

# La vida en los bordes urbanos. Políticas, territorios y actores en clave subnacional

**DANIELA SOLDANO.** Universidad Nacional del Litoral, Argentina | da.soldano@gmail.com |

 0000-0003-008-8463

**MARTÍN CARNÉ.** Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral / Universidad Nacional del Litoral / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina | carnetes@hotmail.com

 0000-0003-2386-324X

## RESUMEN

Los cambios en la organización capitalista y periférica de la producción y distribución de bienes y servicios imprimen una fisonomía crecientemente híbrida al territorio. Esto encuentra en las áreas de borde o periurbanas un locus privilegiado de observación. En ellas se despliegan relaciones sociales que, atravesadas por nuevos arreglos espaciales, expresan atributos novedosos que interpelan y/o desafían tanto pautas de intervención estatal como perspectivas teóricas y metodológicas de larga tradición. El presente dossier de la Revista *Desarrollo, Estado y Espacio* problematiza estos tópicos recuperando nueve artículos presentados en la Tercera Jornada de Estudios Urbanos y Territoriales del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL–CONICET) y las Séptimas Jornadas de Investigadorxs en Políticas Sociales Urbanas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral que tuvieron lugar hacia noviembre de 2022 en la ciudad de Santa Fe, Argentina.

**Palabras clave:** bordes urbanos, Estado, desigualdad social, rentas del suelo, paisaje.

## *Life on the urban fringe. Policies, territories and actors at a subnational level*

### ABSTRACT

Changes in the capitalist and peripheral organization of the production and distribution of goods and services are giving the territory an increasingly hybrid physiognomy. This finds in the urban fringe or peri-urban areas a privileged locus of observation. In them are deployed social relations that, traversed by new spatial arrangements, express novel attributes that question and/or challenge both state intervention guidelines and long-standing theoretical and methodological perspectives. This dossier of the Journal *Desarrollo, Estado y Espacio* problematizes these topics by recovering nine articles presented at the Third Conference of Urban and Territorial Studies of the Institute of Humanities and Social Sciences of the Litoral (UNL–CONICET) and the Seventh Conference of Researchers in

Urban Social Policies meetings of the Faculty of Legal and Social Sciences of the National University of the Litoral that took place in November 2022 in the city of Santa Fe, Argentina.

**Keywords:** urban fringe, State, social inequality, land rents, landscape.

## **A vida nas periferias urbanas. Políticas, territórios e atores em chave subnacional**

### RESUMO

As mudanças na organização capitalista e periférica da produção e distribuição de bens e serviços imprimem ao território uma fisionomia cada vez mais híbrida. Isto encontra um locus privilegiado de observação em bordas urbanas ou periurbanas. Nelas se desdobram relações sociais que, atravessadas por novos arranjos espaciais, expressam novos atributos que questionam e/ou desafiam tanto padrões de intervenção estatal como perspectivas teóricas e metodológicas há muito estabelecidas. Este dossiê da Revista Desarrollo, Estado y Espacio problematiza essas questões recuperando nove artigos apresentados na Tercera Conferência de Estudios Urbanos e Territoriales do Instituto de Ciências Humanas e Sociais do Litoral (UNL-CONICET) e na Sétima Conferência de Pesquisadores em Políticas Sociais Urbanas da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Nacional do Litoral que aconteceram em novembro de 2022 na cidade de Santa Fé, Argentina.

**Keywords:** bordas urbanas, Estado, desigualdade social, rendas do solo, paisagem

En nuestros días, el campo de los estudios urbanos parece haber alcanzado cierto acuerdo sobre las manifestaciones que ha tomado la expansión de las ciudades en las últimas décadas, vis á vis las mutaciones en la organización capitalista (y periférica) de la producción y distribución de bienes y servicios. En efecto, el avance de actividades económicas terciarias (con la descentralización espacial que ellas facilitan), la extensión en la cobertura de tecnologías de internet 4G y 5G, las mejoras en la organización de tareas logísticas, entre otros fenómenos, han facilitado la irrupción y consolidación de cambios que imprimen una fisionomía crecientemente híbrida al territorio.

Donde más se expresan estas dinámicas y los patrones de ocupación fragmentaria e insular del espacio que se le asocian es en las llamadas áreas de borde o periurbanas. En efecto, en éstas hay suelo disponible —relativamente más barato que el de áreas urbanas centrales— para el crecimiento residencial de baja densidad, el desarrollo de polígonos industriales, la producción de alimentos, el emplazamiento de equipamientos colectivos, etcétera. Hay también —en cantidad y calidad variables— infraestructuras viales, hídricas y de energía que permiten el desempeño —no siempre óptimo— de las funciones antes listadas. De manera concomitante, y en el marco de tales condiciones, un complejo entramado de actores que portan intereses y recursos de poder asimétricos disputan el sentido del juego. Actores que, por un lado, acumulan desventajas —en términos habitacionales, de oportunidades laborales, de acceso a servicios públicos y soportes colectivos— y lidian con desafíos cotidianos a su reproducción material y afiliación simbólica. Y, por el otro, actores que se segregan con sus pares, voluntariamente, en opulentas urbanizaciones cerradas y otros que despliegan prácticas económicas que suponen desde la especulación con el suelo y su valor de mercado hasta el empleo de técnicas de producción frutihortícola de dudosa inocuidad para la salud y el ambiente.

