

15

## Democracia y ciudad

Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)

Raúl Fernández Wagner



25 años  
25 libros

  
BIBLIOTECA  
NACIONAL

  
Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

# **Democracia y ciudad**

## **Veinticinco años, veinticinco libros**

El ciclo político inaugurado en Argentina a fines de 1983 se abrió bajo el auspicio de generosas promesas de justicia, renovación de la vida pública y ampliación de la ciudadanía, y conoció logros y retrocesos, fortalezas y desmayos, sobresaltos, obstáculos y reveses, en los más diversos planos, a lo largo de todos estos años. Que fueron años de fuertes transformaciones de los esquemas productivos y de la estructura social, de importantes cambios en la vida pública y privada, de desarrollo de nuevas formas de la vida colectiva, de actividad cultural y de consumo y también de expansión, hasta niveles nunca antes conocidos en nuestra historia, de la pobreza y la miseria. Hoy, veinticinco años después, nos ha parecido interesante el ejercicio de tratar de revisar estos resultados a través de la publicación de esta colección de veinticinco libros, escritos por académicos dedicados al estudio de diversos planos de la vida social argentina para un público amplio y no necesariamente experto. La misma tiene la pretensión de contribuir al conocimiento general de estos procesos y a la necesaria discusión colectiva sobre estos problemas. De este modo, dos instituciones públicas argentinas, la Biblioteca Nacional y la Universidad Nacional de General Sarmiento, a través de su Instituto del Desarrollo Humano, cumplen, nos parece, con su deber de contribuir con el fortalecimiento de los resortes cognoscitivos y conceptuales, argumentativos y polémicos, de la democracia conquistada hace un cuarto de siglo, y de la que los infortunios y los problemas de cada día nos revelan los déficits y los desafíos.

Raúl Fernández Wagner

# Democracia y ciudad

Procesos y políticas urbanas en las  
ciudades argentinas (1983-2008)



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Fernández Wagner, Raúl

Democracia y ciudad : procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas : 1983-2008. - 1a ed. - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires : Biblioteca Nacional, 2008.

112 p. ; 20 x 14 cm. - (Colección "25 años, 25 libros" ; 15)

ISBN 978-987-630-040-7

1. Políticas Públicas. 2. Políticas de Urbanismo. I. Título  
CDD 320.6

### **Colección "25 años, 25 libros"**

**Dirección de la Colección:** Horacio González y Eduardo Rinesi

**Coordinación General:** Gabriel Vommaro

**Comité Editorial:** Pablo Bonaldi, Osvaldo Iazzeta, María Pia López, María Cecilia Pereira, Germán Pérez, Aída Quintar, Gustavo Seijo y Daniela Soldano

**Diseño Editorial y Tapas:** Alejandro Truant

**Diagramación:** Alejandro Truant

**Colaboración:** José Ricciardi

**Ilustración de Tapa:** Juan Bobillo

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008

Gutiérrez 1150, Los Polvorines. Tel.: (5411) 4469-7507

[www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

© Biblioteca Nacional, 2008

Agüero 2502 (C1425EID), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tel.: (5411) 4808-6000

[www.bn.gov.ar](http://www.bn.gov.ar) | [bibliotecanacional@bn.gov.ar](mailto:bibliotecanacional@bn.gov.ar)

**ISBN:** 978-987-630-040-7



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)

## Prólogo

Los alcances políticos, sociales y económicos del análisis de los procesos urbanos de una sociedad en un tiempo dado hacen de la cuestión urbana un interesante prisma de observación de los procesos históricos. El territorio es la huella de esos procesos, donde se expresan el conflicto político y social y sus resultados. Pero lo urbano, si bien es un tema que se menciona recurrentemente, está muy lejos de ser una cuestión sentida como central en nuestra sociedad, pues es más bien visto como un tema de especialistas –cuyo lenguaje se presenta la mayoría de las veces algo encriptado–, con la consecuencia de que la ciudad tiende a aparecer más como el escenario donde transcurren los procesos considerados relevantes que como un proceso de construcción social del territorio.

En este trabajo se tratará de estudiar los procesos políticos, sociales y económicos que tuvieron lugar en este último cuarto de siglo en Argentina en su dimensión territorial, es decir, mirando lo ocurrido en las ciudades y las políticas públicas urbanas. Si este intento resulta más o menos acertado, el lector encontrará una perspectiva diferente de los procesos y hechos históricos por todos conocidos, que, se espera, ayude a reflexionar sobre una cuestión pendiente: cómo profundizar, con las herramientas de la democracia, la capacidad de comandar los procesos territoriales, tornándolos más justos e inclusivos y contribuyendo a una distribución más equitativa de la riqueza que la propia urbanización genera.

A pesar de la vastedad de su territorio, Argentina es un país donde la cuestión urbana adquiere una relevancia fundamental. No sólo fue un país tempranamente urbano y que actualmente, con el 90% de su población habitando en centros urbanos, se cuenta entre los más urbanizados del mundo, sino que su ciudad principal –que es hoy una de las 15 más grandes del mundo– tuvo siempre un enorme protagonismo y peso político en la vida cotidiana. De hecho, es una característica de estos 25 años de democracia el uso constante de la ciudad, su espacio público y sus calles, para la expresión política y de las diferentes luchas sociales.

Pero el fenómeno es más general: la humanidad toda ha entrado en los últimos 30 años en una nueva etapa de desarrollo, donde las ciudades adquieren una nueva dimensión, totalmente diferente a lo conocido hasta ahora. Ello, sin duda, tiene una profunda imbricación con ciertas características de la actual fase de expansión de las relaciones capitalistas, que antes identificaban a occidente y hoy se han vuelto globales. En el actual patrón de desarrollo, las regiones y las localidades han cobrado un protagonismo fundamental. La emergencia de los nuevos distritos industriales y las regiones de aprendizajes densos en empresas, instituciones públicas y universidades que se articulan en esta nueva fase posfordista de la “especialización flexible” son esenciales en la nueva economía global. Las ciudades más importantes del mundo se renuevan con grandes proyectos de áreas, conjuntos edilicios y paisajes; las actividades productivas modifican regiones con las redes y nodos integrados a los sistemas globales y se expanden la *rururbanización* y las ciudades-región dando otro significado y expresión a lo urbano, hoy más forjado en la dispersión, fragmentación y multipolarización simultáneas, dando lugar a formas que los especialistas denominan “archipiélagos urbanos” y a una condición que –en términos de culturas urbanas– algunos autores como Oliver Mongin califican como “posturbana”.

El debate sobre “lo urbano” se enriquece y potencia mientras se asiste, en el siglo XXI, al pasaje de ciudades que conformaban metrópolis controlando casi totalmente sus flujos, a ciudades que se imbrican con los flujos y redes, las cuales forman parte de un espacio ilimitado y que no controlan totalmente. La pregunta central, en este debate, es qué lugares están emergiendo. Lo que se percibe es que la ciudad se aleja de aquella idea democrática según la cual era la promesa de integración y solidaridad, para formar una ciudad de “múltiples velocidades”. Es decir, varias ciudades, una dentro de otra. Observando a Los Ángeles, el geógrafo Edward Soja llama *posmetrópolis* a estas nuevas regiones urbanas. En ellas convergen procesos simultáneos de desterritorialización y reterritorialización, es decir, de desmontaje de realidades urbanas preexistentes y de recolonización de la ciudad con otras nuevas. Por una parte

se debilita la idea de lugar, de las comunidades sociales definidas territorialmente, y por otra parte se da la aparición de una nueva espacialidad donde lo urbano es inseparable de lo no urbano, donde los límites entre el interior y el exterior se han difuminado, donde conceptos como ciudad, suburbio, campo y área metropolitana se vuelven difícilmente deslindables.

Asistimos además a una fase donde se acrecienta el consumo del espacio urbano, en un contexto donde se está verificando la concurrencia de dos procesos, que tienen una particular incidencia en la apropiación y uso del espacio urbano. Por una parte, tiene lugar una demanda creciente y fundamental del suelo urbano (con precios de mercado en incesante alza) para las nuevas funciones productivas y comerciales y/o los espacios del ocio, intensivos en capital. Por otra parte, en términos sociales, se genera progresivamente una población “excedente” que pareciera no tener función o lugar en el nuevo paradigma de producción y consumo de la economía global.

Ambos procesos exacerbaban la tendencia a la desintegración de lo urbano, a la modificación de su condición política, donde el espacio común –público– ya no es sólo el principal indicador de lo que es una ciudad. Un proceso en el que a su vez se multiplican “otras” ciudades, dentro de su misma estructura. Otro geógrafo, Mike Davis, en su polémico trabajo *Planet of slums* (que traduciríamos como “Planeta de villa miserias”), demuestra cómo una gran parte de los nuevos pobladores urbanos, desclasados –etnias en desintegración, migrantes internos o externos– no tiene inserción laboral en la economía global y sólo lucha por sobrevivir en trabajos precarios, un sinnúmero de actividades económicas informales y/o ayudas públicas de subsistencia. Los nuevos conflictos en la lucha por la ciudad alcanzan ya tal escala que hay quienes afirman que “la lucha de clases ha cedido su lugar a la lucha por el espacio urbano”.

Argentina no se encuentra ajena a este proceso. Por el contrario, estas tensiones la atraviesan profundamente. En todo caso aún sería muy prematuro afirmar rotundamente que tal o cual tendencia se verifica, pero por cierto, sí se pueden señalar claras manifestaciones de algunos procesos que van en tal dirección.

## Etapas reconocibles en el análisis

En este trabajo analizamos lo ocurrido en estos 25 años en materia de políticas públicas territoriales y de las acciones de los actores en el territorio. Hacemos una división en tres etapas, organizadas según los períodos presidenciales: la etapa del gobierno de Alfonsín (los 80), la etapa del gobierno de Menem (los 90) y la etapa del gobierno de Kirchner (los 00). Deliberadamente salteamos la etapa de la crisis (gobiernos de De la Rúa y Duhalde), pues nos interesamos en los períodos que tienen cierto sesgo particular. Por ejemplo, la etapa que va de 1976 a 1992 marca la agonía y crisis del modelo económico y político de la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, la etapa que va de 1992 a la crisis de 2002 esta signada por la transición privatizadora y socialmente regresiva, y la etapa que se inicia en 2003 es la que parece ser el renacer de una nueva fase de crecimiento económico de tipo nekeynesiano basado en el *boom* agroindustrial y exportador, aunque ello tiene lugar sin retroceso de la pobreza. Se observará que destinamos un gran espacio a la etapa de la dictadura militar (1976-83). Ello se debe a que se produjeron hechos que influyen profundamente sobre la cuestión urbana. La dictadura, en su concepción autoritaria y tecnocrática de la ciudad, legisló (sin Congreso), fomentó la especulación inmobiliaria, otorgó prebendas para los grupos sociales de altos ingresos y promovió prácticas explícitamente contrarias a los derechos (de uso y apropiación de la ciudad) que aún persisten.

Con la recuperación democrática se restablecen los derechos y el debate libre de los procesos y conflictos urbanos por parte de la sociedad. Pero no se producen grandes transformaciones urbanas —excepto la propuesta fallida de fundar una nueva capital federal en la Patagonia norte (Viedma)— como resultado de políticas públicas. Paradójicamente, pese al avance en términos de vida democrática, la imposibilidad de fijar un cambio en lo económico y los crecientes problemas para poder sostener el andamiaje productivo de la etapa sustitutiva provocarán la profundización de la pauperización de los trabajadores y asalariados en general, que había

iniciado la dictadura, proceso que sumirá paulatinamente en crisis a amplios sectores urbanos y ciudades enteras en todo el país.

En la etapa de la presidencia de Menem, el cambio en la matriz económica y el desarme del aparato productivo darán lugar a procesos que operarán en múltiples dimensiones en términos territoriales. Por una parte, la tríada apertura económica –peso sobrevaluado– privatización convertirá a las ciudades y el espacio urbano en plataforma de múltiples negocios para capitales internacionales. Privatización de los servicios públicos, negocios inmobiliarios (en gran medida asociados a la venta de tierras públicas), nuevos equipamientos comerciales y urbanizaciones privadas serán los emergentes más visibles de una transformación territorial que será histórica. Hechos que no se detendrán hasta hoy, también en gran medida por ser parte de un proceso global. En términos de políticas urbanas, el instrumental técnico-administrativo neoliberal instalará la visión del rol competitivo de las ciudades (en el contexto global) basado en su productividad y capacidad de venderse como producto. La planificación estratégica paulatinamente comenzará a utilizarse en algunas ciudades y regiones en crisis y también aquí se comenzará a hablar de “desarrollo local”.

La etapa que comprende desde 1998 hasta 2003, es decir, la de la crisis del fin del gobierno de Menem, el corto gobierno de la Alianza y la transición (y devaluación) pos diciembre de 2001, no será otra cosa que la magnificación de los resultados de las políticas económicas y sociales de los 90, que tuvieron como consecuencia –y también fueron el corolario de– una profunda transformación de la sociedad argentina. Una vez más, los procesos en el territorio reflejarán la brutal regresión en la distribución de la riqueza. Lo cual comprende desde la degradación y crisis de los sistemas urbanos de consumo colectivo hasta las penurias individuales en las condiciones de habitación. Ello se expresó en el aumento de las ocupaciones de tierras y viviendas, el incremento o formación de nuevas villas y hasta el aumento de población habitando en las calles.

Una vez superadas las situaciones sociales más críticas y equilibradas las principales variables económicas (internas y externas), se inicia en 2003 un camino de reconstrucción productiva, que conlle-

va un crecimiento económico sostenido, una paulatina mejora en los índices laborales y una recuperación salarial. En esta fase se resitúa el rol del Estado, cuya gravitación se basa en la obra pública como activador económico y generador de empleo formal. La gran escala de inversión pública –y por arrastre también privada– se verá reflejada en el territorio: las nuevas obras en edificios públicos e infraestructuras y la construcción de nuevos barrios de viviendas sociales, a lo largo del país, será cuantitativamente la mayor en estos 25 años. Se reinstala la importancia de la planificación. Resurge una nueva versión de la planificación del desarrollo y se revisa la planificación regional, o se refuerzan las metodologías de planificación estratégica y desarrollo local. Pero esta etapa se presenta compleja y contradictoria, pues ello tiene lugar en una sociedad mucho más desigual.

### **Dimensiones del análisis**

En forma transversal a esta necesaria periodización, nuestro abordaje intenta mantener la observación en tres dimensiones de análisis. La primera hace foco en la descripción de las características del proceso de urbanización popular en Argentina. Un proceso que tiene lugar en años que estuvieron signados por una profunda transformación social, regresiva en términos de distribución de la riqueza, y por lo tanto de aumento de la desigualdad social, lo cual tendrá un claro reflejo territorial, en particular en la configuración socio-urbana y el incremento de los conflictos derivados de la lucha por el espacio urbano y la gobernabilidad de las ciudades.

La segunda dimensión aborda las políticas públicas desarrolladas –en forma directa o indirecta– en las diferentes ciudades y/o regiones metropolitanas. Ello implica necesariamente una recurrente mención de las políticas no desarrolladas, pues si algo caracteriza a estos 25 años es la extrema debilidad y/o perversidad social del rol del Estado en relación a los procesos territoriales. En un marco de escasa regulación, los instrumentos jurídicos vinculados al proceso de urbanización, que aún se encuentran vigentes en algunas ciudades, fueron elaborados durante la última dictadura.

