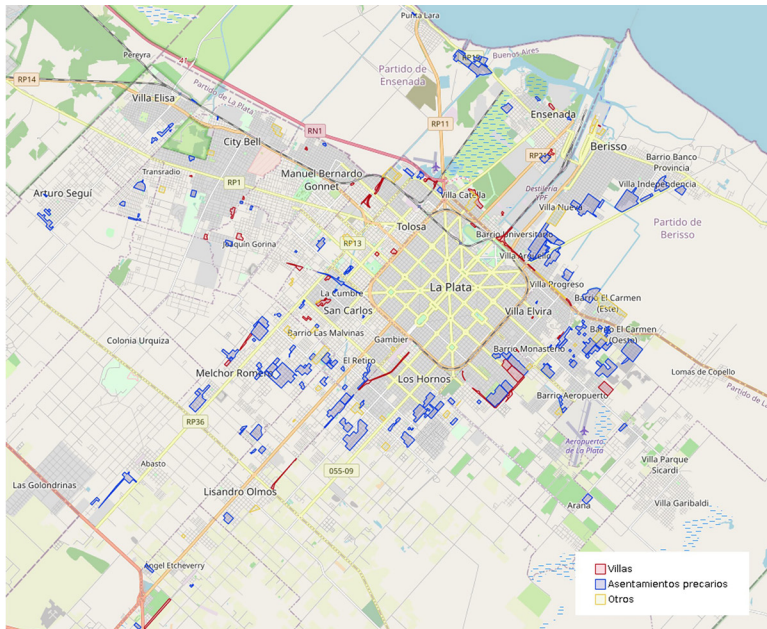


lidad de las áreas residenciales de la región y se descuidan las zonas más empobrecidas en las que sus habitantes no han encontrado otra opción que hacer la recolección por sus propios medios. Las redes de agua potable tampoco alcanzan a las zonas recientemente ocupadas y se recurre a perforaciones individuales 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.

**Figura 1: Villas y asentamientos precarios en la Región Capital.**



*Fuente: Registro Provincial Público de Villas y Asentamientos Precarios  
SSHC-MDC, Pcia. de Buenos Aires*

Según el Registro Provincial Público de Villas y Asentamientos Precarios, en 2016 existían en la Región Capital unos 208 barrios populares (habitados por unas 34.180 familias): 166 en La Plata, 23 en Berisso y 19 en Ensenada. (Figura 1)

Cinco años más tarde, estudios realizados por el Observatorio Socioeconómico de la Universidad Católica de La Plata en 2020 y 2021 estimaron que unas 200.000 personas habitan los barrios populares de la región (212 localizados en La Plata, 28 en Berisso y 21 en Ensenada), de los cuales, el 60 % no tiene asegurado el suministro continuo de agua potable dentro del hogar; el 90 % no dispone de cloacas;

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.

# Crecimiento urbano reciente en la Región Capital. Modelo urbano insostenible

*Licia Ríos y María Julia Rocca*

### Introducción

El modelo de crecimiento urbano, desarrollado desde el inicio del siglo XXI en la Región Capital que conforman los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, es diferente al vigente hasta ese momento, que se configuraba como mancha de aceite, es decir como extensión de la urbanización, en forma de derrame sobre entornos productivos y espacios abiertos periurbanos, condicionada por barreras naturales y redes de infraestructuras.

Más aún, es diferente respecto de la propuesta fundacional implementada desde 1882, cuyo modelo territorial contemplaba relaciones a escala urbana y regional a partir de un eje principal configurado entre: el puerto, con un sistema de canales hacia el río; la ciudad, estrictamente contenida por un anillo de circunvalación y rodeada por una zona de chacras y quintas destinadas al aprovisionamiento; y el territorio interior pampeano. (Mun. La Plata, 1995)

La fundación de La Plata en 1882 implicó una profunda transformación del territorio donde se asentaban estancias asociadas a la

actividad agrícola-ganadera, el puerto natural, el pueblo de Ensenada y los saladeros de Berisso, conectados con la región a partir del ferrocarril desde el año 1872. Ya a inicios del siglo XX, por fuera del casco urbano de La Plata se encontraban una serie de pequeños poblados a modo de islas y estaba configurado el corredor vial y ferroviario entre la ciudad de Buenos Aires y La Plata, que dan origen al proceso de suburbanización del eje norte provocando una distorsión de la traza urbana fundacional. En ese contexto se desarrollan los centros de servicios del sector rural: Romero, Abasto y Los Hornos; y se funda Villa Elisa como concentrador de residencia secundaria.

A partir de la década del 60 se inicia el desborde del casco en las cuatro direcciones, incluyendo parte de los territorios de Ensenada y Berisso, y se expande la urbanización del eje norte entre los dos caminos, Belgrano y Centenario. Las dos últimas décadas del siglo XX se caracterizan por el incremento poblacional en las áreas periféricas y extraurbanas, y un leve decrecimiento en el casco fundacional. Esto implicó el paso del modelo urbano compacto, caracterizado por el uso intensivo del espacio en la ciudad; compacidad e integración (mezcla) de usos del suelo, actividad centralizada y crecimiento dentro de los límites de la ciudad, hacia el modelo de crecimiento urbano extendido y de baja densidad en el cual los principios del modelo progresista de urbanismo variante higienista, guiado por el avance científico tecnológico (Morosi 1983, en base a propuesta de Choay) no fueron priorizados.

Así la urbanización de la región creció en forma extensiva, motivada por las relaciones que se mantuvieron por la dependencia con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con el Área Metropolitana de Buenos Aires. En la configuración de los asentamientos humanos y en los vínculos funcionales predominantes se generó una dirección clara (hacia el noroeste de la ciudad), y una estructuración singular (en torno a los ejes viales regionales: Camino General Belgrano, Camino Centenario y Autopista Buenos Aires La Plata) finalizada en 2002. También se conformaron nuevos frentes de urbanización en

relación a la Autovía Ruta 2, la Ruta 36 y la Autopista La Plata - Buenos Aires, y más recientemente sobre sectores cercanos al corredor ferroviario de la línea Roca, mejorado con la electrificación.

En este nuevo contexto, los municipios litorales reciben diferencialmente los beneficios de la accesibilidad de la red vial metropolitana, y también la contención de la expansión por la presencia del bañado Maldonado que, junto con el complejo portuario industrial actúa como barrera al desarrollo urbano. En Ensenada la expansión se dio en forma acotada y por gradiente hacia el bañado; en Berisso, por gradiente hacia el bañado y dispersa hacia el monte costero en relación a la Ruta 11 con tendencias de rururbanización y preparación de urbanizaciones cerradas. En el caso del partido de La Plata se extienden más las periferias Sureste y Suroeste de La Plata producto del inicio de procesos migratorios; y se consolida la Noroeste, con tendencias de localización de urbanizaciones cerradas que coinciden con el mejoramiento de las condiciones de conectividad. Se empiezan así a reforzar procesos de desarrollo urbano desigual entre las distintas periferias.

Actualmente la urbanización del eje Noroeste avanza hacia la Ruta 36 sobre localidades con tierras productivas del Cinturón Hortícola (El Rincón, Las Banderitas, Colonia Urquiza) y hacia la Autopista sobre la terraza baja del partido (en Villa Elisa, Villa Castells, Ringuet y Tolosa). Paralelamente, en el eje Sudeste, se manifiesta un avance de la urbanización inicialmente entre la Ruta 11 y la prolongación de Av. 7 en Villa Elvira, donde se verificaron los mayores incrementos poblacionales y condiciones de precarización urbana avanzando sobre suelos ambientalmente degradados por actividades extractivas.

En los últimos años, se reconocen importantes tendencias de crecimiento residencial sobre el trazado de Villa Garibaldi (durante mucho tiempo no reconocido en la normativa) hacia la planicie de inundación del Arroyo El Pescado. Finalmente sobre el eje de crecimiento Sudoeste, es destacable la urbanización del corredor 520 hasta la Autovía Ruta 2 y el completamiento de la cuenca media alta del Arroyo

del Gato entre avenidas 143 y 167, con alto grado de precarización urbana y sectores sociales de bajos ingresos.

Ese modelo de crecimiento –por extensión de la ciudad existente– se amplifica durante las últimas décadas y adquiere nuevos rasgos y particularidades. A partir del nuevo siglo, la configuración urbana de la región combina dos modelos, el “gradiente de periferización en forma de mancha de aceite” hacia el norte y el “disperso” hacia todos los sentidos.

La expansión por “gradiente de periferización” es la modalidad de crecimiento de la urbanización de la ciudad compacta rodeada con áreas suburbanas en las que se verifica una disminución de la ocupación parcelaria y de la dotación de servicios de infraestructura básica (agua, cloacas, pavimentos). El crecimiento hacia los entornos productivos y espacios abiertos periurbanos, condicionado por barreras naturales y redes de infraestructuras, adquiere la “forma de una mancha de aceite” que se derrama hacia los bordes. Se trata del modelo disperso, cuyo patrón articula baja densidad y grandes discontinuidades, desarrollado a partir de la ciudad central, en relación a las vías de acceso, y/o a saltos vinculando núcleos de usos de suelo urbano en contextos rurales.

Con este marco, en este capítulo se pretende:

- Analizar las reconfiguraciones urbanas, o cambios en la forma de la ciudad, ocurridas en los ámbitos de crecimiento urbano reciente en la Región Capital.
- Aportar conocimiento sobre los distintos estadios en que se encuentra el proceso de urbanización.
- Evaluar el modelo resultante desde criterios de sustentabilidad.

Se interpreta que la configuración compacta de las ciudades, dotada de equipamientos e infraestructuras diversas, es una condición clave de la sustentabilidad y para la integración socio urbana.



## Ciudad y crecimiento urbano

### *El crecimiento urbano desde las ideas del higienismo*

Las ideas de la ciudad higiénica que imperaban a fines del siglo XIX, época de la fundación de La Plata, como reacción ante el desarrollo urbano caótico generado por la industrialización fueron retomadas y ejecutadas en la formulación del modelo urbano para la nueva ciudad capital. Las bases conceptuales que subyacen en esta propuesta se inscriben en lo que Choay denomina “Ciudad progresista”, como reacción a la ciudad industrial desde la confianza en la ciencia y la técnica y su “variante higienicista”, que recurre al orden, la limpieza y la regularidad y la necesidad de incorporar el elemento vegetal (Morosi, 1983).

El proyecto fundacional de La Plata es un caso paradigmático de interés universal por su creación planificada en 1882 y la vigencia de su modelo urbanístico que conjuga rasgos del ideario barroco y neoclásico, del pensamiento higienista y de la tradición hispánica en cuadrícula. Si bien fue pensado para responder al modelo sanitarista como perspectiva avanzada para aquella época, con los años la ciudad creció y con el desarrollo urbano fue perdiendo los principios rectores, transgrediéndolos en el casco urbano y olvidándose en la ampliación urbana.

Conforme a criterios higienistas, la ciudad moderna se debería emplazar en las inmediaciones del Río de la Plata; disponer de un Puerto para intercambio; estar rodeada de tierra fértil y de gran extensión para localizar grandes establecimientos industriales; y considerar la orientación y diseño de las tramas viales para facilitar la ventilación y salubridad de la ciudad. Entre otros aspectos la “variante higienista del modelo progresista” pone en juego las condiciones climatológica y geológica del emplazamiento y de la vía pública en relación a la limpieza superficial y plantaciones; y así también requerimientos de sistemas de letrinas, drenajes y provisión de agua, alcantarillados y tratamientos de líquidos cloacales. Propone recomendaciones y criterios propios de perspectivas integrales vigentes como

la consideración de la orientación para el diseño de los trazados; el dimensionamiento con superficie mínima de 40 m<sup>2</sup>/persona y capacidad máxima de 500.000 habitantes; y la regulación de las alturas de edificación según el ancho de calle y jerarquía; y de la relación entre extensión y cantidad de habitantes (Morosi, 1983).

El aporte de los médicos sanitaristas difundiendo las propuestas urbanísticas se verifica también en el trazado con la voluntad formal concretada en el cuadrado y en la cuadrícula, y en el uso del repertorio formal geométrico de un sistema de espacios verdes, calles, avenidas y diagonales que registra la influencia barroca y posbarroca. Sin embargo, estos elementos tienen una nueva concepción que surge de las ideas progresistas del siglo XIX cuando “la cuadrícula y la rigidez geométrica se ablandaron, y las diagonales perdieron su valor perspectivístico, focal y centrípeto”. A ello se suma el reconocimiento del efecto de los paseos y jardines públicos sobre la salud, junto con el desarrollo y difusión de las obras de salubridad urbana, especialmente los sistemas de aguas corrientes y de desagües.

La propuesta formal para la ciudad de La Plata se destaca por la regularidad de su trazado, cuyos diseños diferenciales se ajustan en correspondencia con los medios de transporte; por el funcionamiento de las calles como pulmón por su amplitud, espacialidad y forestación; y por las plantaciones en avenidas, plazas y parques urbanos. Estos principios se ejecutaron durante la consolidación del casco fundacional y son las razones de los valores ambientales y urbanísticos de esta ciudad capital. Cabe destacar, como se mencionó en la introducción, que la propuesta excede al trazado de la nueva ciudad y el plano director incluía una propuesta a nivel regional que incluía sectores destinados a la producción, al puerto y a infraestructuras.

### ***La ciudad sustentable y el crecimiento urbano***

En términos globales, desde los años 70 las ideas que afirman que la sustentabilidad es el paradigma adecuado para el desarrollo exponen que el modelo económico vigente, y su modelo urbano asociado,

conducen al agotamiento de los recursos del planeta. Desde estos discursos la ciudad, debe interpretarse como un ecosistema que consume y genera residuos, en estrecha relación con su contexto por lo que el urbanismo, regido por los principios de la sustentabilidad, busca el equilibrio entre ciudad-entorno, donde la presión del primero no sobrepase determinados límites (García Vázquez, 2004).

En Latinoamérica los aspectos ambientales en las grandes ciudades son uno de los temas fundamentales destacados por estas discusiones, que requieren de miradas situadas porque son atravesados por condiciones y problemas sociohistóricos propios como, las desigualdades, la segregación socio-económica y espacial, la informalidad, el extractivismo, la cuestión de género, las realidades de los pueblos originarios, entre otros (Gudynas, 2009; Svampa y Viale, 2014; Pintos y Narodowski, 2012). Es decir, los propósitos de justicia social y de justicia ecológica interpelan al modelo de desarrollo (Gudynas, óp. cit.) y al modelo de desarrollo urbano implícito.

Sin duda, en las últimas décadas los distintos actores comprometidos en la producción y transformación de las ciudades latinoamericanas se vieron interpelados por esta discusión dada la gravedad de los problemas ambientales urbanos y grandes déficit de las ciudades, y sus respuestas manifiestan diversas posturas sobre la sustentabilidad. Al respecto vale citar las posibles diferencias en la forma de poner en práctica este paradigma según Gudynas, quien destaca tres posturas:

- I) las que entienden que la conservación es necesaria para sostener el crecimiento económico, por lo que aceptan modificar los procesos productivos para reducir el impacto ambiental con apuestas a la reforma técnica y a los instrumentos económicos, que el autor llama “sustentabilidad débil”;
- II) las que advierten que no toda la naturaleza puede ser reducida a un capital natural, ni que todas las valoraciones son económicas, que enfatiza en la supervivencia de especies y la protección de ambientes críticos, y que denomina “sustentabilidad fuerte”; y

III) las que ponen énfasis en los valores económicos, culturales, ecológicos, religiosos o estéticos del ambiente, para la cual la naturaleza tiene valores propios, independientes de la utilidad para el ser humano, y denomina “sustentabilidad súper-fuerte”(ibíd., 2009).

Con la intención de hacer operativos estos enfoques, distintos autores, organizaciones sociales y organismos públicos y en grandes eventos internacionales (Clichevsky, 2007; Lanfranchi y otros, 2018; Rueda, 2002; ONU, 2018) plantean que la ciudad compacta y compleja se acerca a la idea de ciudad sustentable en términos ambientales, sociales y económicos. El modelo de ciudad sustentable es compacto en su morfología (densidad, distribución de usos, porcentaje de espacios verdes, movilidad asociada a espacios públicos), complejo en su organización (mixticidad de usos, diversidad), eficiente en su metabolismo (autosuficiencia, mínima perturbación a los ecosistemas, etc.) y cohesionado socialmente (conexión, proximidad, diversidad, etc.). (Rueda, óp. cit.).

En Latinoamérica, se pusieron a prueba durante las últimas décadas intervenciones en ciudades que exponen, con diferentes enfoques, las ideas de la sustentabilidad sostenidas desde una mirada crítica a la consolidación como forma dominante de procesos de crecimiento extensivo deficitarios desde lo socioeconómico y ambiental. Los casos más citados, por la complejidad de las problemáticas abordadas e integralidad de las propuestas, son los desarrollados en las ciudades de Curitiba, Rosario y Medellín. En términos generales, en ellas las decisiones y acciones en materia de planificación territorial prestan atención a los procesos naturales, ecológicos, urbanísticos en articulación con el compromiso del mejoramiento de las cuestiones sociales locales y desde una mirada multiescalar.

En particular, las políticas urbanas incluyen varias de las siguientes estrategias concretas de intervención: la jerarquización y ampliación del sistema de espacios públicos, la consolidación urbana con usos mixtos, el incremento de los espacios verdes, la recuperación

de ámbitos con extrema degradación ambiental para el uso público, el mejoramiento de las condiciones de movilidad urbana, el aprovechamiento de la tierra vacante urbana, entre otras. Y van de la mano de la aplicación de instrumentos que acompañen la gestión y la financiación de las actuaciones, avanzando para la concreción bajo estos principios más allá de los planes y normas. Sin embargo, el tratamiento del crecimiento extensivo de la urbanización sigue siendo una cuestión de abordaje deficitario o aún pendiente en las tres ciudades mencionadas.

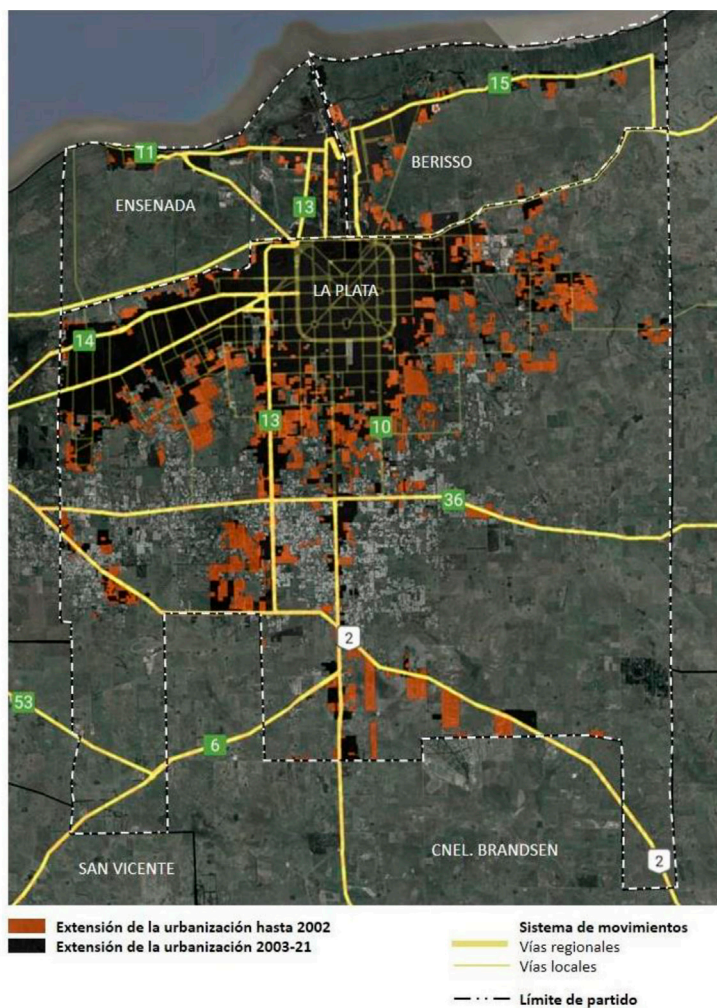
## **La realidad urbana actual: insostenibilidad del modelo de crecimiento**

### *Aproximación global a la Región Capital*

El crecimiento urbano desarrollado durante las últimas dos décadas da cuenta de que la región creció en forma extensiva, alejada del modelo higienista y racionalista que le dio origen y del enfoque sustentable que sostiene que la compacidad, con un aprovechamiento intensivo y situado de los recursos de la ciudad y su contexto, es un propósito para el desarrollo de las ciudades.

En el transcurso de este siglo la superficie urbanizada (amanzanada, parcelada y con ocupación residencial como forma predominante) o en proceso de urbanización, se incrementó en un 30 % superando las 26.600 hectáreas. Se puede observar mayor detalle sobre este proceso en la siguiente fotografía satelital (Figura 1), allí se muestra la transformación de la gran forma urbana ocurrida desde 2003 en la región, en la que se consolida el modelo de crecimiento de la urbanización extendido fundamentalmente en el territorio del partido de La Plata. En color negro se representa la forma y extensión de la urbanización desarrollada hasta el año 2002, y en naranja entre 2003 y 2021.