Sin embargo, conviene no perder de vista que estas novedades observables en el periurbano generalmente acompañan y reflejan cambios que se dan en las áreas urbanas centrales. En éstas, las elevadas rentas que genera la operatoria inmobiliaria en el marco de proyectos de renovación urbana “libera” población de ingresos medios y bajos que busca en los bordes una salida residencial más accesible. Genera, también, la demanda de suelo servido por parte de empresas que procuran localizar sus plantas sobre corredores viales que favorezcan su abastecimiento y posterior distribución.

Frente a esta creciente complejidad espacial, el Estado —en sus distintos niveles— parecería quedar desbordado en cualquier pretensión de gobierno que vaya más allá de los aspectos regulatorios. Su desempeño se muestra ineficaz en no pocas oportunidades, tanto para orientar políticas que trascienden los límites de un distrito y convoquen a la articulación interestatal para ordenar el territorio (transporte y conectividad, salud pública, suelo y vivienda), como para recuperar valorizaciones inmobiliarias, asegurar la prestación de servicios básicos, proteger recursos naturales, movilizar inmuebles ociosos y tender redes de infraestructura.

En este marco, el espacio construido va configurándose por retazos, sin una racionalidad de conjunto, reflejando, vale insistir, las características políticas, económicas y hasta ideológicas de la formación social que se asienta en él. Un espacio construido que, como sostienen Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez “no será neutro ni homogéneo sino desigual y segregador, al responder a las diferencias que, sobre todo por el nivel de renta, puedan existir dentro del tejido social” (1991:116).

En noviembre de 2022, la Tercera Jornada de Estudios Urbanos y Territoriales del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL-CONICET) y las Séptimas Jornadas de Investigadorxs en Políticas Sociales Urbanas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, se propusieron poner bajo la lupa fenómenos como los mencionados. El conjunto de trabajos elegidos para este dossier toma el desafío de aportar claves para una epistemología renovada de estas interfases.

El dossier abre con el trabajo de Juan Pablo Venturini “Las rentas en los bordes: una tipología de rentas del suelo periurbanas en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires”. Allí, recordando que la dinámica de un territorio se ve condicionada por las rentas que se derivan de su suelo —sea éste rural, urbano o de transición rural-urbano—, Venturini propone un novedoso abordaje para un tema relativamente poco estudiado en el país. Su investigación ofrece claves para comprender cómo la búsqueda “desordenada” de rentas fragmenta el territorio y multiplica externalidades positivas y negativas que son desigualmente repartidas entre diferentes grupos sociales.

Una manifestación de cómo esas rentas del suelo periurbano buscan ser apropiadas por promotores inmobiliarios la constituyen las operaciones de compra de suelo rural que guarda la expectativa de ser reclasificado como urbano por parte del Estado local y destinarse, entre otras opciones, al desarrollo de barrios privados demandados por segmentos sociales de altos ingresos. Analizando cómo estas urbanizaciones han proliferado en el municipio de Santo Tomé (Santa Fe) en las últimas décadas, en “Producción de espacio y (des)regulación de los bordes. La construcción de barrios privados en el periurbano de Santa Fe a fines del siglo XX”, la geógrafa Leticia Manassero ilustra sobre el rol facilitador del Estado santotomesino en la expansión de estos productos inmobiliarios, sea por carecer de normas que les dieran encuadre jurídico al momento de su aparición, sea por habilitar luego ordenanzas que convalidaron tal modelo de expansión urbana.

A continuación, el artículo de María Maneiro, Diego Pacheco, Letizia Pagella, Manuela Díaz y Marina Saldaña problematiza un aspecto relativamente poco explorado por los estudios urbanos: la complejidad interna de ciudades de escala media que integran un área metropolitana y que asumen el rol de “mediación entre la gran ciudad y los espacios periféricos del

propio municipio”. Tomando —en lo principal— aportes de Ángela Giglia y Emilio Duhau y diseñando una perspectiva metodológica que articula observación y registro fotográfico, “Centralidades, heterogeneidades y fragmentación en la configuración de una ciudad conurbana. Un ejercicio repensando la Ciudad de Quilmes” explora siete “fragmentos socio-urbanos” del área central de esa localidad, fragmentos que condensan las imbricaciones —nunca exentas de tensiones— entre una “ciudad fordista” que todavía pervive y la actual ciudad postfordista que se erige y está condicionada por la anterior. En tales palimpsestos, el equipo encabezado por Maneiro detecta la convivencia de antiguos barrios residenciales socialmente homogéneos, nuevos archipiélagos de vivienda en altura ocupadas por población de altos ingresos y áreas residenciales habitadas por población de ingresos medios; detecta, en definitiva, la complejidad de las ciudades intermedias conurbadas y confirma la necesidad de profundizar las investigaciones en torno a ellas.