La tercera dimensión consiste en aproximar la mirada a la problemática social y de la economía urbana. Ello, a su vez, tiene tres planos de análisis: en primer lugar, señalar algunos elementos sobre el rol de las distintas regiones y ciudades en la economía, los cambios en el desarrollo regional a la luz de las transformaciones de la economía internacional, o lo que pasó con la economía argentina en estos años, que afectó lo ocurrido en nuestras ciudades. En segundo lugar, insertar algunas miradas a las cuestiones vinculadas con la economía local y doméstica, es decir, con la economía de cada unidad productiva y en particular de cada hogar que la compone, habida cuenta de que es en este período cuando se asiste a rotundos cambios en el mercado de trabajo (con una enorme disminución del trabajo asalariado formal), que tendrán un evidente correlato espacial. En tercer lugar, agregar –cuando existen datos– elementos de lo acontecido con el mercado del suelo urbano. Ello es necesario porque Argentina es un país con una arraigada cultura patrimonialista, con un basamento jurídico (conservador) que otorga a la propiedad privada (del suelo y los inmuebles) un rango de sagrado, intocable o perpetuo, por encima de todo otro derecho colectivo, y es constante (y creciente en estos años) el modo en que ello contribuye a que nuestras ciudades sean cada vez más caras, injustas, violentas y difíciles de gobernar.

\* \* \*

Quiero agradecer especialmente a Andrea Catenazzi, Luciano Pugliese, Alicia Novick, Claudia Rosenstein y Alberto Farías por sus aportes de información y opiniones. A María Pia López y Gustavo Seijo por sus comentarios. A Eduardo Rinesi por la invitación y a Gabriel Vommaro por los comentarios y la comprensión.



## Configuración territorial de Argentina en el siglo XX

Argentina es un país con una de las tasas de población urbana más altas del mundo. Ello ha sido así desde sus orígenes como nación independiente y se ha acentuado aun más a lo largo del siglo XX. Su proceso de urbanización está influenciado por una configuración territorial que se desarrolla con la organización económica del Virreinato del Río de la Plata, dada por la importancia estratégica que adquiere la ciudad-puerto sobre el Río de la Plata (Buenos Aires) y el eslabonamiento de ciudades en el camino a Potosí (Córdoba, Tucumán y Salta).

Luego, en la etapa de la organización nacional –posterior a las guerras de la independencia y las pujas entre unitarios y federales–, se avanza hacia la estructura que conocemos actualmente, como resultado de la anexión de los territorios de los pueblos originarios de la pampa y fundamentalmente de la Patagonia. Ello ocurre en paralelo a la declinación de la economía del noroeste argentino y el creciente desarrollo del litoral con respecto al interior del país. La apertura a la inmigración –principalmente europea– y el asentamiento de colonos estructuran un sistema territorial basado en la organización de las pequeñas y medianas localidades dentro del sistema ferroviario y en la confluencia en los puertos de Buenos Aires y Rosario. La red ferroviaria argentina, que se inicia con 10 km. en 1857, alcanza 9.254 km. para 1890 y tiene su pico de construcción (sobre todo por empresas inglesas) entre 1890 y 1918, cuando llega a 35.883 km. Entre 1920 y 1930 el principal constructor fue el Estado, que tendió 4.238 km. en las regiones más apartadas del país. Nacionalizados los ferrocarriles en 1946, la red llegó en 1960 a tener 44.180 km., siendo la más extensa de Latinoamérica.

El sistema de flujos radiales y la recepción de inmigración determinan en una nueva fase una creciente importancia y supremacía urbana de Buenos Aires. Ésta crece de 187.000 habitantes en 1869 a 677.600 en 1893, es decir que casi cuadruplica su población en sólo 24 años. En 1914 la ciudad tenía 1.573.000 habitantes, creciendo en

21 años otras dos veces y media. A partir de este período, el sistema de trenes metropolitanos estructura el Gran Buenos Aires (en adelante, GBA) conurbando paulatinamente las localidades de los ejes norte, oeste y sur, que determinan para 1947 que la aglomeración llegue a 4.700.000 habitantes. A partir de allí, “la Capital Federal” (hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires) completará su densidad albergando a casi tres millones de habitantes en la actualidad.

Con la ciudad de Rosario ocurre algo similar. En 1858 la población era de 9.785 habitantes. Entre 1870 y 1880 ingresaron en promedio 3.000 inmigrantes por año, provocando que para 1887 la población de la ciudad llegara a 50.914 personas. El censo de 1900 registraba 112.461 habitantes, el de 1910 alcanzaba las 192.278 personas y el de 1926, 407.000. Es decir que entre 1858 y 1926 la población creció no menos de 20 veces. El caso de Córdoba es algo diferente, pues esta ciudad constituía un gran centro regional desde la etapa virreinal. Para 1895 su población rondaba los 55.000 habitantes, creciendo en forma más pausada que Rosario o Buenos Aires. En los primeros años del siglo se dan movimientos migratorios internos y del extranjero, que provocan que en 1914 el ejido urbano de la ciudad contabilice 134.935 habitantes. El proceso se acelera desde 1927 con el desarrollo industrial de la provincia, que lleva a que en 1947 la ciudad llegue a unos 386.000 habitantes. Para 1954, había en la provincia más de 14.000 establecimientos industriales, con 66.012 personas empleadas, por lo que para 1960 los habitantes de Córdoba eran 589.000. Con el auge del desarrollo industrial, ese número llegó a 803.700 en 1970 y a 992.950 en 1980.

La etapa agroexportadora concentró inversiones y población en la pampa húmeda, lo que generó una diferencia entre ésta y el resto del país, así como economías regionales con núcleos destacados alrededor de la industria azucarera en Tucumán y vitivinícola en Mendoza. Otras zonas quedaron más marginadas por estar asociadas a recursos primarios, como Corrientes con la actividad ganadera, Misiones con las plantaciones forestales y el algodón, algunos oasis productivos cuyanos, otros oasis pobres de economía de subsistencia en el interior y la región patagónica, de base ganadera y minera, con algunos núcleos de desarrollo promocionado.

La etapa de la industrialización sustitutiva centró el foco de su desarrollo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Los principales enclaves estaban en el sur, en Avellaneda, Lanús y distritos vecinos, y en el noroeste, en San Martín y Tres de Febrero, para en los últimos años concentrarse en la zona norte, en los distritos aledaños a la autopista Panamericana. Este eje norte de la RMBA se extiende con una secuencia de enclaves industriales –desde Zárate y Campana, San Nicolás y Villa Constitución– que llega hasta Rosario. Las características ambientales determinan que la conformación del territorio tenga su eje en el frente fluvial de la pampa húmeda (principalmente agroindustrial) y el sistema de puertos y el corredor fluvial al Paraguay, en correspondencia con el peso que adquieren las economías de las grandes ciudades, concentrando esta región no menos del 60% de la generación del Producto Bruto del país. No puede dejar de mencionarse que el sistema urbano tiene un hito destacado en el gran tamaño de la ciudad-puerto y capital, Buenos Aires –la “cabeza de Goliat”, como la llamó Ezequiel Martínez Estrada–, que no sólo domina la organización territorial del país sino que se constituye prácticamente en sinónimo del país mismo, a partir de su gran influencia política, económica y cultural.

El gran número de habitantes urbanos de Argentina fue forjado principalmente en la organización territorial del modelo agroexportador, lo que está asociado a una temprana tecnificación del campo, complementario con la escasa existencia de campesinado en la mayor parte de su territorio. En la etapa de industrialización desarrollada entre 1940 y 1970 se atrae a la población del interior (de tierras de baja productividad y pequeños poblados) hacia los grandes centros –sedes de la mayor parte de la industria– como Córdoba, Rosario y Buenos Aires. La población urbana en Argentina en el censo nacional de 2001 alcanzó casi el 90% (32.431.950 habitantes) en relación a la población total (36.260.230 habitantes). Ello no es nuevo, pues Argentina tuvo uno de los procesos de urbanización más tempranos de América Latina. En el censo de 1895, cuando el país tenía 4.044.911 de habitantes, el 37,4% eran urbanos. Casi veinte años después, en 1914, el país prácticamente duplica la población (7.903.662 de habitantes): el 30,3% era extranjera (en el

punto más alto de la inmigración europea) y la población urbana el 52,7% (más de 4 millones). Treinta años más tarde (en 1947) otra vez la población se duplica, llegando a 15.893.811 habitantes, de los cuales el 62,2% son urbanos, mientras que el componente extranjero baja al 15,3%. Treinta años más tarde (en 1980), de los casi 28 millones de habitantes (27.949.480) la población urbana es el 83%, y la extranjera sólo el 6,3%, ahora mayoritariamente de los países limítrofes.

En cuanto a la distribución de la población en el territorio, los datos censales demuestran que en 2001 es muy similar a la observada en 1991. En el último período intercensal se verifica una tendencia hacia un mayor crecimiento de las localidades intermedias (particularmente aquellas que tienen entre 50.000 y 500.000 habitantes), como lo muestra el hecho de que en 1991 los seis aglomerados más grandes –GBA, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán y Gran La Plata– concentraban casi la mitad de la población (48,1%) del país, pero en 2001 el porcentaje era algo menor (46,5%).

## **Autoritarismo y ciudad. Procesos urbanos y políticas públicas antes de la recuperación democrática**

### **Políticas y procesos de urbanización en la dictadura**

La sangrienta dictadura del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” llevó adelante políticas que continuaron las tendencias esbozadas en la organización territorial de la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones, pero anticipando la promoción de actuaciones facilitadoras del “libre mercado” que se verán posteriormente en los años 90 en las ciudades argentinas, particularmente en la RMBA. En términos demográficos, en el período 1976-1983 continuará la primacía urbana de esta región, pero la dictadura sostendrá la tendencia a aumentar la población de la Patagonia y algunas otras provincias del interior.

Los gobiernos militares anteriores, de 1955 a 1973 –incluidas las presidencias de Frondizi e Illia–, habían otorgado un rol influyente en la configuración territorial a la planificación del desarrollo autónomo en materia de energía. Considerada ésta un factor clave en la concepción desarrollista, se había organizado una planificación estatal de obras en los organismos públicos, trascendiendo a los diferentes gobiernos. En tal sentido, en este período se continúa e intensifica el desarrollo de los grandes proyectos energéticos (muy especialmente la construcción de represas), lo que permite dar forma al Sistema Interconectado Nacional, que particularmente abastecerá a la RMBA y las grandes ciudades. Hasta fines de los 70, la energía eléctrica producida era mayoritariamente de origen térmico. Con estas obras aumentó la participación de la hidroelectricidad, al sumarse el complejo El Chocón-Cerros Colorados y la represa binacional de Salto Grande, y ponerse en marcha la construcción de otra gran obra binacional: Yacyretá. También se incrementó el desarrollo de la energía atómica con la construcción de grandes centrales: Atucha I, que opera desde 1974, y Embalse, que lo hace desde 1983. Paralelamente se fortalecieron la industria del acero y

la nueva producción de aluminio primario en la Patagonia, con la empresa pública Aluminio Argentino S.A. (Aluar), inaugurada en 1971 durante el gobierno militar de Alejandro Lanusse. Cabe agregar a este inventario las grandes obras realizadas para el Mundial de Fútbol de 1978: construcción de estadios nuevos en Mendoza, Mar del Plata y Córdoba y remodelaciones en Buenos Aires y Rosario. En Buenos Aires se desarrollaron: la faraónica obra de las autopistas, el cinturón ecológico, el completamiento de la Avenida 9 de Julio, la reserva ecológica, grandes parques, y grandes conjuntos habitacionales de vivienda social en Soldati y Lugano, y en Ciudadela y La Matanza, en el Gran Buenos Aires.

El rol dominante del Estado se ejerció mediante un conjunto de organismos de ejecución de políticas públicas (muchos de ellos gestados en la etapa de Perón) que continuaron sin interrupciones en la sucesión de gobiernos civiles y militares, lo que dio una gran continuidad a las políticas territoriales. En esta fase del desarrollo industrial en Argentina, la planificación territorial estaba influida por los modelos de desarrollo regional basados en la teoría de los “polos de desarrollo”. Esta teoría postulaba que el “efecto derrame” del desarrollo se basaba en tres tipos de difusión del crecimiento: 1) desde los centros metropolitanos hacia ciudades satélite más pequeñas; 2) desde las ciudades hacia sus regiones, desarrollando así otros centros urbanos de la región, y 3) desde el centro de las ciudades hacia sus periferias. La “teoría de los polos de crecimiento o de desarrollo” de Perroux y Boudeville, que definía los polos como un conjunto industrial imbricado en torno a una industria central a través de una serie de eslabonamientos insumo-producto, sirvió entonces para fundamentar acciones de política regional encaminadas a la concentración geográfica de la actividad económica como factor de desarrollo.

La matriz fordista y tecnocrática de este paradigma de planificación territorial, con eje en la separación de funciones y jerarquías en el espacio, fue predominante en la primera mitad del siglo XX en Europa y EEUU, donde esta planificación se ejecutaba en oficinas públicas que otorgaban racionalidad (y previsibilidad) a los procesos económicos y sociales en el territorio. También tuvieron su influen-

cia los debates técnicos y académicos sobre la reconstrucción de posguerra, sobre las nuevas ciudades en los cinturones periurbanos de Francia e Inglaterra y sobre la creación de ciudades en los países “en desarrollo”, como Chandigarh en la India y Brasilia en Brasil.

En 1961 se creó el CONADE, Consejo Nacional de Desarrollo, dependiente de la Secretaría de Planeamiento y Acción de la Presidencia de la Nación, con la función principal de “definir los objetivos a largo plazo del proceso de desarrollo”, a fin de coordinar la acción de gobierno en relación con la programación de inversiones, la evaluación de políticas económicas, los estudios de investigación socioeconómica y la elaboración de proyectos de cooperación internacional. Años más tarde –durante la dictadura de Onganía– se creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, que organizaba los organismos regionales y sectoriales de desarrollo. Este sistema se implementó con la creación de las “regiones de planeamiento”, con sus oficinas respectivas, dividiendo el territorio nacional en 8 áreas de acción regional. La misión de “reorganizar la nación” se llevaría a cabo mediante una combinación de autoritarismo político, liberalismo económico y exclusión social, donde el tradicional impulso basado en “orden y progreso” orientaría lo que ocurriría con las ciudades. En esto era útil una concepción de la planificación urbana en la que primaba la voz de los expertos, que conllevaba una práctica autoritaria y estaba llena de alusiones funcionalistas y organicistas. Esta práctica –que había sido tempranamente criticada por algunos académicos y estaba ya en desuso en Europa– se encontraba aún profundamente enraizada en los paradigmas de formación profesional (de arquitectos e ingenieros) en los años 70, y en Argentina resultó altamente funcional a la concepción y actuación en el territorio de los gobiernos militares. Además, los debates sobre su agotamiento y sobre los paradigmas de reemplazo se encontraban formalmente impedidos por las intervenciones o tutelas de fuerzas de seguridad en las universidades, una gran cantidad de los mejores especialistas en el exilio y/o el congelamiento intelectual imperante en esos años. Un ejemplo de ello fue la creación de la nueva ciudad de Federación (en la provincia de Entre Ríos), donde la construcción de la represa de

Salto Grande –un emprendimiento llevado a cabo en los 70 (inaugurado en 1979) mediante un acuerdo binacional entre Argentina y Uruguay– significó la inundación de 73.800 hectáreas en las zonas inmediatas de la cuenca del Río Uruguay.