**Figura 1: Delimitación de la urbanización reciente en el partido de La Plata (2003-2021)**



*Fuente: Elaboración propia en base a imágenes de Google Earth, con imágenes históricas de 2003 y 2021*

La superficie ocupada por la urbanización en el segundo corte temporal (2003-2021) es de 26.600 hectáreas, un 30 % más que en el año 2003. Entre los tres partidos, el caso La Plata resulta más crítico, por su extensión, configuración urbana y por la magnitud de los procesos de crecimiento extensivo, tanto en términos absolutos como porcentuales. Ensenada y Berisso, también dan cuenta de estos procesos de crecimiento por extensión, pero acotados por las limitantes de la condición litoral y por acoger a una población mucho menor (Figura 2).

El crecimiento de la región es el equivalente a 10 veces la superficie del casco fundacional. La irracionalidad de la forma del crecimiento poblacional en el partido de La Plata puede verse al comprobar que en el 10 % de la superficie de la urbanización, ocupada por el casco fundacional (2.700 hectáreas), reside casi el 30 % de la población (183.383 habitantes según el CNPhyV 2010, INDEC) incluso con densidades medias y bajas, que sólo llegan a ser altas en algunas manzanas del microcentro.

**Figura 2: Indicadores expansión urbana: superficie de la urbanización**

Unidad territorial	Urbanización 2004 (hectáreas)	Extensión urbanización '03-'21 (hectáreas)	Variación (%)
<b>Región Capital</b>	<b>20.400</b>	<b>6.200</b>	<b>30</b>
La Plata	16.400	5.650	34
Berisso	2.180	400	18
Ensenada	1.820	130	7

Notas metodológicas:

\*Se identificaron las manchas urbanas en dos momentos (2003 y 2021) a partir de la lectura de imágenes satelitales disponibles en Google Earth para cada corte histórico. El registro de la ocupación se realizó sobre manzanas y bloques de tipo urbano, considerándose manzana ocupada cuando tenga al menos una parcela ocupada.

*Fuente: Elaboración propia*

El análisis de la gran mancha urbana da cuenta de un cambio en los elementos que organizan a la configuración de la urbanización, que antes estaba “estructurada sobre ejes de crecimiento”, es decir

organizada en sus formas principales por las vialidades de jerarquía regional. En la actualidad, la forma urbana adquiere una “estructura dilatada, reticular e incompleta” extendida sobre ámbitos productivos agropecuarios, con disminución de la contigüidad por el aumento de los espacios vacíos intersticiales o por la presencia de usos propios de los ámbitos periurbanos, el aumento de las distancias a la red vial principal, al sistema de transporte colectivo y a las centralidades urbanas.

Es decir, en la región se combina el modelo de expansión por “gradiente de periferización”, cuyo desarrollo se consolidó hasta fines del siglo XX, con el “disperso”, con preponderancia del segundo. La compacidad urbana queda restringida a ámbitos acotados de las tres centralidades principales, que en el caso de La Plata se extiende a toda la extensión del casco fundacional, y a sectores de las centralidades locales.

En la configuración de la extensión, resulta clave la lectura diferencial de la accesibilidad global a los distintos sectores de crecimiento reciente dentro del partido de La Plata. Esta es muy buena en el norte y oeste del partido y muy deficitaria en el sur. Tanto en el norte como en el oeste cada sector se vincula con cuatro vías regionales que conectan al partido con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Área Metropolitana de Buenos Aires. Mientras que el sur solo está conectado por una vialidad de jerarquía regional, y con expectativas de proyectos siempre postergados como los de la continuación de la Autopista La Plata Buenos Aires y de la Ruta Pcial. 6, que también repercuten sobre la accesibilidad a sectores de crecimiento reciente dentro del partido de Berisso.

La densidad bruta, entendida como la relación entre la población de un área o zona y la superficie total de la misma y la densidad neta, es decir la relación entre la población de un área o zona y la superficie de sus espacios edificables (libre de los espacios circulatorios y verdes públicos), que resultaban bajas hasta el año 2002, disminuyeron aún más en el segundo periodo analizado Figura 3 y 4.



La densidad bruta se redujo, pasando de 37 habitantes por hectárea a 33 habitantes por hectárea en la región, y de 38 habitantes por hectárea a 32 hab./ha en el partido de La Plata, confirmándose que la extensión urbana se desarrolla más que las demandas del crecimiento poblacional en este partido. La realidad de los partidos de Berisso y Ensenada es bien distinta, de estancamiento en el primero y aumento en el segundo.

**Figura 3: Indicadores expansión urbana: densidad bruta**

Unidad territorial	Densidad 2004 (hab/ha)	Densidad 2021(hab/ha)	Variación (%)
<b>Región Capital</b>	<b>37</b>	<b>33</b>	<b>-13</b>
La Plata	38	32	-17
Berisso	38	37	-1
Ensenada	29	32	7

**Notas metodológicas:**  
 \*Se utilizó para el cálculo las proyecciones poblacionales estimadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Dirección Provincial de Estadísticas (ME-PBA) para cada censo:  
 Población en 2003: La Plata: 625.322 hab., Berisso: 83750 hab. y Ensenada: 53.910 hab.  
 Población en 2021: La Plata: 719.013 hab., Berisso: 97.406 hab. y Ensenada: 62.214 hab.

*Fuente: Elaboración propia*

Similar resultado se observa a partir de la lectura de las densidades netas, que bajan un 13 % en toda la región y un 17 % en el partido de La Plata. Para interpretar este indicador, sirve su comparación con las densidades netas establecidas por las normas de ordenamiento territorial vigentes en los tres partidos, las que resultan muy distantes de los valores normados para casi todas las zonas de sus respectivas áreas urbanas.

**Figura 4: Indicadores expansión urbana: densidad neta**

Unidad territorial	Densidad 2004 (hab*/ha)	Densidad* 2021 (hab/ha)	Variación (%)
<b>Región Capital</b>	58	51	-13
La Plata	59	50	-17
Berisso	59	58	-2
Ensenada	46	49	7

**Notas metodológicas:**  
\* La densidad neta fué calculada a partir de computar la superficie neta residencial como el 65% del área urbanizada.

*Fuente: Elaboración propia*

Para una mejor interpretación de estos datos, sirve recordar que, dentro de los límites del casco fundacional de La Plata, la densidad bruta promedio es de 74 habitantes por hectárea. Por su parte, si se computa la superficie neta residencial como el 60 % del área urbanizada, se obtiene que la densidad neta es de 123 hab/ha.

En línea con los indicadores anteriores, el consumo de suelo por habitante resulta clave para exponer el patrón de expansión urbana con baja densidad y dispersión (Figura 5). La relación entre la superficie urbanizada y la cantidad de población que allí habita aumentó de 267 m<sup>2</sup> a 303 m<sup>2</sup> por habitante.

**Figura 5: Indicadores expansión urbana: consumo de suelo por habitante**

Unidad territorial	Consumo 2004 (m <sup>2</sup> /hab)	Consumo 2021 (m <sup>2</sup> /hab)	Variación (%)
<b>Región Capital</b>	<b>267,46</b>	<b>302,59</b>	<b>11,61</b>
La Plata	262,34	306,73	14,47
Berisso	260,54	264,89	1,64
Ensenada	337,69	313,77	-7,62

**Notas metodológicas:**  
\*Se utilizó para el cálculo las proyecciones poblacionales estimadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Dirección Provincial de Estadísticas (ME-PBA) para cada censo.

*Fuente: Elaboración propia*

En relación al uso del suelo, el dominante es el residencial unifamiliar, que se desarrolla a partir de distintas formas, con productos inmobiliarios (como las urbanizaciones cerradas y sectores residenciales extraurbanos), diversas formas de producción social (villas, asentamientos y barriadas populares) y con producción o incentivo estatal. En la explicación de los indicadores de extensión de la urbanización, densidad y consumo de suelo por habitante resulta un factor clave, además de la dispersión, la utilización extendida de la vivienda unifamiliar como forma residencial predominante en todas las formas de producción de suelo y vivienda.

Los saltos característicos del proceso urbanizador generan múltiples convivencias con usos del suelo propios de los ámbitos periurbanos que dan lugar a interacciones conflictivas, que llegan a ser críticas desde el punto de vista socioambiental por la coexistencia de usos residenciales con ambientes degradados (por contaminación, cavas, etc.) o emergentes de las actividades productivas primaria o secundaria. Esta situación adquiere mayor complejidad en el sector este del partido de La Plata por la magnitud de las cavas, canteras y basurales en torno a los cuales se desarrolla gran cantidad de barrios populares.

En cuanto a las lógicas que adquieren los usos comerciales y de servicios se verifica una gran diversidad en el partido de La Plata. En este caso es preponderante la localización sobre vías principales regionales o locales que se consolidan a partir de preexistencias, o bien de nuevas localizaciones originadas para el abastecimiento diario. Los alineamientos de los sectores norte y oeste son polinucleares, y de mayor complejidad, directamente relacionados con la jerarquía de los corredores viales que las contienen.

Es decir, desde un punto de vista cuantitativo la comparación de los indicadores de 1) Accesibilidad global, 2) Superficie ocupada por la urbanización, 3) Densidad Bruta / Densidad Neta, y 4) Consumo de suelo por habitante, da cuenta de que esta región evoluciona en forma no acorde a un desarrollo sustentable, fundamentalmente por las ineficiencias en el aprovechamiento de las infraestructuras y ser-

vicios urbanos, por el avance sobre tierras productivas y ambientes frágiles, y por las inequidades que implica este modelo de crecimiento, donde los mayores costos y dificultades de acceso son para los sectores de menores ingresos.

Al respecto cabe citar el estudio realizado en el Programa Argentina Urbana (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018) que sostiene que en los principales aglomerados urbanos del país también se verifica esta tendencia en los indicadores que relacionan variación de la población, extensión de la superficie urbanizada y densidad, dando cuenta de que se trata de una problemática que requiere de precisión y situación en su diagnóstico y de urgente intervención.

### *Aproximación en detalle*

Desde una mirada en detalle y cualitativa, las reconfiguraciones resultantes del crecimiento por extensión, difieren entre los distintos sectores de la región, y por sectores en particular.

En relación a los trazados, es decir el sistema formado por espacios públicos (calles, espacios verdes) y espacios parcelados, se observa que deja de tener patrón dominante (la continuidad de la trama) y se articulan, con discontinuidades y distintas lógicas de agregación, los siguientes tipos (Figura 6):

- a. Continuidad de trama y subdivisión. Subdivisiones de parcelas rurales con extensión de la trama, aunque con discontinuidades o saltos de la urbanización antecedente, producidos durante el periodo analizado. Esta forma es dominante en Berisso, Ensenada y en los sectores sur y en el oeste del partido de La Plata.
- b. Continuidad de vías de acceso. Trazados que solo siguen los de las vías principales de los núcleos urbanos próximos, cuyas estructuras parcelarias surge del máximo aprovecha-

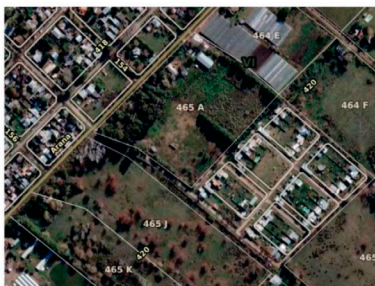
miento de la subdivisión de parcelas rurales sin propuestas integradoras y de continuidad;

- c. Tramas cerradas. Trazados con parcelamientos de tipo extraurbanos, solo accesibles desde dispositivos de control, que se sustentan por la accesibilidad regional en articulación con vías locales principales. Presentan desarrollos en extensión muy dispares, entre 1,5 y 130 hectáreas, dado que algunos solo cuentan con parcelas residenciales y otros con diversos equipamientos. Estas configuraciones de trazado tienen gran preponderancia en el sector norte y se corresponden con barrios cerrados y clubes de campo.
- d. Tramas irregulares. Amanzanamientos y parcelamientos intensivos de parcelas rurales, macizos sin subdividir, bordes de curso de agua o vías férreas. En la mayor parte de los casos se corresponden con el desarrollo de asentamientos informales originados por tomas de tierras.
- e. Intensificación de la ocupación con ausencia de trama. Subdivisión de hecho de parcelas rurales o macizos sin subdividir sin la apertura de calles públicas. Estas configuraciones se dan generalmente en proximidad con los límites exteriores de la urbanización en contextos donde lo predominante es la subdivisión de tipo rural.

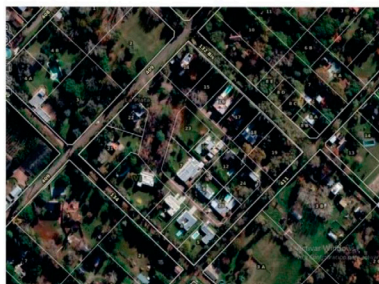
**Figura 6: Tipos de trazados generados entre 2003 y 2021**



1. Continuidad de la trama y de la subdivisión



2. Continuidad de vías y amanzamiento singular



3. Tramas cerradas



4. Tramas irregulares



4. Ausencia de trama

*Fuente: Búsqueda propia en el visualizador web CartoArba*

En relación a la dotación de espacios verdes y libres públicos se observa que la impronta sistémica del modelo higienista quedó atrás como así también la jerarquización de su función básica como orga-



nizador del espacio urbano. En las nuevas áreas de crecimiento por extensión, la forma dominante de incorporación de nuevos espacios verdes se dio a partir de las cesiones originadas por la subdivisión de parcelas rurales sin principios directores que definan su localización, dimensiones, jerarquías y roles (Figura 7).

**Figura 7: Casos de espacios verdes generados por parcelamientos originados entre 2003 y 2021**



*Fuente: Búsqueda propia en el visualizador web CartoArba*

En ese marco, solo se configura una sumatoria de pequeñas parcelas, cuyo destino como espacios verdes y libres públicos no siempre está materializado dado que la mayor parte no cuenta con equipamientos ni diseño urbano acorde al uso por lo que en casos no llegan a ser legibles como tales. En la figura 7 se observan distintos parcelamientos originados entre 2003 y 2021 en los que puede verse esta forma de producción no sistémica de espacios verdes.

También se puede observar que, en muchos casos, el proceso de ocupación reciente se desarrolla sobre subdivisiones originadas hace más de medio siglo. En la mayoría de estos casos se trata de parcelamientos originados con fines especulativos que permanecieron aislados y alejados de la urbanización hasta fines del siglo XX, y que resultaron atractivos en este nuevo momento histórico al mejorar las condiciones de accesibilidad o bien por valoraciones diferenciales de la misma.

Las medidas e interpretaciones de estos indicadores cualitativos sin duda aportan nuevos rasgos socioespaciales negativos para la sustentabilidad, fundamentalmente en lo relativo a la desarticulación urbana de las nuevas áreas de crecimiento que repercute en la relación entre nuevos sectores y entornos próximos, la calidad y equipamiento de los nuevos espacios urbanos y en la generación de espacios deficitarios y enclaves de opulencia, aspectos que redundan en grandes desigualdades.

### ***Rasgos y estadios del proceso de expansión urbana (2003/2016)***

La evaluación que precede dio cuenta, desde una dimensión espacial e histórica, de que la consolidación y estructuración de la región se desarrolla en periodos extendidos de tiempo sobre territorios que se configuran y reconfiguran, destacándose que las mayores transformaciones desarrolladas en el siglo XXI suceden en ámbitos localizados entre lo rural y lo urbano. También se ha visto que este crecimiento no puede ser interpretado como un todo homogéneo, ni desentendido de los procesos ambientales, culturales, económicos y políticos específicos.



En este sentido es que resulta adecuada la interpretación de distintos estadios del crecimiento urbano y sus relaciones con la condición urbana. Los estadios son instancias del proceso de crecimiento por extensión de la urbanización. Se define como “Urbano”, al patrón consolidado, es decir con mayor intensidad de ocupación, conectividad, mixtura de usos y dotación de servicios de infraestructura básica; “Suburbano”, a la instancia previa al patrón urbano; y “Rururbano” representativo del proceso de transformación del espacio rural que incluye la implantación de tejidos residenciales y/o usos de naturaleza urbana (Ríos y Rocca, 2014).

En la Figura 8 se resumen y ponen en relación los rasgos característicos de cada estadio en relación a la ocupación, subdivisión y usos predominantes.

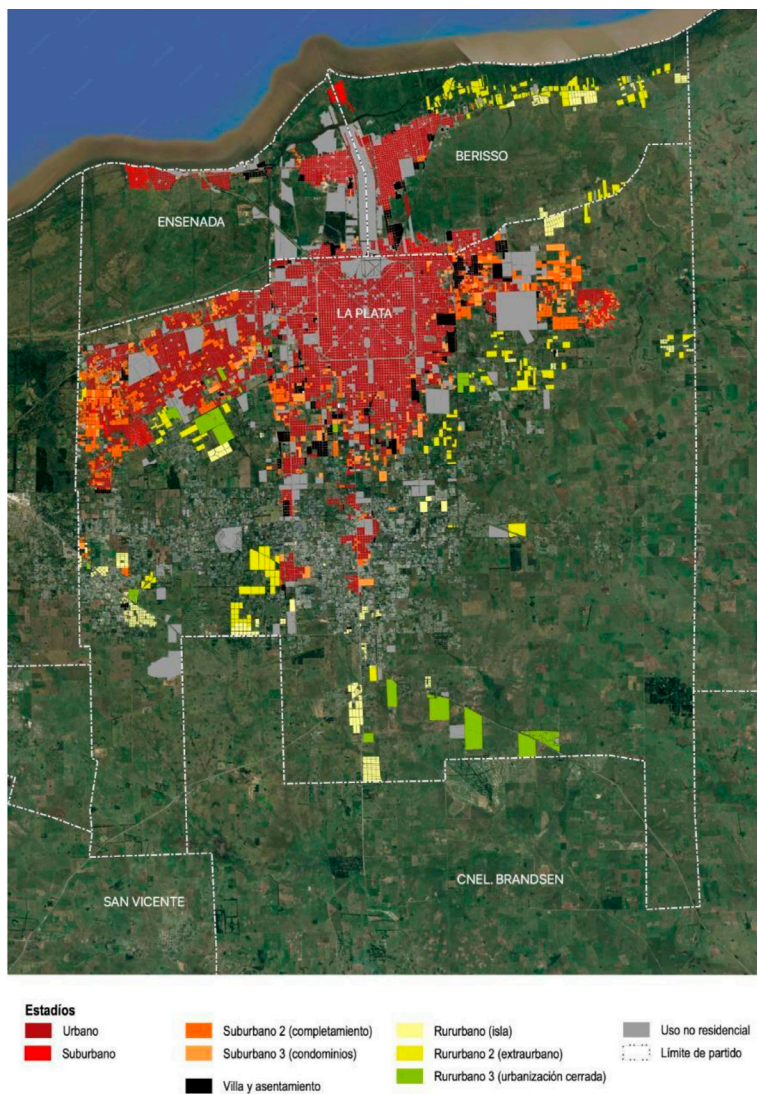
**Figura 8: Parámetros espaciales para la delimitación de los estadios del crecimiento urbano**

Tipos de espacios		Definición en relación a la centralidad y a urbanidad	Ocupación: forma/porcentaje de ocupación	Subdivisión	Usos predominantes equipamientos
Estadios	Rururbanos	Asentamientos dispersos producidos como resultado de la ocupación de suelo rural con usos residenciales. Siempre será rururbano.	Dispersión en forma de islas.	De características urbanas en suelo rural con grandes parcelas.	Residencial con servicios y equipamientos propios
	Suburbanos	Extensión de lo urbano por prolongación de sus mallas viarias, generalmente de carácter monofuncional residencial. Presencia de espacios abiertos intersticiales. Será urbano en un futuro.	Discontinuidad / baja media	Urbana: manzana, bloque alineamientos sobre grupos.	Residencial con déficit de servicios, infraestructuras y equipamientos.
	Urbanos	Alta relación con equipamientos urbanos.	Continuidad / alta ocupación: +50%.	Urbana: lote urbano	Residencial con infraestructuras y equipamientos.

*Fuente: Ríos y Rocca, 2014*

En este sentido resulta oportuno citar el reconocimiento de estos patrones realizado por Rocca y Rodríguez Daneri (2019 y 2021) para la región que se grafican en la Figura 9, se reconocen los estadios en todo el territorio de la Región Capital.

Figura 9: Estadios del crecimiento urbano 2003 y 2016



*Elaborado para la presente publicación por Rodriguez, D. Eugenia*

El registro gráfico de los estadios de la región permite ver que los sectores de mayor significancia por su carácter novedoso, dispersión e impacto ambiental se desarrollan en los ámbitos periurbanos y hacia todas las direcciones con un incremento de la rururbanización (17 % del crecimiento), cuyo crecimiento fragmentado se da fundamentalmente con dos características. Una bajo la forma de urbanizaciones cerradas que cuentan con cierta autosuficiencia en cuanto a la dotación de infraestructuras y equipamientos, y otra como desarrollos de tipo extraurbanos o barrios parque que se encuentran dotados parcialmente de servicios y dependen de las centralidades de proximidad y otras de mayor jerarquía.

