

Configuraciones territoriales urbanas en Argentina y medidas políticas para la contención del COVID-19

Barrios Garcia, Gonzalo^{1,2,3}

Kaderian, Santiago^{1,2,4}

El término de *aislamiento social preventivo y obligatorio*, así como la noción de *distanciamiento social* se han impuesto en el ámbito de la circulación de personas, ambos relacionados con la epidemiología con el objetivo de “achatar la curva” de infectados por Sars-Cov-2, virus causante de la enfermedad COVID-19.

En el mundo se han llevado a cabo distintos tipos de cuarentena, algunas muy estrictas y otras más laxas donde se permite a los ciudadanos circular de diferentes formas. El encuadre de qué actividades o no son permitidas lo determina el Gobierno, por ejemplo, se permite realizar compras, pero no hacer deportes o esparcimiento. Mientras que, personas con trabajos “esenciales” relacionados con logística, comercios específicos, seguridad, salud, altos funcionarios de distintos poderes y medios de comunicación pueden circular con permisos. Gran parte de la estrategia entorno a la contención del COVID-19 pasa por aislar a las personas y evitar la libre circulación. Se desplegaron diversos dispositivos de control para restringir la circulación y tratar de identificar a los sujetos que posiblemente sean portantes de la enfermedad evitando así su propagación. Esto interacciona complejamente con la infinidad de configuraciones urbanas actuales que en algunos sitios ostentan falta de planificación, de espacios verdes e incluso desestimación del espacio público.

Ahora bien, en Argentina nos encontramos en un escenario de ciudades que han sido liberadas de la planificación estatal hace ya varias décadas, desarrolladas estructuralmente según las necesidades del capital en los distintos contextos político-históricos recientes e influenciadas por las características de cada territorio en particular. Con la proliferación de la enfermedad, los Estados, por medio de diversos mecanismos, buscan recuperar los controles sobre algo que hace ya largo tiempo liberó a la lógica de valorización mercantil. A través de esta reflexión discutiremos sobre la factibilidad y posibilidad real del acatamiento de algunas de las medidas tomadas por los gobiernos nacionales y locales en Argentina en lo que respecta a la circulación de las personas desde dos puntos nodales. Por una parte, los procesos históricos recientes de configuración territorial urbana y; por la otra, uno de sus efectos, la densidad poblacional.

¹ Universidad Nacional de Río Negro. Centro de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo. Río Negro, Argentina.

² Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Centro de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo. Río Negro, Argentina.

³ Universidad Nacional de Quilmes. Grupo de Estudios sobre Acumulación, Conflictos y Hegemonía. Buenos Aires, Argentina.

⁴ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

Es interesante recuperar respecto de la noción de control la relación entre el espacio (penitenciario, hospitalario, urbano) y el poder (dominación) que ya ha sido largamente desarrollado por Foucault en diversos trabajos. Con él vemos cómo la economía de la seguridad (la relación económica entre el costo de la represión y el costo de la delincuencia) se relaciona fuertemente con el desarrollo de técnicas disciplinarias en el espacio. Hablar de control vinculado a las calles implicará que se “tratará simplemente de maximizar los elementos positivos, que se circule lo mejor posible, y minimizar, al contrario, los aspectos riesgosos e inconvenientes como el robo, las enfermedades, sin desconocer por supuesto, que jamás se lo suprimirá del todo. [...] En estos ordenamientos de las ciudades se intentará organizar elementos que se justifiquen por su polifuncionalidad” (Foucault, 2006: 39). Entendida esta como aquellos espacios que permitan la circulación de los cuerpos, a la vez que no obstruyan el despliegue de los mecanismos de control, un claro ejemplo de esto es la predominante estructura de las calles con forma de damero en la gran mayoría de las ciudades latinas. Sin embargo, en el desarrollo histórico reciente de las ciudades en Argentina pareciera dejar en un segundo plano el elemento del control es su dimensión espacial (tal vez subordinado por otros dispositivos como los digitales o informáticos) dejando la configuración del territorio bajo la lógica del avance del mercado. Veámoslo brevemente.