Guillermo Ríos y Diego Beretta, por su parte, también se detienen en fragmentos urbanos de las ciudades de Santa Fe y Rosario para analizar “el paisaje de los bordes”. En efecto, su trabajo “Estéticas periféricas. Reconfiguraciones del paisaje urbano en los bordes de las ciudades de Santa Fe y Rosario” estudia murales, pintadas, grafitis y tags en tanto manifestaciones plásticas que expresan la construcción social —conflictiva y disputada— de un paisaje. Tales intervenciones (en edificios públicos, viviendas, equipamiento comunitario, etcétera) reflejan “marcas de memoria”, sentidos de lugar, tensiones con fuerzas estatales de seguridad, enfrentamientos y/o disputas entre grupos sociales que ayudan a reconstruir cómo ve el mundo la población asentada en “espacios periféricos de relegación urbana”, degradados ambientalmente, expoliados y con déficits de infraestructura y equipamiento urbano y social básicos.

Los segmentos de población que se desplazan hacia las áreas de centralidad urbana en procura de obtener ingresos con los que subsistir son estudiados por el sociólogo Iván Imbert en su artículo “Ordenamiento urbano y desigualdad social. La posición estatal frente a oficios informales de la marginalidad avanzada en la ciudad de Santa Fe (2010–2022)”. Aquí, Imbert ilustra los recursos a los que echa mano el Estado local para restringir la circulación de “cartoneros”, “carreros”, “cirujas”, “cuidacoches” y “limpiavidrios” por los sectores de la ciudad de mayor calidad de vida. Repasa un conjunto de ordenanzas municipales que, en los hechos, erigen “fronteras” a la ocupación del espacio público y refuerzan el encapsulamiento territorial de aquéllos.

La relación entre intervenciones del Estado y desigualdades territoriales es abordada también por María Angélica Pignatta en el artículo “Políticas sociales urbanas y desigualdades como procesos de acumulación de desventajas en territorio. Análisis del barrio Cullen (Empalme Graneros) de la ciudad de Rosario durante el período 2014–2022”. A través de entrevistas a funcionarios, referentes barriales y vecinos, y del análisis de información documental, evaluaciones e investigaciones, el artículo persigue analizar si las trayectorias de las políticas sociales urbanas con enfoque de derechos —participativas, integrales y progresivas— generan mayores posibilidades de contrapesar las desigualdades territoriales y de ampliar y profundizar derechos.

Finalmente, el dossier enfoca el tema del habitar, la subjetividad y la construcción del paisaje en áreas de borde, con tres artículos centrados en las experiencias de las personas con la naturaleza. En “ ‘Habitar el borde del río’: la relación de las mujeres y el barrio en una zona de la costa de la ciudad de Santa Fe”, Marina Martínez analiza las formas del habitar de las mujeres de “La Vuelta del Paraguay”, barrio situado en el valle aluvial del río Paraná y por ello afectado por las crecidas y bajantes de ese curso de agua. Desde una perspectiva interseccional que aúna el espacio, la desigualdad de clase y el género, el trabajo aporta originales pistas para abordar al ambiente como organizador social en su interjuego con las prácticas e imaginarios.

Por su parte, Natalia Da Representação aporta un conjunto de claves analíticas para la comprensión de los territorios de agua desde la perspectiva de quienes los habitan y

construyen. En “Río adentro: Paisaje y experiencia isleña de habitar el Bajo Delta del Paraná”, problematiza cómo los bordes de las islas ponen en tensión las categorías dicotómicas tradicionales “rural–urbano” y “centro–periferia” para la comprensión de la vida cotidiana. Así, entrevistas y fuentes visuales procuran iluminar vivencias, circuitos y reglas presentes en la construcción de lo común.

Por último, el artículo de Valentina Druetto, Agostina Gorbik y Camila Turtula “Una mirada interpretativa del habitar mocoví. El caso de la comunidad mocoví Com Caia de Campo San José”, explora los potenciales aportes de la arquitectura al habitar de un pueblo originario hoy localizado en el borde urbano de Recreo, ciudad conurbada con la de Santa Fe. Partiendo del diagnóstico de que el habitar de la comunidad se ve negativamente condicionado por el hecho de ocupar tierras que el Estado provincial le donara hacia 2008 pero de las que no se puede apropiar en términos simbólicos y culturales, las autoras esbozan un conjunto de lineamientos para diseñar el paisaje, el territorio y el equipamiento comunitario “con pertinencia cultural mocoví”.

## Referencias bibliográficas

- Vinuesa Angulo, J. y Vidal Domínguez, M. J. (1991). *Los procesos de urbanización*. Madrid: Editorial Síntesis.