El resto de los sectores, reconocidos como configuraciones en estadios “urbanos y suburbanos” representan el 36 % y 20 % respectivamente del crecimiento urbano por extensión. Los estadios urbanos se desarrollan en contigüidad con la urbanización existente a 2004, mientras que los suburbanos se disponen mayormente en intersticios entre la urbanización existente a 2004 y en forma de islas.

En cuanto a los factores causales de las configuraciones suburbanas, se pueden relacionar con el menor valor del suelo de las áreas de borde, carentes de infraestructuras básicas y con mayor distancia a las centralidades y vías regionales principales fundamentalmente en el crecimiento desarrollado hacia el sureste del partido de La Plata. Por su parte, los patrones de crecimiento rururbanos, se pueden relacionar con demandas habitacionales y de estilos de vida propios de la clase media alta y también con el precio de suelo que tracciona subdivisiones en propiedad horizontal de parcelas rurales para satisfacer estos destinos.

## **Conclusiones**

El estudio expuesto da cuenta de que el modelo fundacional, que planteó precisiones respecto del crecimiento dentro del casco urbano, tenía mayores previsiones que el actual dado que se propone un esquema de trazado urbano que funciona como modelo director para

el ordenamiento del crecimiento, que incluye diseño del sistema vial, amanzanamientos y espacios verdes. Pero claramente el modelo fundacional no responde a los problemas y desafíos actuales, imposibles de imaginar en aquel momento.

El modelo de crecimiento urbano actual de la Región Capital, consolidado durante el periodo estudiado y que encuentra su máxima representación en La Plata, da cuenta de que los distintos actores comprometidos en su producción y transformación no se vieron interrogados por las distintas posturas sobre la sustentabilidad. Al contrario, desde una visión extendida del territorio, la estrategia de crecimiento es la que se basa en el consumo y degradación de recursos sin distinguir situaciones diferenciales por localización, condiciones ambientales, accesibilidad, dotación de infraestructuras, sea para competir en el mercado o como estrategia de subsistencia.

Frente al modelo urbano y territorial actual, producto del crecimiento extendido, se debe situar la discusión sobre la intervención en cuatro ejes de forma anticipada y articulada: en el completamiento y densificación controlada de los sectores urbanos; en la consolidación y complejización de la ciudad suburbanizada extendida y fragmentada; en la reducción drástica del consumo del recurso suelo con criterios de sustentabilidad; y en la discusión e información sobre la compatibilización de la lógica económica, estilos de vida, ocupación y consumo de recursos.

Para su abordaje, resultan claves la definición del modelo urbano y territorial deseado, la definición de planes particularizados o dispositivos de actuación en detalle para cada sector y el seguimiento de indicadores de crecimiento urbano, pero como parte de una política territorial. Las intervenciones se deben situar dentro de la ciudad ya construida, urbana y suburbanizada, particularmente en el espacio público, las infraestructuras urbanas, los equipamientos, el transporte y la movilidad urbana. En ese orden de cosas, el diseño urbano, el urbanismo y el ordenamiento territorial adquieren un valor trascendental en tanto se piensen y pongan en práctica desde una

mirada integral e integradora de los distintos niveles y variables de la realidad actual.

## Referencias bibliográficas

- Clichevsky, N. (2007). “La tierra vacante ‘revisitada’. Elementos explicativos y potencialidades de utilización”. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste. núm. 6, octubre, 2007, pp. 195-219. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236767010>.
- Dematteis, G. (1998). “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”, en Monclús, F.J. (comp.) *La Ciudad Dispersa*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona; Barcelona, pp. 17-33.
- Frediani, J. C. (2010). *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010*. [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- García Vázquez, C. (2004). *Ciudad hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*. Gustavo Gilli, Barcelona, España.
- Gudynas, E. (2009). “Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano”. *Vivienda Popular*, 18, 12-19.
- Lanfranchi, G.; Duarte, J.; Granero Realini, G (2018). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. Programa de Ciudades, Área de Desarrollo Económico, CIPECC.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación (2018). Argentina Urbana, Plan Estratégico Territorial, Avance 2018.
- Morosi, J. A. (1983). *La Plata, ciudad nueva, ciudad antigua. Historia, forma y estructura de un espacio urbano singular*. Universidad

- Nacional de La Plata, La Plata, Argentina - Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.
- (1999). *Ciudad de La Plata. Tres décadas de reflexiones acerca de un singular espacio urbano*. LINTA.CIC. Min. de la Producción y el empleo de la Pcia. de Buenos Aires.
- Municipalidad de La Plata (1995). Ideas para un nuevo Régimen legal de Planeamiento Urbano. Coop. Gráfica Los Tilos Ltda. La Plata.
- ONU - CEPAL (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Pintos, P. y Narodowski, P. (2012). “Cambios en la configuración de los territorios metropolitanos y proyectos en pugna en un país de la periferia capitalista”. En Pintos, P. y Narodowski, P. (coords.) *La privatopía sacrílega: Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Ríos, L. y Rocca, M. J. (2014). “Reconfiguración del territorio y política territorial: Dispersión y baja densidad en las áreas de crecimiento reciente de la ciudad de Tandil, provincia de Buenos Aires”, *Territorios*, 30, pp. 109-126. Bogotá.
- Rocca, M. J., Lancioni, A., Sgroi, A.; Carol, I., Ríos, L. (2014). “Sostenibilidad territorial e instrumentos de regulación del periurbano”. Ponencia en *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente* (UPE 11), La Plata.
- Rocca, M. J y colab. Rodriguez Daneri, E. y Carluccio, B. (2020). Crecimiento urbano en el territorio del partido de La Plata. La Política de Ordenamiento territorial del municipio a través del Decreto 2219/19. SEDICI. Repositorio Institucional de la UNLP.
- Rocca, M. y Rodriguez Daneri, E. (2021). “Procesos de expansión urbana metropolitana en el siglo XXI. Políticas territoriales, modos de producción de suelo y transformaciones socio espaciales en el Gran La Plata”. Trabajo presentado en el 1er ciclo de encuentros sobre la Microrregión La Plata, Berisso y Ensenada organizado por el Observatorio FAU – Ciudad y Territorio, 16 de noviembre de 2021.

Rueda, (2002). “Urbanismo Ecológico. Un nuevo urbanismo para abordar los retos de la sociedad actual”. *Urban-e: Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño Urbano*. Universidad Politécnica de Madrid.

Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz editores.





# El transporte y la movilidad en la Región Capital

*Laura Aón y Olga Ravella*

### **La movilidad, el transporte y la ciudad**

El abordaje de la movilidad y del transporte en ciudades tiende a desarrollarse de manera sectorial y separada de los aspectos del desarrollo urbano. En este capítulo se trabajan estos temas como componentes del territorio, donde la ciudad, la movilidad, la accesibilidad y el transporte son entendidos como “la parte” y “el todo” de un sistema complejo, emergente de la relación de la sociedad con la naturaleza, reconociendo que, desde el medio ambiente hasta la naturaleza biológica del hombre, son afectadas por las relaciones sociales de producción y que, los procesos naturales, están influenciados por los procesos históricos en que el hombre o la naturaleza se insertan (Karol, 2015).

Los conceptos de movilidad y de transporte se presentan aquí como complementarios. Los abordajes desde algunos enfoques de las ciencias sociales proponen que el primero (movilidad) es más amplio y abarcativo que el segundo (Urry, 2007; Miralles Guash & Cebolla-

da, 2003; Gutiérrez, 2009; Zunino Singh *et al.*, 2018) mientras que los estudios de transporte basados en los enfoques clásicos no hacen explicitaciones conceptuales muy precisas a la vez que han ido adoptando, progresivamente, el término “movilidad” en reemplazo del término transporte (ETR, 2010; PTUMA, 2014; CAF, 2010, Epomm, 2010). En general se habla de movilidad como los movimientos de personas y mercancías, causas y efectos, calidad y contexto, mientras que la palabra “transporte” se utiliza en general ligada a las palabras “medios”, “modos” o “infraestructuras” del transporte.

Desde esta perspectiva, la movilidad es uno de los temas más críticos a resolver en ciudades, porque se agrava con el crecimiento demográfico y económico, en ausencia de planificación urbana territorial y de transporte, tal como ha sucedido en ciudades de la región latinoamericana a lo largo de los últimos cuarenta años. “Hoy ya no se puede abordar la movilidad urbana y la accesibilidad sino se incluye, también, el modelo de ciudad, donde se desarrollan los desplazamientos y la capacidad de acceso de los ciudadanos a las actividades urbanas” (Miralles Guash y Cebollada, 2009) Desde esta mirada, debemos admitir que las ciudades no serán sustentables si no lo son sus sistemas de transporte. El aumento del consumo de energía, tiempo y dinero impulsado por la necesidad de hacer viajes cada vez más largos y complejos es un problema que debe ser corregido, junto con la continua expansión urbana monofuncional residencial, cada vez más distante de las actividades urbanas cotidianas.

La actual situación crítica del transporte y de la movilidad se explica por las transformaciones radicales que ocurrieron en territorios y ciudades en las últimas cuatro décadas, a partir del paso de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento, transformaciones socioeconómicas de los territorios y de sus actividades, que modifican sustancialmente los desplazamientos cotidianos de las personas en las ciudades. En el principio del siglo XX, cuando comienza a potenciarse la sociedad industrial, las actividades emergentes requieren desplazamientos cotidianos fijos, repetitivos y estables, tanto para el

trabajo como para el estudio. Así los definieron los sociólogos urbanos de la Escuela de Chicago (Ravella, 2010). En contraposición, la sociedad del conocimiento tiene lugar en territorios más complejos, cambiantes e inestables, cuya demanda de actividades y movimientos es mayor y menos predecible, generando movilidades mucho más complejas y desafíos mayores para resolverla mediante modos de transporte públicos tradicionales.

Ese cambio, en la Región Capital compuesta por La Plata, Berisso y Ensenada, comenzó a manifestarse a mediados de la década de los años 90, en el contexto de políticas de flexibilización laboral, desempleo, privatización de los servicios públicos e impulso al desarrollo y diversificación de la educación y salud privadas, el desarrollo de grandes centros de consumo y la desregulación creciente del desarrollo territorial. En ese contexto, la política macroeconómica nacional de la convertibilidad y el impulso a la iniciativa privada e individual de esos años, coadyuvaron en el crecimiento del parque automotor circulante en la ciudad, con el acceso generalizado a la compra de automóviles en cuotas frente a un sistema de transporte público encarecido.

En la actualidad existe un patrón de crecimiento que promueve, en forma simultánea, una estructura urbana que concilia los dos modelos tradicionales de la ciudad moderna: el modelo de la ciudad compacta (en el casco fundacional) y el modelo de la ciudad difusa (fuera del casco), dando lugar a la llamada ciudad Com-Fusa (Abramo, 2012). Esta característica generalizada trae consigo diversidad de problemas complejos y contradictorios de movilidad y de transporte, que constituyen desafíos importantes para la gestión territorial local y, aunque son problemas generalizados a una mayoría de ciudades argentinas, la ciudad de La Plata, como cabecera de la Región Capital, es entre todas singular, dado que presenta la particularidad de tener su casco urbano fundacional diseñado integralmente desde su origen.

El modelo fundacional de la ciudad cabecera de la Región Capital permitió que fuera una de las primeras ciudades en poseer intencionalmente una trama de calles diseñadas con boulevares y gran-

des veredas forestadas que conectan una extraordinaria red de plazas y parques que la organizan y la estructuran. La trama vial de la ciudad, compuesta por su eficaz red de calles y amplias avenidas y diagonales con que la ciudad cuenta hasta hoy, originalmente se combinaban cabalmente con una red ferroviaria y tranviaria que servía completamente a la ciudad planificada, mientras que las jerarquías estratégicas de las vialidades dejaban paso a la circulación del transporte privado. El diseño original de la ciudad logró condensar los máximos criterios de modernidad urbana de la época, desarrollando una estructura circulatoria que permitía poner en valor la imagen de la ciudad neoclásica como centro político administrativo provincial, a la vez que posibilitan el desarrollo de un sistema de transporte tranviario integrado al ferrocarril, como símbolo de modernidad de ese momento histórico.

Los atributos del diseño original han resistido, en parte, el paso de más de un siglo, conservando hasta hoy la calidad de sus espacios verdes públicos, los cuales constituyen lugares de intenso intercambio político, administrativo, social y económico en la ciudad del siglo XXI. Sin embargo, la movilidad y el transporte de la ciudad se han deteriorado. En la actualidad, su red vial se encuentra saturada de tránsito vehicular mientras que el transporte público ha pasado a ser un sistema altamente deficitario y de mala calidad para la nueva ciudad expandida.

El deterioro está relacionado con la extraordinaria expansión de baja densidad de la ocupación residencial, la cual se ha extendido mucho más allá del “casco fundacional” que antes fuera “la ciudad original”, pero que hoy es solo una pequeña parte de ella, que sostiene apenas la residencia de un tercio de la población total actual, mientras continúa concentrando la mayoría de las actividades administrativas, comerciales, de salud, educación y servicios.

En este aspecto es que el sistema urbano de la ciudad de La Plata y de toda la Región Capital se ha transformado, mientras que su movilidad se ha complejizado a la vez que los procesos de planificación del transporte y del desarrollo urbano se han ido configurando de

manera desarticulada, en el mismo sentido en que Buchanan había señalado que era necesario integrarlos:

La dispersión (del desarrollo urbano) puede, de hecho, convertirse con demasiada facilidad en sinónimo de sprawl y por si no tuviéramos ya lecciones lo suficientemente amargas al respecto en nuestro país, el caso de los Estados Unidos demuestra lo que acontece cuando se otorga al vehículo de motor licencia para llevar el desarrollo adonde le convenga. (Buchanan, 1964)

En el contexto neoliberal la cuestión de la movilidad no es solamente un problema de transporte y de la localización de las actividades, sino además de negocios privados y de capacidad del Estado de incidir en ellos a favor de la sociedad. Hoy en día, la convergencia de este repliegue del Estado con el desbalance territorial que produce la expansión residencial de baja densidad y sin centralidades generó un escenario desafiante, en el cual cobran relevancia los conceptos de **accesibilidad** y de **desigualdad** para analizar la movilidad en perspectiva de sostenibilidad.

Por un lado, la accesibilidad no es equitativa para toda la población, aunque constituye un derecho individual, pero a la vez es una opción política para la ciudad, en la medida que la cohesión social y territorial del espacio urbano depende, en gran parte, de ella (Miralles-Guash, Cebollada, 2003). Por otro lado, la **desigualdad** en la ciudad actual se expresa precisamente en las diferencias de accesibilidad de las personas a las oportunidades laborales, educacionales, de recreación o de salud, por efecto de habitar áreas sin políticas públicas urbanas.

Se trata de una nueva forma de segregación a partir de la movilidad, pues mientras las clases más altas de la sociedad acceden a los desplazamientos generalizados, las más desfavorecidas están cautivas de sistemas de transporte público deficientes o bien sujetas al seden-

tarismo obligado. Para comprender la complejidad multidimensional de **la desigualdad de la movilidad y del transporte** de la ciudad de La Plata, **el viaje se debe conceptualizar más allá de la idea de desplazamiento espacial**, desde la noción de movilidad cotidiana, como práctica social que da acceso a actividades, personas y lugares (Gutiérrez, 2009; Jirón, Lange y Bertrand, 2010). La desigualdad se expresa en la forma en que los viajes cotidianos se vuelven complejos y difíciles en tiempos, costos, despliegue doméstico y estrés y tiende así a acentuar las desventajas de habitar lejos, dejando fuera de muchas oportunidades a las personas, precisamente por las desafiantes formas de gestión de tales distancias.

Estas desigualdades se fueron forjando a lo largo de la historia de la ciudad de La Plata, que fue originalmente pensada compacta, diversa y articulada con el sistema de transporte público guiado y diversificado, el cual fue progresivamente relegado frente al desarrollo tecnológico del petróleo. A la vez, la movilidad masiva, propia de los sistemas públicos de comienzo del siglo XX, fue perdiendo lugar frente a los modos individuales, en un juego de poder en el cual los sectores privados avanzaron mientras que el Estado fue progresivamente dejando de participar.

## **De los sistemas rígidos hacia la automovilidad**

El modelo de movilidad y transporte fue protagonista en la concepción de la ciudad, en tanto que fue concebida como un gran atractivo de actividades de escala provincial, fundamentalmente por su rol administrativo de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, su relevancia regional estuvo originalmente asociada a su implantación estratégica sobre una trama ferroviaria preexistente que organizó los primeros asentamientos. El desarrollo territorial posterior de la microrregión también se vio condicionado por las vías del ferrocarril preexistente, vinculado a la actividad productiva de la región. En los tiempos de la fundación, el mercado de la carne, los saladeros y los frigoríficos funcionando en Ensenada exigían un medio de transpor-

te que garantizara la fluidez local y regional de la producción hacia los centros mayores de distribución y consumo, y esta movilidad productiva configuró un fuerte patrón de ocupación residencial en torno a las estaciones y vías ferroviarias.

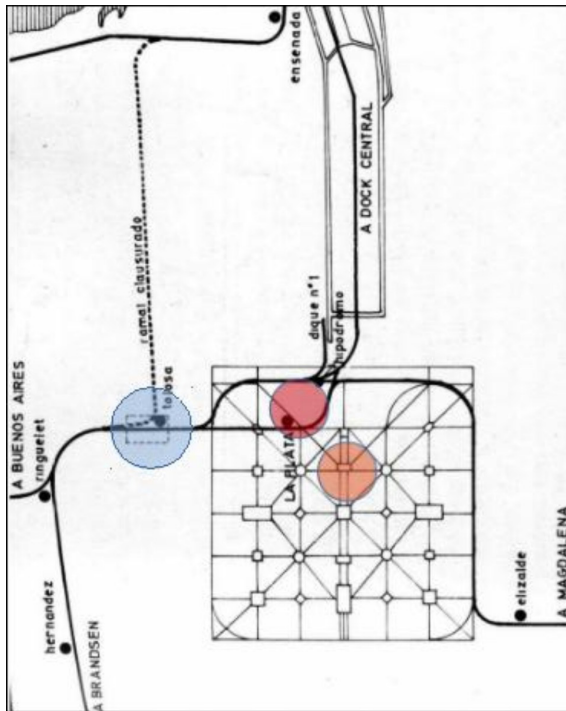
Antes de la fundación de la ciudad, ya existía el ramal Boca – Ensenada que unía al puerto con Buenos Aires. Esta misma vía se extendió desde Ensenada hasta Tolosa, y más tarde llegaría hasta Capital Federal, como vía de circulación de pasajeros y generando, a su paso y en torno a cada estación, localización residencial. De la misma manera, la generación de la vía alternativa al corredor ferroviario Ringuet-Ferrari en 1884, que llega hasta el matadero regional de Abasto, tenía un propósito de viajes de cargas que fue progresivamente generando ocupación residencial en torno de sí y produciendo una demanda de viajes de pasajeros. El ramal conectaba también con Haedo y Morón y acortaba los tiempos de viaje. Este mismo corredor conectaba al Hospital Melchor Romero con la ciudad, la concentración poblacional en torno al mismo había generado una fuerte demanda de conexión. Otros sectores como Villa Elisa y Estancia Chica se sustentaban por la producción agrícola y la localización de las casas de fin de semana.

Los roles y funciones de la ciudad en esta etapa fundacional del desarrollo territorial estuvieron también ligados a los modos de transporte tranviarios y si bien en los primeros años fue el tren urbano e interurbano el de mayor auge y uso, al aumentar el número de residentes en la zona, aumentó la demanda de pasajeros también en el casco fundacional y, rápidamente, a la instalación ferroviaria se suma como nuevo sistema de transporte de pasajeros el tranvía de tracción a sangre. Este se pone en marcha en el casco urbano en 1885, siendo su recorrido inicial las áreas más ocupadas de ese momento, desde la actual zona de El Dique atravesando el centro de la ciudad y extendiéndose hasta Los Hornos, Tolosa y Ensenada, los cuales necesitaban relacionarse con el núcleo urbano mayor.

En 1910, se inauguró la primera estación de tranvías con dos empresas y diez líneas. Ya en 1920, una de ellas servía una red de

53 kilómetros con 35 servicios diarios y 7.345.000 pasajeros al año, mientras que la otra, servía una red de 43 kilómetros con 25 servicios diarios y 5.742.000 pasajeros al año. Con la llegada del tranvía eléctrico el recorrido se extendió aún más y para 1920 el tranvía realizaba 48.470 viajes diarios que representaban aproximadamente el 25,20 % del total de viajes diarios de la población, mientras que otro 25 % de los viajes diarios, se resolvía con los trenes urbanos (Aón, 2021). El resto de los viajes de la población de ese momento se realizaba a pie, a caballo y en carro.