### **Las políticas de la dictadura en la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Las acciones llevadas a cabo en la RMBA –tanto desde la Municipalidad de la ciudad como desde la provincia de Buenos Aires– tuvieron una gran influencia en los años posteriores. El intendente de la dictadura, brigadier Osvaldo Cacciatore, sancionó en 1977 un nuevo Código de Planeamiento Urbano, que duplica la cantidad de autopistas propuestas por plan anterior de 1962. Se propone –junto al gobierno nacional– la realización del Plan de Autopistas Urbanas con régimen de peaje. Entre 1977 y 1978 se hicieron las licitaciones internacionales para la construcción de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno, que se inauguraron en 1980. El concesionario –Autopistas Urbanas Sociedad Anónima (AUSA)– construyó, mantuvo y explotó las autopistas hasta 1985, cuando la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires compró el paquete accionario de AUSA. Además de demostrar una preocupación obsesiva por la circulación y la búsqueda de soluciones orientadas al automóvil particular, las autopistas se convirtieron en símbolo de las políticas urbanas de la dictadura e implicaron un enorme volumen de expropiaciones y demoliciones masivas en el trazado céntrico de Buenos Aires (como en el caso de la Avenida San Juan). Otra autopista como la proyectada AU3, que partía de la intersección de la Avenida Gral. Paz y Acceso Norte y se extendía en forma transversal por toda la zona media de la ciudad hasta el barrio de Pompeya, cruzando el Riachuelo por el actual Puente Uriburu, nunca se construyó. Aunque las tierras y viviendas fueron expropiadas.

A principios de la década del 70, también había presiones para “ganar” tierras al río frente al antiguo Balneario Costanera Sur –que

había entrado en decadencia desde los años 50– con el objetivo de “producir” nuevo suelo a ser urbanizado y en lo posible convertirlo en un ensanche del área central de la ciudad. El proyecto inicial, de construcción de un “Centro Administrativo de la Ciudad”, finalmente no se llevó a cabo. No obstante, el relleno comenzó en 1978, con la tecnología de construcción de terraplenes perimetrales (similares a los *polders* holandeses). Para ello se usaron escombros de las demoliciones realizadas para las autopistas. El agua que quedó encerrada fue desagotada parcialmente a medida que el área fue rellenándose con sedimento extraído en el dragado del Río de La Plata. Los trabajos de relleno y descarga de escombros continuaron en forma discontinua hasta 1984, cuando se suspendieron definitivamente. Este gran relleno de 350 hectáreas –el espacio verde más grande de la ciudad de Buenos Aires– es lo que hoy se denomina “Reserva Ecológica Costanera Sur”, que mediante una ordenanza municipal de 1986 fue declarado Parque Natural y Reserva Ecológica para el desarrollo de bosques, lagos y especies animales autóctonas.

Otra de las grandes obras de este período fue la organización territorial del cinturón ecológico del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Guillermo Laura, secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires, pergeñó “un cinturón ecológico” para el AMBA como un amplio sector que rodearía la Capital con espacios verdes y recreativos. Este cinturón verde se construiría sobre los residuos urbanos enterrados. En enero de 1977, los gobiernos militares de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires acuerdan crear la empresa biestatal “Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad de Estado” (CEAMSE) como una “empresa de derecho privado”. Como se puede ver en su marco normativo, la impronta de autoritarismo y apropiación privada de los recursos del Estado que caracterizó a la dictadura y a su orientación neoliberal se verifica también en el modo en que la empresa terceriza sus servicios. Los emprendimientos promovidos por el CEAMSE encubrían también operaciones inmobiliarias con los terrenos recuperados y con rellenos que avanzarían la línea de ribera en el Río de la Plata. El CEAMSE se apoyó en un complejo marco normativo (la Ley 9.111 de la provincia de Buenos

Aires, de 1978) que establecía para 21 municipios del conurbano la obligación de usar “exclusivamente” el sistema de relleno sanitario para la disposición final de los residuos, y de hacerlo “únicamente” a través del CEAMSE. Este organismo desarrollaría sus acciones en zonas intermedias del AMBA, particularmente las vinculadas a las cuencas de los ríos Reconquista y Matanza y las tierras costeras de la zona sur, lo que comprende rellenos en los partidos de San Martín, La Matanza, Avellaneda y Quilmes. Cabe agregar que aún hoy el organismo sigue activo y su acción es ampliamente cuestionada, dado que la tecnología de relleno sanitario es por demás obsoleta y produce serios perjuicios para la salud pública, como lo demuestra la sucesión de denuncias, fallos y propuestas alternativas.

### **Otras grandes obras en Buenos Aires**

El inventario de grandes obras en Buenos Aires comienza con las del Cinturón Ecológico, el completamiento de la Avenida 9 de Julio y la construcción de estacionamientos subterráneos; continúa con los proyectos de las autopistas urbanas, el parque de diversiones “Interama” y las obras del Mundial 1978 y la construcción del edificio para Argentina Televisora Color (ATC) ese mismo año. Como consecuencia de la apertura indiscriminada de importaciones, en 1979 se construye un muelle para contenedores en Puerto Nuevo; también se realizan otras obras en el Cinturón Ecológico y se construye el Camino del Buen Ayre. En 1981 se realiza el reciclaje del ex convento y asilo que dará lugar al Centro Cultural Recoleta. Tras este listado subyace también que el modo de ejecutar las intervenciones territoriales no obedece a un “plan” integral, maestro y/o estratégico, sino a una suma de planes sectoriales. El carácter autoritario y tecnocrático de estas intervenciones se expresará también mediante la escasa consideración por el tejido urbano preexistente, por el patrimonio urbano y arquitectónico y por las opiniones y necesidades de la población particularmente afectada. Pero por detrás de la visibilidad de las políticas urbanas centradas en las grandes obras, en este período tendrá lugar también otro conjunto de políticas públicas y acciones de tipo

estructural. Nos referimos específicamente al modo en que el Estado operará sobre las relaciones de apropiación y uso del suelo urbano, es decir sobre la relación entre población, parque habitacional construido y terrenos posibles de ser habitados.

### **La política de alquileres urbanos y su efecto en las condiciones socio-urbanas**

Lo ocurrido durante la dictadura con la cuestión de la vivienda, el suelo urbano y el acceso a la ciudad reflejará como pocas cosas el cambio profundo que se inicia entonces en la historia de la sociedad argentina. Uno de los temas sociales más importantes en las grandes ciudades era la problemática de los alquileres, que a partir de 1921 había demandado la acción del Estado, abarcando desde el congelamiento de los precios, hasta penas impositivas sobre la propiedad vacante. Las presiones de los propietarios acerca de la necesidad de salir de los “alquileres congelados” y pasar a un sistema de “alquileres libres” ya tenían lugar antes del 76. Tal era así que uno de los primeros comunicados de la Junta Militar —el N° 13— incluía la cuestión en la agenda oficial. Los propietarios especulaban a la espera de la liberación del sistema, y al momento del golpe prácticamente no existían alquileres en oferta. Era normal que el valor de alquiler de un departamento equivaliera a la mitad y hasta los dos tercios de un salario medio. Situación muy crítica para las clases medias urbanas, pues el precio de escasez era influido además por la demanda de alquileres que provocaba el proceso migratorio de esos años hacia las grandes ciudades.

Cuando a partir de junio de 1976 se sancionó la nueva ley (N° 21.342) que terminaba con la intervención estatal en el mercado de alquileres, la oferta se multiplicó casi por siete en apenas un año. La ley, cuyos fundamentos proponían “devolver rentabilidad a la inversión inmobiliaria y un aliento para la industria de la construcción”, provocó un aumento de los alquileres de 3 a 6 veces, que una gran proporción de las familias inquilinas que la anterior ley amparaba —y muchas de las cuales habitaban en el parque de

viviendas más antiguas de la ciudad— no pudo afrontar. El drama social desencadenado por el “sinceramiento” del mercado de alquileres hizo que las autoridades militares relativizaran las cifras de los afectados y pidieran confianza en que las reglas del libre mercado diluirían y repararían por sí mismas cualquier dificultad de acceso a los alquileres. A mediados de 1978 se vaticinó que no habría más de medio centenar de desalojos en toda la Capital Federal, lo que resultó falso, ya que, por ejemplo, en uno solo de los cincuenta juzgados de la Capital, en 1979, se iniciaron 430 juicios de desalojo, se dictaron 250 sentencias y 60 de ellas ordenaron el desalojo con uso de la fuerza pública. Asimismo, los diarios del 78 informaban que el costo de la construcción había aumentado en un 45% (contra un 25% de las previsiones oficiales) y en un 30% los nuevos alquileres. Tal fue el impacto de esta Ley de Locaciones Urbanas que entre 1978 y 1979 se anunció que el Banco Hipotecario Nacional (en adelante, BHN) pondría en marcha una operatoria especial de crédito para la vivienda (la N° 501) para los afectados por los desalojos. Finalmente ésta resultó inaccesible para la mayor parte de los desalojados.

Las organizaciones de inquilinos —quienes en 1978 manifestarán en la Plaza de Mayo (junto a las madres y abuelas de los desaparecidos) pidiendo la suspensión de los desalojos— llamaron a esta ley “la ley desalojista”, mientras los camiones de mudanza y los operativos de desalojo se convertían en parte del paisaje y de la vida cotidiana de los sectores más vulnerables de las clases medias bajas y trabajadoras. Algo similar ocurriró con los habitantes de las villas de la Capital Federal: quizá la acción más recordada en esta materia, por su espectacularidad y dramatismo, será la política sobre las villas llevada a cabo desde 1976.

### **La expulsión de los pobres llevada a cabo por la política de erradicación de villas**

Las villas de Buenos Aires tuvieron origen en la crisis de 1930. Para 1956 el Estado reconocía que en la ciudad existían 21 villas en las que vivían 33.920 personas, y en todo el AMBA se estimaba

que llegaban a 78.430 habitantes. El fenómeno estaba “problematizado” y todos los gobiernos tenían la preocupación de cuantificar la población villera. Como ocurría en el resto de América Latina, éstas eran vistas como “un cáncer urbano” cuya única solución era la erradicación: “extirparlo”. Desde principios de los 60 ya se habían llevado a cabo en Buenos Aires programas “erradicadores” y los pobladores habían organizado su lucha conformando la Federación de Villas de Emergencia. Luego, en 1972 apareció el Frente Villero de Liberación Nacional que hasta la llegada del peronismo al gobierno pasó a ser la organización representativa de ese sector social.

Cuando se instaló la dictadura de 1976, la población de las villas de la Capital era de 224.885 habitantes, crecimiento engrosado por la crisis económica de 1975 (el “Rodrigazo”). En agosto de 1976, una primera comunicación oficial sobre el tema anunciaba “el congelamiento de las villas de emergencia existentes en la ciudad”, por lo que no se permitiría la construcción de nuevas viviendas en las villas o la ampliación de las existentes. Se advertía a quienes no respetasen la prohibición que se demolería toda nueva construcción y se adoptarían medidas legales contra “quienes lesionen los legítimos derechos de dominio que ejerce la Municipalidad sobre sus predios”. En el final del comunicado, divulgado por los diarios, se decía: “La Municipalidad, responsable de la urbanización y el ornato de la ciudad, no puede ni debe tolerar la proliferación de construcciones de emergencia, que por estar reñidas con elementales necesidades materiales y espirituales de la vida humana, son contrarias a la salud de la población”.

En julio de 1977, el intendente Cacciatore sancionó la ordenanza 33.652, que disponía que la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) fuera el organismo ejecutor de un plan integral de erradicación. Con un alto nivel de violencia y ejecutividad, se hizo un detallado censo de los habitantes y mediante relevamientos aerofotográficos se delimitaron las viviendas, así como, con sistemas de notación castrense, se realizó la “Marcación de casillas” (pintando en el frente de cada vivienda un número) y con esa numeración correlativa se determinó el territorio a erradicar. Luego se entregaron Certificados de Asentamiento Precario (CAP) donde constaban los datos de filiación de los vecinos obtenidos en el censo.

Este plan fue realmente “efectivo”. En cifras, la población de las villas de la Capital Federal, que en 1976 llegaba a 224.885 habitantes, pasó tras los desalojos más violentos a 165.312 a fines de 1977, y en 1978 (antes del Mundial de Fútbol) a 115.236. Para 1979 ya se había reducido a un cuarto (51.845 “villeros”), para llegar en 1980 a 40.533, y finalmente, en 1981, a sólo 16.008 habitantes. De 13 villas que había en la Capital en 1976, tres fueron totalmente arrasadas y las demás reducidas a unos pocos ocupantes.

Lo más notorio de estos procedimientos, en los que los habitantes de las villas fueron literalmente cargados en camiones y arrojados “extramuros” (es decir, más allá de la General Paz), es su naturaleza estigmatizante y socialmente excluyente. Quedará grabada en la historia la tristemente célebre frase del brigadier Cacciatore: “Cualquiera no puede vivir en ella. Hay que hacer un esfuerzo efectivo para mejorar el hábitat y las condiciones de salubridad e higiene. Concretamente: vivir en Buenos Aires”. La concepción del gobierno militar del “orden social” que aspiraba a instituir, y del lugar que en el mismo se asignaba a los sectores populares, es concurrente con el papel estratégico que tenía la ocupación del espacio geográfico y con la distribución poblacional juzgada más conveniente a los fines de la “seguridad nacional”. Sin duda, la concepción militar del “embellecimiento urbano” era también funcional al objetivo de alcanzar una buena valorización de tierras en sitios estratégicos que, por su centralidad y valor simbólico, constituían “áreas de oportunidad” para los desarrolladores inmobiliarios.

Los expulsados del centro de la RMBA engrosaron la población de algunos conjuntos habitacionales construidos en esos años. Éste es el caso de lo ocurrido con los erradicados en los operativos previos al Mundial en las zonas “más sensibles” de la Capital —las que menos toleraban la presencia de villeros—, es decir, en la zona norte y las cercanas a la cancha de River. Muchos desalojados de la villa del Bajo Belgrano, y el conglomerado de villas de Retiro y de Colegiales fueron a parar al complejo habitacional Ejército de los Andes, luego conocido como “Fuerte Apache”, construido en 1973. El complejo podía albergar 22.000 habitantes, pero se especula que llegó a tener 100.000, lo que marca un importante quiebre histórico

cuyas consecuencias serán determinantes del más importante de los procesos urbanos de los años siguientes: estos “desplazados” fueron protagonistas de las primeras grandes ocupaciones de tierras organizadas en la segunda corona de la RMBA.

### **Los primeros asentamientos informales en el Conurbano**

La embestida erradicadora de Cacciatore encontró una resistencia que se expresó en varias acciones: por una parte, en algunos recursos de amparo promovidos por líderes de los pobladores que contaron con el apoyo de los “curas villeros” y del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), en especial de su titular, Emilio Mignone. Esto permitió, por ejemplo, proteger a 44 de las 600 familias de la Villa 31, que pudieron permanecer en el lugar. Un hito en la resistencia —y a la vez documento testimonial— fue la difusión inesperada (y no aprobada inicialmente por la jerarquía eclesiástica de entonces, que aconsejó “prudencia y sigilo”), por parte de siete “curas villeros” (integrantes de la “Pastoral villera”), de un informe titulado “La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia del ámbito de la Capital Federal”. En el mismo, dado a conocer en octubre de 1980, se denunciaban las pésimas condiciones en que vivían en las nuevas villas del GBA los “erradicados” de la Capital Federal. En la síntesis final, el documento expresa:

Por lo tanto, todas estas familias expulsadas de las villas de la Capital Federal han sido trasladadas, *con su ilegalidad y su miseria*, a los municipios del GBA. Con el agravante de que la infraestructura, los servicios y los recursos de estos municipios para asimilar estos nuevos contingentes de población son muy inferiores a los de la Ciudad de Buenos Aires, la que, por otra parte, recibe la casi totalidad del aporte laboral de todos ellos.

