
POLÍTICAS NEOLIBERALES Y EXPANSIÓN URBANA. LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE CIUDAD FRAGMENTADA EN ARGENTINA (1976-2015)

Estefanía Szupiany

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral
Universidad Nacional del Litoral - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
eszupiany@gmail.com

Recibido: 28 de diciembre de 2020; Devuelto para correcciones: 31 de marzo de 2021; Aceptado: 23 de julio de 2021

Políticas neoliberales y expansión urbana. La consolidación del modelo de ciudad fragmentada en argentina (1976-2015) (Resumen)

En las últimas cuatro décadas, los procesos de neoliberalización del territorio experimentados en América Latina consolidaron un modelo territorial caracterizado por la expansión urbana y la fragmentación socio-espacial. Con el objetivo de comprender el desarrollo de este modelo, el presente artículo enfoca la mirada en el caso de la Argentina, examinando la relación entre los procesos de urbanización y el avance de las políticas neoliberales (entre 1976 y 2015). El análisis de dicha interacción derivó en la identificación de dos momentos clave en la consolidación del modelo de ciudad fragmentada: el primero de ellos se sitúa entre 1976 y 2001, durante la hegemonía –casi– indiscutida del modelo neoliberal; el segundo, tras la crisis del año 2001, durante el período en el que se intentó reconfigurar alguna de las herencias neoliberales a partir de medidas “neokeynesianas”.

Palabras clave: fragmentación urbana, expansión urbana, neoliberalismo, Argentina

Neoliberal policies and urban expansion. The consolidation of the fragmented city model in Argentina (1976-2015) (Abstract)

Over the last four decades, the processes of territorial neoliberalisation experienced in Latin America consolidated a spatial model characterized by urban expansion and socio-spatial fragmentation. To understand the evolution of this model, this paper focuses on the case of Argentina, examining the relationship between urbanization processes and the advance of neoliberal policies (between 1976 and 2015). The analysis of this interaction led to the identification of two key moments in the consolidation of the fragmented urban model: the first one is dated between 1976 and 2001, during the hegemony –almost– unquestioned of the neoliberal model; the second one, after the 2001 crisis, in the period when an attempt was made to reconfigure some of the neoliberal legacies by means of “neo-Keynesian” measures.

Key words: urban fragmentation, urban expansion, neoliberalism, Argentina

Desde la década de 1980, las principales ciudades latinoamericanas experimentan una mutación de sus procesos urbanos hacia la consolidación de un modelo territorial fragmentado, en el marco de una fuerte reestructuración económica y política que replanteó el posicionamiento de América Latina frente al fenómeno global¹. A pesar de los matices locales de dicho modelo, se evidencian dos lógicas comunes en la organización socio-espacial de los territorios: la expansión y la fragmentación urbana. Estas tendencias dominantes y opuestas –pues, al mismo tiempo, suponen una dispersión espacial y una concentración de las relaciones entre individuos que pertenecen a un mismo estrato social– combinan elementos radiales y sectoriales: por un lado, la generalización de una pauta de crecimiento insular, antiguamente propia de la localización periférica de las clases populares y luego extendida a la construcción general del espacio residencial; por otro, el desarrollo de autopistas que se superponen a la vieja traza ferroviaria, convirtiéndose en factor determinante de la producción y rentabilidad del suelo urbano².

Enfocando la mirada en el caso específico de la Argentina, el objetivo del presente artículo consiste en examinar la relación entre los procesos de expansión urbana y el avance de las políticas neoliberales –entre 1976 y 2015– de cuya interacción emerge el modelo urbano de ciudad fragmentada. Para ello, se recurrió a una metodología mixta en la que converge una aproximación de tipo cuantitativa –a partir del análisis estadístico de los censos de población y hogares– y otra de tipo cualitativa –a partir de la reconstrucción del contexto social, político y económico de la Argentina durante esos años, reconstrucción que ha sido realizada, sobre todo, a partir de la consideración de diversos estudios previos vinculados a la historia económica, política y social de nuestro país³.

El análisis de dicha relación derivó en la identificación de dos momentos centrales en la consolidación del modelo fragmentado. El primero de ellos se sitúa entre los años 1976 y 2001, durante la hegemonía –casi– indiscutida del modelo neoliberal, en donde la desregulación del mercado y la paulatina desarticulación del Estado de Bienestar se vieron acompañadas por diversos procesos, como el de la construcción de autopistas urbanas, el de la multiplicación de los barrios cerrados en las zonas periurbanas y el de la creciente consolidación de las áreas de expansión urbana, incluso entre las ciudades medias. El segundo momento se inicia tras el derrumbe de la convertibilidad y la crisis del año 2001, y se extiende hasta 2015, durante el período en el que el kirchnerismo intentó reconfigurar algunas de las herencias neoliberales a partir de medidas “neokeynesianas”, como el del Plan de créditos hipotecarios Pro.Cre.Ar, pero en la que los procesos iniciados en los años anteriores no parecen haber experimentado significativas variaciones.

A continuación, luego de algunas precisiones sobre el marco teórico y metodológico que sustentan el análisis llevado a cabo, el escrito se estructura en función de esos dos momentos, ofreciéndose hacia el final una recapitulación de los períodos analizados.

¹Brand, 2009; De Mattos, 2010, 2015; Szupiany, 2018

²Janoschka, 2005

³Janoschka, 2005 Ferrer, 1998; Ferrer, 2004; Rapoport, 2010; Belini y Korol, 2020

Precisiones teóricas

En primer lugar, es posible definir el fenómeno de la *expansión urbana* “como un entramado de procesos de crecimiento y extensión de servicios y funciones urbanas sobre territorios rurales y/o vacantes, situados de manera continua o discontinua respecto de una ciudad central”⁴. Este modo de entender la expansión urbana se aproxima a la definición que se ha dado de *proceso de urbanización*, entendido como la “evolución que registra el suelo rústico al transformarse en urbano, los asentamientos de cualquier clase en su crecimiento, e incluso el conjunto de la sociedad al adoptar comportamientos y usos asociados comúnmente al hecho urbano”⁵. Ahora bien, una vez desarrollado lo urbano y, por lo tanto, las ciudades, éstas últimas experimentan crecimientos, mutaciones, transformaciones, renovaciones, etc., que en nada se aproximan a procesos lineales. Por el contrario, se trata de “procesos diversos y complejos que podemos denominar procesos urbanos”⁶. Según Torres Tovar, estos procesos presentan una condición de cambio permanente ante dinámicas que se adaptan de forma constante a nuevos desarrollos y modos de vida urbanos. Siguiendo estas afirmaciones, los procesos urbanos experimentados desde la década de 1980 en las principales ciudades de América Latina mutaron hacia la consolidación de un modelo territorial fragmentado, impulsado por una fuerte reestructuración económica y política en el marco de procesos de expansión urbana.

Por su parte, los *modelos territoriales* consisten en abstracciones generalizables construidas a partir de indagaciones empíricas locales. A lo largo del siglo XX, gran parte de las discusiones teóricas y empíricas desarrolladas en el marco de los estudios urbanos-espaciales estuvieron acompañadas por la utilización de modelos. Janoschka⁷ identificó tres tipos: modelos definidos a partir de una utopía constructiva, como la ciudad moderna y la ciudad jardín; modelos derivados de lógicas deductivas, como las teorizaciones realizadas por Christaller o Thünen; y modelos que resultan de la reducción de realidades similares con características en común. Estos últimos, también identificados como modelos estructurales, han sido difundidos por la Escuela de Ecología Social de Chicago, con el objetivo de abstraer la estructuración de la metrópolis norteamericana durante los años de entreguerras. No obstante, a partir de la segunda posguerra surgieron investigaciones urbanas comparativas enfocadas en distintos continentes, entre ellos, el modelo genético-cultural de la ciudad latinoamericana. Tras experimentar procesos urbanos que materializaron sociedades escindidas⁸, a mediados del siglo XX, el modelo de ciudad fragmentada en América Latina cobró impulso a partir de los cambios suscitados en los años ochenta, momento en el que la dinámica de acumulación capitalista comenzó a incidir fuertemente en las prácticas de producción y reproducción del espacio.

⁴Szupiany, 2018: 101

⁵Zoido, F. *et al*, 2013

⁶Torres Tovar, 2008: 7

⁷Janoschka, 2005

⁸Szupiany, 2018: 108

En este contexto entran en escena una serie de procesos de *neoliberalización del territorio*, caracterizados por la apertura, la competitividad y la desregulación de los mercados en tanto mecanismos eficientes para el desarrollo socioeconómico en clave neoliberal, libres de interferencias por parte del Estado y/o de acciones sociales colectivas. Bajo este axioma, las ciudades se han vuelto cada vez más importantes para la reproducción, extensión y mutación del neoliberalismo⁹, convirtiéndose en objetivos estratégicos y campos de prueba para una serie de innovaciones institucionales y experimentos políticos neoliberales¹⁰. En este sentido, las políticas neoliberales intervienen en los procesos urbanos a través de la jerarquización de los mercados en la toma de decisiones y en su implementación, en las que la lógica del beneficio económico y la rentabilidad se ubican se antepone a la inclusión social y a la integración territorial¹¹.

Precisiones metodológicas

A partir de la breve definición de esas categorías, puede decirse que el objetivo general de este artículo consiste en analizar las prácticas de producción y reproducción del espacio urbano que derivaron en la consolidación del modelo de *ciudad fragmentada* en América Latina. Más específicamente, se propone examinar esas prácticas teniendo en cuenta dos procesos que tuvieron lugar entre el último cuarto del siglo XX y comienzos del siglo XXI: por un lado, la expansión urbana, en tanto fenómeno espacial ampliamente extendido en las principales ciudades latinoamericanas; por otro, el avance de las políticas neoliberales, en tanto fenómeno global que adquiere ciertas particularidades en los territorios locales. Todo ello, prestando especial atención a los procesos urbanos experimentados en la Argentina, en general, y en sus principales centros urbanos, en particular.

El recorte temporal del análisis propuesto coincide con el periodo de introducción y posterior implementación y desarrollo de las políticas neoliberales en la Argentina. Como han señalado diversos historiadores¹², el régimen económico-político neoliberal comenzó a echar raíces en el Cono Sur de América Latina a partir de 1973; en particular, luego del golpe de Estado contra el primer gobierno socialista elegido en la región por el voto popular, el de Salvador Allende, el 11

⁹En nuestra concepción del neoliberalismo, seguimos la definición dada por David Harvey: “El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de éstas prácticas” Harvey, 2007: 6.

¹⁰Se retoman aquí una serie de enfoques críticos que exploran el mundo regional y urbano a partir de procesos de neoliberalización del territorio: Amin, 2002; Brenner y Theodore, 2005; De Mattos, 2015; Hackworth, 2007; Peck y Tickell, 2002; Peck, Theodore y Brenner, 2009; Ribeiro, 2014; Roy, 2011; entre otros.