**Figura 1: Plano de vías férreas en 1906 con acceso a la Estación de Trenes en avenidas 1 y 44**



*Fuente: La Plata, ciudad nueva, ciudad antigua*

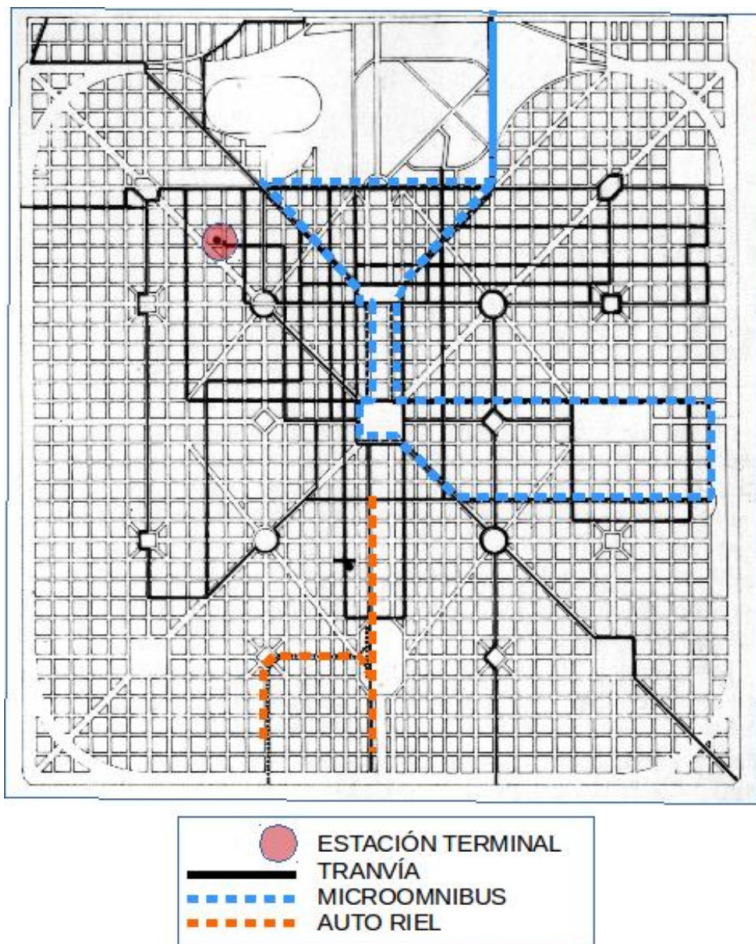


Esta etapa de auge de los modos guiados de transporte comienza su declive con la emergencia del modelo económico basado en el petróleo barato y la industria automotriz, la cual trae a las ciudades el transporte automotor colectivo, a partir de 1938. El hecho histórico que marca este cambio de época y de paradigma de transporte y movilidad es sin dudas la instalación de la destilería de petróleo en el año 1929, en la franja de terreno entre el puerto y la ciudad de La Plata.

En ese contexto el transporte automotor colectivo en la microregión del Gran La Plata comenzó a funcionar como iniciativas privadas, haciendo recorridos que cubrían los viajes que se destinaban afuera del casco, hacia los grandes equipamientos periféricos (Olmos, Etcheverry, Abasto, Villa Garibaldi), mientras que sus recorridos dentro del casco fundacional coincidían inicialmente con los recorridos tranviarios. Estos emprendimientos, que luego se constituyeron en las actuales empresas de transporte, históricamente compitieron por los recorridos más rentables de la ciudad.

En ese tiempo el sistema de colectivos se fue consolidando. En 1948 la Municipalidad decretó la caducidad de las concesiones de tranvías y asume la administración del servicio de las dos compañías tranviarias mediante la creación de la “Administración General de Transporte de Pasajeros”, provocando en adelante su progresivo deterioro. Al mismo tiempo la ciudad comenzó a consolidar la tendencia a la expansión residencial fuera del casco fundacional, adonde no llegaban los sistemas guiados y de esta manera los colectivos comenzaron a ser un modo de transporte más importante que los tranvías, reemplazando sus recorridos dentro del cuadrado fundacional y adaptándose en las áreas periféricas al aglutinamiento de la localización residencial y a la dotación de pavimentos.

**Figura 2: Sistema de transporte masivo de la ciudad de La Plata al año 1948**



*Fuente: Municipalidad de La Plata*

Entre los años 50 y 60 operaron con intensidad y simultaneidad tranvías, colectivos y automóviles, recorriendo los principales atrac-

tores y centralidades del cuadrado fundacional. A fines de la década de los años 50, con gran diversidad de modos de transporte, la ciudad de La Plata crecía y comenzaba a constituir una unidad funcional con los municipios vecinos de Ensenada y Berisso, con una consolidada periferia residencial al noroeste, en las localidades de Gonnet, City Bell y Villa Elisa, con actividades agropecuarias e industriales en las localidades de Los Hornos, Melchor Romero, Olmos, Abasto y Etcheverry, y con residencia suburbana y dispersa hacia el este del casco fundacional. En 1960 se crea una nueva empresa estatal que se haría cargo del servicio de tranvías por solo dos años: el Consorcio Transporte de Pasajeros. Se incorporaron nuevos coches y se renovaron otros, se fusionaron líneas que superponían en parte sus trayectos.

Mientras continuaba la expansión de la ciudad por fuera del casco fundacional, el gobierno provincial encomienda al grupo Urbis un plan de desarrollo urbano regional (1961) en el contexto del gobierno nacional desarrollista de Arturo Frondizi y en el marco de las iniciativas internacionales de “La Alianza para el progreso” y de la CEPAL, de promover procesos de planificación conducidos y pautados hacia el desarrollo económico. Sin embargo, el Plan Urbis fue un enunciado proyectual no implementado, y su único legado fue la creación de la oficina de planeamiento urbano en el municipio de La Plata, y la inercia de las ideas de elaboración de reglamentaciones urbanas, que devino dos años más tarde en la elaboración y aprobación del código de edificación de La Plata, Ordenanza 3001, por parte de la flamante oficina de planeamiento urbano.



cisión política de fines de 1966 impulsó el decreto de suspensión de los servicios de tranvía generando una política pública intencionadamente favorable al fortalecimiento del sistema automotor colectivo, explotado por varias empresas privadas de aquel momento. **De esta manera el automotor** se ocupó en adelante tanto de la mayor parte de la movilidad urbana como de la periférica.

Entre los años 60 y 80, se produjo el mayor crecimiento del parque automotor en Argentina y particularmente en la ciudad de La Plata. Los gobiernos en todo el país fueron dando por terminada la etapa de los tranvías en Argentina, favoreciendo al transporte automotor de manera generalizada. En la Región Capital los tranvías funcionaron hasta 1966, momento a partir del cual el transporte colectivo pasó a ser el principal modo de transporte, creciendo en cantidad de viajes diarios y en recorridos. En los últimos años de la década de los años 60, los colectivos en La Plata, Berisso y Ensenada no tenían competencia con otros modos públicos, pero habían comenzado a competir entre sí convergiendo la mayoría de los servicios en las áreas centrales urbanas, en un momento de la historia urbana en que el automóvil particular comenzaba a ser parte de la ciudad con mayor intensidad.

Las últimas tres décadas del siglo XX constituyen un periodo de transformación profunda y estructural, en lo político y en lo económico, que se expresa en un progresivo debilitamiento de la planificación de la ciudad, del transporte y de la movilidad. En un contexto político de estructuras estatales replegadas que iban perdiendo capacidades de regulación de la operación privada de los desarrolladores inmobiliarios y de los empresarios de transporte, en perjuicio de los habitantes, fue quedando, progresivamente librada, la extensión de la ciudad a las lógicas de mercado inmobiliario, produciendo movilidad ineficiente en lo social, excluyente en lo económico e insostenible en lo ambiental, impulsando un mayor uso del automóvil particular y provocando un crecimiento de las movilidades cotidianas largas y engorrosas.

**Figura 4: Reparto modal histórico en la Región Capital**

Región Capital									
Año	Población	TGVD	Viajes totales	Masivos	%	No masivos	%	No motor	%
1983	476204	1,50	719067	469120	65,24	173223	24,09	76746	10,67
1993	550337	1,51	831009	537165	64,64	244367	29,41	49445	5,95
2003	694072	1,55	1075811	389659	36,22	608694	56,58	77458	7,20
2013	844716	1,69	1427571	551235	37,00	446947	30,00	491642	33,00
2017	887932	1,65	1465088	334112	22,80	440698	30,08	690277	47,12

*Fuentes: varias. Elaboración: Laura Cristina Aón para OMUGLP-IIPAC-CONICET-UNLP*

La predominancia en el uso del transporte público de pasajeros en ciudades se mantuvo hasta principios de la década de los años 90. En el año 1983, en el Gran La Plata se realizaban aproximadamente poco más de 700.000 viajes diarios y un 65,24 % eran viajes realizados en transporte público colectivo automotor. Las distintas crisis económicas de principio y fin de esta década afectaron la generación de viajes y el reparto modal también, que alcanzó en ese tiempo un 24 % diario en automóviles particulares, con apenas un 10 % de viajes totales en modos no motorizados.

El declive posterior en el uso del transporte público colectivo automotor de la ciudad de La Plata, entre 1993 y 2013, se explica por el crecimiento de la industria automotriz, a la vez que por el deterioro progresivo de los sistemas de transporte público, por efecto del déficit de planificación, gestión y control por parte del sector público sobre las empresas operadoras de los servicios. Sumado a esto, la permanente expansión de la ciudad con baja densidad poblacional, que dificulta la funcionalidad y sustentabilidad económica del sistema público de transporte incidiendo en el crecimiento del uso del automóvil particular.

En el año 1993 comienza el proceso de transformación del patrón modal favorable al automóvil particular. En el Gran La Plata se



realizaban 831.009 viajes diarios, según los resultados de la Encuesta OD realizada para la micro región del Gran La Plata en ese año (Ravella, *et al.*, 1993). Con una población de 550.337 habitantes (INDEC, 1991) el 64,64 % de esos viajes eran realizados en transporte público y un 29 % en auto particular. En esos años el transporte público colectivo automotor ofrecía una cobertura completa de la ciudad con 63.529.266 km recorridos anualmente, según las declaraciones juradas de las empresas operadoras. Por su parte los autos recorrían anualmente, de acuerdo a datos de la encuesta OD, 271.611.269, es decir, el 50 % del total de km anuales recorridos.

En ese año la situación del transporte de pasajeros comenzó a cambiar de la mano de las políticas económicas neoliberales implementadas en Argentina en la década de los años 90, que incidieron en el acceso a la compra de autos en cuotas, lo cual impulsó fuertemente el crecimiento del parque automotor de los hogares. En ese momento se suma la aparición del modo *remise*, surgido como fuente de trabajo en contextos de creciente desempleo y despidos, que rápidamente se generalizó por su baja tarifa, compitiendo cómodamente incluso con las tarifas de un transporte público encarecido. En consecuencia, el sistema de transporte de pasajeros del año 2003 evidencia un reparto modal inverso al anterior.

En ese año los registros construidos para la “2da Comunicación de Cambio Climático” muestran que se efectuaban diariamente 1.075.811 viajes en la microrregión de La Plata, de los cuales el 36 % se realizaban en transporte público, el 56 % en auto y el 7 % en modos no motorizados. Los guarismos evidencian el enorme crecimiento de los viajes en automóvil particular y de alquiler, y la gran pérdida de viajes sufrida por el sistema público colectivo automotor de pasajeros, del 34 %. En dicho periodo intercensal (1990-2001) la población creció un 10 % llegando a los 694.072 habitantes (INDEC, 2001) y también se pudo observar un aumento en la cantidad de viajes realizados en modos no motorizados (Aón, Olivera, Ravella, 2006).

Por otro lado, se produjo una notable variación del total de km recorridos anualmente (984.467.043 km), dado que un 47 % fueron realizados por el modo automóvil, 26 % por modo taxi-remise (ambos privados no-masivos) y apenas un 24 % por transporte público masivo. En este periodo, la tasa de generación de viajes por habitante se mantuvo similar a la del año 1993, con un promedio de 1.51 viajes diarios por habitante. Sin embargo, el promedio de km por viaje aumentó drásticamente a 2,62 km/viaje (74 % más) indicando con este aumento en la cantidad de km motorizados recorridos, el crecimiento de la mancha urbana de la ciudad y, en consecuencia, de las distancias a recorrer diariamente.

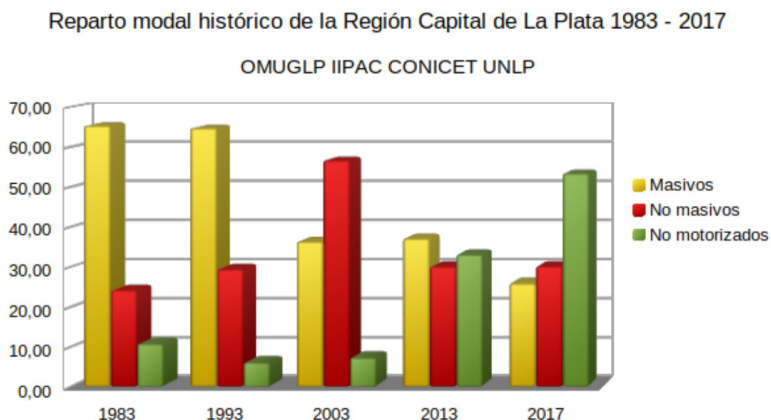
Durante la década 2003-2013, caracterizada en Argentina por el crecimiento económico y el incremento del consumo interno, la movilidad en general creció, y también lo hizo la tasa de motorización. En efecto, la industria automotriz continuó en alza así como el acceso financiado e incluso subsidiado por el Estado Nacional, a la compra de automóviles. Asimismo, en esos años, el Estado se ocupa de subsidiar fuertemente la oferta de transporte público al principio de la crisis económica, sosteniendo esta política durante la recuperación económica nacional. Estos cambios vuelven a reflejarse en los patrones de movilidad del año 2013. De acuerdo con los resultados de la encuesta de “Comportamiento de movilidad urbana del Gran la Plata 1993 – 2013” (Aón, Giglio, Martini, 2014) una población de 844.716 habitantes (INDEC, 2010) realizaba casi 1.427.571 viajes diarios (26 % más que el periodo anterior). Del total de viajes, un 37 % fueron realizados en modos masivos, un 30 % en modos no masivos y un 33 % en modos no motorizados.

El transporte público colectivo automotor pudo recuperar una parte de su total de viajes diarios perdidos respecto del periodo anterior, debido a la mayor actividad de la movilidad por efecto de la bonanza económica, acorde además a los altos subsidios del Estado Nacional tanto a la oferta como a la demanda de transporte. A pesar de ello, la cantidad de kilómetros recorridos por el transporte público



son el 14 % del total, a diferencia del auto que asciende al 68 % de km diarios recorridos en la ciudad. También encontramos en dicho periodo un aumento en la tasa de generación de viajes que pasó de 1,51 a 1,69 viajes por habitante. A su vez, la cantidad de km promedio por viaje creció exponencialmente hasta llegar a 6,21 km/viaje (137 % más con respecto al corte anterior). Esto da cuenta de un crecimiento generalizado en la cantidad y en la distancia de los viajes realizados en la región, marcando una creciente y obligada necesidad de movilidad por parte de la población.

**Figura 5: Gráfico de reparto modal histórico de la Región Capital, agregado en modos masivos - no masivos - no motorizados**



*Fuentes: varias. Elaboración: propia*

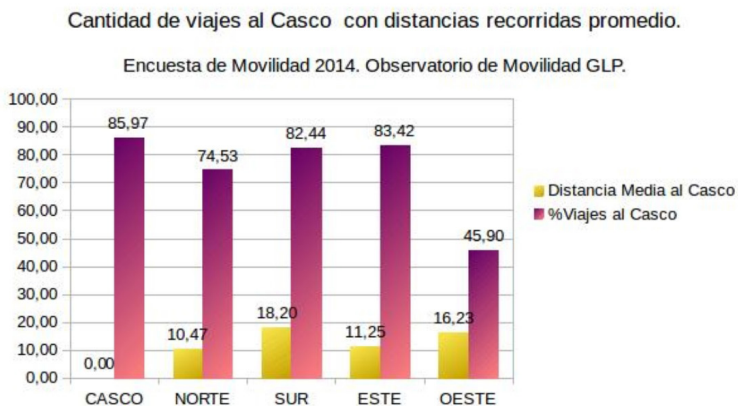
De acuerdo a los datos de la mencionada encuesta, el 70 % de la demanda de viajes de la región tiene como destino las áreas centrales de la ciudad, dicha demanda proviene tanto del área central del casco como de los diferentes sectores de la periferia. El modelo de ciudad con una centralidad concentrada y una expansión creciente de las

áreas residenciales revela en parte las razones detrás del incremento de autos circulando y la congestión cotidiana, y pone en evidencia el desacople entre un desarrollo urbano no planificado y las prácticas urbanas de movilidad de los pasajeros.

En el periodo analizado en los cuatro cortes históricos, la población de la Región Capital aumentó poco más de un 22 % (INDEC, 1991-2010), mientras que la superficie urbana creció un 114 % (UT-DT-CIPUV, 2013). Estas nuevas áreas predominantemente residenciales, extensas, lejanas y de bajas densidades habitacionales, producto de la ausencia de planificación territorial y de la alta especulación del suelo, acentuada en parte por la implementación de programas nacionales de vivienda, promueven en su conformación y estructura, la dependencia del automóvil. En efecto, en estas áreas nuevas, carentes de servicios, de equipamiento de salud y educación, las actividades cotidianas no se pueden realizar sin mediar en cada caso, para cada actividad y para cada persona, un viaje de en promedio de diez km. Esto conlleva un mayor grado de criticidad en la movilidad cotidiana de unas 400.000 personas de las periferias platenses alejadas, que deben acceder a las áreas centrales cada día. (Fig. 6).

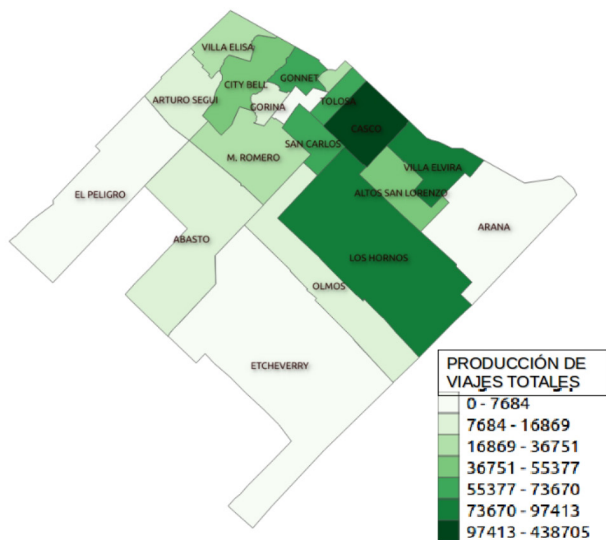
El desbalance territorial se expresa en la Figura 6, que grafica la proporción de viajes al centro por zona y en las cartografías de localidades, que expresan viajes producidos (Figura 7) y atraídos por localidad (Figura 8). El casco fundacional es el principal productor de viajes aunque concentra solamente un tercio de la población de todo el partido.

**Figura 6: Porcentaje de viajes y distancia al casco fundacional según ZONAS SUT de la Región Capital**



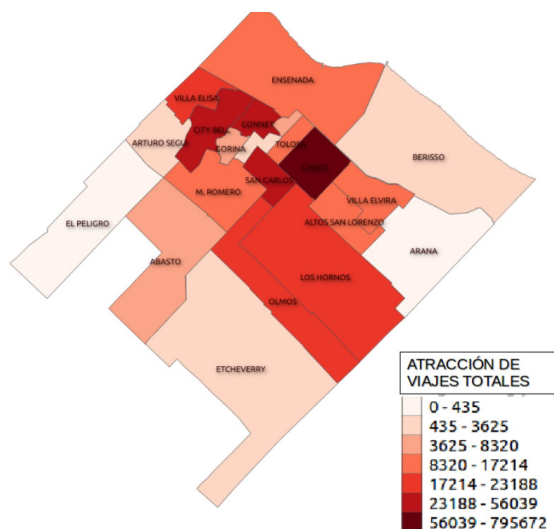
Fuentes varias. Elaboración Laura Aón para OMUGLP-IIPAC-CONICET-UNLP

**Figura 7: Atracción total de viajes por localidad de la Región Capital**



Fuente: Encuesta de movilidad 2013, OMUGLP. Elaboración: Laura Cristina Aón para OMUGLP-IIPAC-CONICET-UNLP

**Figura 8: Producción total de viajes por localidad de la Región Capital**



*Fuente: Encuesta de movilidad 2013, OMUGLP. Elaboración: Laura Cristina Aón para OMUGLP-IIPAC-CONICET-UNLP*

Toda esta demanda periférica de viajes converge en un 70 % en el centro de la ciudad, con excepción de las localidades de la zona oeste, donde solo el 46 % de sus viajes tienen como destino actividades del casco fundacional de La Plata. Dicha atractividad y centralidad, característica de nuestra ciudad, es una causa estructural del efecto “congestión” del centro urbano, que incrementa los tiempos de viaje de todos los modos de transporte y consecuentemente produce un aumento del consumo energético y la quema de combustible.

El problema que supone para la sostenibilidad la movilidad en la actualidad es la localización creciente de nueva población en el periurbano, en periferias e incluso en áreas rurales, sin infraestructuras de circulación, sin equipamientos sociales y sin servicios, muy alejadas del centro y cotidianamente dependientes de las áreas centrales

consolidadas. El déficit de transporte público propio de las periferias, ha impulsado el incremento de viajes en automóviles particulares en los últimos años para las personas y hogares que pueden acceder a ese estándar, pero generan exclusión de oportunidades a las personas que no pueden hacerlo.