El testimonio inicial del informe de los siete curas villeros se completó con información del censo de 1980 sobre el crecimiento experimentado en los diferentes partidos del Conurbano de pobla-

ción de familias hacinadas en viviendas precarias. La Matanza captó la mayor proporción de erradicados (21%), seguida por Lomas de Zamora (9,6%), Merlo (8%), Moreno, Quilmes, General Sarmiento y Florencio Varela. Otros trabajos y constataciones dan cuenta de que posteriormente, desde 1981, comenzó a producirse en estos partidos un nuevo fenómeno social: la formación de los “asentamientos”. Estudios y análisis como el de Izaguirre y Aristizabal y el de Denis Merklen agregan una importante mirada sobre las estrategias y los procesos de organización de los asentamientos de Quilmes y La Matanza. Otro estudio con intenciones de cuantificar el fenómeno es el realizado por Gazzoli, Pastrana y Agostini de 1989 en base a información municipal, que registra 109 asentamientos en el conurbano, con una población estimada en 173.000 habitantes.

La formación de los asentamientos no sólo fue el resultado de la erradicación de villas en Capital Federal, sino que también se relaciona con una estrategia más integral, sustentada por otras acciones de la dictadura, mutuamente complementarias, que van desde el programa de construcción de autopistas y de estacionamientos, que demolió parque habitacional central y favoreció la apropiación de renta en terrenos céntricos, hasta la nueva ley de locaciones urbanas, que dispuso el descongelamiento de los alquileres y provocó que muchos de los inquilinos fueran expulsados del centro de la ciudad.

### **Otras medidas del gobierno militar que afectaron el desarrollo urbano y el derecho a la vivienda**

Lo sucedido en Capital Federal se complementó en gran medida —aunque más rezagadamente en sus efectos en el tiempo— con las consecuencias del Decreto-Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 8.912, de ordenamiento territorial, que significó el fin de los llamados “loteos populares” que producían desarrolladores de mediana y pequeña escala, sin gran inversión de capital, generando nuevos barrios a partir de la subdivisión de tierras sin infraestructuras. Estos loteos habían provocado desde 1950 la gran expansión de la primera y segunda corona del GBA. Estudios realizados en 1988 por la Secretaría de

Vivienda de la Nación demostraban que el 45,5% de las viviendas en los 24 partidos del AMBA (primera y segunda corona) eran auto-construidas y estaban localizadas en lotes propios. La ley puso fin a la oferta de suelo urbano a las clases trabajadoras y los más pobres a los valores accesibles que se habían conocido durante la etapa sustitutiva. Posteriormente, durante la década del 80, la oferta se agotará y los valores inmobiliarios subirán. El destino estratégico de buena parte de la tierra urbanizable vacante serán los *countries* y barrios cerrados, pero ya dirigidos a sectores de ingresos medios-altos.

El gobernador de la Provincia de Buenos Aires, general Ibérico Saint Jean, en nombre de la concepción autoritaria del control de los procesos territoriales, otorgó un gran espacio a la planificación territorial. Creó la Secretaría de Planificación del Desarrollo (SEPLADE) para promover el desarrollo económico y territorial. En este marco, la Ley N° 8.912 de 1977 –aún hoy vigente– constituyó el instrumento rector del ordenamiento del territorio de la provincia de Buenos Aires, particularmente centrado en la regulación del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Esta ley fue el más acabado instrumento legal de su tipo implementado en el país con principios y disposiciones de ordenamiento territorial y usos del suelo. La ley muestra una clara preocupación por intentar disminuir los “efectos indeseables del mercado” sobre la ciudad “legal” y simultáneamente una sensible despreocupación por garantizar la equidad al acceso del espacio urbano.

Durante el Proceso tuvo lugar una transformación histórica en relación al acceso a la vivienda por la vía del mercado formal, pues, por una parte, desapareció el crédito (se encareció), y por otra parte, y asociado a ello, se detuvo la construcción de viviendas para el sector medio, al tiempo que también hubo una crisis con la pérdida de viviendas por parte de los deudores inmobiliarios. Es decir que comenzó una reducción, muy extendida en el tiempo y con profundas consecuencias sociales, de la participación de los sectores medios en el mercado formal del suelo urbano y la vivienda.

Respecto a la RMBA, existían otras iniciativas, derivadas de la creación, entre 1973 y 1976, de una oficina responsable del desarrollo de un Plan para el área metropolitana, denominado Sistema

Metropolitano Bonaerense (SIMEB), que tras el golpe de Estado de marzo de 1976 impuso los criterios de la doctrina de la *seguridad nacional* incorporando sus principios represivos de control territorial. El plan del SIMEB consideraba a la RMBA como un eje fluvial industrial que conformaba un sistema, que incluía el Gran La Plata y se extendía hasta Brandsen al sur, Baradero y San Pedro al norte, Luján al Oeste, y Rosario.

Lo que tuvo gran importancia en los procesos sociales urbanos fue la política económica del ministro de Economía de la dictadura, J. A. Martínez de Hoz, quien en junio del 77 realizó la reforma financiera, que “liberó” la tasa de interés, dejando al mercado su fijación. Esta disposición inauguró la denominada época de la “*plata dulce*”, caracterizada por la agresiva expansión del sector financiero centrado en la política cambiaria (sobreevaluación del peso y dolarización extendida del circulante interno) y el establecimiento de altas tasas de interés (con aumento de depósitos a plazos fijos), lo cual generó una captura del ahorro interno por parte del sector financiero que se expandió creando más compañías financieras y bancos. Esta “liberación” fulminó la producción, pues nada rendía tanto como colocar la plata a interés. Así desapareció la inversión de pequeños y medianos ahorristas en construcción de viviendas para sectores medios, que desde los 50 había permitido edificar al menos 60.000 viviendas por año y sostener un nivel de actividad del sector construcciones muy alto.

Otra disposición complementaria, e igualmente destructiva, fue la Circular 1.050 del Banco Central, que establecía la aplicación de una cláusula de reajuste (indexación) del capital adeudado. Una tasa activa extremadamente positiva permitía una corrección temporal de la base del crédito atado a la fluctuación del mercado, autorizando a las entidades bancarias a otorgar créditos a particulares sin fijar de antemano los intereses. La Circular 1.050 llevó a que miles de ahorristas terminaran pagando tasas usurarias o que debieran entregar sus empresas, campos o viviendas al banco. Los intereses, fijados por el mercado, tuvieron tasas que llegaron a más del 100 por ciento al año, lo que tornaba impagables los préstamos. La junta militar de 1981 realizó una nueva devaluación del peso, lo que produjo que

el salario real cayera y que se indexaran los créditos hipotecarios hasta más de un 11 por ciento. Los préstamos hipotecarios sufrieron sucesivos reajustes de plazos y aumentos de la tasa de interés, con usurarias actualizaciones mensuales de acuerdo a la inflación; esto trajo como consecuencia que el peso de las cuotas aumentó del 20% hasta el 60% de los salarios de los hogares trabajadores.

### **La creación del Fondo Nacional para la Vivienda**

La crisis en el mercado de la vivienda tenía como contraparte de política, desde los inicios del Proceso, al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), creado con el objetivo de involucrar al sector privado de la industria de la construcción para mantener un ritmo sostenido de edificación de viviendas. El FONAVI había sido instituido durante gobierno del general Lanusse en 1972, como un fondo que se integraba con recursos provenientes de aportes de las remuneraciones de los trabajadores. En la instrumentación del fondo mediante una nueva ley (la 21.581, de 1977) se fijó en el 5% el porcentaje de aporte de los salarios, más una contribución adicional del 20% de los aportes de los trabajadores autónomos. Los destinatarios de las viviendas serían “...aquellos cuya capacidad de pago no alcance a cubrir el costo de una vivienda económica ni siquiera en 30 años...”, es decir, los sectores a los cuales no llegaba el crédito del BHN. La ley que reglamentaba el régimen de financiamiento del Fondo disponía, a su vez, como organismo de aplicación a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUV) y la creación de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), autárquicos para su ejecución, en cada jurisdicción. El sistema FONAVI funcionaba centralizado en la SEDUV en su planificación (licitaciones y proyectos), asignación de las prioridades y normativa de las operatorias, quedando la función de supervisión de las obras y adjudicación a los IPV. Con fondos FONAVI se construyeron unas 5.500 viviendas en 1976, cifra que se duplicó en 1977 y llega a casi 17.000 en 1978 y 1979. Luego vuelve a duplicarse en 1980, alcanzando unas 32.000 viviendas terminadas anuales. En el resto de la década de

1980 se promediarán unas 30.000 viviendas por año, con picos en 1982 y 1983, cuando la cifra aumenta a 35.023 y 40.743 unidades respectivamente. Se construyen grandes volúmenes por empresa (en conjuntos habitacionales de más de 500 viviendas). Los llamados a licitación centralizados (desde la SEDUV), para construir desde Misiones hasta Ushuaia, impulsaron un potente *lobby* de empresarios y profesionales nucleados en la CAC (Cámara Argentina de la Construcción) y CAVERA (Cámara de la Vivienda Económica de la República Argentina), lo cual provocará que el grueso de la producción se concentre en unas pocas empresas.

## **Procesos urbanos y políticas públicas en los primeros años de la recuperación democrática (1984-1989)**

El gobierno que asumió tras el fin (acelerado por la guerra de Malvinas) del “Proceso” militar recibió un legado social y económico dramático. La deuda externa argentina había aumentado de 7.875 millones de dólares en 1975 a 45.087 millones en 1983. El golpe que la política de Martínez de Hoz le había dado al salario real determinó que el ingreso de los trabajadores nunca volviera a recuperarse: de hecho, entre 1976 y 1980 cayó un 40 por ciento. Los más afectados por esta caída fueron los empleados públicos y los obreros industriales, que sufrieron en sus bolsillos el derrumbe de la industria nacional. La deuda externa había crecido cuatro veces en los 7 años de la dictadura, al tiempo que había aumentado la transferencia de capitales hacia el exterior y se habían reducido la producción y el empleo industrial.

### **La urbanización popular**

La recuperación de la democracia y los aires de renovación trajeron grandes esperanzas de una real democratización de la toma de decisiones sobre los procesos en el territorio. Las calles de a poco recuperaron su actividad libre, las plazas y paseos se llenaron de artesanos y las expresiones artísticas se potenciaron. Pero el impacto social y territorial de las políticas del Proceso pesará largo tiempo, pues las violaciones a los derechos humanos, las prácticas autoritarias y las prebendas en favor de las elites dejaron huellas muy profundas. Lo que al principio pareció algo posible de revertir, con el tiempo se evidenció como el inicio de un recorrido que llegó hasta la crisis de 2001 y que aún hoy nos condiciona. Por ello, si algo también caracteriza la etapa de gobierno de Alfonsín es no haber interpretado la profundidad que adquiriría el cambio económico y social que transcurría.

Los procesos urbanos estuvieron marcados por el creciente deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población trabajadora. La política económica del Proceso había iniciado un camino de desindustrialización, que con el retorno a la democracia no se detuvo. El retraso tecnológico de la industria, el deterioro del mercado interno y las condiciones de los asalariados (en un contexto inflacionario) configuraban un círculo vicioso que ni el intento del Plan Austral logró frenar. De modo que, entre fines de la dictadura y los inicios de este período, tendrá lugar un punto de inflexión en las condiciones de “acceso” a la ciudad de los sectores populares.

La compra de un lote en cuotas en la periferia de las grandes ciudades y la progresiva autoconstrucción de la vivienda había constituido una de las formas más extendidas de acceso e integración social y urbana. Entre los años 50 y 70 los loteos populares fueron conformando la extensión de las ciudades, en particular en las grandes ciudades receptoras del proceso de migración interna. Éste era el modo de acceso a la economía urbana, a la vivienda y los servicios y equipamientos urbanos (fundamentalmente a la salud y la educación pública y gratuita), lo que posibilitaba que los hijos de estos hogares tuvieran un posterior acceso a mejores trabajos.

Típicamente, los recién llegados a la ciudad, movidos por redes de parentesco y amistades, primero iban a vivir con esos conocidos, o alquilaban cuartos en pensiones y hoteles (casi siempre en las cercanías de las estaciones ferroviarias), o en muchos casos también se alquilaba u ocupaba una casilla en una villa, que en aquellos años solían tener tanta o más población de paso que permanente. Luego compraban un lote en cuotas en los nuevos loteos de la periferia y comenzaban el camino de la vivienda propia. La estrategia se dividía entre quienes se compraban una casilla prefabricada y luego iban construyendo encima o al lado una casa de material, y quienes directamente empezaban por construir un cuarto de material y luego seguían con baño, cocina y otras habitaciones.

Este proceso —la producción informal de la vivienda— se nutría del trabajo de los propios habitantes, de mano de obra del barrio y del trabajo solidario de vecinos y familiares. Los corralones de materiales constituían la pieza clave, dado que actuaban como fi-

nancistas y facilitadores de la autogestión de la vivienda. Como una gran fábrica que produce ciudad, los barrios estaban siempre “en construcción”. Sus pobladores luchaban por “hacer la vivienda” y por “hacer la ciudad”. Es decir, además de autoconstruir sus casas se organizaban para luchar por los servicios (sobre todo el agua, luego las cloacas y bastante después el gas natural) y también por las mejoras ambientales (residuos) y del espacio público (plazas, asfaltos, veredas, etc.), así como por los principales equipamientos en educación y salud. Éste fue el origen de las sociedades de fomento.

Además de realizar un rentable negocio con la subdivisión original del suelo, la principal habilidad de los loteadores —que conocían perfectamente este proceso de autoconstrucción— consistía en retener una cantidad de lotes (en muchos casos los de mejor ubicación), lo que 15 ó 20 años después les permitía lograr rentas extraordinarias gracias a las plusvalías transferidas por el colectivo barrial en el proceso de urbanización. En aquellos años el diferencial de la renta obtenida por el pasaje del valor rural del suelo a su valor urbano era altísimo. Además, urbanizar (técnicamente, producir suelo) tenía un costo ínfimo, por lo que los loteadores podían perfectamente financiar la venta hasta en 100 cuotas. Esto se debía a que la tierra rural adyacente al ejido urbano era entonces abundante y barata. En Buenos Aires ése fue el caso de famosos loteadores como Kanmar, Vinelli, Luchetti, entre otros. En una nota publicada en *La Nación* el 31/7/01, Rodolfo Vinelli, rememorando esos tiempos, afirmaba:

Tuve el honor de haber convertido en propietarias a miles de personas de clase media y de las menos favorecidas por la economía. Con los loteos fundamos pueblos y ciudades.

Para dar una idea del bajo valor del suelo urbanizable (en la extensa pampa), siempre se recuerda que en Córdoba, un sastre llamado Forestieri publicitaba que a cada comprador de un traje suyo le regalaba un lote de terreno de 300 metros cuadrados, ubicado en un loteo de 120 hectáreas en la periferia de la ciudad. De su sastrería salía un ómnibus que visitaba el loteo y la promoción hasta incluía mil ladrillos para iniciar la construcción de la vivienda. Por medio

de ese mecanismo distribuyó 3.000 de los 6.000 lotes que constituían “Villa Forestieri” (hoy Barrio Villa El Libertador).