Podemos indicar que el Estado abandonó su rol como planificador y principal motor del desarrollo urbano en todos sus aspectos (vivienda, comercio, servicios, industria, etc.) hacia mediados de la década del 50'. Desde entonces, el Estado ha dejado de ser un planificador de la forma y contenido de la ciudad entendida como un todo integrado; a garantizar las condiciones del desarrollo local primero a través de la ejecución de grandes obras de infraestructura como puentes, calles, instalación eléctrica, gas, etc. y luego, más recientemente, a ser un garante de la legalidad y posibilitador de la realización de proyectos inmobiliarios autorizando loteos, privatizaciones, fraccionamientos, y megaemprendimientos donde, muchas veces la normativa ambiental o sanitaria desaconsejaba su realización o simplemente la impedía. Tal vez el devenir socio económica nacional, la necesidad de obtener ingresos por parte de los municipios locales o el histórico déficit habitacional expliquen en parte porque estos emprendimientos de carácter irregular terminaron por lo general llevándose adelante.

En lo que respecta a la situación actual y para poder echar luz sobre la dificultad de la tarea impulsada por los distintos Estados locales en reducir la circulación, hay que ver con más detalle los efectos del desarrollo urbano durante las décadas de los 90' y los 2000.

Los 90' se caracterizaron por la liberalización de los terrenos para la valorización financiera principalmente de la mano de megaemprendimientos inmobiliarios, generalmente acompañados de grandes obras de infraestructura pública. Se estableció un tipo de organización espacial y de urbanización de «enclave» dirigidas a un sector de ingresos medio-alto (Soja, 2000), caracterizado por urbanizaciones privadas de barrios cerrados, countries o clubes de campo que se asentaron sobre la privatización de

espacios públicos (Torres, 2001). En torno a estas áreas se produjeron también espacios de concentración de la actividad comercial y de recreación (Cicolella, 1999; Calello, 2000; Frtizche y Vio, 2005). Este desarrollo urbano de enclave, se adoptó en una doble modalidad: por un lado, una densificación generalmente de los centros históricos urbanos en un proceso de creciente verticalización y modernización de edificios y conjuntos residenciales con servicios e infraestructuras deportivas o de confort. Mientras que, por el otro, la formación de conurbaciones que tomaron como eje de desarrollo los accesos rápidos y autopistas, cambiando la fisonomía y dando forma a un nuevo paisaje suburbano.

Son ejemplos de este proceso la construcción del Acceso Norte (1993) y Nordelta (1992), o la renovación de los diques (1994), la construcción del Puente de la Mujer (1998) y la construcción de un paseo en la Reserva Ecológica Costanera Sur (1998) para el caso de Puerto Madero (1991), en Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o la sesión de los terrenos de talleres del Ferrocarril Central Argentino ubicados estratégicamente en el centro de la ciudad de Rosario para la construcción del ahora Alto Rosario Shopping (2000). En todos estos casos, encontramos Estados que permiten la compra de territorios y espacios urbanos o suburbanos cuyo valor se encuentra deprimido ya sea por su poca aptitud urbana como fue el caso del Nordelta o en estado de abandono como fue el caso del Shopping en Rosario.

Para los 2000, y debido al virtual agotamiento de estas “oportunidades” rápidas, pero también por el incremento de ingresos extraordinarios debido a la coyuntura macroeconómica nacional con respecto a la exportación de materia prima ya sea soja o hidrocarburos generó una renta extraordinaria financiera la cual, en parte, fue reorientada a la capitalización a través de créditos hipotecarios hacia el sector inmobiliario. En esta nueva etapa, podemos identificar la política de los créditos PRO.CRE.AR. (2012-2015) como el principal impulsor orientado a los sectores de ingresos medios y medios-altos. Como complemento al programa, el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) asignó 86 terrenos de varias dependencias del Gobierno nacional ubicados principalmente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El resultado de esto fue una segunda oleada de apropiación, no solamente destinada a grandes proyectos inmobiliarios, sino también a la ocupación de los espacios vacantes entre los grandes proyectos en las áreas metropolitanas y los centros históricos urbanos más cercanos, formando así grandes áreas metropolitanas o conurbaciones. Entre el año 2012 y el 2015, se otorgaron 196.570 créditos de los cuales el 50% fue destinados para la construcción de viviendas (unas 100.000), el 30% para la ampliación y mejoramiento de vivienda existente y se desarrollaron además 79 proyectos inmobiliarios sumando otras 39.000 principalmente ubicados en la CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe (Lescano, 2017).