De acuerdo con datos del OMUGLP (Aón, L., Velazquez, M., Gigglio, L., 2021), a partir de 2016, volvió a decrecer el uso de modos masivos en un 23 % respecto del año 2015, a la vez que crecieron los viajes en los otros modos, especialmente los no motorizados, por efecto de la recesión, de la crisis económica, de la consecuente pérdida de poder adquisitivo por parte de la población y por el efecto combinado de la quita de subsidios al transporte público desde el año 2016 y la devaluación de la moneda en un momento en que los concesionarios se habían endeudado en dólares para renovar su flota, a fines de 2015.

La actual situación del sistema de transporte público colectivo automotor fue atravesada por la pandemia de la COVID-19, la cual incidió, por un lado, en la pérdida de servicios de transporte y en una disminución de los usuarios que pudieron elegir el automóvil particular. Pero, por otro lado, influyó negativamente en las prácticas empresariales, dado que los concesionarios fueron recibiendo mayores subsidios y en la actualidad no se controla ni siquiera los kilómetros recorridos, sino que se asignan por unidad declarada, generando oportunidades de reducir los servicios, especialmente por la falta de capacidad estatal de control. Esta nueva práctica de mayor flexibilización de los subsidios a la oferta de transporte, repercute en la pérdida de calidad de los servicios, dejando a los usuarios como pasajeros cautivos o sin opciones alternativas.

Esta situación se combina cada día con la permanente expansión residencial de baja densidad fuera del ámbito propiamente urbano, la cual nunca se detiene. El poder ejecutivo y legislativo apuesta al transporte automotor individual para resolver la movilidad de la población que habita áreas rurales a más de 18 km del casco histórico,

sin llegar a comprender que el automóvil particular no tiene la capacidad por sí mismo de resolver la movilidad cotidiana al centro, por los niveles de congestión vehicular que es capaz de producir, por el costo de compra y mantenimiento que hace que no toda la población pueda acceder a él.

### **¿Cómo recuperar la movilidad sostenible?**

El territorio habitado, ha cambiado y continúa cambiando en la historia de la ciudad junto con la flexibilización de las políticas urbanas, generando una creciente expansión de baja densidad que es general a las ciudades argentinas y que se verifica en el caso de la Región Capital. Este cambio generó (y continúa generando) situaciones críticas de localización residencial y de demandas de movilidad y de transporte, con impedimentos para sostener buenas ofertas de transporte público.

Ambos procesos se dan por efecto de la presión de los sectores económicos privados (desarrolladores inmobiliarios y empresas concesionarias del transporte) con la connivencia del Estado. La habilitación progresiva de viviendas en áreas rurales o sin servicios, fuera de toda normativa, es producto del *lobby* inmobiliario y las sistemáticas aprobaciones de urbanizaciones y loteos, por excepción. La ciudad resultante tiene enormes dificultades para conseguir una buena oferta de transporte público, por la baja densidad habitacional y el déficit de infraestructuras de circulación.

Ambos procesos se dan de manera creciente cuando comienzan a prosperar en nuestro país las políticas neoliberales, generando un repliegue del Estado en sus funciones de planificador y contralor, incidiendo en las prácticas y racionalidades de las movi­lidades de las personas. El neoliberalismo en la ciudad implica esa baja en la participación del Estado en las decisiones del territorio a favor de los intereses de los sectores privados. En este contexto se da también la pérdida histórica de servicios del transporte interurbano, tanto de trenes como de autobuses, que vienen ofreciendo, desde principios

de los años 90 hacia acá, cada vez menos servicios y menor calidad de viaje.

La incidencia de las políticas públicas a lo largo de los años, transformando las prácticas de movilidad y sus racionalidades, también sucede en el casco fundacional, donde la congestión cotidiana se volvió muy relevante en las áreas centrales urbanas, con el crecimiento de las tasas de motorización de los habitantes de las periferias. Efectivamente, el problema del casco fundacional no radica en los patrones de viaje de los habitantes residentes, ya que dentro del casco, la mitad de los hogares no tienen auto, el 30 % usa autobuses y el resto se reparten de manera equitativa entre viajes en modos no motorizados y no masivos. El problema es la concentración de actividades en el centro y la demanda de viajes desde todo el extenso territorio monofuncional de la periferia. Este proceso fue impulsando nuevas racionalidades en las áreas centrales, tendientes al uso de taxis o caminata, o bien a evitar realizar actividades en ese lugar en los horarios pico.

Estas diferencias demuestran en parte que, en ciudades y regiones de esta escala, dotar de buena infraestructura y buena oferta de transportes masivos a áreas de altos niveles de ingreso (como sucede en el área norte) alentará su uso aun cuando los habitantes tengan altas tasas de motorización. A su vez, si se dotará de buenas condiciones a las infraestructuras y ofertas de transporte público en las periferias socio-económicamente más deprimidas, esto repercutirá rápidamente en un incremento de viajes en modos públicos masivos, dado que la actual preeminencia del automóvil no llega a ser sustentable para estos sectores.

Ambas ideas convergen en el postulado original de la necesidad de un desarrollo urbano más equilibrado, donde estén más distribuidas, no solamente las infraestructuras y los servicios de transporte masivo, sino además, el equipamiento y actividades propios de la vida cotidiana urbana, que pueda impulsar una baja en la demanda de viajes sobre el actual congestionado centro urbano de la ciudad cabecera de la Región Capital de La Plata. Desde este planteo es cla-

ramente visible la posibilidad de reducir el consumo energético y las emisiones contaminantes a la atmósfera del sistema de transporte urbano de pasajeros, mejorando la calidad de ciudad en las actuales periferias e impulsando una mejor y más eficiente movilidad cotidiana en las áreas centrales reduciendo el número de automóviles individuales que llegan al casco.

El deterioro de los sistemas de transportes masivos en la Región Capital de La Plata compromete la calidad de vida urbano ambiental y tiene impacto en el cotidiano de los habitantes. Aquella ciudad original trazada como un cuadrado perfecto hoy constituye una pequeña parte de la región, que concentra la mayoría de las actividades y atractores de viajes, donde habita apenas un tercio de la población total de dicha región. Los viajes cotidianos al centro tienen un impacto ambiental que es producto combinado del avance de los sectores privados, inmobiliarios, que extienden la ciudad y de la forma de explotación del sistema de transporte, que no lleva (o no puede llevar) servicios adecuados hasta esos nuevos y siempre cambiantes límites urbanos.

El Estado ha dejado en manos de los sectores privados la extensión urbana tanto como la provisión del transporte, llegando en la actualidad a tener una incidencia muy baja en la planificación y control de estos procesos y de las prácticas empresarias involucradas en ellos. La gestión del transporte público y de la región es un problema complejo, tiene múltiples causas y su resolución requiere al menos abordar tres problemas principales que se le presentan en la actualidad al Estado para garantizar el transporte como servicio público.

El **primer problema** es que el Estado no planifica ni gestiona nuevas centralidades ni equipamientos en las periferias y por ello es que los habitantes de la periferia componen la población más necesitada de transporte y son a la vez la población peor servida por el transporte colectivo. Y no se trata solamente de personas de bajo poder adquisitivo, sino también de habitantes de barrios privados o habitantes del tejido residencial abierto, quienes quedan a merced de sus propias



posibilidades individuales, disminuidas (sean estas buenas o malas) por la distancia relativas a sus actividades cotidianas, el tiempo de viaje, los eventos climáticos, el tamaño de los hogares grandes, la demanda de empleo doméstico, las actividades irregulares o eventuales, entre otras.

El **segundo problema** es que las periferias de baja densidad continúan en expansión por aprobaciones del gobierno local, que no logra –y muchas veces, no intenta– resolver el transporte masivo periférico y sigue creando más expansión de baja densidad y, con ello, menos posibilidades de promover el transporte público. En todos estos casos el fracaso del Estado es estrepitoso, toda vez que su cortoplacismo y miopía de planificación territorial y de transporte continúan asumiendo que el vehículo individual a motor puede por sí mismo resolver la vida cotidiana, llevando el desarrollo urbano adonde le convenga (Buchanan, 1964).

El **tercer problema** es que el transporte masivo en manos de concesionarios subsidiados, con bajo nivel de control por parte del Estado, tiende a generar mala calidad de servicios, bajar frecuencias, poco cuidado de la calidad de las unidades conformando sistemas poco atractivos, que terminan siendo la única alternativa de algunas personas, con la imposibilidad de realizar viajes que actualmente se resuelven en automóvil particular. Más aún, en los últimos años, los concesionarios fueron recibiendo subsidios a cambio de kilómetros recorridos en lugar de hacerlo por pasajero transportado, perdiendo el único mecanismo de control eficiente del Estado, que es la necesidad del empresario de llevar más pasajeros para aumentar sus ganancias. Esta búsqueda no existe, y en cambio la tendencia a la monopolización de estas prácticas tiende a generalizar este grave déficit y a condenar a la insustentabilidad ambiental a la Región Capital.

Estos problemas son parte del desafío que el Estado tiene por delante. Por un lado, la cuestión de la ausencia de subcentralidades periféricas y la cuestión de la continua expansión residencial evidencian un Estado sin herramientas para la planificación territorial,

dejando que el territorio se vaya ocupando acorde a las oportunidades de negocios privados sin garantizar condiciones urbanas para el desarrollo habitacional. Por otro lado, la cuestión del control de los concesionarios por parte del Estado municipal local, que hoy en día no tiene recursos técnicos ni económicos para generar operativos de control, pero además no existe la conciencia ni voluntad política para hacerlo, dejando sin compensar las desigualdades que sufrieron los habitantes de acuerdo a su acceso a vialidades, transporte y ciudad.

El contexto actual impone un desafío de planificación y gestión que requiere un fortalecimiento estatal dado que ha quedado en evidencia que los sectores privados no se ocupan de generar equilibrios. En el recorrido histórico construido se reconoce el momento clave en que se comenzó a dejar librada la extensión territorial a las posibilidades de recorridos del automóvil, momento en que para la administración local dejó de ser importante el límite de la ciudad tanto como su participación en la planificación, diseño y gestión del transporte público.

El desafío de planificación territorial implica volver al origen, redefinir los límites de la ciudad, completarlos con las condiciones urbanas necesarias y generar condiciones desde el Estado municipal para conducir la iniciativa privada en materia de construcción del hábitat. El desafío de la planificación del transporte implica perfeccionar su conocimiento del territorio y de las rentabilidades del transporte y de la densidad habitacional, así como desplegar enfoques técnicos sobre el control de operaciones de las empresas privadas a fin de diseñar un sistema de control efectivo de cumplimiento y diseño de ajustes y adaptaciones propias de una ciudad en evolución. Este tipo de agendas para el Estado municipal supone un proceso de fortalecimiento no menor, dado que sus áreas técnicas no disponen de los recursos humanos y económicos necesarios. Se trata, además y fundamentalmente, de una decisión política de revertir la histórica operatoria privada en la ciudad.

La consideración de estas ideas en las prácticas y políticas de desarrollo urbano impulsaría procesos de consolidación y desarrollo regional tendientes a equilibrar la accesibilidad y la movilidad de todas las áreas y barrios de la ciudad cabecera de la región para fortalecerla mejorando la accesibilidad generalizada. Es probable que a escala de la ciudad capital estas medidas impulsen una mejora en el uso de los modos masivos y no motorizados, lo cual produciría una sensible reducción del daño ambiental a la vez que permitiría facilitar la vida cotidiana de la población y recuperar el espacio público para la movilidad activa, poniendo en valor a cada una de las ciudades que componen esta Región Capital.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2012). “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *EURE* (Santiago), 38(114), 35-69. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>.
- Aón, L. C. (2021). Racionalidad no económica de la movilidad urbana. [Tesis Doctoral], Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNLP).
- Aón, L.; Giglio L.; Martini I. (2014) “Patrones De Movilidad A Nivel De Hogar Y Su Comportamiento Energético Ambiental”. Publicado en comunicación de revista *AVERMA (Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente)* ISSN: 0329-5184, Posadas, Argentina.
- Aón, L.; Olivera, H.; Ravella. O. (2006) “Comportamiento ambiental de movilidad en grandes aglomerados urbanos Argentina”. En revista: *Averma Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*. Volumen 10, art. 59, pp. 59 a 66.
- Aón, L., Velazquez, M., Giglio, L. (2021). “Potencialidades de la información ‘SUBE’ para la planificación y gestión del transporte público en el gran la plata”. Ponencia en el XXI Congreso Latinoa-

- americana de Transporte Público y Urbano, Monterrey-México. 29 y 30 de junio y 1 de julio de 2021.
- Buchanan, C. (1964). *El tráfico en las ciudades*. Tecnos.
- CAF (2010). “Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina. Caracas: CAF”. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/420>
- Cebollada, A. (2009) “Mobility and labour market exclusion in the Barcelona Metropolitan Region”. *Journal of Transport Geography*, 17, 226-233.
- CIPPEC (2014) “Hacia un transporte interurbano de pasajeros de calidad para la equidad”. Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo Área de Desarrollo Económico. Documento de trabajo. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1350.pdf>
- Epomm (2010) “Mobility Management and Seasonal Traffic Flows”. European Plataformm on Mobility. Conferencia, 4-5 de octubre de 2010.
- ETR. (2010). *Hacia una nueva cultura de movilidad sustentable. El ciudadano como unidad de medida en la planificación de la movilidad*. Editorial de la Municipalidad de Rosario.
- GII IIPAC FAU UNLP (2013-2014). Encuesta de movilidad urbana para la micro región del Gran La Plata 1993/2003. Desarrollada en el marco del proyecto de investigación PPID U002-UNLP. FAU-UNLP.
- Gutiérrez, A. (2009). “La movilidad de la metrópolis desigual: el viaje a la salud pública y gratuita en la periferia de Buenos Aires”. Instituto de Geografía – Programa Transporte y Territorio. <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/85.pdf>
- INDEC (1991 – 2001 - 2010). Censo Nacional de Población y Vivienda. La Plata, Berisso y Ensenada.
- INTRUPUBA (2010). “Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires”. Ministerio de planificación federal de la inversión pública. Presidencia de la Nación. <http://mauriciogenta.com>.

- ar/wp-content/uploads/2015/05/publicacion\_platamba2010-intrupuba.pdf
- Janoschka, M. (2002). “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. *EURE* (Santiago) vol.28, n.85. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500002&lng=es&nrm=iso)
- Jirón, P.; Lange, C. y Bertrand, M. (2010) “Exclusión y desigualdad espacial”. *Revista INVI* Vol. 25, Núm. 68.
- Jirón, P. & Mansilla, P. (2013). “Hacia una reconceptualización teórico metodológica de la accesibilidad para comprender la exclusión social urbana en Santiago de Chile”. *XVI Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte*, octubre.
- Karol, L. J. (2015). “Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre las direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que moldean las ciudades futuras”. *Estudios del hábitat*, Vol. 13 (1), junio 2015. <https://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/view/2248/pdfs>
- Miralles-Guasch, C.; Cebollada, Á. (2003). *Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad*. Madrid. Fundación Alternativas. [https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/xmlimport-GVOoD4.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-GVOoD4.pdf)
- (2009). “Movilidad cotidiana y sostenibilidad. Una interpretación desde la geografía humana”. *Boletín de Asociación de Geógrafos Españoles* (AGE), 50, 193–216. [https://www.researchgate.net/publication/40700310\\_Movilidad\\_cotidiana\\_y\\_sostenibilidad\\_una\\_interpretacion\\_desde\\_la\\_geografia\\_humana](https://www.researchgate.net/publication/40700310_Movilidad_cotidiana_y_sostenibilidad_una_interpretacion_desde_la_geografia_humana)
- PTUBA (2008). “Encuestas Origen-Destino 2008 para AMR”. Proyecto de Transporte Urbano para Buenos Aires. Argentina.
- (2014). “Encuestas Origen-Destino 2009-2010”. Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas. Mendoza, Rosario, Posadas, Córdoba y San Miguel de Tucumán.
- Ravella, O. (2005). Informe final “Movilidad y Sistemas de transporte en la Reestructuración urbana de los años '90 El caso de

- las Mercociudades”. Proyecto UNLP 11/U054. UI6B. IDEHAB-FAU-UNLP.
- (2010). *Pasado, presente y futuro de la planificación urbano regional*. Editorial: NOBUKO.
- Ravella, O., et. al. (1993). Encuesta de Origen y Destino de viajes para la micro región del Gran La Plata. IDEHAB-FAU-UNLP.
- Resa, S.; Aón, L. (2019, 19 de noviembre). “La Plata, tres ciudades en una”. *Pulso noticias*. <https://pulsonoticias.com.ar/56672/la-plata-tres-ciudades-en-una/>
- Rueda, S. (2007). *Barcelona, ciudad mediterránea, compacta y compleja: una visión de futuro más sustentable*. Ayuntamiento de Barcelona.
- Segura, R. (2012). “Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: Desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata”. *Quid* 16, nº 2, 106-132.
- Urry, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge: Polity Press.
- UTDT-CIPUV (2013) Atlas de crecimiento urbano. Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda. Universidad Don Torcuato Di Tella. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Zunino Sing, D. et al. (2018). *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Biblós.

# La Región Capital en la encrucijada. Una estrategia posible

*Isabel López y Juan Carlos Etulain*

### **Presentación**

Como capítulo de cierre parece clave abordar además de una problemática regional (en este caso, las inundaciones) como otros capítulos, también alguna hipótesis de cambio o transformación que colabore a construir la sustentabilidad de la Región Capital tratando en parte las problemáticas revisadas. Por esto se reflexionará acerca de estrategias que posibiliten modificar y/o revertir el desarrollo territorial que se ha venido gestando hasta el momento.

A partir de los capítulos anteriores emerge un abanico de realidades, que necesitan ser transformadas positivamente. Porque todo territorio esta guionado y gestionado de acuerdo a las políticas aplicadas, que por acción u omisión y con o sin consenso de los ciudadanos se despliega sobre él. En general con algunas lógicas contradictorias. Muchas veces en nombre del principio de sostenibilidad como paradigma del desarrollo, pero que en las acciones se dirigen por el camino opuesto. Ejemplo de esto es la aprobación de barrios o urbanizaciones y trazados sin un plan de infraestructuras ni de drenajes,

sin tener en cuenta el relieve, incluso muchas veces con rellenos que no están bajo la coordinación de proyectos integrales.

Especialmente en este capítulo se presenta muy sintéticamente un trabajo de investigación sobre la inundación del 2 de abril de 2013, donde se exponen los niveles de riesgo a la inundación (muy alto, alto, medio y bajo) de la población en la Región Capital, en un escenario hipotético –de recurrencia a 100 años, similar a la inundación mencionada–, si la lluvia se hubiera extendido en todo el territorio con el mismo volumen de agua. Además, la región, según los fenómenos naturales que se registren, puede tener dos tipos de inundaciones. Por lluvias en el partido de La Plata y por sudestada proveniente del Río de la Plata, en Berisso y Ensenada incluido el Puerto e YPF. Aunque estos últimos están elevados con respecto al nivel del río.

¿Por qué la necesidad de abordar los problemas expuestos (territoriales y ambientales)? Porque el desarrollo sostenible no se corresponde con un crecimiento extendido, típico de la ciudad difusa, ni la ocupación del suelo con densidades rurales sin agua ni cloaca –contaminando y degradando por lo menos el suelo y el agua superficial y de las napas–; una movilidad mayoritariamente centrada en el automóvil; sin un plan hidráulico para cada cuenca de los arroyos y con desconocimiento de hasta dónde se puede urbanizar cada una. Tampoco puede darse el desarrollo sostenible sin conocer cuánta superficie de suelo debe conservarse para crear no solo espacios de esparcimiento que hoy son inexistentes, por fuera de los casos fundacionales, sino los de infiltración necesaria para la población actual y la que se calcule a futuro.

De esta forma todos los días vamos consolidado en la práctica un modelo insostenible, de pobreza y desigualdad desde lo ecológico, lo social y lo económico. Porque vistos los problemas de vulnerabilidad junto al riesgo social y ambiental, la gestión debería planificarse distribuyendo riqueza y programando el gasto público. No solo debería permitirse la acumulación de riqueza por la explotación del suelo pasando suelo rural a urbano o aumentando las posibilidades de den-



sificar zonas urbanas con infraestructura solventada por el Estado o generaciones de antiguos vecinos, mientras los propietarios de ese suelo no han hecho nada como desarrolladores urbanos. Situación denominada plusvalía o mayor valor en economía urbana.

Los ámbitos de la Región Capital necesitan ser estudiados de forma multiescalar y tratados de la misma forma teniendo en cuenta la matriz geofísica preexistente o características a pequeña escala del subsuelo superficial, muchas veces ignorada especialmente en la modernidad. Por mucho tiempo, tanto por lo que sostienen ciertas teorías como la falta de abordaje interdisciplinar, ha sido construido como espacio de artificialidades, reforzando la idea de que la explotación de la naturaleza era borrarla, ignorarla, taparla y alejarla del ámbito cotidiano, cuando nosotros mismos somos parte de ella y sufrimos –con la crisis climática, entre otras cuestiones– inundaciones con diferentes niveles de riesgo e innumerables antecedentes, contaminación del agua y de los arroyos, degradación del suelo por la utilización de agroquímicos en lugares que luego proveen alimentos frescos, o por el tratamiento inadecuado de los residuos sólidos urbanos, o por el aire que respiramos, sin contar la flora y la fauna que va desapareciendo.