La producción de ciudad bajo estas formas alcanzó una gran escala, porque en Argentina, y particularmente en la llanura pampeana, era posible extender el ejido urbano a expensas de la tierra rural, por el bajo costo de su producción y las buenas condiciones ambientales: agua potable accesible en el subsuelo, terreno plano y firme y posibilidades de cavar un pozo ciego. En un marco dado por una legislación poco estructurada (no había –aún no hay– una ley nacional sobre el uso del suelo), los loteos se podían hacer simplemente gestionando ante el gobierno local la subdivisión de la parcela rural. Los loteadores costeaban el tendido de red eléctrica y el mejorado o asfaltado precario de la calle principal, generalmente asociado a una extensión de la terminal del colectivo local, o, en la RMBA, a la conexión con la estación de ferrocarril.

A modo de comparación se puede agregar que en las grandes ciudades andinas (Santiago de Chile, Lima, Quito, Bogotá, Caracas o México) y en las ciudades brasileñas (Río, San Pablo, Belo Horizonte, Bahía) en los mismos años también tuvo lugar un acelerado crecimiento urbano, en el contexto de la sustitución de importaciones. Pero en estas ciudades, por las condiciones ambientales y por la magnitud del aluvión migratorio, “producir” suelo nuevo era más costoso, por lo que allí la urbanización se desarrolló en condiciones más extremas (laderas de montañas, desierto, lechos de ríos, etc.) y bajo el control y gestión de un conjunto de actores informales, donde sobresale el “loteador pirata” (clandestino).

## **El acceso a la ciudad en los 80**

A pesar de que durante el Proceso casi no hubo nuevos loteos en cuotas, pues el ya mencionado Decreto-Ley 8.912 de la Provincia de Buenos Aires de 1977 canceló definitivamente los loteos sin servicios, en la RMBA era tal la sobreoferta de lotes (aún sin servicios) que prácticamente tuvo que pasar una década –es decir, hasta fines de los 80– para que se comenzara a sentir la escasez de

suelo accesible y barato en los barrios populares. En esta década, ello fue concurrente con el paulatino incremento de las grandes “tomas de tierras” en los partidos del Conurbano, que habían comenzado, como vimos, con la erradicación de las villas de la Capital Federal, y se alimentarán con los nuevos pobladores allegados y –lo que es crucial entender– con los hijos de los anteriores autoconstructores, crecientemente pauperizados al cerrarse las fuentes de trabajo y aumentar la precariedad laboral. Siendo el mejor suelo cada vez más escaso, las ocupaciones avanzarán sobre las tierras inundables.

Con la vuelta a la democracia, los actores más influyentes de la arquitectura y el planeamiento seguían concentrados en las grandes cuestiones urbanas, las obras “de autor” y la construcción de grandes conjuntos habitacionales del FONAVI en las ciudades del interior. A poco de iniciada la gestión de Alfonsín, se sumará a esto el furor despertado por la propuesta de la construcción de un nuevo distrito federal en la Patagonia. Pero la importancia política de los procesos sociales de construcción de ciudad fue muy alta, y en estos casos también había profesionales comprometidos con la gestión y las políticas urbanas de los sectores populares. La urbanización popular de las periferias estuvo en la agenda política del peronismo, por tradición e historia en la militancia, pero también había sido incorporada por el radicalismo. Por ejemplo, Alfonsín, quien tenía una estrecha relación con el obispo Jorge Novak (líder en Quilmes de las comunidades eclesiales de base), desde la misma campaña abordó la cuestión de las políticas urbanas con su promesa de ocuparse de los asentamientos de Quilmes, que ejercían una fuerte presión reivindicativa. Para ampliar su base de sustentación, llevó a cabo un gran despliegue de actos –por ejemplo, en San Francisco Solano– prometiendo la regularización de la tenencia de tierra.

Estas promesas se cumplieron y las regularizaciones se llevaron a cabo, lentamente en los primeros años de la democracia y con mayor rapidez a partir del triunfo del peronismo en la provincia de Buenos Aires en 1987. La gobernación de Antonio Cafiero implementó una activa política territorial, que se conjugó y/o nutrió de experiencias y relaciones en el territorio del GBA con varias de las intendencias justicialistas, que tenían cuadros técnicos y políticos

que desarrollaban un fuerte trabajo en los barrios populares de los distritos con mayores niveles de pobreza y enormes asentamientos nuevos (Florencio Varela y Moreno). La regularización de los asentamientos en Quilmes (que estaban sobre suelo privado) se logró también con la concurrencia de la nueva Dirección Provincial de Regularización Dominial de la Provincia de Buenos Aires. En tanto, la ley que permitía entregar los títulos en San Francisco Solano era de orden provincial, pero había sido impulsada desde la Nación.

Otro tema en la agenda pública fue la crisis de los damnificados de los loteos populares indexados durante la gestión de Martínez de Hoz, que provocó que decenas de miles de compradores de terrenos en los viejos loteos, que tuvieron que dejar de pagar sus cuotas, vieran peligrar su propiedad. La solución de este conflicto en el mercado de loteos populares consistió en regular las relaciones entre compradores y vendedores, lo que constituyó una de las primeras y casi únicas intervenciones del Estado en el mercado de tierras.

Estos temas también marcaron la agenda política en los gobiernos locales en esos años, y varios de los intendentes del conurbano consolidaron en sus estructuras municipales cierta masa crítica de gestión de la ciudad popular. Se trabajaba con el vecinalismo en los barrios de loteos, con la reivindicación de las grandes tomas de tierras, con las pequeñas villas en lotes fiscales, que se reconocían de este modo como actores políticos importantes, donde la “reivindicación por la tierra” pasaba a tener cada vez más importancia política. En la construcción política del gobierno de Cafiero esto fue muy importante. Por ejemplo, su ministro de Gobierno, Luis Brunati, provenía de Moreno y representaba los movimientos reivindicativos por la tierra.

A partir de 1987, con el peronismo triunfante no se condenaba la toma de tierras. Se trataba de hacer política y articular actores, y se puso en la agenda la regularización de la ocupación del suelo, reconociendo que había otro sujeto en la construcción de ciudad. Esto fue un ítem importante de las políticas del nuevo gobierno de la provincia y de varios gobiernos locales en el GBA. Se crearon los Consejos Asesores de Tierras y el programa Protierra. La política de escrituración gratuita nació en Florencio Varela, municipio que se ocupó de los fenómenos reivindicativos en torno al mercado del suelo.

En los años de vuelta a la democracia, también la universidad pública y los organismos de ciencia como el Conicet recuperaron muchos académicos e intelectuales, y se revitalizaron los estudios urbanos y sociales. Influyentes trabajos como los de Nora Clichevsky, contribuyeron a la comprensión del funcionamiento del mercado del suelo y en particular de los procesos informales. Aportes de conocimiento que resultaron esenciales para actuar en el territorio. A las enormes inequidades en el acceso al suelo urbano, que se agravaban día a día, se agregaba la paradoja de la existencia de una cantidad muy grande de suelo baldío bien localizado, que volvía más costosa y difícil la regularización y construcción de ciudad. Incongruencia estructural sólo explicable por los mecanismos del mercado que había dejado los barrios desestructurados. La necesidad de realizar acuerdos institucionales para un desarrollo integral del AMBA estaba en debate desde 1984, pero recién en 1987 se creó la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), concebida como un espacio de convergencia de autoridades nacionales, provinciales y municipales. Pero al cambiar el signo político del gobernador de la provincia, en 1989, la CONAMBA fue transferida a la órbita exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional.

## **El proyecto de la nueva capital**

Mientras en las grandes ciudades transcurrían los procesos populares ligados a la cuestión de la tierra, Alfonsín, con habilidad política, colocaba en la escena un proyecto espectacular: el traslado de la ciudad capital del país hacia la Patagonia. Para muchos, éste será el proyecto más extraordinario en el siglo XX en Argentina, al promover un cambio en la estructuración territorial del país y los límites de las regiones, reequilibrando la relación entre funciones y tamaños de las ciudades.

La propuesta de un cambio de capital tiene sus raíces en los debates locales de la geopolítica, considerada una ciencia que, a partir de la geografía política, la geografía descriptiva y la historia, estudia la causalidad espacial de los sucesos políticos y sus futuros efectos.

En Argentina las cuestiones geopolíticas –que tienen entre sus mentores a algunos geógrafos– tuvieron siempre una gran influencia en las fuerzas armadas. Por ejemplo, hacia el fin del Proceso el ejército organiza en el marco de las Escuelas de Defensa Nacional, conferencias de especialistas militares y civiles sobre cuestiones geopolíticas en las principales ciudades del país, convocando a las “fuerzas vivas” (en buena parte, funcionarios intermedios afines al Proceso).

Entre los muchos trabajos sobre la problemática geopolítica en Argentina, se destacan los de Juan Roccatagliata, donde abundan los argumentos que denuestran la macrocefalia porteña como causa de todos los males e inequidades distributivas en el país, en virtud de “los graves problemas que crea por su ubicación el puerto de Buenos Aires”, lo que demandaba propuestas que “alivien en parte los problemas político-económicos que el GBA ha creado al valorizar desproporcionadamente sólo una parte del litoral situada en uno de sus extremos”. Además, este autor considera que el sistema urbano argentino es “concentrado”, “altamente desequilibrado”, “centralizado y radiocéntrico”, por lo que las propuestas geopolíticas tienen por objetivo “la valorización total de todo el territorio nacional” mediante la creación de “metrópolis o subsistemas urbanos de equilibrio o alternativa para la descentralización y la desconcentración del GBA y el desarrollo interior”. Más extremo es un trabajo de Guillermo Terrera, quien al referirse a los “problemas geopolíticos argentinos” habla de “macrocefalia patológica argentina”, al afirmar que “la Capital Federal y su enorme, intrincado Conurbano, al cual se denomina GBA, representa una distorsión absoluta para el espacio vital y la población de la República Argentina, fruto de un dejar hacer irresponsable que pertenece por igual a los variados gobiernos que se sucedieron en largas décadas de la vida nacional”. El eje de estos argumentos es que Buenos Aires concentraba el 42% de la población y el 65% del PBI nacional en toda la región pampeana, mientras “una gran parte del país está casi deshabitada, y la Patagonia, despoblada”. En estas afirmaciones siempre subyace la intención de consolidar el dominio de la Patagonia, que en la hipótesis geopolítica de los militares constituía un territorio en disputa con Chile.

Pareciera ser que estos argumentos, algunos estudios, y muchos pseudo-estudios y/o especulaciones desde el poder flotaban en el ambiente en el momento del retorno a la democracia –un tiempo que también era el de la posguerra del Atlántico Sur–, por lo que encontraban eco juicios como el siguiente, escrito por Roccatagliata en 1986:

Así, un traslado de la capital puede responder al deseo de concentrar mayores energías en ciertas regiones pioneras que reste incorporar al territorio nacional, o en franja de cierta fragilidad política (...) En éstas se ha sostenido la necesidad de contar con un plan o directrices para el ordenamiento territorial.

El especialista se referiría al “núcleo bipolar Viedma-Carmen de Patagones” como el óptimo para llevar a cabo dicho traslado.

El proyecto estaba en consideración del presidente Alfonsín y se conoció por los medios de comunicación de un día para otro, en marzo de 1986, causando sorpresa la ubicación geográfica propuesta: el eje Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre. Así se instaló en la sociedad argentina el proyecto de traslado de la Capital Federal a la Patagonia, con la ilusión de un federalismo más concreto que reequilibrara los desajustes territoriales con la descentralización y la ocupación de espacios vacíos en la Patagonia. El presidente Alfonsín citó de urgencia a Olivos a los gobernadores de Río Negro y Buenos Aires y otros funcionarios y legisladores para tratar el proyecto de traslado de la Capital Federal, mientras un equipo de allegados al presidente trabajaba secretamente en la elaboración de todo lo relacionado con el proyecto de ley que se enviaría al Congreso Nacional. Poco después, el 16 de abril de 1986, Alfonsín visitó la capital rionegrina y entregó al gobernador el proyecto para la creación del distrito federal Viedma-Patagones. Allí Alfonsín impulsó la modernización de la administración pública y llamó a fundar una Segunda República, en un discurso que remató con la convocatoria “Al sur, al mar y al frío”.

El proyecto de traslado de la Capital Federal tuvo tratamiento en el Senado en marzo de 1987. Tras un prolongado debate en ambas

Cámaras quedó sancionada como Ley Nacional N° 23.512 el 27 de mayo de 1987. Dicha ley –que creaba el Ente de Traslado, conocido como “ENTECAP” (luego reglamentado por el Decreto 1.156)– expresaba: “Artículo 1°: Declárase capital de la República, una vez cumplido lo dispuesto por el artículo 5°, a los núcleos urbanos erigidos y por erigirse en el área de las actuales ciudades de Carmen de Patagones (provincia de Buenos Aires) y Viedma y Guardia Mitre (provincia de Río Negro) con el territorio comprendido en las cesiones dispuestas por las Leyes 10.454 de fecha 17 de octubre de 1986 de la provincia de Buenos Aires y 2.086 de fecha 10 de julio de 1986 de la provincia de Río Negro, que en conjunto constituyen el área de la nueva Capital de la República”. Este artículo describe a continuación los terrenos a afectar como Jurisdicción Federal, en tanto que el artículo 4 trata las cesiones de bienes, y el artículo 7, los bienes que estarían sujetos a expropiación. La nueva Capital Federal comprendería núcleos urbanos, erigidos y por erigirse, de las ciudades de Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre (ubicada a setenta kilómetros hacia el noroeste de las dos anteriores), junto con un amplio territorio de campos, en la zona del Valle Inferior del río Negro, cedido por las Legislaturas de las provincias de Buenos Aires y Río Negro, donde también se encontraban comprendidos los pueblos de San Javier, Cardenal Cagliero y Balneario El Cóndor.

Tanto la Comisión Técnica Asesora, como su sucesor el ENTECAP –creado a imitación del organismo NOVACAP, que había gestionado la creación de Brasilia 30 años antes– tenían vastos poderes, que abarcaban desde la función de expropiar tierras y proyectar el nuevo trazado urbano, evitando el impacto negativo sobre las ciudades preexistentes, hasta la de desarrollar las diversas obras de infraestructura para cumplir con el proyecto. Se realizaron varios estudios en diferentes temas (ecológicos, económicos, urbanísticos, demográficos, energéticos, turísticos, hídricos) y se trazaron los planos y maquetas de las diferentes obras de infraestructura necesarias para el asentamiento de población y el cumplimiento del proyecto de traslado (viviendas, hospitales, escuelas, puentes, oficinas públicas, entre otras), se diagramó la superficie a construir en 7.777.473 metros cuadrados y el traslado de 23.000 empleados

públicos desde la ciudad de Buenos Aires. Para ello, también se solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo un crédito de 80 millones de dólares estadounidenses para mejorar la infraestructura de servicios de la futura capital, y se destinaron importantes partidas presupuestarias. Según los proyectos del ENTECAP, la nueva Capital Federal iba a poder inaugurarse en doce años, es decir para inicios de nuevo siglo XXI.