¹¹Baeten, 2012

¹²Además de los mencionados en la nota 4, puede añadirse aquí el análisis presentado por Puello-Socarrás, 2015.

de septiembre de ese año¹³. Ese hecho, se sabe ya de sobra, desencadenó una oleada de dictaduras cívico-militares en dicha región, en el marco del “Plan Cóndor”. En ese contexto, la doctrina neoliberal comenzó a ser implementada en la Argentina luego del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, a partir de una serie de medidas adoptadas por la junta militar, a instancias del “Programa” presentado por quien fuera designado Ministro de Economía durante los primeros años de esa dictadura, José Alfredo Martínez de Hoz¹⁴.

Asimismo, a lo largo de este período de casi cuatro décadas (1976-2015), es posible identificar dos momentos centrales en la consolidación del modelo fragmentado de ciudad, cuyo punto de inflexión se hallaría en el año 2001 y el 2003. Dicha fecha se corresponde al “derrumbe de la convertibilidad”¹⁵ y a la recordada crisis del 19 y 20 de diciembre del 2001” que, en el marco de una debacle generalizada, derivó en la renuncia del presidente Fernando De la Rúa (1999-2001). Como ya se ha mencionado al inicio, el primer momento identificado transcurre entre los años 1976 y 2001, durante la hegemonía casi indiscutida del modelo neoliberal –primero introducido por la dictadura militar (1976-1983) y luego implementado a rajatabla por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999)–, mientras que el segundo se abre tras la crisis política, económica y social del año 2001, y, en particular, luego de la elección presidencial del año 2003, momento a partir del cual los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) ensayaron una reconfiguración de algunas de las herencias neoliberales recibidas a partir de medidas “nekeynesianas”¹⁶, apostando por una intervención mucho más importante del Estado en la configuración de la realidad (económica, política, social, y también urbana).

En suma, como se verá en detalle a partir del análisis realizado, ambos momentos pueden ser interpretados a partir de lo que Peck, Theodore y Brenner¹⁷ ha identificado como las dos fases combinadas en los programas concretos de reestructuración neoliberal: por un lado, la fase del desmantelamiento de las formas institucionales (momento de “destrucción” o *rollback*); por otro, la fase del despliegue de nuevos modos de regulación institucional junto al restablecimiento de

¹³Vale recordar aquí el rol decisivo que tuvieron los *Chicago Boys* en la concepción de las reformas económicas y sociales que se llevaron a cabo en Chile a partir de ese momento.

¹⁴Nos referimos al “Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina”, aprobado por la junta militar el 2 de abril de 1976.

¹⁵Belini y Korol, 2020

¹⁶Ya a comienzos del año 2003, antes de ser electo como presidente, los diarios de la Argentina destacaban que Néstor Kirchner había comenzado a mostrarse como “presidenciable” ante diversos funcionarios de Europa y los Estados Unidos que seguían de cerca la política latinoamericana pronunciándose a favor de la “instrumentación de un modelo económico neokeynesiano”, el que suponía la intervención estatal en la economía a partir de “una fuerte inversión pública”. Muchos años después, en julio de 2020, tras la grave crisis económica que atraviesa la Argentina como consecuencia del estancamiento de los últimos años y la pandemia de Covid-19, la sinonimia entre kirchnerismo y keynesianismo continua vigente en la prensa argentina, en la que se ha comenzado a hablar del “New Deal” que el presidente de la Nación, Alberto Fernández (quien ocupó la Jefatura de Gabinete de ministros durante el gobierno de Néstor Kirchner), y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof (quien fuera Ministro de Economía durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner) preparan para la “post-pandemia” Cronista, 7/07/2020.

¹⁷Peck, Theodore y Brenner, 2009

formas de gobierno (momento de “creación” o *rollout*). De este proceso, sostienen estos autores, se desprenden formas híbridas de neoliberalización asociadas a sus propiedades emergentes (*path-dependent neoliberalization*), traducidas en mecanismos políticos-institucionales dirigidos a la promoción de proyectos neoliberales.

Para llevar cabo el análisis que sigue, se ha recurrido una metodología mixta, en la que converge una aproximación de tipo cuantitativa y otra de tipo cualitativa. En relación con esta última, se ha recurrido a una serie de trabajos –vinculados a los estudios urbanos, pero también a la historia– con el fin de ofrecer una reconstrucción del contexto económico, político y social de la Argentina durante los dos períodos mencionados antes, y del impacto que ese contexto parece haber tenido en la configuración de la ciudad. Por otra parte, en términos cuantitativos, se ha recurrido al análisis estadístico presentado en censos de población y hogares y a la observación de cartografías urbanas¹⁸, a fin de conocer en detalle las dinámicas de crecimiento experimentadas por las distintas regiones y ciudades argentinas. Además, se ha recurrido a la prensa gráfica, insumo indispensable para esclarecer las consecuencias que tuvo, por caso, el Plan Pro.Cre.Ar.

La ciudad fragmentada en Argentina: etapas de su consolidación

Neoliberalismo, autopistas urbanas y barrios cerrados

Procesos de masificación y suburbanización de las principales ciudades argentinas

Entre principios de la década de 1930 y mediados de la década de 1970, la población argentina pasó de unos de 12 millones a 25,7 millones de habitantes, experimentando una tasa de crecimiento bastante inferior a la que se había dado durante el período agroexportador, sobre todo a causa de la disminución de las corrientes inmigratorias¹⁹. La desaceleración en el crecimiento poblacional, sin embargo, se vio acompañada por aquel fenómeno al que José Luis Romero²⁰ distinguió como la “masificación” de las ciudades latinoamericanas. Un proceso de migración interna por el cual los habitantes de la campaña, aquejados por las penurias económicas derivadas de la crisis del modelo anterior, comenzaron a trasladarse hacia las ciudades.

En el caso específico de la Argentina, se produjo una creciente concentración de la población en las zonas urbanas ubicadas sobre las costas del Río Paraná y del Río de la Plata; más en particular, en lo que comenzaría a ser denominado como el Área Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires (AMBA)²¹. Esta región, de unos 2.680 km² (o sea, menos del 1% del territorio nacional),

¹⁸CIPPEC, 2018; Presidencia de la Nación - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018, 2019

¹⁹Lo que puede apreciarse en la mengua del porcentaje de población de origen extranjero, que representaba el 30% del total en el Censo de 1914 y alcanzaba sólo el 9,5% en el de 1970. Cfr. Ferrer, 2004: 274-275.

²⁰Cfr. Romero, 2010 [1956]:319-389

²¹Sin embargo, si se tiene en cuenta la categoría de metrópolis “potenciales” y se presta atención al frente fluvial conformado por los ríos antes mencionados, también se podría añadir aquí a la ciudad de Rosario, una urbe que ya había crecido de manera muy significativa durante el período

contenía el 25,8% de la población total en 1914, el 29,4% en 1947, el 33,6 en 1960 y el 35,7% en el Censo de 1970²², ya que para esa fecha concentraba alrededor de 8 millones de habitantes, casi el 45% de la población urbana de todo el país²³. ¿A qué se debía este incremento? Como indica Romero, a diferencia de lo ocurrido durante el período agroexportador, en el cual Buenos Aires y sus alrededores crecieron gracias a la llegada de los inmigrantes extranjeros, este período se caracteriza por una importante migración interna²⁴, ya que, entre 1947 y 1970, se incorporaron al AMBA alrededor de dos millones de personas provenientes del interior del país, sobre todo de las áreas rurales de la región pampeana y el Litoral. Lo que, en palabras de Mario Rapoport, contribuyó a consolidar cierta “tendencia macrocefálica” de las capitales argentinas; o, según la expresión de Alejandro Bunge, dio origen a un “país abanico”. Pues el proceso de industrialización y de infraestructura vial que se había llevado adelante en la Argentina tras la crisis del ‘30 aceleró una tendencia que había venido consolidándose de la mano de los trenes y los puertos²⁵.

Asimismo, cabe señalar que este movimiento centrípeto, por el cual los habitantes de la Argentina tendían a concentrarse cada vez más en las capitales y centros urbanos, fue acompañado por un movimiento centrífugo, por el cual las áreas de expansión de esas urbes comenzaron a adquirir una mayor importancia relativa respecto de la ciudad central. Fenómeno que comenzó a darse paulatinamente en ciudades medias como Córdoba, San Miguel de Tucumán, Mendoza y Rosario, y que puede observarse con notable claridad en el caso de la ciudad de Buenos Aires. En efecto, mientras que el conjunto del AMBA creció en las proporciones que se han indicado más arriba, la población de la ciudad central aumentó lentamente entre 1914 y 1947, para disminuir –de manera leve– entre este último Censo y el de 1970²⁶. Lo que dio lugar

agroexportador, siendo el principal puerto de la provincia de Santa Fe. Su población había pasado de 23.169 habitantes en 1869 a 222.592 en 1914, multiplicándose por tres hasta 1970, cuando el Censo Nacional registró 697.257 habitantes. En el transcurso de un siglo, por lo tanto, la población de la ciudad había aumentado 30 veces.

²²Entre 1914 y 1947, el AMBA experimentó un aumento poblacional del 132% y, entre ese último año y 1970, del 76%. El crecimiento poblacional promedio del resto del país entre esos mismos años fue, respectivamente, del 90% y del 34%. A partir de ese momento, y hasta el 2010, la participación porcentual del AMBA comenzará a disminuir paulatinamente.

²³La población urbana argentina, que venía incrementándose en forma sostenida, pasó del 73,8% en el Censo Nacional de 1960 al 79% en el de 1970. Además del AMBA, los centros y áreas urbanas intermedias –como el Gran Rosario, el Gran Córdoba, el Gran Mendoza y el Gran La Plata– también aumentaron en número y población.

²⁴A lo que se sumará también el flujo de inmigrantes provenientes de los países limítrofes, tal como queda constatado en el Censo Nacional de 1970, en el cual se registró que el 9,5% de la población era de origen extranjero. De esa cantidad, el 22% provenía de los países vecinos, y 6 de cada 10 se instalaba en el Gran Buenos Aires.

²⁵Cfr. Rapoport, 2010: 275

²⁶En 1914, Buenos Aires tenía 1.575.814 habitantes; en 1947, ese número ascendía a 2.981.043; la máxima cifra registrada hasta el momento, siendo incluso superior a la del Censo de 2010. En los Censos 1960 y 1970, la población registrada fue un poco menor: respectivamente, de 2.966.634 y de 2.972.453 habitantes.

a un creciente proceso de suburbanización, favorecido por la mejora de la infraestructura vial y de los transportes²⁷, y en línea con lo que podía observarse también en otros lugares del mundo, con el caso paradigmático de los Estados Unidos. En tal sentido, cabe señalar que la participación de la población de la ciudad de Buenos Aires sobre la población total del AMBA declinó en forma paulatina: del 77,4% en 1914, al 63,1% en 1947 y al 35,5% en 1970. De igual manera, la participación de la población de la ciudad se redujo sobre el total de la población del país, pasando del 20% en 1914, al 18,9% en 1947 y al 12,7% en 1970.