### **¿Qué se necesita conocer?**

Estas cuestiones significan que para intervenir en la Región Capital tanto en la ciudad, como en el campo o la industria, o para decidir la conservación de ámbitos naturales se necesita conocer la lógica de la naturaleza y su posible contribución a brindar los servicios ambientales del ecosistema de pertenencia. Por ejemplo, hoy se sabe que los humedales –y en la región hay una gran superficie de ellos (el bañado de Maldonado, los arroyos que son diez y luego desaguan por el bañado mencionado y llegan a través de otros cortos arroyos al Río de la Plata)– son importantes para la absorción del carbono, amortiguar las lluvias torrenciales y ayudar en la crisis climática (Figura 1).



Estos servicios de los ecosistemas representan los beneficios que las poblaciones humanas obtienen directa e indirectamente de las funciones de él. Se agrupan en diversas categorías y pueden ser considerados como un flujo de materiales, energía e información que se produce en los ecosistemas, las especies y el material genético, los cuales, combinados con otros servicios producidos por el ser humano, contribuyen al bienestar social. Son definidos como aquellos beneficios que recibe el ser humano por la utilización de diferentes elementos de la naturaleza, los cuales pueden estar comprendidos en ecosistemas silvestres o antrópicos, y cuyos efectos en la calidad de vida son tangibles e intangibles.

Los servicios ambientales se agrupan en diecisiete categorías, a saber: 1. Regulación de gases; 2. Regulación de clima; 3. Regulación de disturbios; 4. Regulación Hídrica; 5. Disponibilidad Hídrica; 6. Retención de sedimentos; 7. Formación de Suelos; 8. Regulación de Nutrientes; 9. Tratamiento de Residuos; 10. Polinización; 11. Control Biológico; 12. Refugio de Especies; 13. Control de Alimentos; 14. Materia Prima; 15. Recursos genéticos; 16. Funciones Recreativas; 17. Cultural. Entre ellas se puede cubrir las necesidades de distribución de la infiltración y/o absorción del agua y su tratamiento; la lógica de cada actor, quién gana quién pierde y cómo interactúa la lógica del mercado y la lógica de la necesidad de hábitat. Pensando siempre en las diferencias de los tiempos geológicos y técnicos y las necesidades del mercado, así como la exclusión de los que necesitan apoyo o ayuda para lograr buenas condiciones de vida.

La insostenibilidad se origina, en parte, por la baja densidad de población que, salvando los cascos de La Plata, Berisso y Ensenada, en su mayoría son rurales. Y aunque muchos lugares no son habitables debido al compromiso que tiene el suelo con grandes y pequeños humedales, debería pensarse significativamente dónde y cómo densificar la ocupación del suelo. Situación que debe asociarse a una movilidad antieconómica y no ecológica debido a que el combustible fósil contamina el ambiente y contribuye a la crisis climática. Más allá

del traslado a sangre que se inició con la pandemia y que esperemos que continúe, solo se da en zonas de muy alta densidad.

A su vez el aumento de la pobreza, debido a la desigualdad, bloquea y dificulta el acceso al hábitat, que en los últimos 30 años –por lo menos– ha sido una tendencia en el partido de La Plata, llegando a ser actualmente la región con mayor cantidad de villas y asentamientos precarios seguida por los partidos de La Matanza y Mar del Plata o Partido de General Pueyrredón de Argentina. Con una tendencia en aumento, desde la inundación del 2 de abril de 2013 y durante la pandemia COVID-19 del 2020/21.

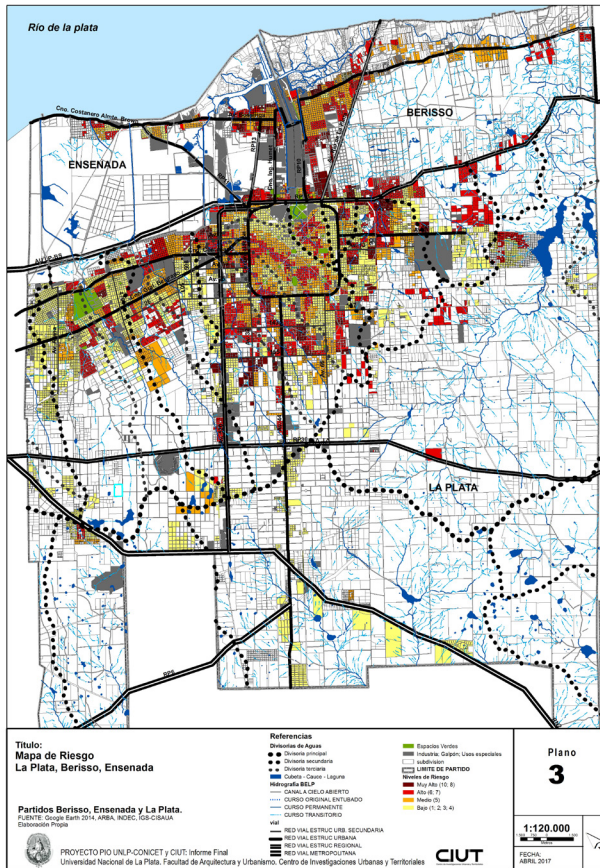
Este problema a su vez se amplía y magnifica cuando se cruza con la vulnerabilidad ambiental y de hábitat, porque los asentamientos informales en una gran proporción ocupan el borde de los arroyos, planicies de inundación, con vivienda muy precaria, sin redes de salubridad y sin prestación de servicio de recolección de residuos. Esto significa que los niveles de riesgo por inundación que se presenta en la Figura 2 son mayores, debido a las políticas de extensión urbana que se dan por lo menos en lo que va del siglo XXI. (Fig. 7).

Circunstancias de las que emergen dos cuestiones a prever con medidas no estructurales o sin obras:

a. Que cada comunidad y ciudadano conozca los niveles de riesgo de inundación por lluvia de su barrio en La Plata, y/o por el aumento del nivel del Río de la Plata por sudestada en Berisso y Ensenada, y así ponga en práctica –en La Plata– el Plan de Contingencia o Plan de Riesgo de Inundación realizado por la Universidad Nacional de La Plata por encargo de la Municipalidad de La Plata en 2019 y el de defensa civil en Ensenada y Berisso.

b. Que se proyecte la población a futuro y con esto que se programen las superficies de suelo necesarias, como espacio de infiltración y verdes recreativos abiertos cuyo déficit por fuera de los cascos históricos es enorme como se ha mencionado y dado que nunca hubo un Plan que lo previera, además de ser un tema que necesita de la modelación de cada una de las cuencas y del total.

**Figura 2. Niveles de Riesgo de Inundación por lluvia en la Región Capital**



*Fuente: Proyecto PIO 2014-2017. Etulain, J. Carlos; López, Isabel et al. (2017)*

Porque prevenir y prepararse para un evento de lluvias extremas significa tener espacios de infiltración, reservorios y un Plan Hidráulico para cada subcuenca de arroyos y sus afluentes con previsión de hasta dónde llegara la urbanización futura. Con dos tipos de me-

didias –ambas complementarias entre sí– las medidas estructurales y las medidas no estructurales. Las primeras son las tradicionales, las obras de drenaje de diferente índole o de retención u otras, y las segundas son las que acompañan las anteriores pero referidas al acondicionamiento ambiental y territorial planificadas para el largo, mediano y corto plazo. Medidas que en general no se realizan, pero son necesarias. Porque el imaginario social piensa que solo las obras duras o estructurales solucionan el problema, cuando no es verdad.

En La Plata solo están diseñadas, y en parte ejecutadas en la cuenca del Arroyo del Gato, las medidas no estructurales que protegen el ingreso de agua al casco histórico, a excepción del Plan de Riesgo de Inundaciones mencionado anteriormente, pero sin bajarse a la población. Y en cuanto a las medidas de ordenamiento ambiental y territorial, estas no se conocen. Con lo cual faltan prever ordenadamente innumerables medidas de diseño y gestión. Ensenada y Berisso tienen obras de protección costera y un Plan de Contingencia complementario y en gran parte asociado a la acción de los Bomberos Voluntarios, que trabajan en ese sentido hace mucho tiempo.

Siguiendo con los problemas de insostenibilidad, entre los más importantes se pueden mencionar, además de la falta de agua potable y de tratamiento cloacal, el inadecuado y a veces ausente tratamiento de residuos sólidos urbanos tanto a nivel de recolección, como de separación; porque, además, debería haberse reducido un 30 % según lo previsto en la ley correspondiente, contradictoriamente, el porcentaje ha aumentado un 60 %. Sucesos que entre otras cuestiones es resultado tanto de la falta de separación en el hogar como en la falta de accesibilidad de los camiones recolectores producto de la urbanización difusa y sin pavimentos. Circunstancia que no cumple ni con el modelo higienista fundacional, ni con la perspectiva de la sostenibilidad.

La Región Capital como sistema complejo exige que sea ordenado con políticas que actúen como un todo, en diversas escalas, sin reduccionismos e interdisciplinariamente. Pensando que hay cues-

tiones que son centrales y otras secundarias, como por ejemplo, la urbanización extensiva que compromete a todo el sistema ambiental y más allá, el cultivo que utiliza agroquímicos llevando a través del agua subterránea toda la contaminación a los suelos. Por otra parte, tratamos al suelo como si el relieve y la gravedad no existieran; asimismo, en algunos sitios el suelo es bastante plano.

Sintéticamente: el plano de sustentación, el suelo de Ensenada y Berisso, es en gran parte un humedal; La Plata está cruzada por diez arroyos y las subcuencas respectivas, con una pendiente hacia el Río de la Plata que va de 30 msnm a 5 msnm en el límite con la autopista La Plata-Buenos Aires, y de aquí hasta la orilla del Río de la Plata el nivel va desde 2 a 2,50 msnm, menos cuando cruza el Bañado Maldonado. Situación que lleva a ser una gran planicie.

## **Hipótesis de acercamiento al desarrollo sostenible**

Para que el desarrollo sostenible de la Región Capital sea una política activa de corto, mediano y largo plazo, y colabore en la sostenibilidad, debe pensarse como acompañar los procesos ecológicos, económicos y sociales que guíen el proceso de gestión en todas sus facetas. Es importante realizar un Plan de Ordenamiento Ambiental y Territorial, a desplegarse a través de programas y proyectos, y fijar metas que se evalúen en diferentes instancias.

Siempre tomando como unidad de diagnóstico y valoración al territorio como una totalidad funcional y ambiental con una serie de subcuencas yuxtapuestas cada una con su relieve, dinámica y ámbito propio, pero prestando servicios naturales y sociales.

Fundamentalmente, debe atenderse a los procesos de inundación, movilidad, los nuevos o renovados trazados, las densificaciones y su necesidad de proyectos de infraestructura, incluidos los de infraestructuras y drenajes, las características y escalas de los espacios de infiltración, y estudios de nuevos instrumentos, aquellos que permitan crear o capturar suelo para las políticas de hábitat municipal y otras para recuperar la plusvalía sobre los valores de suelo que el mismo



estado municipal otorga. Para con esto ir habilitando proyectos de mejora del hábitat de la población más postergada en su calidad de vida e ir construyendo resiliencia.

Tomando el tema de las inundaciones periódicas, algunas de las primeras preguntas que deberían conducir a un esquema de estructuración territorial son: ¿cuáles son las geoformas o relieve del territorio?, ¿cuáles son las divisorias de aguas entre arroyos?, ¿cuáles las partes más altas?, ¿cómo se ocupa cada subcuenca y cómo debería realizarse?, ¿cuáles son las principales vías de comunicación, en caso de inundación, cuáles las de evacuación?, ¿cómo potenciar y sostener la movilidad interurbana e interregional?, ¿cuáles son las direccionalidades de los trazados, cómo se intersectan con los arroyos u otros accidentes geográficos?, ¿dónde debería intensificarse la ocupación y dónde no?, ¿cuáles son los valores patrimoniales del medio natural, además de los que ya sabemos?. Esto contribuiría, en parte, a bajar las probabilidades de riesgo de la población asentada y que se traslada en la ciudad.

Otro grupo de preguntas centrales son aquellas necesarias para planificar las acciones de prevención, mitigación y adaptación de los asentamientos humanos (urbanos y rurales) a los riesgos ambientales que producen las inundaciones, que no serían solo las pérdidas de vida, de patrimonio y memoria, sino también la pérdida de la salud, entre otras. Estas preguntas son: ¿el proyecto territorial actual acompaña una reflexión en profundidad sobre la importancia de la ocupación del territorio del partido de La Plata, Ensenada, Berisso, el Puerto e YPF en un escenario de sostenibilidad y riesgo?, ¿es un proyecto que intenta asociar la relación naturaleza-sociedad; naturaleza-territorio y pretende ser educativo a la vez?, ¿cuál es el relieve del territorio?, **¿cómo son las ecoformas?**, ¿por dónde discurren los arroyos o las partes más bajas del suelo, a medida que sus aguas se desplazan hacia el Río de La Plata?, ¿cuáles son las planicies de inundación y/o los humedales que deberemos preservar?

Estas preguntas pueden ayudar a pensar el acondicionamiento del territorio para ordenarlo para el desarrollo sostenible de la vida en



sociedad. También contribuirían a encontrar estrategias de adaptación ambiental y territorial a la problemática de la sostenibilidad y buscar la resiliencia o adaptación al riesgo de inundación, así como a la lógica de la naturaleza, buscando converger con otras necesidades productivas y de reproducción social futura.

la sostenibilidad global es correlativa a la instauración de un nuevo modelo de desarrollo ecológico, económico y social. Es un nuevo paradigma de relaciones de los humanos entre sí y con su entorno, un nuevo desarrollo sostenible. Habría que hablar de sociedad sostenible en su conjunto. (Folch, 2003, p.93)

Porque además de las prioridades funcionales, la opción sostenibilista tiene también prioridades espaciales, por lo tanto: ¿cuáles son las opciones espaciales sostenibilistas?, y en este caso, ¿cuándo las inundaciones periódicas son cada vez más frecuentes y los asentamientos informales son cada vez más y tienen cada vez más rasgos de vulnerabilidad, precariedad y degradación por falta de todo tipo de infraestructura?

Las primeras respuestas, en forma de principios guías que se proponen, son:

- En cualquier estrategia es necesario priorizar y dar respuesta a lo construido en relación a la dinámica de la naturaleza;
- Que la gestión socio-ecológica se haga a una escala territorial que sobrepase a cada municipio; en el caso del macrodiseño tener en cuenta el heteromorfismo territorial y aplicarlo sobre el espacio como una piel más que como un corsé (Folch, 2003);
- Mantener espacios naturales libres como los humedales tanto en el nacimiento de los arroyos, como la de los cursos de los arroyos y sus planicies de inundación, así como la del Río de la Plata (humedal de Ensenada y Berisso). Asociar estos espacios para utilizarlos como parques o espacios de recreación;

- Crear nuevos espacios verdes de infiltración por fuera de los anteriores.
- No entender el crecimiento o la extensión de la urbanización como un mero incremento del tamaño de las cosas (como ejemplo, sería no permitir la extensión de la urbanización sacrificando espacios de infiltración, sí a la densificación respetando los lugares más seguros) y con buena accesibilidad pública;
- La estructura territorial debe promover y permitir la gradual disminución de la movilidad obligada por medios individuales a ofertar, promover y confiar en los sistemas colectivos.

En base a estos criterios en un primer análisis fue central estudiar cada subcuenca como unidad de análisis, planicies de inundación/humedales como partes del sistema ambiental y territorial, reconociendo los sitios más resguardados de posibles anegamientos e inundaciones, la denominada “divisorias de aguas” o las áreas más aptas para los asentamientos humanos intensivos.

Una segunda lectura de la cartografía de riesgo de inundaciones por lluvia (Figura 2) para los tres partidos y el puerto, y de niveles de llegada del río por sudestada para Ensenada y Berisso, permitió observar los diferentes niveles de riesgo y las necesarias acciones de adaptación y mitigación que deberían lograrse integrando zonas urbanas, espacios naturales y rurales teniendo en cuenta la conservación de los grandes espacios de infiltración y de absorción de carbono.

En una tercera lectura, y tomando como variable de diseño las redes de infraestructura como soportes de la movilidad, tanto viarios como ferroviarios, y la orientación de los trazados producto de la subdivisión de la tierra existentes, se observó el gran problema que surge en el encuentro entre trazados y cauces de arroyos que divagan en general cortando la ortogonalidad del mismo y la subdivisión del suelo existente. Esto se debe tener en cuenta en la encrucijada de cada subcuenca, curso de agua, trazado y vías de comunicación que, con diferentes grados de riesgo, permitan la movilidad para diferentes es-

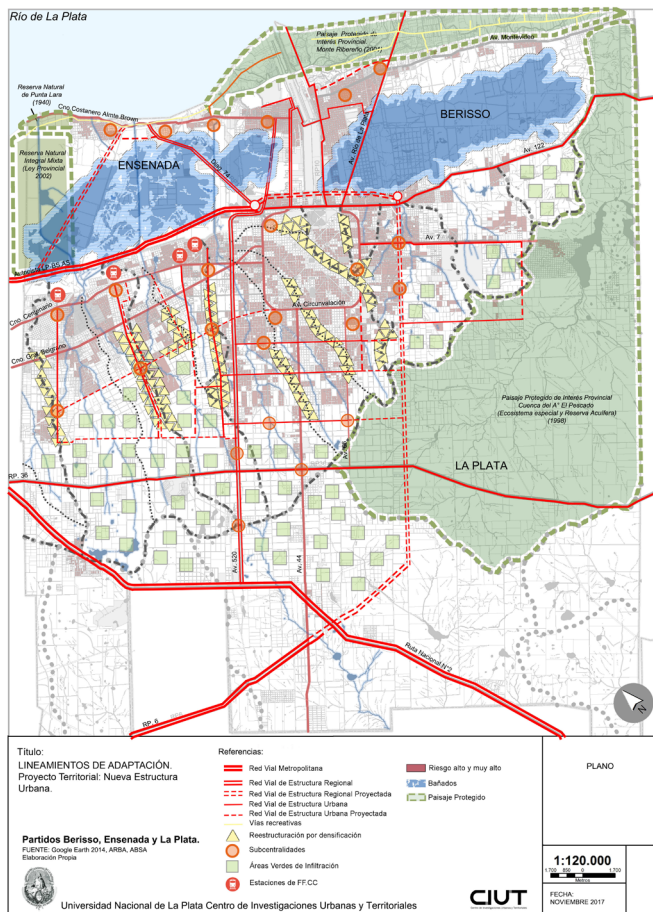
cenarios, e integren la red de parques lineales en coincidencia con las líneas de ribera o de deslinde de los arroyos.

Esto es importante para pensar una reestructuración territorial relacionando accesibilidad y conectividad con los asentamientos urbanos existentes y una valoración crítica cualitativa, que integre la necesidad de adaptación de las áreas residenciales, centralidades y subcentralidades, posibles estaciones de transbordo, zonas urbana, rurales y naturales, y las espacialidades fragmentadas que a modo de parches cumplen el rol de conservar las superficies de infiltración de agua de lluvia necesarias.

El modelo de ocupación urbana sostenible (Figuras 3) puede ser en grandes líneas:

- En Ensenada y Berisso, continuar con la urbanización lineal al Río de la Plata reforzando las centralidades existentes y poniendo en valor la naturaleza a partir de los ciudadanos, el ecoturismo y el excursionismo;
- En La Plata, ordenar la masa edilicia más densa sobre la división de subcuencas adaptando la urbanización más intensiva a las zonas más seguras, reforzando las centralidades localizadas en estas zonas;
- Organizar la movilidad territorial con dos anillos circunvalares asociados a las vías de penetración desde provincia a Ensenada, Berisso y el Puerto además de relacionarla con la autopista La Plata - Buenos Aires. El anillo exterior, será para la movilidad del auto y el transporte público automotor, y la interior ofertará movilidad pública masiva con más frecuencia e intensiva por medios como el tren, tranvía o metrobús, con corredores de transporte público que promuevan intensidad de ocupación en los nodos de intersección entre transporte circunvalar y calles perpendiculares, conectadas en ritmos apropiados a las reglas del peatón y la bicicleta. Incorporar circuitos de movilidad resiliente (adaptada) para hacer frente a la evacuación ante inundaciones urbanas.