Sin embargo, todo se alteró al agravarse la crisis social y económica, producto del fracaso del Plan Austral en 1988 y la hiperinflación de 1989, que determinó que el presidente Alfonsín entregara su gobierno, en julio de 1989, al candidato recientemente electo, Carlos Menem, que debería haber asumido el 10 de diciembre del mismo año. Con Menem el proyecto de traslado de la capital seguía técnicamente en marcha, pero la crisis económica había retrasado el inicio de la construcción de las diversas obras de infraestructura planificadas. A los pocos meses de asumir y dentro del plan de reforma del Estado proyectada por el nuevo gobierno, a fin de superar la crisis y sanear las cuentas estatales, en noviembre de 1989, Menem deroga los Decretos 527/86 y 1.156/87 y disuelve la Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia y Capital y el ENTECAP, liquidando todos sus bienes y propiedades y dejando materialmente sin efecto el proyecto, que aún sigue vigente, ya que la Ley 23.512 nunca se derogó.

Hoy, a poco más de 20 años de aquellos hechos, en Viedma se recuerda que hubo cierta la resistencia local, que se profundizó cuando, conocida la noticia, comenzaron a llegar a la terminal de ómnibus de Viedma grupos de familias con equipajes y niños atraídos por la perspectiva de mejores condiciones de vida. Recordando estos hechos, Juan Cabalieri (quien entonces era intendente de Viedma) dijo al diario *Río Negro* el 16 de abril de 2006: “De diez viedmenses, cinco estaban en total desacuerdo. Presagiaban que se les cambiaría la vida y que dejarían de disfrutar del río, del mar, y que perderían la tranquilidad pueblerina.” En efecto, se generó una importante migración que iba en busca de trabajo, y ante la lentitud del proyecto la provincia debió asistir al municipio con provisiones alimentarias y sanitarias. Además, sin infraestructura construida, aquellos de menores recursos que arribaban levantaron casillas pre-

carias en algunos barrios. El ex intendente recuerda: “Le pedimos a Alfonsín que en lugar de mostrar maquetas ejecute derechos posesorios (de las tierras) mediante acciones de gobierno en Viedma”.

No obstante, a modo de reparación histórica se realizaron obras de infraestructura en estas ciudades por unos 20 millones de dólares. Además hubo liberación de “cupos” por parte del BHN y el FONAVI mediante los cuales se construyeron casi 7.000 viviendas, y más de 40 kilómetros de cañerías de desagües pluviales y cloacales, además de asfalto y obras de refuerzo del servicio de agua potable. Esta infraestructura hoy abastece a unas 80.000 personas. Por ejemplo, en el pueblo de Guardia Mitre, que tiene 500 habitantes, se consiguió el tendido de gas domiciliario. Cabe agregar que dos décadas después la región casi duplicó su población.

## **El régimen de promoción industrial**

Durante la dictadura, la búsqueda de un crecimiento equilibrado y de una mejor distribución geográfica de la riqueza y la producción nacional había llevado al Estado a implementar políticas económicas tendientes a favorecer la radicación de industrias en determinadas regiones promovidas. Así desde sus orígenes en 1979 hasta la actualidad, la promoción industrial ha formado parte de la política fiscal nacional orientada al desarrollo manufacturero en algunas provincias beneficiarias de este sistema. La Ley 22.021 de 1979 y el Decreto 804 de 1996 contemplan diferimientos impositivos y exenciones para el impuesto a las ganancias, bienes personales e IVA en todas las inversiones fabriles radicadas en La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan.

La implementación de un sistema de promoción industrial generará efectos no sólo en la estructura productiva de las provincias beneficiadas sino también en el país, a través de la recaudación del Estado nacional, y en las provincias vecinas por la distorsión de costos relativos. Según los censos económicos de los años 1973, 1984 y 1993, se observa un crecimiento en el valor de la producción de la región promovida del 663%, liderado por San Luis con un 2.579%

y seguido por Catamarca con un 1.003% y La Rioja con un 991%. San Juan fue la provincia que mostró el menor dinamismo en términos de producción fabril, con un aumento del 126% entre 1973 y 1993. Cabe destacar que en este mismo período la producción industrial nacional aumentó tan sólo un 61%. Esta importante diferencia en la evolución de la región respecto a la nación es atribuible al régimen de promoción industrial (RPI).

Si bien la promoción industrial resultó costosa en términos estrictamente financieros, por lo que perdió de recaudar (un 13,5% del PBI, según se estima) y el hecho de que los incentivos favorecieron más a los proyectos de corta vida, el RPI tuvo un impacto nada despreciable al retener y/o localizar población en ciudades del interior. Algunos autores como Velázquez y Gómez Lende han establecido una relación entre el crecimiento o decrecimiento poblacional por migración y la evolución del Producto Bruto Geográfico (PBG). En sus trabajos se comprueba un cierto grado de asociación entre las provincias que absorben población y aquellas que tienden a mejorar su situación relativa, especialmente a partir de 1970. Los autores advierten que las variaciones deben vincularse con un carácter selectivo de los procesos migratorios, que pasan a ser una suerte de “economía externa” para los centros de recepción, mayormente localizados en las regiones pampeana y patagónica. Se demuestra que a diferencia de sus vecinas, las cuatro provincias que formaron parte del RPI revirtieron o aminoraron el decrecimiento migratorio. Catamarca tenía una tasa de crecimiento migratorio negativa de -21,4 en la década del 60, que disminuye a -6,0 en los 70, y pasa a ser positiva (3,9) en los 80. Los casos de La Rioja y de San Luis son similares. En cambio, en San Juan, que se agregó más tardíamente a la promoción industrial, el efecto fue más lento, con una tasa de -11 en los 60, que disminuye a -2,5 en los 70 y luego crece a -4,4 en los 80. En comparación, provincias que no participaron en el RPI, como Formosa, Corrientes y Chaco, tuvieron en las tres cohortes valores siempre negativos, mientras su Producto Bruto Geográfico permaneció en valores constantes, es decir, no creció. Los autores de este trabajo, sin embargo, puntualizan que la estructura económica de las provincias receptoras —con preponderancia de actividades de

tipo enclave— no hace necesario suponer que el aumento del PBG se traduzca en un aumento del ingreso promedio de sus habitantes.

## **Procesos urbanos y planificación urbana en los 80**

En el campo de la planificación urbana, en los 80 se agotaba la planificación tradicional (el denominado modelo tecnocrático-autoritario) y se daba paso a nuevas tendencias, que tenían dos vertientes muy claras. Una, la que intentaba abordar la problemática urbana a partir de los actores y la presencia del conflicto, cuya metodología necesariamente conduce a la planificación participativa y la concertación de intereses. La otra, consecuencia de la irrupción, a fin de los 70, de las ideas del posmodernismo, que centraba el eje en el diseño urbano (paisaje, sectores, edificios simbólicos) con una estética neohistoricista, ecléctica y muy efímera.

La distancia existente entre los procesos de construcción social de la ciudad, que antes describimos, y los intereses y acciones políticas de las corporaciones de los profesionales (de arquitectura y urbanismo) quedará en evidencia con el concurso “Veinte ideas para Buenos Aires”, gestionado en 1986 por estas instituciones, que fue una competencia de anteproyectos para la Ciudad de Buenos Aires organizado en el marco de un Programa de Cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Municipalidad de Buenos Aires, y que traducía localmente las nuevas tendencias en materia de planificación y gestión urbana en Europa, donde perdían importancia los entes metropolitanos centralizados en el contexto de achicamiento de los aparatos estatales. Esta corriente, asociada a los intereses políticos y del capital concentrado, se apoya especulativamente en la contra-reacción a la planificación tradicional, que había nacido en los 70, con el auge de la microplanificación, que partía del trabajo con las comunidades en Europa y Estados Unidos. Iniciativas de planificación participativa y descentralizada que muy escasamente penetró en los gobiernos locales de nuestras ciudades y sus organismos de planificación en estos años.

Las nuevas herramientas de actuación en la ciudad —fundamentales en este concurso— fueron el “proyecto urbano” y el diseño

del “espacio público”. El “proyecto urbano” (de autor), en oposición al planeamiento tradicional, abstracto, con base en estudios tendenciales y matemáticos, primando el *zoning* y el elogio de los espacios funcionales pero indeterminados, trae de vuelta la recuperación de los valores simbólicos y materiales de la ciudad histórica. Por otra parte, en reemplazo de los grandes temas habitacionales y sociales (hegemónicos en el urbanismo hasta los años setenta) ahora se considera al diseño del “espacio urbano” lo fundamental. Entonces el poder proyectar el conjunto de calles y plazas, y de ser posible operar en el tejido de la ciudad, priorizando la reconstrucción del paisaje urbano, de identidades barriales, la importancia del sistema vial como paisaje y como lugar, la consideración de los fragmentos urbanos y el rediseño de sus bordes a fin de integrarlos al tejido urbano periférico, y la valorización del patrimonio.

Mientras, en todo el país el agotamiento y crisis del modelo sustitutivo de importaciones, a medida que avanzaba la década del 80, no podía ser corregido por disposiciones de política económica (Plan Austral) y con planes sociales. Esto acarreaba una creciente destrucción del empleo genuino en sectores industriales y comerciales, lo que sumergiría en crisis y conflictos sociales a amplios sectores urbanos y/o a ciudades enteras. Esto repercutió fuertemente en Rosario y todo el corredor industrial hacia el sur, donde la obsolescencia de la estructura industrial fue correspondida con una profunda crisis social, aumentando la desocupación y la indigencia. Esa ciudad, además, atraía migrantes de otras regiones, cuyas economías regionales no habían logrado absorber, generando un aumento de la pobreza estructural. El otrora febril polo económico –la “Chicago argentina”– se sumía así en una depresión que abarcaba a todo el tejido social y que, ante la ausencia de horizontes de cambio, contribuía al aumento de un clima social complejo e inestable, como lo demostraron los saqueos de 1989. Otro tanto ocurriría con Córdoba, la región urbana con mayor desarrollo industrial del sector metal-mecánico de Argentina.

Otro proceso –más silencioso y gradual, pero de gran importancia en términos sociales y urbanos– es el que se dio en las ciudades del interior del país en la década de los 80 con la política habi-

tacional del FONAVI. Si bien no hay un estudio general, y sólo es posible acceder a referencias indirectas en estudios particulares para cada ciudad, las cifras de construcción de viviendas públicas con financiamiento del FONAVI tuvo un gran impacto social y urbano. En lo social, acompañando el período de decadencia de las economías regionales, tuvo lugar un proceso por el cual el estado local (gobiernos provinciales y municipios) fue absorbiendo la mano de obra excedente. La función social del Estado para conjugar la crisis local completó su posibilidad de absorción de empleo, con salario indirecto en ayudas sociales y/o la adjudicación de una vivienda en un “Barrio FONAVI”. Así de este modo, en tiempos donde el avance de la recesión había paralizado la construcción privada (circunscribiendo su mercado sólo a las clases medias-altas y altas provinciales), la construcción de nuevos Barrios FONAVI vino a contribuir al desarrollo de la actividad económica. Pero estas viviendas ya no eran destinadas a los más pobres, como prometía la ley original de 1972 y su reforma de 1977. El FONAVI tuvo entonces, en los 80, la función de dar alojamiento a los sectores medios provinciales.

La crisis también se manifiesta en la RMBA, con el avance de los 80, en la gravedad de sus problemas estructurales –particularmente los ambientales–, las dotaciones de servicios y los problemas sociales. En 1984, el gobierno nacional (a través del Ministerio del Interior), la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad suscribieron el acuerdo denominado Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el que participaron la Ciudad y 14 partidos del Conurbano. Éste es el antecedente inicial de la formación de la CONAMBA (Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires), que se formaliza a fines de 1987 mediante el Decreto N° 2.064 del Poder Ejecutivo Nacional. Las tres jurisdicciones involucradas designaron a sus respectivos representantes, el ministro de Gobierno provincial, el secretario de Gobierno municipal y el subsecretario de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior, quienes constituyeron el comité técnico del AMBA. La CONAMBA tendrá como objetivos asistir al Poder Ejecutivo Nacional en lo concerniente a la política metropolitana, ejercer la dirección de las tareas necesarias a los fines perseguidos, articulando el accionar de los

ministerios, secretarías, empresas y sociedades del Estado y demás organismos involucrados en el área y coordinar tareas con los organismos nacionales intervinientes en el proyecto del traslado de la Capital de la República a Viedma. Desde 1989, la nueva administración provincial desarrolló un proyecto de descentralización incompatible con la propuesta institucional de la CONAMBA, mientras ésta continuó funcionando en la órbita del PEN.

Pero en relación con el contexto en que se inscribe la propuesta, se hace necesario considerar que el ajuste y desmantelamiento del Estado y las privatizaciones, operarán en sentido opuesto por este plan y la situación metropolitana se agravará en la década del 90, como veremos en el siguiente capítulo.



## **Procesos urbanos y políticas públicas en el marco de la reestructuración neoconservadora de la presidencia de Menem (1989-1999)**

El inicio de la presidencia de Menem tuvo lugar en medio de una convulsión social determinada por la crisis económica y financiera de la hiperinflación. La agonía del desarrollo centrado en el aparato industrial que había nacido en las décadas del 40 y 50 con la sustitución de importaciones —antes severamente afectado por la política de Martínez de Hoz—, tenía lugar en un momento histórico de grandes cambios en la política y la economía mundial. Para los años 1988-89, en los países centrales se asistía a la descomposición del sistema socialista soviético, a la imposición del neoconservadurismo (impulsado por Reagan y Thatcher desde principios de los 80) y a la entrada plena de India y China al sistema económico y al modo de vida occidental. La década de los 90 se había iniciado con la percepción generalizada de estar ante una transición histórica del capitalismo mundial, y al finalizar la misma existía completo acuerdo en denominar a esta nueva fase “globalización”. En los países latinoamericanos, la década del 80 había acentuado la influencia de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) en sus economías, dando lugar —como resultado del endeudamiento externo— al procedimiento “extorsivo” de imposición de las denominadas políticas de ajuste estructural, basadas en las recomendaciones del “Consenso de Washington”.

Con una creciente dependencia del crédito externo y las presiones del sistema financiero internacional, la llegada al poder de Carlos Menem representó el inicio de una muy profunda transformación en Argentina, dado su automático alineamiento con el neoconservadurismo. Menem hizo lo opuesto a lo que señalaba la historia del movimiento peronista, que en los 40 y 50 había entendido la acción del Estado estatizando activos, promoviendo la justicia social e incluso sancionando la Constitución de 1949, que promulgaba la función social de la propiedad y límites concretos a

la renta y el capital. El nuevo presidente se aliaba abiertamente con el capital financiero y los sectores más conservadores para llevar adelante una profunda liberalización de la economía, privatización de las empresas públicas y desregulación de las relaciones laborales.

## Las transformaciones urbanas de los 90

Los 90 significaron un tiempo de profundas transformaciones para las ciudades y las condiciones de vida urbana en Argentina. Transformaciones que en este tiempo cuentan con un Estado que deja de liderar el desarrollo para pasar a ser facilitador del mercado. Por una parte, este período es el de la crisis de la hiperinflación y el posterior “uno a uno” cambiario establecido por la “convertibilidad” del ministro Cavallo, que abrieron oportunidades de negocios inmobiliarios para grandes corporaciones nacionales y extranjeras. Firmas que se iniciaron en esos tiempos, como IRSA (Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima), que es hoy la mayor empresa de bienes raíces del país, han reconocido que sus principales ventajas estuvieron dadas por un mercado del suelo y de propiedades subvaluado en los años inmediatos a la crisis que va de 1987 a 1991. La Capital Federal concentró los grandes capitales inmobiliarios, mientras las ciudades del interior –con puntuales excepciones en algunas grandes ciudades– no tuvieron la posibilidad de atraer este tipo de inversiones, y en cambio sufrían severamente las consecuencias del ajuste del Estado y las privatizaciones, que transfirieron “crisis” a gobiernos provinciales y locales, paralizando su desarrollo. Esas inversiones se centraron en los negocios de los grandes *shoppings*, barrios cerrados y *countries*, centros de logística y compras de tierras urbanas y campos.