La introducción de políticas neoliberales en Argentina y el “achicamiento” del Estado

Al final de ese período, durante la década de 1970, el mundo entero experimentó una serie de cambios importantes, sobre todo cuando el modelo del Estado de Bienestar comenzó a mostrar algunas falencias. Situación que se vio acompañada por la “crisis del petróleo” (1973), una crisis a partir de la cual este recurso estratégico incrementó su valor de manera significativa. En este sentido, los países de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) comenzaron a obtener enormes ganancias de la venta de ese recurso, dando inicio a un ciclo en el que los *petrodólares* fueron invertidos en el sistema financiero internacional, produciendo una inédita situación de liquidez. Lo que también favoreció el endeudamiento de aquellos países “en vías de desarrollo”. En ese escenario, irrumpió en la Argentina el neoliberalismo, produciendo un viraje respecto de la etapa de industrialización y desarrollo que se había iniciado en 1930. En otras palabras, fue quedando atrás el Estado de Bienestar y la promoción de la industria nacional, y fueron materializándose a aquellos principios que postulan las bondades del mercado, fomentan la desregulación de la economía y proponen el apartamiento del Estado del diseño de las políticas públicas.

Tras la debacle política y económica acaecida luego de la muerte de Perón (1974), y tras el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, la dictadura liderada por Jorge Rafael Videla (1976-1981) adoptó una serie de medidas con el fin de “abrir” la economía argentina, promoviendo las importaciones y la conformación de una “Patria financiera”, lo que fue en desmedro de la industria nacional²⁸ y produjo un aumento creciente de la desocupación y la pobreza²⁹. Todo ello,

²⁷En particular, por los trenes de pasajeros y los colectivos: “El cambio de gestión del transporte urbano también favoreció ese proceso. La nacionalización de los ferrocarriles implicó un drástico cambio en la política de tarifas, que se mantuvieron bajas en relación con el aumento del costo de vida. Esta política permitió que los trabajadores de menores ingresos tuvieran mayor accesibilidad a las tierras periféricas del Gran Buenos Aires, dando lugar a una difusión masiva del “colectivo”. Se incrementó el número de viajes y se formó una red de colectivos que penetró en los intersticios de la periferia simultáneamente con el fraccionamiento de loteos urbanos”. Rapoport, 2010: 326.

²⁸En el sector metalúrgico, por ejemplo, se produjo una gran disminución de los complejos industriales entre 1975 y 1982 (de un número cercano a las 100 mil empresas se pasó a poco más de 24 mil), lo que también redundó en la disminución de los obreros empleados por dichas empresas: de 500 mil trabajadores metalúrgicos registrados en 1975 se pasó a 350 mil en el año 1982.

²⁹Según los datos ofrecidos por Mario Rapoport, el aumento de la desocupación y el deterioro del poder adquisitivo de los salarios hizo que la “pobreza crítica” se multiplicara casi por 10 entre 1974 y 1982, pasando del 2,6% al 25,3% si se toma en cuenta el número de hogares pobres y del 3,2% al 28,0% si se toma en cuenta a la población que habitaba en esos hogares. Cfr. Rapoport, 2010: 677-678.

en el marco de la represión política y el terrorismo de Estado. Estas decisiones tuvieron consecuencias muy negativas para la Argentina, siendo uno de los rasgos más salientes de este período el exponencial aumento de la deuda externa. Lo que durante las décadas siguientes condicionará las capacidades del Estado para llevar adelante políticas capaces de fortalecer el crecimiento y el desarrollo del país.

Sin embargo, no todos los sectores se vieron afectados de la misma manera por las políticas neoliberales promovidas por el Ministro de Economía Martínez de Hoz (cuya principal convicción era la de la necesidad de disminuir el Estado a su mínima expresión). Si bien el sector de la construcción experimentó una contracción en el período comprendido entre 1975 y 1983, “su comportamiento reconoció una etapa de auge hasta 1980, debido a grandes y discutidas obras públicas de infraestructura”³⁰. Obras que no sólo incluyeron diversas represas hidroeléctricas en acuerdo con Brasil, Paraguay y la Unión Soviética (URSS), sino también aquellas vinculadas al campeonato Mundial de fútbol realizado en 1978, a una serie de obras destinadas a ampliar la red vial nacional a lo largo y a lo ancho de todo el país, y a un sistema de autopistas urbanas en la ciudad de Buenos Aires.

Este plan, encarado por la administración municipal de Osvaldo Cacciatore a partir de 1977, se encontraba inspirado en *La ciudad arterial*, un libro publicado en 1970 por Guillermo Laura³¹, quien ocupó el cargo de Secretario de Obras Públicas y Urbanismo entre 1976 y 1982. En total, el proyecto incluía una red de 9 autopistas urbanas (AU) a partir de la cual se pretendía mejorar el flujo vial dentro del área central y del área metropolitana, dado el intenso crecimiento que había experimentado por aquellos años el parque automotor.

Además de la construcción de nuevas autopistas (la AU1 y la AU6 fueron inauguradas el 6 de diciembre de 1980, sumando un total de 15,5 km. de vías rápidas) elevadas, el plan también incluía una reconfiguración de la Av. General Paz (AU4), eliminando las rotondas y las intersecciones de esta autopista de circunvalación por puentes y accesos a distinto nivel, y una prolongación de la Av. 9 de Julio (AU9) hacia el norte y hacia el sur, entre su intersección con la Avenida Costanera (AU2) –concebida como “Autopista Ribereña”– y el Puente Pueyrredón; lo que tenía por objeto brindar una salida fluida desde el centro de la ciudad en ambos sentidos.

³⁰Cfr. Rapoport, 2010: 677-678

³¹Laura, 1970. Una versión simplificada de este libro puede hallarse en una conferencia dictada por LAURA, en 1976, en una actividad organizada por la Asociación Argentina de Carreteras. En esa ocasión, el disertante señaló que el principal problema al que se enfrentaba el urbanismo de esos años era el del marcado “desequilibrio tecnológico” que existía entre las ciudades y los automóviles, los cuales habían progresado de manera mucho más acelerada que las urbes. “Frente a estos problemas, la propuesta es la construcción de la Ciudad Arterial, que más que un esquema ideal, es la organización de un proceso evolutivo de transformación gradual de la ciudad-aldea en la gran metrópoli moderna. La Ciudad Arterial es un proceso autofinanciable de modificación de la estructura circulatoria urbana. No es una concepción teórica tal como se proyectaría si se pudiera prescindir de todo lo existente, sino que es el programa de acción para inyectar en la ciudad-aldea, los elementos de la ciudad moderna”. Laura, 1976: 20-24. En los años siguientes, entre 1978 y 1979, Patricio Randle publicó una serie de artículos en los que criticó con dureza los proyectos como el de Laura, a los que calificó como “delirios urbanísticos” Cfr. Randle, 1979.

Asimismo, en dirección sur, cuya longitud total era de 3.500 m., la 9 de Julio formaría parte de un sistema vial con la Autopista Buenos Aires-La Plata, una obra anunciada en enero de 1981³². Un par de años después, de la mano de Raúl Alfonsín (1983-1989), Argentina retomó el camino de la vida institucional y del Estado de derecho. Sin embargo, el nuevo presidente constitucional debió hacerse cargo de una situación económica delicada: recesión, caída del salario real, alta inflación, pobreza en ascenso, una deuda externa que había crecido de manera geométrica³³ y una estructura productiva en la que el mundo financiero había ocupado el lugar que antes tenía la industria. He allí las claves de las restricciones que no sólo determinaron la gestión de Alfonsín, sino que habrán de tener un peso notable en la economía, en la política y en la sociedad argentina a partir de ese momento.

Ante esa situación, en los primeros años de su gestión, Alfonsín ensayó una serie de políticas un tanto más heterodoxas, como el “Plan Austral”, implementado a partir de junio de 1985 por el Ministro Juan Sourrouille, y cuyos éxitos más inmediatos se vieron opacados por los resultados de largo plazo. Además, es necesario tener en cuenta que el desarrollo y la economía —a la que el presidente terminó por catalogar como “de guerra”— se encontraban supeditados por estos años a las urgencias políticas, ya que el principal objetivo del gobierno de Alfonsín consistió en reconstruir las instituciones democráticas, con la conformación de la CONADEP y el juicio a las Juntas Militares (1985), al tiempo que debió enfrentar una coyuntura compleja, como el levantamiento carapintada de la Semana Santa de 1987.

En el ámbito del urbanismo y la infraestructura, el principal proyecto llevado adelante por el gobierno de Alfonsín fue el del traslado de la Capital Federal a la ciudad de Viedma, capital de la provincia de Río Negro. Un proyecto que fue concebido como un modo de contrarrestar y resolver, a partir de una intervención directa del Estado, el histórico problema de la concentración de la actividad política, económica y social en torno al puerto de Buenos Aires. En otras palabras, un modo de federalizar el país, y de buscar una alternativa al “país abanico”, a partir del desarrollo de la Patagonia; de aquel espacio geográfico que, en el transcurso del siglo XX, había pasado a ocupar el mismo lugar metafórico que la Pampa había ocupado en tiempos de Sarmiento: el del “desierto”.

Sin embargo, diversos factores políticos y económicos impidieron que este proyecto finalmente siguiera adelante. En efecto, el conflictivo contexto heredado por Alfonsín signó toda la década

³²Al respecto, cfr. Pazos, 2010: 186-189

³³ La deuda había pasado de 5.300 a 45.000 millones de US\$ entre 1976 y 1983, por lo que, al momento de la asunción de Raúl Alfonsín, sólo el pago de los intereses representaba el 8% del PBI. A partir de ese momento, se sabe, la deuda externa se convirtió en un problema grave, y de carácter crónico, para la Argentina.

de 1980³⁴, y no sólo involucró el “frente” interno³⁵, sino también (en una situación compartida con toda Latinoamérica) al “frente” externo³⁶. En ese escenario, el deterioro de la imagen del gobierno, la imposibilidad de resolver una crisis cada vez más profunda y la creciente conflictividad social³⁷, fueron algunos de los factores que obligaron a Alfonsín a entregar el poder de manera anticipada, el 8 de julio de 1989, a la fórmula presidencial que se había impuesto en las elecciones del 14 de mayo de ese año: Carlos Menem-Eduardo Duhalde (FREJUPO).

“Nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado”. He allí, según Roberto Dromi, Ministro de Obras y Servicios Públicos entre 1989 y 1991, el primer mandamiento del decálogo menemista que se condensará en la ley de Reforma del Estado. Toda una declaración de principios, y el inicio de una década en la que la privatización de los bienes y servicios públicos será una máxima vertebral de gestión.

Asimismo, cabe señalar que el contexto internacional de la década de 1990 se vio signado por la profundización del proceso de globalización financiera y, especialmente en el contexto regional, por la importancia del “Plan Brady”³⁸, diseñado para solucionar el problema de la deuda externa de los países de América Latina. Además, en esta década terminaron por materializarse aquellas ideas que habían comenzado a tomar fuerza ya en la década de 1970, y que se vieron condensadas en el “Consenso de Washington”. A partir de 1989, con la asunción del gobierno de Menem, las ideas neoliberales se organizaron de un modo más programático para dar respuesta

³⁴Situación que se vio reflejada, sobre todo, en el constante incremento del índice de precios: en 1984, por ejemplo, el aumento del costo de vida se ubicó entre el 13% y 28% mensual, con una suba anual de 700%. Esta situación, se sabe, se agravó mucho con los años, dando inicio a la “hiperinflación” de 1989, año en el cual los precios aumentaron más del 3.000%. El tipo de cambio también se devaluó de manera muy significativa (en junio de 1985, 1 dólar equivalía a 0,85 australes; en junio de 1989, a 210) y los salarios reales cayeron un 30%.