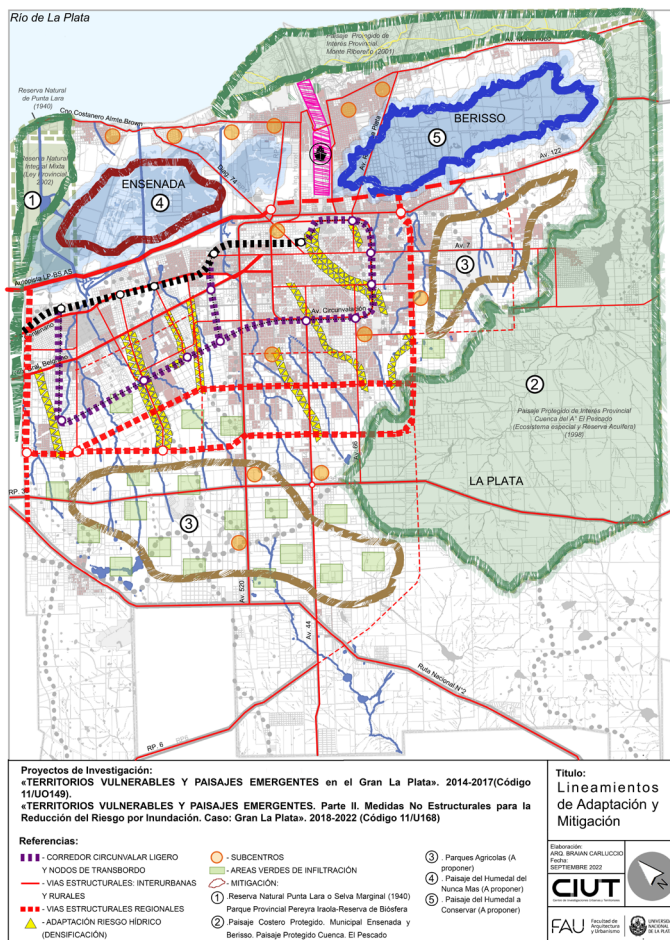
**Figura 3. Modelo de ocupación urbana sostenible para la Región Capital**



*Fuente: Juan C. Etulain e Isabel López (2020)*

Para llevar a cabo este modelo de ocupación urbana, los lineamientos de adaptación y mitigación ambiental para la Región Capital podrían ser los que se desarrollan en la Figura 4, a saber:

**Figura 4. Lineamientos de adaptación y mitigación ambiental para la Región Capital**



*Fuentes: Ponencia Congresos Arquisur 2017, Observatorio FAU 2021 y Proyectos de Investigación. Juan C. Etulain e Isabel López*

a. Conservar el Bañado de Maldonado, correspondiente a Ensenada y Berisso, como parque inundable natural y apoyo a la educación ambiental; en suelo rural de buena calidad se promoverá la creación de parques agrarios coincidente con el cinturón fruti-hortícola; en los cauces de los arroyos abiertos, se crearán corredores ecológicos y los caminos de sirga como espacios de infiltración y accesibilidad en áreas urbanas, complementarias y rurales; también deberán tratarse las cañadas que dan origen a cada arroyo, creando un sistema de áreas protegidas municipales. Su posible denominación sería:

1. Reserva Natural Punta Lara o Selva Marginal (1940) y Parque Provincial Pereyra Iraola. Reserva de Biósfera (Existente por normativa provincial y municipal);
2. Paisaje Costero Protegido Municipal: Islas Santiago y Paulino, y Zona Costera. (Existente por normativa municipal); Paisaje Protegido Cuenca El Pescado. (Existente por Ley Provincial N° 12.247);
3. Parques Agrarios (Propuesto);
4. Paisaje del Nunca Más, en el bañado donde se ubica el CEAM-SE. (Propuesto);
5. Paisaje Humedal Protegido. (Propuesto)

b. Crear parques lineales inundables o reservorios (ARTEH), en espacios estratégicos de los cauces de los arroyos y sus planicies de inundación; y adaptar los parques y plazas existente para retardar el desagote de las aguas de lluvia.

c. Adaptar y controlar la ocupación del suelo con invernaderos para la recuperación del agua de lluvia del predio que ocupan, previendo la no contaminación de las napas de agua con agroquímicos.

d. Crear una gestión que resuelva la deuda social de hábitat sin perder activos ambientales

e. Adaptar las construcciones delimitadas en la zonificación de riesgo hídrico con la participación de la comunidad afectada (reviendo el Código de Edificación) y el Factor de Ocupación del Suelo

(FOS) actual, limitando la ocupación de cada parcela o promoviendo la construcción de vivienda palafíticas multifamiliares.

f. Recuperar el suelo reservado para urbanizar y actualmente desocupado (área complementaria), como suelo rural especialmente en las zonas atravesadas por cauces de arroyos –medida tomada en cuenta para realizar el proyecto–.

g. Retardar el flujo de las aguas pluviales, rediseñando drenajes, veredas y pavimentos con materiales que permitan la infiltración del agua pluvial.

h. Promover la arborización intensiva (árboles de alineación) en áreas urbanizadas y en los márgenes de los arroyos en áreas rurales y/o complementarias.

i. Incorporar –si fuera necesario– en los sistemas edilicios existentes y futuros reguladores/retardadores de excedentes pluviales.

### **¿Que se propondría en un área testigo?**

Para poder mostrar cómo llevar las ideas desplegadas en la hipótesis de intervención anterior, y considerando que puede ser demostrativo de ello, se eligió la cuenca alta y parte de la cuenca media del Gato, que se corresponde con una zona de naturaleza menos antropizada –la rural– y otra urbanizada, ya cristalizada o donde lo natural está mucho más dominado por la urbanización, aunque desde Avenida 143 hacia el sur aún están los arroyos a cielo abierto y zigzagueantes entre barrios.

El área está delimitada por la Avenida 31 contenida entre las Avenidas 520 y 72 en el eje noroeste-sudeste y limitada por la línea envolvente que define la cuenca hacia el sur, que se intercepta con la avenida 208. Tiene una superficie aproximada de 7.000 hectáreas y una población de 157.500 habitantes, según censo 2010. El área contiene las siguientes localidades: Los Hornos, Gambier, San Carlos y Hernández, y partes de Melchor Romero y Olmos. La división entre cuenca media y alta está definida por la Avenida 167. A su interior,

está conformada por tres subcuencas: del Gato y sus afluentes Regimiento, Pérez.

En cuanto a las características del territorio en su extensión y superficie se dan situaciones muy heterogéneas. La estructura territorial responde a una organización que continúa el trazado del casco de la ciudad, de las avenidas y el grado de consolidación en función de la ocupación. Asimismo, se observan asentamientos informales en correspondencia con áreas vacantes sin uso aparente en cercanías –o sobre las márgenes– de los cursos de agua.

La cuenca alta presenta áreas con menor grado de ocupación y consolidación caracterizadas como periurbanas y rurales; posee mayor mixtura de usos del suelo, entre los residenciales y las actividades productivas primarias de agro y ganadería (intensivas y extensivas); la subdivisión del suelo es abierta y discontinua, con macromanzanas, excepto en las subcentralidades donde el trazado asume características urbanas.

En ella se desarrollan actividades primarias (frutihortícola y florícola) que forma parte del “Cinturón Verde Bonaerense”, cuya principal actividad económica está en relación al cultivo intensivo, a cielo abierto y bajo cubierta. Asimismo, las actividades secundarias y terciarias relacionadas a la ciudad Capital, sede del gobierno provincial y ciudad universitaria, se localizan en la cuenca media distribuidas en las subcentralidades principales.

En cuanto a la valoración del sector, respecto del medio natural y las cotas del suelo, se observa un sistema frágil en cuanto a la posibilidad de inundaciones en varias zonas y especialmente en los bordes de los cauces que son ocupados por población. Muchas veces tanto urbanizaciones formales (propietarios del suelo), como asentamientos informales (no propietarios del suelo), ambos con viviendas de diferentes grados de precariedad, se encuentran situación de exposición al riesgo, además del deterioro ambiental que sufren al carecer de desagües e infraestructura.



La accesibilidad está definida por la estructura vial de avenidas principales y rutas regionales con cierta continuidad que determina buena conectividad general, aunque se observan que quedan algunos sectores desvinculados de la estructura jerárquica, desconectados o con accesibilidad deficiente a escala local-barrial.

La ocupación de la cuenca en este sector demuestra que hay áreas vacantes distribuidas en los tramos medio y alto entre las avenidas 143 y 179. Estas áreas aparecen dispersas sobre diversos usos (residencial, agrario intensivo, recreativos), considerando que algunos de estos espacios vacantes contienen en su interior un uso residencial bajo, del mismo modo, en algunos casos coinciden con áreas de asentamientos informales que han tenido un gran crecimiento en el sector.

La mayor ocupación coincide con las coberturas de servicios básicos y el uso residencial con alineamientos comerciales y equipamientos; al mismo tiempo, los corredores principales siguen las lógicas de ocupación y usos del suelo, destacándose un corredor de servicios (avenida 520) un corredor comercial (avenida 44) y un corredor que se consolida en función de la expansión urbana y de articulación productiva (avenida 66). En el sentido transversal la Ruta Provincial N°36 define el corredor productivo del cinturón hortícola y, conjuntamente con las avenidas 137 y 143, articulan –parcialmente por discontinuidad en la traza vial– los subcentros urbanos de las localidades de Los Hornos, Romero y parte de Olmos.

En cuanto a los usos del suelo realmente existentes, se observa la predominancia del uso residencial intensivo, rural intensivo y áreas comerciales en subcentros y avenidas, aunque es preciso marcar que algunas zonas carecen de equipamientos sanitarios, recreativos y educativos.

Lo que más sobresale del área piloto es la cantidad de asentamientos informales precarios que tiene la zona. Se observan escasos espacios verdes públicos (parques y plazas); aunque se ha identificado que existe una apropiación de ciertos espacios vacantes de manera es-

pontánea para actividades recreativas, deportivas y de esparcimiento, pero que son transitorios en general y carentes de equipamientos e iluminación y no llegan abastecer la necesidad de este tipo de espacios para la recreación de los habitantes del sector. También es perceptible la carencia de espacio verdes recreativos, de infiltración y de humedales. En ese sentido se calculó que la escasez de espacio verde es muy grande según el art. 13 del DL 8912/77, 375 Has, sin embargo, revisando antecedentes no se ha encontrado ningún dato al respecto.

Desde lo ambiental, relacionado con el análisis del riesgo hídrico, analizando el mapa de riesgo (Figura 2), el área presenta diversos niveles de riesgo hídrico, siendo las planicies de inundación en relación a los arroyos los sitios con mayores niveles de criticidad.

En base al mapa de riesgo, la cuantificación indica que en los tramos de la cuenca media y alta el 78 % de la población se halla localizada en áreas con algún gradiente de riesgo hídrico; en este sentido, puede observarse la siguiente distribución: 1.787 Ha se encuentran expuestas a un riesgo muy alto y alto (431 y 1.350 respectivamente), lo que representa un 25 % del total del territorio, mientras que 2.030 Ha están en riesgo medio y 1.688 en riesgo bajo, en conjunto representan un 53 %. (Cuadro 1).

Los sectores más críticos –riesgo muy alto y alto– se concentra principalmente entre las avenidas 143 y 167. Áreas que contienen ocupación residencial alta, usos agrarios (a cielo abierto y bajo cubierta) y equipamientos. Estos niveles de riesgo coinciden con la ocupación de asentamientos informales. La cuenca alta mantiene niveles de riesgo bajo y medio en toda su superficie con solo 1,5 % de riesgo muy alto.

Con todo lo antedicho y en el marco de la caracterización y valoración del sector delimitado aproximadamente por Avenida 31 entre Avenidas 520 y 72, y hasta avenida 208, se plantea el siguiente modelo deseado (Figura 5) con tres líneas de acción que territorializan los lineamientos ambientales de adaptación y mitigación explicitados en la Figura 4.

**Cuadro 1. Síntesis de la superficie expuesta a riesgo hídrico**

Cuenca	Unidad	Superficie	Riesgo muy alto	Riesgo alto	Riesgo medio	Riesgo bajo	Sub. Total riesgo
<b>Cuenca media</b>	Hectáreas	4400	389	910	1310	804	<b>3413</b>
	%	62	9	21	30	18	<b>78</b>
<b>Cuenca alta</b>		2600	42	440	720	884	<b>2086</b>
	%	38	1.5	16	26	32	<b>75.5</b>
<b>Total</b>		<b>7000</b>	<b>431</b>	<b>1350</b>	<b>2030</b>	<b>1688</b>	<b>5499</b>
	%	<b>100</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>29</b>	<b>24</b>	<b>78</b>

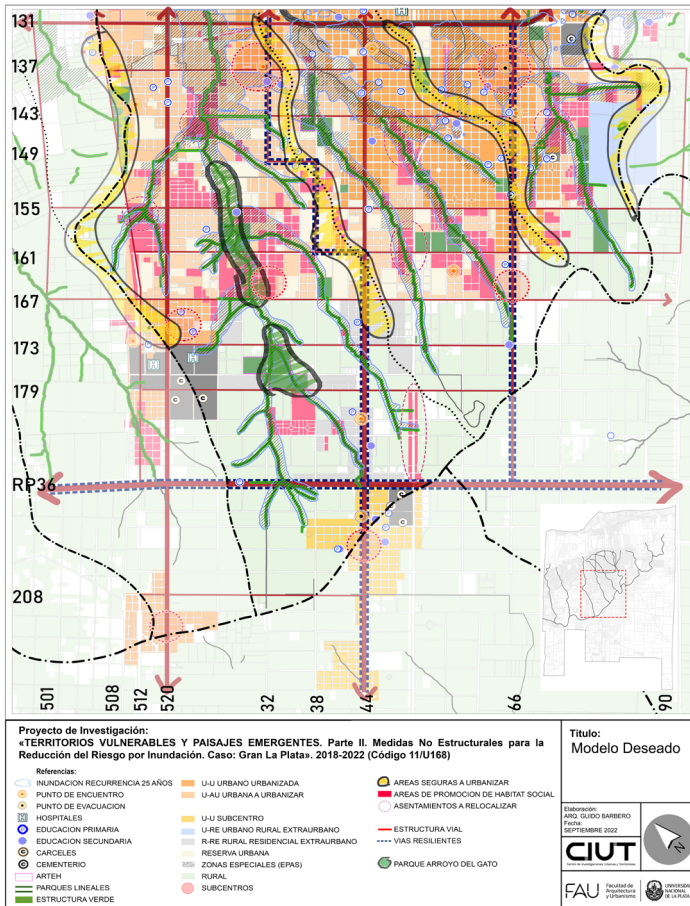
*Fuente: Convenio ARTEH UNLP-Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (2020)*

1. *Prever una Gestión Ambiental Sostenible*, con el objetivo de crear una estructura de espacios verdes públicos con el fin de cumplir dos propósitos: adaptar la estructura de espacios públicos a las necesidades del riesgo de inundación y dotar a la población de la subcuenca de los espacios verdes necesarios y acorde con el paradigma de la sostenibilidad. Trabajar en la gestión de residuos sólidos urbanos y en la limpieza de arroyos. Para ello se propone:

- Implementar los Parques Inundables (Áreas de Retención Transitoria de Excedentes Hídricos, ARTEH);
- Implementar un Sistema de Parques Verdes Lineales, que otorguen valor y presencia a cada arroyo;
- Implementar Parques y Plazas, como parte del Sistema Estructurante de Espacios Verdes;
- Promover el Espacio Rural con Arborización Intensiva;
- Promover en el Espacio Urbano el Completamiento de la infraestructura de Saneamiento y Drenaje;
- Implementar un Parque vertebrador y de jerarquía regional en el Arroyo del Gato.

## Figura 5. Modelo deseado para la Cuenca Alta y parte de la Media del Arroyo del Gato

(Área delimitada por Avenida 31 entre Avenidas 520 y 72 y hasta avenida 208)



Fuente: Juan C. Etulain e Isabel López (2021) y el equipo del Proyecto de Investigación: Territorios Vulnerables y Paisajes Emergentes. Medidas No Estructurales para la Reducción del Riesgo por Inundación. Parte II (2018-2022). FAU-UNLP.

2. *Promover una Gestión del Desarrollo Urbano-rural y Movilidad Sostenible*, con el objetivo de crear una renovada forma de ocupación del territorio con el fin de cumplir dos propósitos: adaptar las vías de circulación al riesgo de inundación promoviendo y haciendo conocer las vías resilientes; adaptar, mejorar las villas y asentamientos, así como promover los cambios necesarios para adaptar las viviendas que estén sobre parcelas inundables. Para ello se propone:

- Impulsar Vías Resilientes y la Movilidad para la Contingencia, contemplando precipitaciones con recurrencia cada 25 años;
- Prever suelo Seguro como Espacio a Densificar;
- Adaptar la Urbanización Formal en Zonas con Riesgo;
- Integrar, Adaptar y Mejorar Villas y Asentamientos mejorando su calidad de vida;
- Reconocer una estructura de Subcentralidades Urbano-Rurales y prever su Puesta en Valor;
- Adaptar la Producción Rural Intensiva en cuanto Actividad Contaminante e Impermeabilizante;
- Potenciar los Equipamientos Estructurantes Existentes.

3. *Impulsar la Gestión Institucional para la Generación de Recursos Ambientales y Regulación*, con el objetivo de incorporar en la gestión local el enfoque ambiental, tanto desde la acción directa como indirecta, poniendo énfasis en lo ecológico y el enfoque del riesgo hídrico por inundaciones. Para ello se propone:

- Adecuar el marco normativo incorporando el enfoque de riesgo;
- Implementar instrumentos operacionales para la promoción del hábitat social y captación de plusvalía;
- Implementar instrumentos para la obtención de espacio verdes públicos. De dos tipos: en bordes de arroyos y para la implementación del Parque mencionado en la subcuenca del arroyo del Gato;
- Implementar la gestión de residuos sólidos y el cuidado de la calidad del agua en los arroyos.

A manera de síntesis, el modelo presentado que podría ser la base de un plan particularizado se compone de dos grandes áreas: el Área urbana (AU) –diferenciada entre urbanizada y a urbanizar– y el Área Rural (AR). También se reconocen Zonas Especiales y de Reserva de Tierra. Al interior del Área urbana se delimita una gran subárea urbana especial inundable (SUEI) que debe adaptarse para evitar el riesgo de inundación para un escenario de recurrencia de veinticinco años. En ella también están incorporadas las zonas residenciales donde debe promoverse la adaptación al riesgo de inundación tanto para zonas de Integración socio urbano para Asentamientos Informales y Villas, como para zonas residenciales de propiedad privada. Así mismo se deben adaptar las vías de comunicación regionales y crear las vías resilientes. Las vías consideradas primarias y secundarias deberán tratar de reestructurarse con medidas estructurales y las que tengan mucha dificultad para cumplirlas con medidas no estructurales teniendo en cuenta que la movilidad debe estar garantizada para los mayores momentos de riesgo.

En ella se desarrolla una estructura de espacios verdes, que tiene dos componentes:

- Los parques lineales en los bordes de arroyos con diferentes longitudes y anchos, especialmente el del Arroyo del Gato que se prevé como Parque Lineal más amplio y conservando la forestación que ya posee; los brazos del Pérez que se proponen interconectados por lo menos entre 155 y 149; y el del Regimiento que involucra una zona al este de Avenida 66 y desde 161;
- Parques Arréales/reservorios y otros que podrán cumplir el rol de espacios de infiltración y recreativos, y estarán distribuidos equilibradamente en todo el territorio según lo indica la ley de suelo y los indicadores que prevé.

Al interior del Área Rural se delimitan subáreas rurales especiales inundables (SREI) donde se desarrollarán las reservas de espacios

verdes, reservorios, parques lineales y areales y espacios de infiltración distribuidos equilibradamente.

En Área urbana no inundable y/o zonas en línea divisorias de cuencas vacantes se crearán Zonas de reserva para localizar Zonas Especiales de Promoción de Hábitat Social, así como otras que conformarán reservas de suelo para ocupar con densidades medias. Dentro de esta área, también se reconocen las zonas de asentamiento y villas de emergencia identificándolas como zonas de integración socio urbano, procurando su regularización y mejoramiento.

Los subcentros en general son de débil conformación y de orden lineal sobre vías regionales y rurales, los cuales se propone reforzar y potenciar a partir de la nueva estructura territorial propuesta.

Finalmente, la Zonas de Usos Específicos están asociadas con Instituciones religiosas, policiales, carcelarias, de salud, las cuales deben conservar los espacios de infiltración que aún conservan, pudiendo promocionar la realización de jardines de lluvia, a modo educativo para el beneficio del barrio, por lo menos aquellos que aún conservan los trazados de arroyos.

## **Reflexiones finales**

En este capítulo se ha expuesto a nivel de ideas un acercamiento a la sostenibilidad que necesita hacerse realidad.

Preocupa no modificar la urbanización extensiva/expansiva que consume suelo y es tendencia, con densidades muy bajas y que solo responde a la movilidad a través del automóvil, tampoco permite el acceso a otros servicios y niega el acceso al hábitat a gran cantidad de población, nunca imaginada para la región.

Por otro lado, siempre hacemos referencia a la ciudad de La Plata como modelo de planificación, pero no hemos planificado para acercarnos a ese modelo. Toda la población y urbanización exterior al casco tiene grandes déficits de espacios verdes recreativos, además de no respetar los humedales.

Es necesario esforzarnos en cambiar la cultura ambiental de todos, hemos de trabajar en ello. Aceptar mejorar la vida no solo para algunos, sino para todos. Considerarnos parte de la Naturaleza.

Es relevante poner en práctica la Ley Yolanda, aunque solo establece que las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación deben recibir una obligatoria enseñanza en materia ambiental, con perspectiva de desarrollo sostenible y cambio climático. Sería importante que esa capacitación alcance a todos los habitantes de la Región Capital. A su vez, podría utilizarse esa formación en favor nuestro. Para diseñar nuevas herramientas que las que brindan las técnicas actuales y convivir con nuestra naturaleza, la que nos ha tocado en suerte, que sigue viva, y se despliega en una región de hermosa luminosidad que hace la vida mejor y solo es un regalo, no la elegimos por eso.