Solo a modo de ejemplo, podemos retomar el informe realizado por la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública, del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación del año 2018, titulado “Argentina Urbana, Plan

Estratégico Territorial, Avance 2018” (Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/planes-nacionales>). En él se pone de manifiesto que entre 1991 y 2010 la superficie de 28 ciudades argentinas creció más rápido que la población (un 116% sobre un 39% de aumento de personas). Por lo que el consumo de suelo por habitante aumentó un 44% mientras que la densidad de ocupación del suelo bajo un 32% para las áreas urbanas analizadas. En la siguiente tabla, está expresada la expansión del área urbana, el crecimiento poblacional y la densidad para las ciudades de Córdoba y Rosario. Como puede verse, la superficie urbana aumenta su velocidad de crecimiento para el caso de la ciudad de Córdoba en un periodo de años similar a los que se implementó el PRO.CRE.AR. Y, en ambos casos, se observa una disminución sostenida en la densidad poblacional para todos los periodos indicados. Esto quiere decir que el área urbana se extendió más rápidamente que la población, abarcando mayores territorios, cambiando los usos de suelo de rural a urbano, disminuyendo las áreas de cultivo e impactando en la provisión de bienes de consumo.

[TABLA 1]

Como resultado de este proceso, podemos señalar una necesidad mayor de traslados desde los lugares de residencia cada vez más alejados, hacia los grandes centros urbanos para no sólo ya los consumos culturales típicos de los procesos descritos para la década de los 90s, donde los sectores alejados eran de altos ingresos. Sino también, para la satisfacción de necesidades más básicas como el aprovisionamiento de bienes de consumo como son alimentos, pero también la asistencia al trabajo, la obtención de servicios de educación, salud, esparcimiento, seguridad, entre otros. Esta configuración desplegada a lo largo de 30 años en los principales centros urbanos del país dificulta la eficacia de las medidas de reducción y restricción en la circulación debido a la virtual imposibilidad en varios casos de poder lograrla efectivamente.

Por otra parte, entre las recomendaciones de la OMS para enfrentar a la pandemia se señaló el distanciamiento social como elemento fundamental. Rápidamente en algunos medios de comunicación se identificó a la densidad poblacional como un indicador problemático (Solo a modo de ejemplo consultar: <https://elordenmundial.com/mapas/mapas-graficos-coronavirus/> o <https://www.nytimes.com/2020/03/23/nyregion/coronavirus-nyc-crowds-density.html>). Para el caso argentino, y considerando la densidad poblacional de las principales ciudades argentinas según la tabla anteriormente presentada (con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) uno podría considerar que se encuentra en mejores condiciones para desplegar las medidas de distanciamiento social. Presumiblemente las bajas densidades facilitarían en principio el logro del distanciamiento. Sin embargo y como señala Brent Toderian, en su reflexión respecto del causante del problema en la organización del lockdown en Nueva York (Disponible en: <https://nyc.streetsblog.org/2020/04/06/op-ed-dear-gov-cuomo-the-problem-is-crowding-not-density/>); el problema no radica en la densidad sino en el amontonamiento.

Amontonamiento tristemente experimentado el 3 de abril pasado, cuando se formaron largas colas en la puerta de los bancos para cobrar el Ingreso Familiar Extraordinario. Esta situación exacerbada durante dicha jornada, se reproduce en la satisfacción de un sin fin de bienes y servicios, principalmente en aquellos lugares donde se concentran geográficamente o temporalmente distintas actividades económicas. Donde los tiempos muertos son pérdida de dinero, es funcional a la lógica de la acumulación mantener a las personas que desean adquirir algún bien o servicio esperando a ser atendidas para maximizar el tiempo de venta y por lo tanto la rotación y la ganancia. Dejando para los segmentos premium menores tiempo de espera que se “pagan” con mayores precios de venta. De este modo, es de suponer que no existirían incentivos económicos para reducir las aglomeraciones en los lugares de provisión de bienes y servicios.

Cerrando esta nota resta una última reflexión. Del lado de las medidas oficiales adoptadas, hoy nos encontramos con los gobiernos nacional y locales intentando restringir en algunos lugares cada vez más el traslado de las personas. De desalentar salir a las personas, a imponer el distanciamiento y el uso de barbijos, a las salidas para aprovisionamiento en función de los días de la semana y la terminación de los números de documentos o la esterilización mediante alcohol en cada lugar de atención al público. Desde los medios de comunicación (e incluso algunos políticos) aparecen mensajes alertando sobre la falta de compromiso social respecto del acatamiento de las medidas de cuarentena. Se culpabiliza a las personas por los constantes traslados individuales. Amén de la falta de responsabilidad cívica que pueda otorgárseles a la infinidad de situaciones particulares de una sociedad empobrecida y fracturada colectivamente hablando.