³⁵En este “frente”, la constante fuga de capitales, las huelgas promovidas por el sindicalismo y la intransigencia de algunos sectores privados, como la Sociedad Rural, también contribuyeron a aumentar los niveles de conflictividad. A lo que debe sumarse el plan de ajuste que Alfonsín implementó a partir de 1986, con incremento de tarifas y combustibles, y con un incipiente giro en relación a las empresas públicas, dado que en esos años se dieron los primeros intentos por comenzar a incorporar capitales privados. Por caso, se planeó la venta del 40% de Aerolíneas Argentina Cfr. Rapoport, 2010: 749

³⁶En ese otro “frente”, cabe señalar que el precio internacional de los productos agrícolas se ubicó durante toda la década en niveles muy bajos, disminuyendo la capacidad de pago del país y obligando, o a emitir moneda de manera casi desbocada –con el consecuente aumento de la inflación–, o a renegociar la deuda externa con tasas de interés cada vez más elevadas. Lo que hizo que la economía argentina experimentara desequilibrios crecientes, los que intentaron ser contrarrestados mediante otro plan de shock, el llamado “Plan Primavera”, en agosto de 1988.

³⁷Al respecto, podría recordarse que, entre los meses de mayo y junio de 1989, se produjeron saqueos a supermercados, almacenes y pequeños comercios. Y que uno de los epicentros fue el Gran Rosario.

³⁸El Plan de Nicholas Brady, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, fue una estrategia adoptada entre finales de la década de 1980 y principios de la del '90 para reestructurar y disminuir la deuda externa de los países en desarrollo, reduciendo los intereses, otorgando períodos de gracia y extendiendo los plazos de pago. Lo que trajo cierto alivio a la Argentina, reinició la financiación externa y propició el aumento de las inversiones directas.

a las exigencias de Estados Unidos y Gran Bretaña (a partir de las administraciones de Ronald Reagan y Margaret Thatcher), en donde el decálogo neoliberal ya había comenzado a ser adoptado desde los inicios de la década del '80.

En ese marco, entonces, las políticas de privatización y de “achicamiento” del Estado adquirieron un rol primordial³⁹. En los inicios de la década de 1990, la mayor cantidad de inversiones privadas (cuyo monto ascendió a 23.850 millones de dólares) se concentró en la adquisición de las empresas estatales de nuestro país: a YPF se sumaron Aerolíneas Argentinas, ENTEL, Agua y Energía, las fábricas militares, las empresas petroquímicas, muchas entidades bancarias, los canales de televisión ATC, 11 y 13, y el Correo Argentino. Además, se produjo el desmantelamiento de aquellos ramales ferroviarios que no resultaban rentables, y la concesión de aquellos que sí lo eran, junto con la de muchas autopistas y rutas nacionales a las que se les comenzó a aplicar el sistema de peajes. En una palabra, todos aquellos bienes y recursos estratégicos que el Estado había ido acumulando durante décadas, fueron puesto en manos privadas⁴⁰.

Por otra parte, como señala Aldo Ferrer, “a partir de 1989, el desarrollo de la infraestructura reflejó los resultados del proceso de privatizaciones de las empresas públicas que operaban los transportes, las comunicaciones, la producción de energía y los servicios urbanos”⁴¹. Es decir, el desarrollo de nuevas infraestructuras dejó de estar vinculado por estos años a su posible beneficio social, como lo había estado durante la vigencia del Estado de Bienestar, y dejó de ser pensado desde categorías estratégicas que buscaran favorecer el progreso y la modernización del país, como lo había sido durante el período desarrollista. Por el contrario, dado que gran parte de esa infraestructura se hallaba en manos de empresas privadas, el principal criterio comenzó a ser el de la “rentabilidad”; en otras palabras, “la extensión y la mejora de las prestaciones estuvieron íntimamente asociadas con la magnitud de los beneficios a los compradores y/o concesionarios de las actividades privatizadas”⁴². El desguace del sistema ferroviario, la privatización de los aeropuertos (con la priorización de las conexiones rentables) y

³⁹Aunque en nuestro país experimentaron una profundidad inédita, incluso en comparación con el resto de las naciones periféricas. Por ejemplo, Argentina fue el único país de América Latina que privatizó su empresa petrolera, YPF, en septiembre de 1992.

⁴⁰Para un análisis detallado de esta política de privatizaciones, que incluso comprendió a la seguridad social, Cfr. Rapoport, 2010: 799-807. Cabe señalar que las reservas acumuladas a través de la venta y/o concesión de los bienes públicos permitieron llevar a adelante una reforma monetaria que tenía por fin garantizar la estabilidad de la economía: el “Plan de Convertibilidad” (ley 23.928/91) ideado por Domingo Cavallo, Ministro del gobierno de Menem entre 1991 y 1996. Este plan, por el cual se fijaba la paridad entre el peso y el dólar (el “1 a 1”), permitió detener la inflación con relativa rapidez y mostró sus bondades en el corto plazo, pero sus consecuencias políticas y sociales de largo plazo resultaron extremadamente negativas. Por un lado, se le quitó competitividad a la producción nacional, provocando con ello una elevada tasa de desempleo, el aumento de la pobreza y el deterioro del tejido social. Por el otro, se promovió la economía financiera y la especulación, cuya viabilidad se sostenía sobre la base del crecimiento de la deuda externa (pasó de 61.000 a 145.000 millones de dólares entre 1991 y 1999), la que se convirtió en un obstáculo insoslayable para el desarrollo argentino y aceleró la crisis del modelo.

⁴¹ Ferrer, 2004: 343

⁴²Ferrer, 2004: 343-344

la explotación de las rutas y las autopistas a través del sistema de peajes son, en este escenario, tres ejemplos paradigmáticos del nuevo modelo.

Fenómenos urbanos emergentes: shoppings, autopistas y barrios privados

Los años '90, además, fueron el escenario en el que se originaron y consolidaron otros tres fenómenos: los shoppings center, las vías rápidas de circulación y los barrios cerrados. Los shoppings, nacidos hacia finales de la década de 1950 en los Estados Unidos, y luego extendidos por Europa y América Latina, fueron concebidos como unidades autosuficientes o autónomas, por lo general ubicadas en las afueras de la ciudad, con amplias zonas de estacionamiento y en contacto directo con un sistema de autopistas. Esta nueva tipología de consumo⁴³, sostienen Adrián Gorelik y Graciela Silvestri⁴⁴, formaba parte de un nuevo "sistema urbano" que, antes que promover "una modernización inclusiva", reforzaba un proceso de desarrollo sectorial, fomentando la fragmentación urbana y la exclusión social. En efecto, los shoppings suelen estar estrechamente vinculados a las vías rápidas y los countries, en una suerte de ciudad "superpuesta" y autónoma; un "sistema urbano" en el que los sectores más ricos pueden transitar –en automóvil– en un relativo aislamiento, garantizando el confort y la seguridad.

"Así, el shopping se formula como una utopía exclusiva, fragmento de modernidad incrustado en la masa informe de la marginalidad, que a diferencia de las utopías modernistas no presupone la expansión de su modelo al resto de la ciudad, sino que estructuralmente se debe recortar por oposición contra el fondo del caos urbano"⁴⁵

Si bien el "ingreso" del *shopping* presenta diversas particularidades en la Argentina (ya que aquí no sólo se ubicaron en la periferia de las grandes ciudades, sino también en el centro de las mismas), parece cierto que el fenómeno se vio acompañado por (y reforzó) la "ghettificación"⁴⁶ de las ciudades; un proceso de fragmentación urbana (contemporáneo con un creciente proceso de expansión de las ciudades) en la que los barrios cerrados y las autopistas también desempeñaron un papel muy importante.

Al respecto, Jorge Blanco ha realizado diversos estudios en los que ha intentado desentrañar la relación entre "autopistas" y "urbanización"⁴⁷. En esos textos, el autor analizó la interacción entre el desarrollo de la red metropolitana de autopistas que fue gestándose en torno a la ciudad de Buenos Aires y los procesos de suburbanización desencadenados a partir de la década del '90;

⁴³En el caso argentino, la "cultura" del shopping floreció de la mano del crecimiento económico experimentado durante los primeros años de la presidencia de Menem. De hecho, producto de la agresiva política de privatizaciones llevada adelante en esos años, el Banco Central había logrado incrementar sus reservas de manera significativa, lo que redundó en un mayor nivel de liquidez y en un fuerte crecimiento del crédito, con bajas tasas de interés. Así, tras la recesión experimentada en 1989-1990, el PBI creció a un ritmo del 10% entre 1991 y 1992, momento en el que muchos argentinos comenzaron a adquirir nuevos hábitos de consumo.

⁴⁴Cfr. Gorelik y Silvestri, 2004: 52-56

⁴⁵Gorelik y Silvestri, 2004: 54

⁴⁶Gorelik y Silvestri, 2004: 54

⁴⁷Cfr. Blanco, 2004, 2016; Blanco y San Cristóbal, 2012

en particular, aquellos vinculados a la conformación de urbanizaciones cerradas, de *countries*, así como también a las nuevas centralidades comerciales, recreativas y de servicios. Asimismo, Blanco estableció una articulación entre este patrón de expansión suburbana, impulsado principalmente por sectores sociales de ingresos altos y medios-altos, y un esquema de movilidad individual, el de la “automovilidad-intensiva”. En una palabra, Blanco afirmó que existe una relación de reciprocidad entre este nuevo modelo de urbanización y los usos de la movilidad, superando con ello la noción de “impacto” con la que habitualmente son analizados los proyectos de transporte y las infraestructuras. En línea con esta interpretación, Sonia Vidal Koppmann⁴⁸ también sostuvo que existe una relación indudable entre las autopistas y las urbanizaciones cerradas, dado que hay evidencia respecto de la coincidencia espacio-temporal de la consolidación de las autopistas metropolitanas y del auge de los barrios cerrados en el área metropolitana de Buenos Aires⁴⁹.

En suma, puede afirmarse que, a partir de la década del '90, el desarrollo de los *countries* constituyó un fenómeno urbano que tuvo gran relevancia en la Argentina, dado que estos espacios, cuyo uso tradicional se encontraba antes más vinculado a las casas “de fin de semana”, comenzaron a albergar viviendas de uso permanente, dando paso a una comunidad cerrada sobre sí misma; una comunidad que busca reducir al mínimo los lazos con el exterior. En efecto, si bien el origen de estas urbanizaciones puede vincularse a diversas causas, lo cierto es que una de sus principales intenciones fue la de proveer seguridad a sus residentes, poniéndolos a resguardo de una sociedad cada vez más desigual, peligrosa y caótica, y previniendo el ingreso de personas “extrañas” al interior de “la zona”⁵⁰.