Debemos plantar más y más árboles y cuidarlos, darle importancia al suelo, el agua, el aire, llevar “el campo a la ciudad”, pero con la racionalidad que sea para todos y no para algunos pocos.

Lo necesitamos, para recoger las bondades del higienismo y replicarlas ampliadas para lograr la sostenibilidad. Dejar un legado en construcción que dure muchas generaciones, pero en positivo, la felicidad ciudadana de construir la ciudad que necesitamos para nosotros y nuestras futuras generaciones.

Llego el momento de recordar a Leonardo Benévolo, en *Orígenes de la urbanística moderna* (1967, p.5) donde dice:

El urbanismo moderno no nace contemporáneamente a los procesos técnicos y económicos que dan nacimiento y transforman a la ciudad industrial, sino que se forma en un tiempo posterior, cuando los efectos cuantitativos de las transformaciones en curso se han hecho evidentes y entran en conflicto entre sí, volviendo inevitable una intervención reparadora.



El propósito de estos textos es facilitar y hacer posible el desarrollo sostenible de la Región Capital, habrá que pensar y actuar para ello.

## Referencias bibliográficas

- Benévolo, L. (1967). *Orígenes de la Urbanística Moderna*. Buenos Aires: Ediciones Tekne.
- Bono, N. *et al.* (2004). “Territorios Litorales Vulnerables. Ideas para su ordenamiento. El caso de Ensenada y Berisso”. Ponencia AUGM, 2004.
- Etulain, J. C., López, I. *et al.* (2017). “Inundaciones Urbanas: mapas de riesgo y lineamientos de ordenamiento urbano territorial. Aspectos teóricos-metodológicos y propositivo”. En Informe Final Proyecto de Investigación Orientado (PIO) Conicet – UNLP (2014-2016). Título: “Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada: análisis de riesgo, estrategias de intervención. Hacia la construcción de un observatorio ambiental”. Directora: Dra. A. Ronco – Co-directora: Arq. I. López. Coordinador CIUT-FAU: Dr. J.C. Etulain.
- (2021). “Inundaciones Urbanas: mapas de riesgo y lineamientos de ordenamiento urbano territorial”. En *Amenaza, vulnerabilidad, riesgo y estrategias. Inundaciones por lluvia en el Gran La Plata*. López, I. (comp.). Edulp. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/122245>
- Folch, R. (2003).”La aproximación sostenibilista. Evolución de la mirada y del proyecto sobre el territorio”. En Folch, R. (coord.) *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Diputació de Barcelona.
- Ley N° 27.592 o Ley Yolanda (2020). Sancionada el 17 de noviembre de 2020. Congreso de la Nación Argentina.
- López, I. y Carluccio, B. (2017). “Proyectar el territorio. Caso La Plata”. Ponencia para el XXXVI Encuentro XXI Congreso ARQUISUR San Juan. *El saber proyectual, sus lógicas, procesos y Estrategias*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. San Juan, Argentina.

- López, I. y Etulain, J. C. (2014-2017). Proyecto Investigación: Territorios Vulnerables y Paisajes Emergentes. Medidas No Estructurales para la Reducción del Riesgo por Inundación. Caso: Gran La Plata FAU-UNLP.
- (2016a). “El Ordenamiento Territorial como medida NO Estructural. Adaptación al cambio climático en el mediano y largo plazo. Caso: Gran La Plata”. *V Congreso Internacional Cambio Climático y Desarrollo Sostenible*. 14 al 16 de setiembre. Organizado por Sociedad Internacional de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible y Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNLP. La Plata, Argentina.
- (2016b). “Inundaciones Urbanas. Mapas de Riesgo y Lineamientos de ordenamiento urbano territorial en la región del Gran La Plata, Argentina. Aspectos teóricos-metodológicos y propositivos”. Poster del trabajo. En “Agenda Global, Acciones Locales”, ONU Hábitat III, conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, octubre, Quito, Ecuador.
- (2018-2022). Proyecto de Investigación: Territorios Vulnerables y Paisajes Emergentes. Parte II Medidas No Estructurales para la Reducción del Riesgo por Inundación. Caso: Gran La Plata.
- Ronco, A. y López, I. (2014-2017). Proyecto Pio009 “Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada. Análisis de riesgo, estrategias de intervención. Hacia la construcción de un observatorio ambiental”. Informe final. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59633>
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2015). Inundaciones Urbanas y Cambio Climático. Recomendaciones para la gestión. Argentina.
- Tucci, C. (2007). Gestión de Inundaciones Urbanas. Compendio para el Curso Gestión de Inundaciones Urbanas. Interfaz entre los Planes de la ciudad y el Plan de Aguas Pluviales o del Drenaje Urbano. <https://es.scribd.com/document/331145675/Hidrologia-Ciencia-e-Aplicacao-Carlos-Tucci-Pags-12>

### **Adriani, Héctor Luis**

Profesor y Licenciado en Geografía (UNLP). Docente-Investigador Categoría I Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación. Profesor Titular, Geografía Económica Argentina (FaHCE-UNLP). Docente de carreras de posgrado en la UNLP. Ha dictado cursos y seminarios de grado y posgrado en numerosas universidades del país. Director de becarios de investigación UNLP, CIC y CONICET, y de tesis de posgrado. Director de proyectos de investigación, de extensión y transferencia radicados en el Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos (FAU-UNLP) y en el Centro de Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS-UNLP/CONICET). Autor de artículos de revistas, capítulos de libros y ponencias. Evaluador de proyectos, becarios e investigadores y miembro de comités de revistas de la especialidad. Se ha desempeñado en cargos académicos, representativos y de gestión en las Facultades de Humanidades y Ciencias de la Educación y de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP.

### **Aón, Laura**

Arquitecta (FAU-UNLP), Magíster en “Paisaje, medio ambiente y ciudad”, maestría Red Alfa Palhuén. Doctora en Urbanismo (FAU-UNLP). Profesora de Planeamiento Regional y Urbano (FI-UNLP), de Diseño y Planificación de la movilidad (FAU-UNLP) y de Historia y Teoría de la ciudad en Maestría Paisaje, medio ambiente y ciudad (FAU-UNLP). JTP de Planeamiento Territorial 1 (FAU-UNLP). Investigadora IIPAC-CONICET/UNLP desde 2006. Alumna asistente de investigación desde 1993, becaria de pregrado desde 1996, becaria

de postgrado desde 1999. Dirige las investigaciones de movilidad y transporte de IIPAC desde 2013. Ha escrito más de cien publicaciones entre libros, artículos y *papers* acerca de transporte, movilidad y ciudad. Ha desarrollado estudios de transporte y movilidad con financiamiento de Banco Mundial, BID, Fundación Bariloche, CAF, CFI y DAMI. Es representante por FAU-UNLP en la Red Universitaria de Transporte, miembro por FAU-UNLP del Consejo Asesor del componente “transporte y movilidad” del Plan Estratégico para La Plata.

### **Aramayo, Guillermo Ariel**

Licenciado en Geografía (FaHCE-UNLP). Especialista en “Ciencias del territorio” (FAU-UNLP). Carrera de Especialización en Docencia Universitaria en curso de finalización, Rectorado, UNLP. Profesor Titular Geografía Humana General (FaHCE-UNLP). Profesor titular del Seminario de grado: migraciones, conflicto social y territorio en la era del capitalismo global (FaHCE-UNLP). Profesor adjunto de Geografía Humana de la República Argentina (FaHCE-UNLP). Director de becarios CIC y tesina de grado. Investigador del Proyecto de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP. Integrante del proyecto I+D: El periurbano como frontera. El caso del partido de La Plata en la actualidad. Ha realizado publicaciones varias en revistas especializadas y actas de congresos.

### **Curtit, Guillermo**

Arquitecto (FAU-UNLP). Magíster en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (UNMDP). Diploma Superior en Enseñanza de las Ciencias Sociales y la Historia (FLACSO). Prof. Adjunto Interino de Historia de la Arquitectura (Taller GRD), y asignatura electiva Hábitat Popular, problemas políticos y gestión, integrante de la “Red Latinoamericana de Cátedras de Vivienda”. Investigador Categoría III. Director del proyecto Hábitat y Territorio: Procesos de produc-

ción social de la ciudad en el aglomerado urbano del Gran La Plata. Autor del libro *Ciudad, Gestión Local y nuevos desafíos ambientales* (CIAM-Espacio), entre otras publicaciones de interés, con distinciones en concursos públicos de anteproyecto y trabajos de investigación sobre temas urbano-arquitectónicos y sus procesos de enseñanza aprendizaje. Jefe de Departamento de Gestión Urbana, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Ministerio de Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires.

### **Etulain, Juan Carlos**

Arquitecto (FAU-UNLP). Especialista en Ciencias del Territorio (FAU-UNLP). Doctor en Urbanismo (FADU-UBA). Profesor Titular Interino Cátedra de Teoría y Planificación Territorial y del Taller Vertical de Arquitectura (FAU-UNLP). Investigador Adjunto CONICET - Categoría II Programa de Incentivos Ministerio de Educación, con sede en el Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUT-FAU-UNLP). Secretario de Investigación de la FAU-UNLP (2006-2010), habiendo sido Prosecretario en el periodo 2001-2006. Desde el 2014, Director del Doctorado en Arquitectura y Urbanismo de la FAU y en el periodo 2017-2020 Coordinador de la Red de Doctorados de Universidades Públicas de Sudamérica, DOCASUR. Desde el 2020, Subdirector del CIUT-FAU-UNLP. Ha participado en eventos nacionales e internacionales relacionados con la línea de investigación el Proyecto Urbano, Paisaje, Riesgo y Vulnerabilidad Territorial, ha obtenido premios, publicado libros y artículos en diversas revistas de la especialidad.

### **López, Isabel**

Arquitecta, diplomada en Planificación Social; Planeamiento Paisajista; Planificación regional y económica y Planificación y gestión del Espacio Litoral en España y Latinoamérica. Actualmente Profesora Consulta de la FAU UNLP. Ha sido Profesora Titular de Teorías

Territoriales, Planificación Territorial I y II de la FAU UNLP. Diseñó, gestionó y dirigió Carreras de Especialización y Maestría en Ciencias del Territorio (1993-2018). Investigadora Categoría I del Programa de Incentivos del Ministerio de Educación, en el Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUT-FAU-UNLP), del cual ha sido Directora y dirigido múltiples proyectos. Ha formado becarios de UNLP, CONICET, CIC y tesistas de Doctorado y Maestría. Fue Secretaria de Extensión, Investigación y Posgrado y Vicedecana FAU-UNLP. Líneas de investigación: Territorios Vulnerables y Riesgos Ambientales. Planificación, Gestión y Ordenamiento. Últimas publicaciones de su autoría/compilación: *Inundaciones por lluvia en el sur de la RMBA. Riesgos y Estrategias en La Plata, Berisso y Ensenada* (2018, Editorial Espacio); *Políticas, paisajes y Territorios Vulnerables. Tres miradas sobre el Gran La Plata (2006-2017)* (2019); *Amenaza, vulnerabilidad, riesgo y estrategias. Inundaciones por lluvia en el Gran La Plata* (2021).

### **Nieto, Daniela Patricia**

Profesora en Geografía (FaHCE-UNLP). Doctoranda en Geografía (FaHCE-UNLP). Docente investigadora del centro de Investigaciones Geográficas, FAHCE y del IdICHS, UNLP-CONICET. Profesora Titular en el Seminario sobre Problemas de Geografía Rural y Matemática Especial (Estadística aplicada a Geografía) (FaHCE-UNLP). Directora del proyecto I + D: El periurbano como frontera. El caso del partido de La Plata en la actualidad. Directora de becarios CONICET y CIC, tesina de grado. Publicaciones varias en actas de congresos, capítulos de libros, revistas de divulgación científica todas en la línea de Geografía Rural. Editora responsable *Revista Geograficando*, enero 2020 a la fecha. Revista del Departamento de Geografía (FaHCE-UNLP).

## **Ravella, Olga Rosa**

Arquitecta (FAU-UNLP). Profesora Investigadora del Programa de Incentivos Categoría I. Realizó cursos de posgrado en Urbanismo y Planificación. Cursó una Maestría en “Política y Gestión de la Ciencia y Tecnología” UBA. Realizó planes urbanos y regionales y proyectos urbanos en Cuba ENTRE 1961 Y 1967, A partir del año 1976 integró un grupo de investigación sobre transporte y la energía. Realizó diversos proyectos de investigación con más de 300 artículos publicados en revistas nacionales e internacionales, libros, capítulos de libros y presentaciones en reuniones científicas, organización de congresos y seminarios de formación para investigadores jóvenes. Dirigió asesoramientos a municipios argentinos financiados por Fundación Bariloche y Banco Mundial Fue Profesora de Planeamiento (FAU-UNLP). Su trayectoria en el ámbito académico destaca su rol en la formación de docentes, investigadores y estudiantes acompañándolos y orientándolos en la obtención de Becas, Maestrías y Doctorados.

## **Relli Ugartamendía, Mariana**

Profesora de Geografía (FaHCE-UNLP). Doctora en Geografía (UNLP), Magister en Hábitat y Vivienda (UNMDP). Docente del Departamento de Geografía e Investigadora del Centro de Investigaciones Geográficas (FaHCE-UNLP). Sus investigaciones abordan la producción del espacio residencial en ciudades del capitalismo periférico, centrandó su atención en los procesos colectivos y comunitarios, la urbanización popular y sus vínculos con las políticas urbanas, de vivienda y de regularización.

## **Ríos, Licia**

Arquitecta, Especialista y Magister en Ciencias del Territorio, Doctora en Arquitectura y Urbanismo (FAU-UNLP). Profesora Adjunta interina en Teorías Territoriales y Planificación Territorial I y II, Cá-

tedra LRE (desde 2021), Jefa de Trabajos Prácticos ordinaria. Coordinadora de la AEO Diseño Urbano (desde 2020). Directora de la Maestría y Especialización en Ciencias del Territorio (desde 2022), Codirectora y Coordinadora Académica. Investigadora Categoría III Programa de Incentivos al Docente Investigador. Participa desde 1998 en proyectos sobre procesos y problemáticas urbano territoriales y políticas. Dirige un proyecto de investigación sobre expansión urbana y mercado de suelo en el Gran La Plata. Ha realizado actividades de transferencia a organismos de gobierno en el CIUT-FAU-UNLP (1998-2012). Jefa de Depto. de Asistencia Técnica de la Dirección Pcial. de Ordenamiento Urbano y Territorial Ministerio de Gobierno de la PBA (desde 2020); Profesional en la misma dirección (2013-2020). Posee publicaciones varias y premios por trabajos profesionales y de investigación.

### **Rivas, Gabriel Atilio**

Licenciado en Geografía (FaHCE-UNLP). Maestrando en Ciencias Sociales (FaHCE-UNLP). Docente investigador del centro de Investigaciones Geográficas, FAHCE y del IdICHs, UNLP-CONICET. Profesor Adjunto Taller de Técnicas de Investigación Geográficas; Jefe de Trabajos Prácticos en cátedra Matemática Especial (Estadística aplicada a Geografía), Departamento de Geografía. (FaHCE-UNLP). Integrante del proyecto I + D: El periurbano como frontera. El caso del partido de La Plata en la actualidad. Integrante del proyecto Expansión urbana y Planificación territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires: el caso de los territorios del borde periurbano (1996-2016) (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo Universidad de Buenos Aires). Personal Profesional. Autoridad del Agua, Dirección de Usos y Aprovechamiento del Recurso Hídrico y Coordinación Regional, Provincia de Buenos Aires.



## **Rocca, María Julia**

Arquitecta (FAU-UNLP). Especialista en Ciencias del Territorio (FAU-UNLP). Diplomada en “Planificación Social” CFI, Argentina. Profesora Titular Ordinaria de Teorías Territoriales y Planificación Territorial I y II, FAU-UNLP (desde 2011). Profesora de “Curso de Iniciación” y “Teorías y métodos de Planificación Territorial” en las carreras de Ciencias del Territorio. Publicó ponencias, artículos en revistas, capítulos de libros y libros como autora y/o compiladora. Investigadora Categoría I Programa de Incentivos al Docente Investigador con proyectos dirigidos desde 2005 en temas urbanos, territoriales, políticas públicas y planificación, particularmente sobre procesos de expansión urbana. Obtuvo premios por trabajos y trayectoria en investigación, y desarrolló desde 1995 actividades de transferencia a organismos gubernamentales. Directora del Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales FAU-UNLP. Dirigió las Carreras de Posgrado en Ciencias del Territorio FAU-UNLP. Fue Consejera Directiva FAU y Consejera Superior UNLP.

## **Vitalone, Cristina**

Arquitecta (FAU-UNLP). Magíster en Integración Latinoamericana (2005) y Especialista en Políticas de la Integración (2009), Instituto de integración latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Posgrado en Alta Gerencia Pública Provincial y Municipal (1998). Secretaria de Extensión, Dirección de Asuntos Municipales, UNLP. Docente módulo “Planificación del territorio y Patrimonio”, Maestría en “Valoración del Patrimonio natural y cultural”, Facultad de Arquitectura - Universidad Católica de Salta. Secretaria docente Cátedra Libre de la historia y la cultura de los Alemanes del Volga en Argentina, UNLP.

## **Ursino, Sandra Valeria**

Licenciada en Sociología (UNLP) y Dra. en Arquitectura y Urbanismo, Magíster en Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad. Docente-Investigadora de la UNLP e integrante del Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos (CIEC). Actualmente se encuentra realizando la Especialización en educación en Género y Sexualidades y finalizando el profesorado en Sociología. Autora y coautora de capítulos de libros y artículos publicados en revistas de la especialidad. Ha presentado numerosas comunicaciones en congresos, jornadas y simposios nacionales e internacionales, y participado en carácter de miembro de comités organizadores, como comentarista y coordinadora de ejes y mesas. Directora y co-directora de becarios/as de UNLP, CONICET, CIN, FAU y de tesis en carreras grado, maestrías y doctorado.

Directora y coordinadora de proyectos de investigación vinculados a los procesos de producción social de la ciudad y el hábitat popular, y al urbanismo con perspectiva de género. Su experticia está centrada en el estudio de las representaciones sociales e imaginarios urbanos vinculados a la producción social del hábitat y al mundo del trabajo. Desde esta mirada estudia los elementos urbanos tangibles e intangibles que hacen a la construcción de sentidos y significados individuales y colectivos sobre la ciudad.



La cuestión de la sostenibilidad se pone a prueba en la Región Capital. Desde su génesis, Berisso, Ensenada y La Plata han sido una sola unidad ambiental y funcional. Por ello cada capítulo aborda los principales procesos y problemas de los últimos cuarenta años. Avances, retrocesos y desafíos que tuvieron los sectores industriales y servicios; las transformaciones sociales y ambientales de la zona periurbana como abastecedora de productos frescos y los conflictos resultantes. La necesidad de repensar la ciudad interpretando las desigualdades sociales que se observan. El crecimiento urbano por extensión, por el incremento del auto como medio, la ausencia de planificación y desarrollo del transporte público colectivo o su manejo monopólico. Por último, se presenta una hipótesis de respuesta. Se intenta responder: ¿cómo lograr una urbanización más compacta? ¿En áreas bajo riesgo de inundación? ¿Cómo conservar los valores del medio natural? ¿Cómo promover la movilidad pública? ¿Cómo repensar los espacios de artificialidades que hemos ido construyendo, que obstruyen la relación medio construido - naturaleza y que, el modelo higienista, aunque resguarda la salud, niega? Nosotros somos parte de esa relación. Por eso amigarnos y resguardarla en todos los órdenes de la vida es un mandato.

**Isabel López.** Arquitecta, diplomada en Planificación Social; Planeamiento Paisajista; Planificación regional y económica y Planificación y gestión del Espacio Litoral en España y Latinoamérica. Actualmente Profesora Consulta de la FAU UNLP. Ha sido Profesora Titular de Teorías Territoriales, Planificación Territorial I y II (FAU UNLP). Diseñó, gestionó y dirigió Carreras de Especialización y Maestría en Ciencias del Territorio (1993-2018). Investigadora Categoría I del Programa de Incentivos del Ministerio de Educación, en el Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUT-FAU-UNLP), del cual ha sido Directora y dirigido múltiples proyectos. Ha formado becarios de UNLP, CONICET, CIC y tesis de Doctorado y Maestría. Fue Secretaria de Extensión, Investigación y Posgrado y Vicedecana FAU-UNLP. Líneas de investigación: Territorios Vulnerables y Riesgos Ambientales. Planificación, Gestión y Ordenamiento. Últimas publicaciones de su autoría/compilación: *Inundaciones por lluvia en el sur de la RMBA. Riesgos y Estrategias en La Plata, Berisso y Ensenada* (2018); *Políticas, paisajes y Territorios Vulnerables. Tres miradas sobre el Gran La Plata* (2006-2017) (2019); *Amenaza, vulnerabilidad, riesgo y estrategias. Inundaciones por lluvia en el Gran La Plata* (2021).