En paralelo, otro espacio de oportunidades de grandes negocios estuvo dado por la privatización de las empresas de servicios públicos, que tuvo una decisiva influencia en el deterioro de las condiciones sociales-urbanas de la población. Pero en este caso el protagonista fue otro tipo de empresas: las especializadas en las prestaciones de servicios que demandan poseer capacidades técnicas y

de gestión de las tecnologías específicas (del agua, del gas y de la energía eléctrica). En la mayoría de los casos éstas eran empresas estatales –o con participación de capital nacional– en los países más poderosos del planeta (Telefónica de España, Aguas de Barcelona, Suez de Francia, British Gas, etc.). El proceso fue similar en la mayor parte de los países que se encontraban altamente endeudados con el sistema financiero internacional.

Esto impactó fuertemente a las ciudades (particularmente a la RMBA) al realizarse sin planificación y/o avasallando la misma. La mayoría de los planificadores urbanos y arquitectos, que aún seguían envueltos en la crítica a la planificación tradicional, se encontraban por una parte influenciados por las tendencias posmodernistas y por otra proclives a facilitar la inversión privada. Esto significó, además de un fuerte rechazo a todo tipo de planificación, que no se asignara importancia a las visiones estructurales de la ciudad. La acción se concentró en “piezas” urbanas, susceptibles de ser diseñadas, realzando el valor del proyecto urbano “de autor”, escala que era coincidente con el tipo de emprendimiento que gestaban los grandes inversores. Mientras tanto, la formación de estos profesionales permanecía con programas de estudios muy antiguos y centrados en la práctica liberal, sin desarrollo de nuevas capacidades formativas y profesionales que permitieran comprender y actuar en el complejo proceso social y urbano de Argentina.

## **El desarrollo de Puerto Madero**

En los países desarrollados, desde los 80 crecía la importancia de las renovaciones urbanas –por lo general en áreas industriales o de infraestructuras portuarias en desuso bien localizadas– y también edificios o zonas urbanas. Renovaciones que se erigían como íconos de una nueva modernidad, privilegiando la comunicación, la estética, el buen diseño, como mensaje de una ciudad que quiere proyectarse en el nuevo escenario de la globalización. En Buenos Aires el proyecto emblemático sería la renovación de la vieja área portuaria de Puerto Madero, desde hacía muchos años desactivada. Recién

asumido Menem, en noviembre de 1989, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Ministerio del Interior –ambos en representación del Poder Ejecutivo Nacional– y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires suscribieron un convenio con el fin de impulsar la urbanización del área Puerto Madero, constituyendo una sociedad anónima denominada “Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.” (CAPM), en la que ambas partes –el Gobierno Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires– participaron como socios igualitarios. Para ello el Gobierno Nacional transfirió en propiedad las 170 hectáreas del territorio de Puerto Madero –que tenía jurisdicciones superpuestas entre la Administración General de Puertos, la empresa Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras– a la CAPM, mientras la Municipalidad de la Ciudad brindó las correspondientes normas que regirían este desarrollo urbano. Una vez conformada la corporación como empresa a cargo de la urbanización, se emprendió el diseño de un plan maestro que sirviera como marco para el desarrollo del área, que definiese una estructura de uso de espacios, volúmenes, circulaciones y recreación. Se convocó en 1991 a un Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero, proyecto que buscaba rehabilitar el uso del área contigua al río de la Costanera Sur y la nueva reserva ecológica, y sobre todo fortalecer la centralidad de Buenos Aires, en esos años en riesgo de perder importancia y degradarse, como había ocurrido en la mayoría de las capitales latinoamericanas. El proyecto, además, se propuso preservar varios edificios de valor patrimonial existentes en el área, y conservar el carácter portuario de la misma.

Sin duda también estaba el objetivo de ofrecer oportunidades de negocios inmobiliarios en el contexto de la convertibilidad, en este caso privatizando una importante cantidad de suelo urbano en la mejor localización. El plan maestro de Puerto Madero, no obstante, equilibró la distribución de superficies: 33 hectáreas de uso público (calles y paseos), 18 has. para parques y 40 has. de parcelas para construcción de viviendas, oficinas y comercios. Si bien Puerto Madero generó rentas extraordinarias a los privados (con una notable transferencia de plusvalías), la calidad del espacio público y el diseño urbano contribuyeron a cumplir el objetivo de

reforzar la centralidad, cuando algunos desarrollos privados hacían temer un debilitamiento del centro (histórico) de Buenos Aires y una tendencia al desplazamiento de funciones hacia el norte.

## **Los negocios inmobiliarios**

En el escenario menemista las políticas urbanas tuvieron un claro sesgo de *boom* de negocios asociados a las oportunidades de transferencia de rentas urbanas. Ello se dio mediante la privatización de gran cantidad de tierras públicas, en particular de las de los ferrocarriles, a partir del cierre agresivo de ramales dado por el desguace de la extensa red ferroviaria del país, lo que fue determinante en los grandes centros urbanos –que tenían corredores y enormes superficies de estaciones de cargas en las mejores localizaciones– para que el Estado ofertara tierras que posibilitaban enormes ganancias a los emprendedores. Puerto Madero fue un ejemplo de disponibilidad de tierra pública central. También en Rosario alcanzó gran escala (aunque no se privatizó totalmente), abarcando casi todo el frente de río y playas de maniobras de las cinco líneas férreas que convergían en su puerto. En Córdoba, Mendoza y otras ciudades pasó lo mismo, aunque las concreciones de los proyectos estuvieron diferidas en el tiempo. Este aumento significativo del rol del capital privado en la gestión urbana fue acompañado con flexibilización de las normativas de edificación y uso del suelo, en muchos casos con mecanismos poco transparentes, como las excepciones al Código de Planeamiento Urbano en Buenos Aires.

En la RMBA, durante esa década hubo de nuevo grandes inversiones en materia de infraestructura de transporte y circulación. Se completó el trazado de autopistas previsto originalmente por los militares –el menemismo trajo nuevamente actores de la última dictadura como el ingeniero Guillermo Laura– y se construyeron más de 450 km. entre nuevas autopistas (Buenos Aires-La Plata, Acceso Oeste) y remodelación y ampliación de las ya existentes (General Paz, Acceso Norte y sus diferentes ramales). La inversión pública en la red de autopistas valorizó el suelo en forma extraor-

dinaria en la RMBA, lo que permitió la expansión metropolitana dada por los nuevos desarrollos residenciales cercanos a los corredores viales: hacia el norte por el Acceso Norte (ramal a Pilar, a Campana y a Tigre); al oeste, por la autopista del Acceso Oeste en dirección a Moreno, General Rodríguez y Luján; hacia el sudoeste por la autopista a Ezeiza, y finalmente hacía el sur, paralelo al Río de la Plata, por la autopista Buenos Aires-La Plata, habrá algunos en Berazategui y Florencio Varela.

Estos desarrollos de urbanizaciones privadas significaron inversiones por 4.000 millones de dólares en la década de los 90, en la forma de barrios cerrados, *countries* y marinas. Para el año 2000 se llegó a un centenar de *countries*, unos 250 barrios cerrados, más de 10 clubes de chacras, una veintena de clubes náuticos y 5 mega emprendimientos denominados “ciudades privadas” (con servicios altamente calificados, universidades privadas, centros de salud, equipamientos comerciales, deportivos, etc.), que ocupaban una superficie total aproximada de 30.000 has., superior en magnitud a la superficie de la Capital Federal, que posee casi 21.000 has. Ello significaba en el año 2000 la producción de casi el 13% de nuevo espacio residencial en la RMBA, para unas 25.000 viviendas construidas, que albergaban en forma permanente a poco más de 7.000 familias. La dimensión de este proceso de suburbanización constituye una verdadera “revolución residencial” urbana. En la RMBA, al igual que en algunas grandes ciudades argentinas años más tarde, las elites sociales pasaron a ocupar el espacio urbano que antes ocupaban exclusivamente los sectores populares. La inversión pública en autopistas fue esencial para las “oportunidades de negocios” de los promotores inmobiliarios. Las urbanizaciones cerradas, más que nada desarrollaron los intersticios urbanos y las áreas no urbanizadas que ofrecían buena accesibilidad. Las autopistas posibilitaron la generación de plusvalías al suelo rural o semirural, que se convirtió en residencial en los bordes de la RMBA, con la consecuencia adicional de un efecto estructurante en el desarrollo de nuevas centralidades por la concentración de urbanizaciones con alta dependencia del uso del automóvil. Éste es el caso de lo que ocurre en Pilar entre los kilómetros 40 y 50 de la autopista Panamericana, con la instalación

de complejos de cines, edificios de oficinas, bancos, supermercados, restaurantes, casas de comidas rápidas, inmobiliarias, negocios de artículos del hogar, etc. Se trata de nuevos ámbitos de concentración de establecimientos de prestación de servicios y comercialización diferenciados, que paradójicamente propician la dispersión territorial, y que suelen estar acompañados de nuevos equipamientos vinculados al consumo, entretenimiento y espectáculo. También en los 90, se realizaron importantes inversiones en materia de hotelería internacional (4 y 5 estrellas) y de nuevas sedes empresariales.

### ***Shoppings y countries: implicaciones urbanas y sociales de los íconos urbanos de los 90***

En el desarrollo de nuevos negocios tendrá un lugar significativo la tipología comercial de *shopping center*, que es todo un emblema del cambio de patrones en el uso del espacio público, costumbres y vida cotidiana en nuestras ciudades.

Los usos comerciales habían tenido un patrón histórico de desarrollo articulado con los usos residenciales en la estructura de calles y parcelas. Ello se basa en la traza urbana, que tenía origen en las Leyes de Indias, donde se establecía la centralidad en torno a la plaza principal (con los edificios públicos y religiosos más significativos) y la concentración de los comercios en las inmediaciones, por lo general organizándose en torno a una “calle principal”. Estas calles, entre los 80 y los 90, se habían transformado en la mayoría de las ciudades en “la peatonal” (a causa de la eliminación del tránsito vehicular), constituyendo centros comerciales “a cielo abierto”.

Cuando entre 1989 y 1993 se construyen en Buenos Aires los primeros *shoppings* (Patio Bullrich, Galerías Pacífico y Alto Palermo), se genera un gran debate entre intelectuales de la cultura y urbanistas, que tenía un fuerte componente de rechazo. Beatriz Sarlo, en su libro *Escenas de la vida posmoderna*, dice:

Ir al centro no es lo mismo que ir al *shopping center*, aunque el significante “centro” se repita en las dos expresiones. En

primer lugar por el paisaje: el *shopping center*, no importa cuál sea su tipología arquitectónica es un simulacro de ciudad de servicios en miniatura donde todos los extremos de lo urbano han sido liquidados. La intemperie (...) los ruidos (...) la gran escala de los edificios (...) los monumentos conocidos (...) rasgos que son o fueron la marca de una identidad urbana... Hoy el *shopping* opone a este paisaje del “centro” su propuesta de cápsula espacial acondicionada la estética del mercado... Como una nave espacial el *shopping* tiene una relación indiferente con la ciudad que lo rodea.

Sarlo va más allá en términos culturales:

En el *shopping* puede descubrirse un proyecto premonitorio del futuro... se nos informa que la ciudadanía se constituye en el mercado y, en consecuencia los *shoppings* pueden ser vistos como los monumentos de un nuevo civismo: ágora, templo y mercado.

Estas preocupaciones reflejan dos aspectos que implicaban un quiebre con lo que la ciudad —y la condición de lo urbano— habían significado en la sociedad argentina. Un primer aspecto es que nuestra sociedad tenía una profunda tradición urbana basada en los patrones socio-culturales europeos respecto a la configuración espacial. La matriz de la traza ortogonal, que organizaba el espacio público en calles y el privado en parcelas agrupadas en manzanas, otorgaba a la ciudad un carácter abierto y democrático en los usos y prácticas sociales. Luego, bajo las influencias inglesas y francesas del período de esplendor y crecimiento de las ciudades de principios del siglo XX, se materializarán la organización de monumentalidades de los edificios y avenidas (o bulevares), los grandes parques (buena parte de ellos construidos por paisajistas franceses) y los sistemas de transportes e infraestructuras. Aquella concepción europea de la ciudad que existía entre los urbanistas a mediados del siglo XX poco tenía que ver con el modo en que se desarrolló el urbanismo norteamericano. Si bien EEUU había tenido unas influencias similares, rápidamente se inclinó por una

forma de urbanización liderada por los promotores inmobiliarios y una mercantilización acentuada del conjunto de servicios urbanos. Este patrón de la urbanización “americana” estaba delineado por el mercado mediante el desarrollo de extendidas periferias residenciales (el suburbio de las clases medias) de sucesiones de barrios enlazados por las autopistas. En esta lógica, el automóvil organiza la ciudad y la escala peatonal casi desaparece. El espacio es un flujo que se organiza de otro modo; el *drive-in* de las comidas rápidas, los centros comerciales y recreativos, las oficinas y la vivienda son conectados por el automóvil y la vía rápida (no siempre “la calle”) donde quiera que ellos estén en el espacio. Esto genera una ciudad no-ciudad en los términos europeos, es decir un espacio urbano compuesto de fragmentos, de dispositivos de segregación y de diferenciación social (según el poder de pago de los individuos) que son totalmente diferentes de aquella proximidad, mixtura y convivencia social que tiene la ciudad en la matriz europea. Por ello, las palabras de Beatriz Sarlo (como las de muchos urbanistas y referentes de la cultura) en aquellos años expresan una reacción ante una inevitable “(norte)americanización” de nuestras ciudades.

El segundo aspecto de dicho quiebre es que el cambio de los 90 en nuestras tradiciones socioculturales de vida urbana tiene también enorme importancia por el avance hacia ciudades más injustas y fragmentadas, donde se profundizan los procesos de segregación social y espacial. En el *shopping* no entran “los pobres” (o quienes aparenten tal condición), y, si lo hicieran, guardias privados se encargarán de evitarlo. En tal sentido, el concepto de *privatopía*, que surge en la literatura norteamericana para designar a todo desarrollo urbano exclusivo, segregado del dominio público, es completamente aplicable a los procesos urbanos que se instalan en los 90 en Argentina. Quizás el mejor ejemplo de ello lo constituye el fenómeno de los barrios cerrados, o *countries* (como genéricamente se los denomina), que inmediatamente será otro de los focos del debate sobre estos cambios en las ciudades. En tal sentido, Maristella Svampa, en su conocido trabajo *Los que ganaron*, se pregunta si las nuevas urbanizaciones representan el fin de aquella expectativa política integradora y la disolución de las formas tradicionales de solidaridad.