La mayoría de estos barrios cerrados, por otra parte, se encuentran ubicados en áreas suburbanas, en cercanías de vías rápidas (para facilitar el desplazamiento desde el lugar de residencia hacia las áreas centrales de la ciudad, donde se desarrollan las actividades cotidianas), y en donde suele existir mayor cantidad de tierras disponibles para la concreción de emprendimientos de estas características. Lo que no solamente produjo un importante cambio en los patrones de uso del suelo urbano (ya que, en épocas anteriores, las áreas periféricas de las ciudades solían ser utilizadas para la construcción de barrios destinados a los grupos sociales de menores ingresos, o eran el espacio en el que se asentaban todas aquellas familias que no

⁴⁸ Cfr. Vidal-Koppmann, 2007

⁴⁹En particular, durante la década del '90 se produjo una aceleración en el proceso de desplazamiento de industrias, oficinas y urbanizaciones privadas hacia la zona norte del Gran Buenos Aires, lo que se vio acompañado por una modernización y una ampliación de la ruta Panamericana y del Acceso Norte a la ciudad. Dicho acceso, cuya construcción se remonta a la década de 1940, fue modificado a lo largo de las décadas y dividido en diversos tramos de construcción por la Dirección Nacional de Vialidad. A partir de la década del '90, la Panamericana pasó a manos de Autopistas del Sol S.A., firma que desarrolló importantes transformaciones con el fin de mejorar un flujo de tránsito siempre creciente.

⁵⁰ Dirigida por Rodrigo Plá, “La zona” (2007) es una película coproducida por México, España y Argentina en la que se relata el drama que ocurre cuando tres “intrusos” ingresan en un barrio residencial privado con la intención de robar. Entre sus diversas aristas, el filme refleja con claridad el anhelo de seguridad, los privilegios que otorga el dinero en la sociedad capitalista y la profunda fractura que existe entre el mundo del “afuera” y el del “adentro”.

podían acceder a terrenos en el área central), sino también una mayor fragmentación. Por lo tanto, el emplazamiento de estos barrios cerrados en las zonas periféricas de la ciudad, en terrenos aledaños a aquellos en donde vivían las personas más pobres, hizo que los contrastes sociales se tornasen todavía más evidentes.

A partir de estas transformaciones del espacio urbano, Michael Janoschka sostiene que el modelo actual de ciudad en América Latina se caracteriza, fundamentalmente, por el “desarrollo de fragmentos urbanos no integrados entre sí”⁵¹. La ciudad tradicional, abierta y conectada a través de espacios públicos, mutó hacia una ciudad segregada, dividida. Asimismo, esta “ciudad de islas” se caracteriza por mantener dos patrones tradicionales que estructuraron los antiguos modelos de crecimiento: un modo de crecimiento que combina elementos radiales y sectoriales. Por un lado, el desarrollo de autopistas suele superponerse a la vieja traza ferroviaria, convirtiéndose en un factor determinante de la producción y la rentabilidad del suelo urbano; por el otro, la generalización de una pauta de crecimiento insular, antiguamente propia de la localización periférica de las clases populares, y más tarde extendida a la construcción general del espacio residencial.

En el mismo sentido, pero ya enfocado en el caso específico de Buenos Aires, Adrián Gorelik⁵² retoma la noción de ciudad archipiélago para fundamentar el fin de la lógica centro-periferia; un quiebre experimentado en el AMBA a partir de la década de 1970. El autor analiza el proceso expansivo de la ciudad de Buenos Aires y distingue los momentos que desencadenaron dos tipos diferentes de periferia: por un lado, la periferia como territorio de experimentación (formada entre 1887 y 1938); por otro, la periferia como territorio de reproducción (formada entre 1939 y mediados de los '70). Hasta aquí, el modelo de ciudad expansiva se caracterizaba por la “renovada integración de lo diverso como resorte clave de la auto-reproducción, en términos económicos, sociales y políticos”⁵³. Un modelo urbano que colapsó entre 1970 y 1980, ante la emergencia de fracturas urbanas y sociales, siendo reemplazado por el surgimiento de la ciudad archipiélago. Este nuevo modelo, que ya no puede ser interpretado a la luz del modelo dualista “riqueza-pobreza” / “centro-periferia”, se conforma por una multiplicidad de circuitos diferenciales, carentes de continuidad ciudadana en tanto nueva condición del conjunto de la ciudad.

Volviendo al contexto nacional, puede decirse que, a pesar de la estabilidad y el crecimiento logrado durante la primera parte de la década del '90, el progresivo peso de la deuda externa sobre el presupuesto nacional sólo fue compatible con un relativo bienestar mientras se sostuvo el acceso al crédito, hasta que se alcanzó un punto en el cual ese endeudamiento se convirtió – literalmente– en una obligación imposible de afrontar, lo que condujo al *default* del 2001. De hecho, ya durante el segundo mandato del gobierno de Carlos Menem (1995-1999), la situación se modificó radicalmente: la desocupación alcanzó el 30%, los salarios reales bajaron a niveles inferiores a la crisis del año 1989, y derechos sociales básicos como la educación y la salud pública exhibieron una decadencia casi sin precedentes. Además, hacia el final de la década del '90, en

⁵¹Janoschka, 2005: 102

⁵²Cfr. Gorelik, 2011

⁵³Gorelik, 2011: 268

consonancia con la máxima de Dromi, el Estado argentino había perdido capacidad de decisión acerca de casi todos los recursos y áreas de interés, los cuales habían sido dejados en manos privadas, y en su mayoría extranjeras.

La debacle económica se trasladó al ámbito político. En las elecciones 1999, la Alianza entre la UCR y el Frepaso derrotó al Partido Justicialista, dando inicio al –casi efímero– gobierno de Fernando De la Rúa ('99-2001). Un proyecto político que no sólo continuó los lineamientos políticos y económicos del menemismo, sino que también nació herido de muerte desde el momento en que una de sus principales decisiones fue la de sostener la convertibilidad, pretendiendo extender un modelo que había producido trágicas consecuencias sociales. Entre 1998 y 2002, el PBI cayó alrededor del 20%, lo que dejó a más de la mitad de la población por debajo de la línea de la pobreza⁵⁴, provocando una fragmentación social sin precedentes y dando lugar a la crisis más importante de la historia argentina contemporánea.

Neokeynesianismo, expansión y fragmentación urbana

La consolidación de las áreas de expansión urbana

Durante el cuarto de siglo que antecede al desenlace de la crisis del 20 de diciembre de 2001, es decir, durante los 25 años de máxima hegemonía neoliberal, la población argentina se incrementó en un 40%, pasando de 25,7 millones de personas a poco más de 36,2 millones, con una tasa promedio muy similar a la del período anterior⁵⁵. Aunque esta no es la única continuidad que puede trazarse entre ambos períodos, ya que la distribución de la población urbana (según la definición del INDEC, aquella que vive en localidades de 2.000 habitantes o más) había continuado incrementándose durante esos años: en 1980, alcanzó a poco más de 23,1 millones, el 82,8% del total nacional; en 1991, el número ascendía a 28,4 millones, un 87,2% de ese total; en 2001, finalmente, se había incrementado a casi 32,4 millones, el 89,5% del conjunto de los habitantes de la argentina en ese entonces⁵⁶.

⁵⁴“En el nivel nacional, el punto máximo se alcanzó en octubre de 2002, cuando la población debajo de la línea de pobreza ascendía a 21 millones de personas, o sea, más del 57% de la población total. Más del 40% de los pobres correspondía a personas debajo de la línea de indigencia. En la pobreza surgió una categoría argentina: los *nuevos pobres*, es decir aquellos que habían alcanzado niveles medios de ingresos en la etapa anterior y que el modelo neoliberal marginó del sistema”. Ferrer, 2004: 347

⁵⁵Una tasa de crecimiento que se encontraba explicada, sobre todo, por el crecimiento vegetativo de la población. En efecto, la participación de los habitantes extranjeros continuó declinando, alcanzando sólo el 5% del total en el Censo del año 2001. Dentro de ese porcentaje, ya más de la mitad correspondía a las personas provenientes de los países limítrofes. A este descenso de la inmigración se añade, además, una creciente tasa “emigración”, iniciada a mediados de la década de 1950 y continuada hasta los últimos días de la dictadura militar: “Las estimaciones efectuadas al respecto indican que, entre 1955 y 1985, emigraron hacia el exterior unos 650.000 argentinos, entre los que predominaba el personal técnico-profesional, aunque durante el último régimen militar tuvieron una incidencia significativa los exiliados políticos”. Rapoport, 2010: 676. Un fenómeno que volverá a repetirse tras la crisis del 2001.

⁵⁶Esta tendencia continuará evidenciándose en el último Censo Nacional de 2010, en el que se registraron 40,1 millones de habitantes, 92% de los cuales pertenecían a la “población urbana”.

La distribución de dicha población, por su parte, también mantuvo durante el período de preeminencia neoliberal una tendencia que, instalada ya hacia las últimas décadas del siglo XIX, había seguido consolidándose durante los primeros dos tercios del siglo XX, no viéndose modificada durante el tiempo de la “industrialización inconclusa”⁵⁷. En una palabra, continuó dándose una creciente concentración de la población del país en las –cada vez más populosas– áreas de expansión urbana, sobre todo, en aquellas ubicadas en el Litoral y en la región Central⁵⁸, aunque con una dinámica un tanto diferente de la expresada entre 1930 y 1970, pues el AMBA, aunque siguió nucleando un número enorme de personas, comenzó a perder cierto peso específico frente al resto de las capitales provinciales, o frente a las ciudades más importantes de cada provincia, como es el caso del Área Metropolitana de Rosario (AMR).

En tal sentido, si se toma en cuenta el Censo Nacional realizado durante los primeros años del gobierno de Menem, en 1991, es posible observar que el salto poblacional “más significativo se produjo en las ciudades con más de 500.000 habitantes, que reunían cerca del 43% de la población urbana en 1970 y 1980, y pasaron a reunir, en 1991, el 49,3% por ciento de ésta. Estos conglomerados urbanos eran el Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, La Plata, San Miguel de Tucumán y Mar del Plata. Una vez más, se ratificaba la tendencia macrocefálica de las capitales provinciales”⁵⁹. Tendencia macrocefálica cuyo correlato podía hallarse en las localidades de menos de 2.000 habitantes, en las que se reunía sólo el 3,4% de la población, y que también se veía acompañada por una concentración de dos tercios de la población argentina en tres de las veinticuatro provincias de nuestro país⁶⁰.

Asimismo, si se establece una comparación entre los Censos Nacionales de 1991 y de 2001, es posible observar la continuidad de aquél doble movimiento (centrípeto y centrífugo) antes descrito. Lo que queda evidenciado con toda claridad en el análisis de los datos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el único distrito del AMBA en el que se produjo una disminución de la población total⁶¹. Tasa anual media negativa que se explica, sobre todo, por el leve aumento de la población en las zonas más pobres de la ciudad, ubicadas al sur, y por un marcado descenso en las más ricas, cuyos habitantes comenzaron a trasladarse al creciente número de *countries* que fueron ubicándose a la vera del Acceso Norte de la ciudad.