La pregunta que ronda esta reflexión es si es posible dada la forma de estructuración del espacio urbano de los últimos 30 años, (en la cual como se señaló, no se priorizó la planificación integral del territorio) imponer medidas restrictivas de movilidad, cuando la provisión de bienes de consumo básicos acorde de los precios establecidos por el gobierno no se encuentran en el mercado del barrio y con mayor probabilidad si, en los grandes centros comerciales que aglutinan varios servicios. Si la provisión de los bienes de consumo más esenciales no es cubierta con los emprendimientos agrícolas cercanos a las ciudades (probablemente expulsados en este proceso de conurbación), sino por medianos y grandes productores a varios cientos de kilómetros; ¿Qué tan factible es que los individuos resuelvan sus necesidades más básicas sin la necesidad de trasladarse 10, 15, 20 o 50 cuadras?; ¿cómo es posible que las personas no tengan que recorrer varios lugares para encontrar los precios máximos definidos por el gobierno para acceder a ciertos bienes indispensables o en cambio, optar por consumir directamente en las grandes cadenas de negocios donde es más factible el control por parte de los gobiernos?.

Sin poner en tela de juicio la certeza o no respecto de las medidas políticas tomadas hasta el día de la fecha para contener la enfermedad. Es necesario poner en consideración los pasos a seguir. En el corto plazo hay poco margen para implementar

transformaciones en la estructura de las ciudades, por lo que se entiende que las medidas adoptadas no consideren este aspecto. Es esperable que a mediano plazo exista una gradual apertura a nuevas actividades productivas y comerciales. Estas aperturas implicarán necesariamente aumentos en la circulación de personas, por lo que se deberá tener especial cuidado en observar los peligros señalados respecto de los amontonamientos. En el largo plazo y con miras hacia una reflexión propositiva, nos debemos un debate sobre la necesidad de re-planificar las ciudades bajo criterios de integración urbana, donde las necesidades de la población local, de trabajo, de servicios de salud, educación sean satisfechas junto con las de los bienes de consumo de manera tal que no se generen grandes dependencias, logrando así generar nuevas microcentralidades que además de evitar estos escenarios de amontonamientos serán mejores para el cuidado del ambiente.

Bibliografía:

Acsebrud, E., Barrios García, G., & D'hers, V. (2015). Expansión del espacio urbano. Análisis de elementos conceptuales en el estudio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (11), 217-229.

Calello, T. (2000). Breve caracterización histórica de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 34-42.

Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *Eure (Santiago)*, 25(76), 5-27

Foucault, M. (2006). Seguridad, territorio y población. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Fritzsche, F., & Vio, M. (2005). La huella del desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial. *Scripta Nova*, 9(194), 113.

Lescano, P. (2017). PRO.CRE.AR como política anticíclica. en HI - Hábitat Inclusivo.

Soja, E. W. (2000). Postmetropolis Critical studies of cities and regions.

Torres, H. A. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Eure (santiago)*, 27(80), 33-56.

[TABLA 1]

Aglomerado Urbano		Ciudad de Córdoba	Ciudad de Rosario	
Superficie (ha)	Año	1991	12.583	9.746
		2001	17.055	11.959
		2010	18.149	13.674
		2017	20.659	15.194
	Variación	91'-01'	35,54%	22,71%
		01'-10'	6,41%	14,34%
		10'-17'	13,83%	11,12%
		91'-17'	64,18%	55,90%
Población	Año	1991	1.157.507	1.079.359
		2001	1.267.521	1.121.441
		2010	1.317.298	1.193.605
		2017	1.430.554	1.270.018
	Variación	91'-01'	9,50%	3,90%
		01'-10'	3,93%	6,43%
		10'-17'	8,60%	6,40%
		91'-17'	23,59%	17,66%
Densidad (Pob./Sup.)	Año	1991	92,0	111,0
		2001	74,0	94,0
		2010	73,0	87,0
		2017	69,0	84,0
	Variación	91'-01'	-19,57%	-15,32%
		01'-10'	-1,35%	-7,45%
		10'-17'	-5,48%	-3,45%
		91'-17'	-25,00%	-24,32%