⁵⁷El término pertenece a Ferrer, 2004

⁵⁸Si se toman los datos registrados en los Censos Nacionales de 1970 y 2001, las cifras de algunas de estas áreas de expansión urbana son las siguiente: el Gran Córdoba pasó de 781.565 a 1.284.582 habitantes; el Gran Mendoza, de 477.810 a 848.660; el Gran La Plata, de 485.939 a 694.253; el Gran Rosario, finalmente, experimentó un crecimiento que lo llevó de 806.942 a 1.161.188.

⁵⁹Rapoport, 2010: 822

⁶⁰Si se toman en cuenta los datos del Censo Nacional de 2001, puede observarse que la población del AMBA representaba el 31,6% de la total, mientras que, si se sumaban las cifras del resto de la provincia de Buenos Aires, de la provincia de Córdoba y de la provincia de Santa Fe, se obtenía otro el 34,9%. Con lo que las tres principales provincias contaban, en su conjunto, con casi las dos terceras partes de la población.

⁶¹En números, la ciudad de Buenos Aires pasó de contar con 2.965.463 habitantes en 1991, a tener 2.776.138 en 2001. En ese mismo período, el AMBA pasó de 11.297.987 a 12.046.799 de habitantes.

Sin embargo, cabe señalar que este fenómeno no se circunscribió sólo al ámbito de Buenos Aires, sino que también implicó a otras ciudades intermedias del interior del país, como Mendoza⁶² o Rosario⁶³. De donde podría afirmarse que, si bien la población urbana de la Argentina asciende en la actualidad a más del 90% del total, gran parte de ella puede ser catalogada como “suburbana”, en tanto que habita en estos espacios en donde “lo urbano” y “lo suburbano” se encuentran superpuestos y mixturados; o, en palabras de Jordi Borja, en estas zonas en “donde la ciudad pierde su nombre”⁶⁴. De hecho, señala también Borja, en las últimas décadas se han desarrollado dos procesos globales que han puesto en entredicho aquella usual distinción centro-periferia: por un lado, “la periferia se ha compactado y se ha integrado funcionalmente a la ciudad central”⁶⁵; por otro, “la población periférica se ha (relativamente) mezclado y han emergido nuevas centralidades en los bordes de la ciudad central”⁶⁶.

Estos mismos tópicos han sido analizados con cierto detalle por Artemio Abba, sobre todo en los tres primeros artículos de su estudio sobre las *Metrópolis Argentinas*⁶⁷. En el primero de esos textos, “Reposición del AMBA en la red urbana nacional”, el autor reconstruye el proceso por el cual el Gran Buenos Aires dejó de ser el espacio de mayor crecimiento poblacional en la Argentina; lugar que fue ocupado por las ciudades intermedias, “que son las que aumentan más fuertemente su peso dentro del total de la población urbana del país en los últimos 30 años”⁶⁸ (Cuadro 1). ¿Cuáles fueron las razones que dieron origen al fenómeno? A resumidas cuentas, puede afirmarse que, tras el proceso de crecimiento experimentado por Buenos Aires y el AMBA entre el período agroexportador y el período sustitutivo de importaciones (1880-1970), el cambio de modelo político, por el que se evidenció un “retiro del Estado” y una creciente apertura de la economía, produjo un giro notable. Pues, si bien la proximidad de la mano de obra, del capital y de la tecnología continuaron siendo factores importantes, el esquema de apertura económica

⁶²En el caso de Mendoza, la ciudad capital disminuyó su población, pasando de 121.620 habitantes en 1991, a 110.993 en 2001; mientras que el Gran Mendoza expandió población, pasando de 773.113 a 848.660 habitantes.

⁶³En el caso de Rosario, la ciudad central experimentó un crecimiento prácticamente nulo, pasando de 908.985 a 909.397 habitantes, en tanto que el AMR se expandió de 1.118.905 a 1.161.188 habitantes. Vale destacar, en tal sentido, el crecimiento experimentado por la localidad de Funes, la cual casi duplicó su población: pasó de 8.270 a 14.552 habitantes, en una tendencia que se sostendrá en los datos registrados en el Censo Nacional del año 2010, en el que se contabilizaron 23.281 pobladores. Este crecimiento exponencial se explica, principalmente, por dos motivos: en primer lugar, por la concentración de urbanizaciones privadas; en segundo, por la construcción de la Autopista Rosario-Córdoba (el tramo de 18 km. que une Rosario y Roldán fue inaugurado en octubre de 1999), que brinda una vía rápida de acceso a la ciudad central.

⁶⁴Borja, 2010: 25. Cabe señalar que el autor no refiere sólo al caso argentino, sino que amplía este fenómeno a Europa y a América.

⁶⁵Borja, 2010: 26.

⁶⁶Borja, 2010: 26

⁶⁷Cfr. Abba, 2010: 33-80

⁶⁸Abba, 2010: 36

modificó algunas de las ventajas de la aglomeración y favoreció la localización de los habitantes fuera de las ciudades más grandes. En tal sentido, afirma Abba:

“Pareciera que este fenómeno, que ocasiona la disminución de las oportunidades laborales, se acentúa con el impacto negativo diferencial sobre Buenos Aires que la caída del Estado de Bienestar tiene sobre las corrientes inmigratorias provenientes del interior del país y países limítrofes. El retiro del Estado se manifiesta fuertemente en el AMBA por el aumento del costo de los servicios (especialmente del transporte) y los sectores medio-bajos y bajos quedan excluidos del mercado de vivienda y suelo urbano desarrollable”⁶⁹.

Áreas de Expansión	1970	1980	1991	2001	2010
Buenos Aires	8.642	9.927	10.918	11.454	12.806
Córdoba	799	982	1.209	1.368	1.454
Rosario	813	955	1.119	1.159	1.236
Mendoza	478	597	773	847	937
San Miguel de Tucumán	366	497	622	736	794
La Plata	486	560	643	682	787
Mar del Plata	302	407	513	542	618
Salta	176	260	371	469	539
Santa Fe	287	354	419	466	511
San Juan	223	290	354	421	461

Tabla 1: Población de las diez mayores áreas de expansión urbana de la Argentina, en miles de habitantes (1970-2010).

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales (1970-2010).

A estos tres elementos, es decir, a la disminución de las oportunidades de trabajo, al aumento del costo del transporte (y, por ende, de vida), y a la imposibilidad de acceder a una vivienda en un espacio urbanizable, se añade un fenómeno de escala regional: “la formación de nuevos corredores interoceánicos que atraviesan el país en sentido Este-Oeste sin pasar por el nodo tradicional de relación con el exterior, modificando de ese modo la enraizada estructura radiocéntrica establecida desde finales del siglo XIX”⁷⁰. En tal sentido, puede afirmarse que el “Corredor Bioceánico Central”, es decir, el que conecta el puerto de Coquimbo (Chile) con el de Porto Alegre (Brasil) a través de la Región Centro de nuestro país (conformada por las provincias

⁶⁹Abba, 2010: 41

⁷⁰Abba, 2010: 41

de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos)⁷¹, tiene una de sus conexiones neurálgicas en las ciudades de Santa Fe y Paraná⁷².

Retomando lo dicho antes, cabe señalar que, en el segundo capítulo de su libro, “El Fuego fatuo del emergente periurbio y las luces del atardecer suburbano...”, Artemio Abba también reconoce las mutaciones en los patrones de crecimiento de las áreas de expansión urbana. A partir de ese análisis, sostiene la tesis según la cual pueden distinguirse dos momentos en dicha expansión: mientras que durante la “etapa de industrialización sustitutiva (1930-1960), la ciudad creció como mancha aceite, con continuidad física alrededor de las vías ferroviarias y las del automotor colectivo, hoy crece con nuevas urbanizaciones y la conurbanización de otras existentes, a modo de archipiélago de baja densidad, vinculadas funcionalmente por hiper-redes de autopistas y flujos selectivos del automotor privado”⁷³. Una tesis que refuerza en el tercer capítulo, “Nuevas lógicas de centralidad metropolitana en el siglo XXI”, en donde se analiza cómo “la temprana formación metropolitana” fue reemplazada, a finales del siglo XX, por una nueva etapa. En términos más específicos, un primer momento, caracterizado por el auge de medios de transporte masivos y el desarrollo de un tejido socio-territorial más homogéneo (con centralidades tradicionales, con estructuras y jerarquías radiocéntricas) fue sucedido por un período en el cual las grandes superficies comerciales, los *shoppings*, ligadas a la red de autopistas, produjeron una creciente dispersión y fragmentación de la ciudad, en fuerte contraposición con el modelo anterior.

“...durante los [años] noventa [del siglo XX], cambios muy profundos en la estructura socio-económica del país se asocian a nuevas tendencias en la configuración del espacio metropolitano. Cuando ya agonizaba el modelo sustitutivo, los cambios evolutivos en los niveles de ingresos y en la distribución entre niveles socioeconómicos acrecientan las diferencias, provocando una fuerte segmentación de la población. Se modifican los consumos y la consecuente segregación de la oferta se consolida y se profundizan las tendencias a la fragmentación socio espacial”⁷⁴.

La profundización de la fragmentación urbana: entre medidas “neokeynesianas” y leyes de mercado

Si se vuelve la mirada sobre el contexto nacional, puede afirmarse que los dos años posteriores a la renuncia de Fernando De la Rúa resultaron caóticos en términos políticos y económicos: la

⁷¹Según los impulsores del proyecto, una vez concluida, esta conexión física internacional brindará – al mercado argentino y brasileño– una salida hacia el océano Pacífico como alternativa al Paso Cristo Redentor, ubicado en Mendoza; ya que el nuevo paso requiere de la construcción del túnel de Agua Negra, en la provincia de San Juan. Su principal importancia, entonces, reside en la amplia posibilidad de desarrollo regional que otorga la conexión entre Chile, Argentina y Brasil, dado que su concreción implicará: la reducción de costos de transporte y el tiempo de traslado para el tráfico de mercaderías y pasajeros; el incremento del consumo de bienes y servicios; la mayor confiabilidad de los distintos pasos entre los países; y el intercambio comercial, tanto al interior del MERCOSUR, como con el resto del mundo, en especial, con China e India.

⁷²Cfr. Gioria, 2009: 176-179

⁷³Abba, 2010: 30

⁷⁴Abba, 2010: 63

sucesión de varios presidentes en una misma semana, la confiscación de los ahorros, los clubes de trueque, la salida forzosa del sistema de la “convertibilidad” y la circulación de 17 cuasi-monedas provinciales son sólo algunos detalles del desborde generalizado en el que vivía la Argentina. Sin embargo, la crisis del 2001 también generó algunas “oportunidades ocultas”. La recesión había sido tan profunda que una relativa estabilización de la economía produjo una rápida puesta en movimiento de la capacidad productiva que se encontraba ociosa como consecuencia de dicha crisis, lo que generó las condiciones para un rápido crecimiento económico. Además, la devaluación decidida por Duhalde (2002-2003) mejoró la competitividad, alentando el crecimiento de las exportaciones y un incipiente proceso de sustitución de importaciones, lo que produjo un saldo favorable en la balanza comercial⁷⁵.

Néstor Kirchner, electo en 2003, continuó el rumbo económico decidido en los meses anteriores a su asunción, manteniendo en su cargo al Ministro de Economía, Roberto Lavagna. En esos años, además del superávit comercial⁷⁶ y de la reactivación de la economía, se logró un superávit fiscal, con un fuerte crecimiento de la recaudación impositiva. La Nación y las provincias comenzaron a mejorar sus ingresos, pudiendo generar reservas genuinas, lo que les permitió fortalecer sus posiciones para llevar adelante diferentes políticas, como la de la inversión pública en infraestructura, a pesar de la restricción al acceso al crédito externo. Estas inversiones incluyeron, por caso, la extensión de las redes de agua potable y cloacas en el AMBA, la construcción de 1.500 km. de autovías y autopistas (entre las que se destacan la que une Rosario y Córdoba y la autovía sobre la RN14, en Entre Ríos), la pavimentación de 3.000 km. de rutas de tierras y ripio, y diversas obras vinculadas a la energía, como los 2.500 km. de gasoductos troncales y la culminación de las obras de Yacyretá y Atucha II.

En suma, estas circunstancias dieron la posibilidad de ensayar soluciones diferentes a las que proponían los defensores de la ortodoxia neoliberal; una suerte de “neo-keynesianismo”⁷⁷ a partir del cual se buscó retomar el control de la política económica y dejar de lado las recetas tradicionales: acumular reservas en el Banco Central de la República Argentina (BCRA), administrar el tipo de cambio y resolver el problema de la deuda, que se encontraba en *default*. Lo que se logró mediante el canje del año 2005, aceptado por la gran mayoría de los acreedores; acción política que no sólo permitió aliviar significativamente las cuentas fiscales, sino también poner en marcha un programa de “crecimiento con inclusión social”⁷⁸. El pago de toda la deuda contraída con el FMI, a su vez, brindó mayor libertad para la ejecución de las políticas nacionales⁷⁹.

⁷⁵“...debido a la disminución de importaciones por la recesión, el buen comportamiento de las exportaciones y la suspensión del pago de parte de la deuda externa, el balance de pagos registró un gran excedente en el trienio 2002-2004; el superávit comercial es del orden de los 50 mil millones de dólares” Ferrer, 2004: 369.

⁷⁶Entre el 2003 y el 2006, las exportaciones argentinas crecieron más de un cincuenta por ciento, de 30.000 a 46.000 millones de US\$. En el mismo período, las importaciones aumentaron de 14.000 a 34.000 millones, aunque el saldo de la balanza comercial siempre resultó positivo.

⁷⁷Mercado 1/11/2013

⁷⁸Página 12,13/06/2007

⁷⁹Cabe señalar que estas decisiones estratégicas se vieron favorecidas por las condiciones que había generado la “devaluación”; condiciones que resultaron de especial provecho para el sector

Cristina Fernández de Kirchner, quien asumió en diciembre de 2007, se hizo cargo de la presidencia con el objetivo de continuar y profundizar el rumbo político y económico que se había iniciado en el año 2003. Sin embargo, a pocos meses de haber iniciado su mandato, en marzo de 2008, se produjo uno de los principales conflictos que debió afrontar en los ocho años en los que estuvo en el poder; el que la enfrentó con el sector rural. El problema comenzó con la afamada “resolución 125”, por la cual se decidía incrementar las “retenciones”, es decir, los impuestos sobre la exportación de soja y otros productos del Agro, y signó gran parte de la historia política posterior; incluso, podría pensarse, posibilitando la victoria de Mauricio Macri en 2015.

En este contexto general, es posible pensar que el Estado asumió un rol muy diferente al de la década de 1990. La resolución del problema de la deuda, se dijo ya, le permitió recuperar su capacidad financiera, lo que a su vez le posibilitó retomar las riendas de la política pública. Este hecho introdujo un giro en el curso de los acontecimientos, lo que se tradujo en decisiones tales como el fin de las AFJP y la reestatización de los fondos de la ANSES, en 2008. Con esa decisión estratégica, se recuperó una enorme masa de recursos a través de los cuales no sólo se buscó mantener la sustentabilidad del sistema previsional, sino que también fue posible instrumentar diversas políticas vinculadas a la Seguridad Social, a la inclusión y al desarrollo urbano: las moratorias jubilatorias, la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Plan Progresar y el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar). Este último Programa, lanzado en junio de 2012, se proponía resolver el creciente déficit de vivienda que experimentaba la población argentina, sobre todo en la franja de la clase media, a través de créditos hipotecarios (para personas que ya poseyeran o no un terreno apto) y de la edificación de desarrollos urbanísticos con el fin de culminar la construcción de 400.000 viviendas nuevas en 4 años⁸⁰.

Según el urbanista Eduardo Reese, “el Programa fue muy bueno por varias razones”⁸¹. Por un lado, porque permitió “atender la demanda habitacional de los sectores medios formalizados”, los que estaban muy necesitados de una política de créditos blandos que les permitiera acceder a una vivienda propia, ya que esas posibilidades habían sido muy escasas –o excesivamente onerosas– en los años previos al lanzamiento del Pro.Cre.Ar. Lo que se evidenció en el creciente

industrial, el cual creció un 70% entre 2003 y 2010. En ese período, en efecto, el total de Parques Industriales pasó de 80 a 280, el número de empresas pasó de 2.200 a 7.800, los obreros industriales, de 78.000 a 240.000, y la inversión pública creció del 0,7% del PBI en 2002 al 4,3% en 2010, propiciando también la innovación y la vinculación entre el sistema Productivo y el sistema Científico y Tecnológico, que también recibió un gran impulso por estos años. La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT), creado por el gobierno de Cristina Fernández en diciembre de 2007, es un claro ejemplo de ello.

⁸⁰A partir de 2013, el Programa también incluyó una línea de crédito destinada a la refacción, terminación y/o ampliación de una vivienda ya existente. Todos los préstamos fueron realizados a través del Banco Hipotecario, y, además de la ANSES, involucraron al Ministerio de Economía (MECON) y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), que aportó los terrenos fiscales en el que se edificaron los desarrollos urbanísticos.

⁸¹Revista *Hábitat Inclusivo*, junio de 2017, n° 9. Todas las citas textuales han sido tomadas de esta entrevista.

número de inscripciones que se produjo en cada uno de los sorteos del Programa⁸². Por otra parte, señala Reese, “el gobierno no solamente estaba dando una respuesta a una demanda social sentida por un sector de la población”, sino que también produjo un impacto muy positivo en el crecimiento de la actividad económica, estimulando la construcción, el empleo y la inversión⁸³. En ese sentido, es destacable el hecho de que los recursos de la ANSES, antes sólo invertidos en el sistema financiero, fueron puestos a disposición de aquellos mismos individuos que producen la riqueza, en una “decisión estratégica” que “merece la mejor de las evaluaciones”. Sin embargo, afirma también Reese, “el Programa tuvo algunos inconvenientes, sobre todo en lo que tiene que ver con sus impactos urbanos”. En efecto, podría decirse que el gran talón de Aquiles del Pro.Cre.Ar fue la ausencia de una “política de suelo”⁸⁴ que pudiera limitar y/o contrarrestar los efectos de la creciente especulación inmobiliaria. Por el contrario, los desarrollos urbanísticos, a ser emplazados en terrenos fiscales, experimentaron serias limitaciones en su concreción, una muy “corta vida”, por lo que “buena parte del peso específico del Programa quedó en manos del crédito individual”. Lo que tuvo efectos adversos muy significativos: la búsqueda aislada y discrecional de un lote que cumpliera con los requisitos, más allá de toda planificación por parte del Estado; el aumento exponencial de los precios de los terrenos, cada vez más escasos y sujetos a las leyes del mercado⁸⁵; y la consecuente búsqueda de lotes en la periferia de las distintas ciudades, lo que aceleró la dispersión y la fragmentación urbana. Este fenómeno, que se produjo a lo largo y a lo ancho del país, muestra una significativa debilidad del Estado para poder resolver uno de los mayores problemas estructurales vinculados a la política de vivienda: el del acceso al suelo⁸⁶.

⁸² En el primero de ellos, el 20 julio de 2012, se inscribieron 21.968 personas; en el octavo, el 22 de octubre de 2013, 363.868.

⁸³ En tal sentido, cabe señalar que el Programa también fue pensado como una medida “contracíclica”, es decir, como un modo de afrontar la crisis internacional provocada por el quiebre de diversos bancos internacionales en el año 2008. Así, en una medida de claro corte “keynesiano”, el gobierno nacional entendía que la construcción se convertiría en el motor que impulsaría el crecimiento de la economía Cfr. Del Río, 2014.

⁸⁴ *Página 12*, 17/04/2017

⁸⁵ *El Litoral* 10/11/2013

⁸⁶ Más aún, sostiene Reese: “En el caso de la tierra, efectivamente el Estado ha jugado un rol muy importante a favor de los especuladores, porque salió a poner en marcha un programa de financiamiento sin calcular el impacto sobre el suelo, haciendo que los precios subieran y por lo tanto que los especuladores ganaran más plata que nunca. Así, si antes del Procrear un lote salía \$100.000, en el momento en que se anunció el Procrear valía \$200.000 [...] El Estado al final, en el 2015, prácticamente estuvo a merced de lo que los especuladores querían. De hecho, los sorteos se cortaron porque cada vez que había un sorteo del Procrear, todos los precios de los lotes aumentaban de manera impresionante. En las ciudades, todos los diarios locales, Neuquén, Córdoba, Rosario, estaban dando cuenta, inclusive los medios periodísticos de ciudades pequeñas y medianas, de todos lados, da cuenta de la penuria de la gente por conseguir un lote. Quiere decir que definitivamente la política de suelo del Procrear fue la peor política de todo el programa”.

En suma, como sostienen Cintia Barenboim y Pablo Elinbaum, quienes realizaron un exhaustivo y detallado análisis del impacto del Pro.Cre.Ar en el Área Metropolitana de Rosario⁸⁷, en lo que refiere a “la provisión de un hábitat digno para la población”, el rol del Estado argentino se modificó de manera significativa en la década del '90. Pues el Estado se desligó de la política habitacional; en otras palabras, dejó de ser principal agente de decisión en la política de vivienda y comenzó a ser un “facilitador de las acciones del sector privado”⁸⁸. En tal sentido, podría afirmarse a modo de conclusión, si bien el plan Pro.Cre.Ar. fue concebido desde una clave “neokeynsiana”, y para dar respuesta a una genuina demanda social, su instrumentación no pudo –no supo, o no quiso– evadir la lógica impuesta por el mercado desde tiempos de la hegemonía neoliberal. Lo que redundó en la aceleración de una tendencia preexistente: la de la dispersión y la fragmentación de las ciudades, la del crecimiento de las áreas de expansión urbana. No sólo en Buenos Aires, sino también en otras ciudades medias de la Argentina.

Recapitulación final

Con lo hasta aquí expuesto, se ha pretendido echar luz sobre la consolidación del modelo territorial fragmentado en Argentina, fundamentalmente, en el período extendido entre los años 1976 y 2015. A fin de comprender la génesis y consolidación de dicho modelo, se propuso examinar la relación entre los procesos de expansión urbana y el avance de las políticas neoliberales, cuyo análisis derivó en la identificación de dos momentos centrales: el primero de ellos, entre los años 1976 y 2001, durante la hegemonía del modelo neoliberal; y el segundo momento, tras la crisis del año 2001, durante el período en el que se intentó reconfigurar alguna de las herencias neoliberales a partir de medidas “neokeynsianas”.

Como se dijo, la irrupción del neoliberalismo en la Argentina se produjo en la década de 1970, marcando un punto de inflexión respecto de la etapa de industrialización y desarrollo que se había iniciado en 1930. A partir de este momento, comenzaron a materializarse aquellos principios que postulan las bondades del mercado, fomentan la desregulación de la economía y proponen el apartamiento del Estado del diseño de las políticas públicas, dejando atrás el Estado de Bienestar y la promoción de la industria nacional. Primero, de la mano de la dictadura militar de J. R. Videla, de las políticas neoliberales promovidas por Martínez de Hoz y de los “delirios urbanísticos” de O. Cacciatore –inspirados en *La Ciudad Arterial* de G. Laura– que impulsaron la construcción de un sistema de autopistas urbanas en la ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, bajo el gobierno de C. Menem, en el que la privatización de los bienes y servicios públicos y el “achicamiento” del Estado adquirieron un rol primordial. En este contexto de creciente descrédito de la acción del Estado, el mercado y la especulación inmobiliaria comenzaron a incidir fuertemente en la planificación urbana. Sobre todo, a partir de la consolidación de tres fenómenos: los shoppings center, las vías rápidas de circulación y los barrios cerrados, acompañados de un proceso creciente de expansión de las áreas urbanas.

⁸⁷ Cfr. Barenboim y Elinbaum, 2016

⁸⁸ Cfr. Barenboim y Elinbaum, 2016: 1

Durante el período que siguió a la crisis del año 2001, la tendencia a la neoliberalización del territorio argentino adquirió nuevos estadios en su manifestación espacial, a pesar de la búsqueda por retomar el control de la política económica y dejar de lado las recetas tradicionales propuestas por los defensores de la ortodoxia neoliberal. En este contexto, y a medida que continuaba en ascenso el porcentaje de población urbana y se incrementaban los procesos de expansión de las áreas urbanas, se asistía a una profundización de la dispersión y fragmentación socio-espacial, ya no sólo en el AMBA sino, sobre todo, en el resto de las principales ciudades del país. Proceso urbano en el que la mercantilización del suelo y la creciente especulación inmobiliaria dejaron en evidencia la significativa debilidad del Estado para intervenir en problemas estructurales, tales como el acceso a la vivienda y al suelo.

Esto último nos introduce en el campo de la gobernanza neoliberal, donde las funciones atribuidas a los Estados fordistas-keynesianos fueron sustituidas por la actividad de los mercados. No obstante, esto no supone una desaparición de la actividad del Estado –y, en consecuencia, en una libre concurrencia de los actores individuales como anhelaba el sueño liberal–, sino su reposicionamiento como interventor de las nuevas relaciones sociales mercantilizadas y como facilitador para la articulación de intereses y voluntades. En el campo de la gestión y planificación urbana, la gobernanza neoliberal se materializa a través de la jerarquización de los mercados en el proceso de toma de decisiones e implementaciones, donde la lógica del beneficio económico se ubica por encima de la inclusión social y la integración territorial.

Bibliografía

- ABBA, Artemio. *Metrópolis Argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2010.
- AMIN, Ash. Spatialities of globalization. *Environment and Planning A*, 2002, vol. 34, nº 3, pp. 385-399.
- BAETEN, Guy. Neoliberal Planning. Does it Really Exist? In BAETEN, Guy; TASAN-KOK Tuna (Eds.). *Contradictions of Neoliberal Planning*. London: Springer, 2012, pp. 205-211.
- BARENBOIM, Cintia; ELINBAUM, Pablo. Plan Pro.Cre.Ar como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Área Metropolitana Rosario, Argentina. *Documento de Trabajo WP16CB1SP*. Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- BELINI, Claudio; KOROL, Juan Carlos. *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2020.
- BLANCO, Jorge. De la noción de impacto a la de procesos asociados. Reflexiones a partir de la relación autopistas-urbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *VI Jornadas*

- Nacionales de Sociología*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2004.
- BLANCO, Jorge. Urbanización y movilidad: contradicciones bajo el modelo automóvil-intensivo. *Revista Transporte y Territorio*, 2016, nº 15, pp. 96-113.
- BLANCO, Jorge; SAN CRISTÓBAL, Darío. Reestructuración de la red de autopistas y metropolización en Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 2012, nº 8, pp. 73-88.
- BORJA, Jordi. Ciudades metropolitanas: una herencia en cuestión. In ABBA, Artemio. *Metrópolis Argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2010, pp. 23-27.
- BRAND, Peter. *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI: globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Neoliberalism and the urban condition. *City*, 2005, vol. 9, nº 1, pp. 101-107.
- CIPPEC. - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. [En línea] <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC>>, 2018.
- DE MATTOS, Carlos. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2010, nº 47, pp. 81-104.
- DE MATTOS, Carlos. *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile y RIL editores, 2015.
- DEL RÍO, Juan Pablo. Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Geograficando*, 2014, vol. 10, nº 2, pp. 1-33.
- FERRER, Aldo. *El capitalismo argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- FERRER, Aldo. *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- GIORIA, Blanca. *La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe 1573-2007*. Santa Fe: Ministerio de Innovación y Cultura, Gobierno de Santa Fe, 2009.

- GORELIK, Adrián. Roles de la periferia: Buenos Aires, de ciudad expansiva a ciudad archipiélago. In GORELIK, Adrián. *Correspondencias. Arquitectura, ciudad, cultura*. Buenos Aires: Nobuko, 2011, pp. 265-293.
- GORELIK, Adrián; SILVESTRI, Graciela. Shopping center. In LIERNUR, Jorge Francisco; ALIATA, Fernando (Comp.). *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades, tomo S-Z, 2004*. Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial Argentino, 2004, pp. 52-56.
- HACKWORTH, Jason. *The Neoliberal City. Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. London: Cornell University Press, 2007.
- HARVEY, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal, 2007.
- JANOSCHKA, Michael. El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: el caso Nordelta. In WELCH GUERRA, Max (Ed.). *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes, 2005*. Buenos Aires: Biblos, 2005, pp. 96-131.
- LAURA, Guillermo. *La ciudad arterial. Esquema para el desarrollo futuro del transporte en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Artes Gráficas Cassese-Carrá, 1970.
- LAURA, Guillermo. La Ciudad Arterial. Un nuevo esquema económico e institucional para la solución del transporte urbano. *Revista Carreteras*, 1976, nº 78, pp. 20-24.
- PRESIDENCIA DE LA NACION - MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PUBLICAS Y VIVIENDA. *Argentina Urbana. Plan Estratégico Territorial*. Buenos Aires: Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública, 2018.
- PRESIDENCIA DE LA NACION - MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PUBLICAS Y VIVIENDA. *Consumo del suelo por habitante*. Observatorio Federal Urbano. [En línea] <<https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDynamics/GroundConsumptionPerInhabitant/TechnicalRecord>>, 2019.
- PAZOS, Norberto. *Ingeniería argentina: Obras, ideas y protagonistas*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ingeniería Civil, 2010.
- PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing Space. *Antipode*, 2002, vol. 34, nº 3, pp. 380-404.
- PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *SAIS Review*, 2009, vol. 39, nº 1, pp. 49-66.

- PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015). In ROJAS-VILLAGRA, Luis (Coord.). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción: CLACSO, 2015, pp. 19-42.
- RANDLE, Patricio H. *Buenos Aires: burocracia y urbanismo. Más allá de las autopistas*. Buenos Aires: OIKOS - Asociación para la Promoción de Estudios Territoriales y Ambientales, 1979.
- RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ediciones Emecé, 2010.
- RIBEIRO, Luis César. Las Metrópolis del Pensamiento Urbano Latinoamericano. Reflexiones para una teoría urbana del proceso de metropolización. In RAMÍREZ VELÁZQUEZ, Blanca Rebeca; PRADILLA COBOS, Emilio (Comp.). *Teorías sobre la Ciudad en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2014, pp. 102-140.
- ROMERO, José Luis. *Las ideas políticas en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010 [1956].
- ROY, Ananya. Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, vol. 35, nº 2, pp. 223–236.
- TORRES TOVAR, Carlos Alberto. Procesos urbanos informales. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 2008, nº13, pp. 7-10.
- SZUPIANY, Estefanía. La ciudad fragmentada. Una lectura de sus diversas expresiones para la caracterización del modelo latinoamericano. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 2018, nº 19, pp. 99-116.
- VIDAL-KOPPMANN, Sonia. *Transformaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo XX. La incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia*. Tesis doctoral dirigida por Luis Felipe Cabrales Barajas. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina, 2007.
- WILLIAMS, Fernando. Viedma. In LIERNUR, Jorge Francisco; ALIATA, Fernando (Comp.). *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades, tomo S-Z, 2004*. Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial Argentino, 2004, pp. 153-156.
- ZOIDO, Florencio. et al., *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*. Madrid: Cátedra, 2013.

Fuentes primarias (revistas, boletines y artículos periodísticos)

Cronista, 7/07/2020. El gobierno prepara su “New Deal” y un plan keynesiano para la post-pandemia <https://www.cronista.com/economia-politica/El-Gobierno-prepara-su-New-Deal-y-un-plan-keynesiano-para-la-post-pandemia-20200707-0070.html>

Diario El Litoral, 10/11/2013. Hay pocos terrenos y viviendas para beneficiarios del Procrear. http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/94618-hay-pocos-terrenos-y-viviendas-para-beneficiarios-del-procrear

Mercado, 1/11/2013. De Keynes a Kirchner. <https://mercado.com.ar/revista/2013-octubre-no1148/de-keynes-a-kirchner/>

Página/12, 12/01/2003. Kirchner, el neokeynesiano. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/15225-6101-2003-01-12.html>

Página/12, 13/06/2007. El crecimiento con inclusión social. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-86488-2007-06-13.html>

Página/12, 17/04/2017. La especulación inmobiliaria se fortalece. <https://www.pagina12.com.ar/32291-la-especulacion-inmobiliaria-se-fortalece>

Revista Hábitat Inclusivo, junio de 2017, nº 9. La política del PROCREAR. Entrevista a Eduardo Reese. <http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/la-politica-del-procrear-entrevista-a-eduardo-reese/>

© Copyright: Estefanía Szupiany, 2021

© Copyright Biblio3W, 2021

Ficha bibliográfica: SZUPIANY, Estefanía. Políticas neoliberales y expansión urbana. La consolidación del modelo de ciudad fragmentada en Argentina (1976-2015). Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de agosto de 2021, vol. XXVI, nº 1327 [ISSN: 1138-9796].