La ciudad que producen los desarrolladores inmobiliarios, con la urbanización de los suburbios en barrios amurallados, promueve el modo de vida segregado para los matrimonios jóvenes con hijos pequeños (según el perfil que traza Svampa) de las nuevas clases acomodadas. Estos triunfadores, en tanto sectores medios en ascenso, encuentran este nuevo estilo de vida como una meta, y no imaginan otro posible. Svampa también se pregunta si los barrios cerrados “expresan la victoria de conductas y prácticas que implican el individualismo exacerbado y el triunfo personal como valores predominantes”. Las nuevas urbanizaciones cerradas tuvieron su mayor impulso en un contexto de profundización de las desigualdades sociales, en el marco del achique del Estado y vaciamiento de las instituciones públicas, y un acelerado proceso de distribución regresiva del ingreso. La privatopía se realiza cuando Svampa señala que “se desarrollaron formas privatizadas de la seguridad y de la integración social, que marcaron nuevas y rotundas formas de diferenciación entre los ‘ganadores’ y los ‘perdedores’ del modelo neoliberal, tanto respecto de los estilos residenciales como en las formas de socialización”. Paradójicamente, la mayoría de los barrios cerrados burlan las normas de la planificación urbana, por lo que también se pueden encuadrar como urbanizaciones informales.

## La “otra” ciudad

En la misma periferia de nuestras ciudades, que tradicionalmente era el espacio de los sectores trabajadores, en los 90 avanzaban los barrios amurallados como “enclaves” residenciales de los sectores medios altos. El encarecimiento y la escasez de suelo urbanizable, así como la privatización (y consecuente mercantilización) de los servicios básicos, afectó severamente a los sectores sociales crecientemente pauperizados (por la pérdida de empleos formales y estables y por la caída de sus ingresos). Esto dio lugar a una profunda transformación en los modos de socialización y representación social en los barrios populares, donde la existencia de una masa importante de población, que ya no tenía inserción en los trabajos formales, que vivía de

“changas” y trabajos esporádicos y que crecientemente dependía de las ayudas del Estado –las que, merced a los programas focalizados, se atomizaron en un sinnúmero de dispositivos de distribución territorial– construyó progresivamente una nueva identidad, no asociada ya al oficio, a la especialidad, a la inserción laboral o incluso sindical propia de las “clases trabajadoras”, sino, ahora, *territorial*. Estos sectores sociales ya no canalizarán sus luchas por una mejor calidad de vida a través del sindicato (como lo hacían antes en su condición de asalariados, mediante luchas por mejores sueldos y condiciones de trabajo), sino que ahora –precarizados o desocupados– lo harán desde su representación territorial: el barrio.

Así se desarrollarán en los 90, estrechamente asociados a las tomas de tierras, en el Conurbano y en todas las ciudades del país, los movimientos de base territorial. En el Conurbano, a movimientos como la FTV (Federación de Tierra y Vivienda), nacida de las míticas tomas de tierras en El Tambo (La Matanza), que en paralelo tendrán lugar junto a otras de Quilmes y Florencio Varela, se agregarán también el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita (MTD Evita), la Corriente Clasista y Combativa, y posteriormente escisiones de estos movimientos como Barrios de Pie y el Movimiento Territorial de Liberación. La original reivindicación territorial creció y hoy constituyen importantes referentes políticos, con el desarrollo de cooperativas de trabajo, comedores, guarderías y centros de capacitación. Además, varias de estas organizaciones tuvieron una integración política a la CTA (Central de Trabajadores Argentinos), nucleamiento sindical que nace de los procesos de pauperización, ya no integrando a los trabajadores por su inserción laboral, es decir por sindicatos por rama, sino con un sentido clasista, tengan o no empleo formal. El modo de lucha de estos trabajadores sin trabajo ya no será el paro, sino la manifestación de sus reclamos mediante los “cortes de ruta”. Ello ocurría por ejemplo en la Ruta 3 de La Matanza, casi a diario, y en muchos otros centros urbanos del país. De aquí proviene también la denominación genérica de “piqueteros”.

La reivindicación primaria de estas organizaciones siempre fue la regularización dominial de las tierras ocupadas, como la clase política interpretó cabalmente. Durante el gobierno de Menem se lle-

vará a cabo, en el seno de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales, el denominado Programa Arraigo, que se proponía desarrollar una política territorial de regularización de los asentamientos localizados en tierras fiscales aprovechando la creciente desafectación de tierras del uso ferroviario (producto del cierre de ramales). El Programa Arraigo tuvo un avance lento en su concreción, en parte debido a su gestión centralizada y a su fuerte carácter clientelar, que llevó en varios casos a conflictos al desconocer las organizaciones y particularmente el trabajo realizado por las ONG.

Desde otro espacio de construcción política dentro del peronismo, el senador Pierri promovió la sanción de una ley que permitiera la regularización de quienes ocupaban tierras privadas. La Ley N° 24.146, sancionada en 1993, determina una usucapión rápida, por debajo de la prescripción veintañal de los derechos de propiedad establecida por el Código Civil. Si bien se trató de una ley nacional, la regularización de tierras ocupadas se puso en práctica primordialmente en las grandes ciudades de la provincia de Buenos Aires, y en particular en los municipios del GBA. La ley prescribía que la regularización era por parcelas individuales (aunque se tratara de un asentamiento grande con escala de barrio), por lo que la demanda debía ser organizada en el territorio. Para instrumentar la ley y poder lograr capturar la demanda se crearon las Casas de Tierras, que oficiaban como “ventanillas” donde los punteros barriales direccionaban a las familias que habitaban tierras en modo irregular. Este dispositivo clientelar funcionó en términos políticos respondiendo al poder provincial, por lo que las Casas de Tierras tuvieron, en la mayoría de los municipios, una suerte de embajadores provinciales que no se reportaban al gobierno local. La Ley Pierri marcó el inicio de una política urbana que fue orientándose hacia este tipo de solución, dada la magnitud de asentamientos informales.

En los mismos años, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde (1991-1999) también llevó a cabo su política territorial. Por una parte, los tradicionales programas de construcción de viviendas con fondos FONAVI, ejecutados por el Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, centró la construcción en los pueblos y ciudades del interior, resul-

tando casi insignificante en los partidos del GBA. Ello se debe a una deliberada intención de “reequilibrio territorial” para fomentar que la población joven permaneciera en sus pueblos o ciudades y no engrosara la de los partidos del Conurbano, mayoritariamente pobre, y probablemente portadora de nuevos conflictos territoriales. En tal sentido también se organizó el programa “Familia Propietaria”, que se estima adjudicó unos 60.000 lotes en localidades del interior, con una particularidad: entregó el dominio a los municipios, pero no a las familias, “para que no se formen villas”, según se decía.

Llamativamente, en el Conurbano la conformación real de la ciudad tuvo sorprendentes contradicciones en materia de políticas. El Estado prácticamente no construía viviendas ni entregaba suelo para urbanizar. La ya mencionada Ley 8.912 había sacado del mercado a los loteadores populares, por lo que no se producía suelo accesible para los más pobres, y las ocupaciones de terrenos abundaban, es decir, se accedía por el mercado informal, y mayoritariamente en tierras no aptas para recibir nuevos barrios. Este proceso desintegraba lo poco que era posible en materia de intervención pública en el mercado del suelo, en los 90, y la regulación del suelo de la Ley 8.912 quedaba circunscripta sólo a un plano normativo.

La irregularidad de los barrios cerrados, a la que ya aludimos, se apoya en el Decreto 27/98 de Duhalde que norma a los emprendimientos facilitando que el nuevo suelo que se produzca por los promotores burla la Ley 8.912. El posible “atajo” fue el uso de la Ley de Propiedad Horizontal (N° 13.512) para subdividir las grandes parcelas y hacer un barrio con espacios comunes (donde se abrían las calles) y parcelas privadas. Esto constituyó una permisividad total basada en un razonamiento falaz: que si no se subdivide el suelo no entra en la órbita del ordenamiento territorial. Pues “no se puede ordenar el suelo que no se produce”. El espíritu de la Ley 8.912 –que no acepta calles privadas– es precisamente el opuesto: lo que importa no es la subdivisión, sino lo que configura la ciudad. Si hay un símbolo de esta dualidad, es lo que tenía lugar en la propia Secretaría de Tierras y Urbanismo: mientras por un lado estaban los expedientes de las Casas de Tierras, en la misma oficina se convalidaban estos proyectos venales, que quemaron mucho suelo de la

peor manera. En la RMBA, la población, hacia fines de los 90, sufría un creciente proceso de pauperización, por pérdidas de empleos y caída de la actividad económica que afectaba el cuentapropismo, lo que profundizaría las acciones motorizadas por la mera supervivencia. La demanda de lotes donde instalar una vivienda era la de los hijos de los pobladores que antes habían comprado terrenos en los loteos populares, la de los nuevos pobladores allegados por las crisis en ciudades del interior y la de los migrantes de los países fronterizos (paraguayos, bolivianos y peruanos), en gran medida atraídos por la relación cambiaria. La salida posible de acceso al suelo y la vivienda era su compra en el mercado informal. En un abanico que incluye la ocupación de tierras, la compra de casillas y edificaciones precarias en lotes ocupados (irregulares), los alquileres en asentamientos y villas, etc. Otro fenómeno conexo fue la densificación de lotes ya construidos, con la edificación de otra casa atrás. Eso se comprobó luego con un trabajo hecho por funcionarios de la provincia de Buenos Aires, quienes al analizar los medidores de consumo eléctrico por parcela detectaron una densificación importante de medidores en la periferia, comprobando que se había producido una densificación de los otrora “loteos populares”. El municipio de Moreno organizó en 1995 un programa de recuperación de loteos para regularizar, llegando a contabilizar casi 40.000 lotes baldíos (1/3 del padrón de lotes urbanos en ese entonces) que figuraban en el catastro. El resultado fue que se detectó que se había producido la ocupación espontánea de buena parte de ellos.

## **El regreso de la planificación**

Promediando los 90, tuvo lugar en Argentina un creciente debate sobre las ciudades, su destino, su inserción en la economía global, su posibilidad –pensadas ahora como sujetos– de competir en el sistema de las llamadas “ciudades globales”. Esta discusión comenzó a darse en Córdoba primero y en Rosario un poco más tarde, y hacia 1998 ya involucraba a buena parte de las ciudades intermedias y varias pequeñas.

Estos debates tenían como protagonistas a administraciones municipales que encaraban una suerte de “modernización” de la gestión hacia adentro e intentaban “vender” la ciudad hacia afuera, en gran medida bajo la influencia de los debates y postulados internacionales –en el contexto de la revolución neoconservadora– de fin de los 80 y comienzo de los 90, que habían instalado la premisa de que en un tiempo donde se diluyen las fronteras nacionales las ciudades compiten libremente en la economía global, como postulaba en 1992 el Banco Mundial, que resalta la importancia del “buen gobierno” y de la *productividad urbana*, o sea, la eficiencia y correcto funcionamiento de sus sistemas, y que promueve que la ciudad se asimile a una empresa y se administre como tal. Desde Europa surgía además una gestión de gobiernos locales que pensaban con sentido estratégico el futuro de la ciudad y que incluso la vendían como una marca. Lo que se denominará la “ciudad-espectáculo” se persigue con rimbombantes reformas urbanas y edilicias de las viejas estructuras (de su pasado industrial), donde se proyectaba lo que sería la ciudad del futuro, centrada también en la cultura y el entretenimiento (como actividad económica), los negocios basados en las nuevas tecnologías informáticas, un aumento de los servicios a la población e incluso políticas de comprensión con los migrantes y los más pobres.

La competencia entre ciudades tendrá una peligrosa impronta darwiniana (pues si en la economía global hay “territorios ganadores” obviamente habrá también otros “perdedores”) que pronto se consideró políticamente inviable, por lo que se impulsaron estrategias de cooperación en redes de ciudades. Para Latinoamérica la ciudad emblemática en tal sentido sería Barcelona, presentada como ciudad bella, vivible, sin conflictos, con servicios de calidad y una gran dinámica social y cultural. Barcelona fue la abanderada del “marketing urbano”, su nombre se registró incluso como marca, de la mano de publicistas y logos. Esto ocurrió con muchas ciudades importantes de Europa, Estados Unidos, Canadá y algunas de Asia.

En Argentina, estas influencias internacionales se conjugan además con los procesos de ajuste estructural de la economía –apertura económica, convertibilidad y privatización de activos del Estado– del

Plan Cavallo de 1991, que da inicio a un proceso de delegación de funciones y prestaciones hacia las municipalidades (principalmente en salud y educación) a fin de reducir el gasto público a nivel nacional. Esta transferencia, mayoritariamente realizada sin la correspondiente asignación de recursos, por una parte sumió a los municipios en una crisis financiera y de capacidad de gestión, lo que fue particularmente duro en el caso de las ciudades intermedias, a cuyos gobiernos locales no les dejó mucha más opción que revisar la gestión, volverla más eficiente y pensarse a sí misma, como sociedad y proyecto futuro de ciudad. Esto resultó posible en aquellas ciudades que tenían algunas condiciones locales particulares, en especial cuando en su configuración histórica y social existían claros sesgos identitarios (“cierto orgullo local”) y cohesión de sus principales actores. Esto resultó relativamente positivo en los casos de Rosario y Córdoba, y en cambio no fue posible en la RMBA, dada la escala y dinámica de los procesos y la extrema complejidad de sus problemas.

En este marco se produjo una reconsideración de la planificación. No ya de la planificación física, de “ordenamiento” territorial, esquemática y poco comprehensiva de la complejidad de los procesos territoriales, sino de una planificación contingente, capaz de fijar un proyecto y orientar las acciones, rectificando el rumbo cuando sea necesario. En este modelo lo importante ya no es la estructura, el sistema, sino “el actor” local. Es decir, el o los agentes locales (individuos, empresas, asociaciones, organismos públicos, grupos de interés, etc.) cuyas acciones son determinantes en el proceso de desarrollo de una localidad. Esta planificación aseguraba el éxito si se conseguía orientar hacia un futuro consensuado dichas fuerzas, minimizando o negociando la habitual puja por los recursos locales. En un primer momento, la “planificación estratégica” se impuso, rezagando (casi anulando) la planificación física. Luego, con el avance de las experiencias, y a partir de las dinámicas de los procesos de las distintas ciudades, del comportamiento del mercado del suelo y de los conflictos en el territorio, la planificación que norma los usos y densidades del suelo ha venido reinstalándose, sobre todo demandando un rol más activo del Estado en las formas de producción y distribución de la renta del suelo. El instrumento,

que constituyó la herramienta de impulso y también de limitación para trabajar la dimensión estratégica, se basaba en metodologías denominadas FODA. Éstas fijan un marco simple para analizar las debilidades y fortalezas que posee la ciudad, identificando las oportunidades y amenazas futuras para tratar de aprovecharlas y neutralizarlas respectivamente. A continuación analizamos dos experiencias de planificación estratégica en Argentina, que fueron modelo para muchas otras ciudades.

## **Los planes estratégicos de Córdoba y Rosario**

La ciudad de Córdoba, la segunda ciudad en importancia del país, con una rica historia y un poderoso centro industrial (destacado en el sector metal-mecánico), se encontraba en crisis y transición hacia fines de los 80 y principios de la nueva década. Entre las muchas iniciativas para repensar el gobierno y la gestión de la ciudad, en 1992 y 1993 se hizo un diagnóstico sobre el funcionamiento del gobierno municipal, a fin de promover su reforma. El mismo produjo tres recomendaciones: a) desconcentrar las funciones municipales a fin de mejorar la accesibilidad de la municipalidad para los ciudadanos, b) estimular una mayor participación ciudadana en la formulación de políticas municipales, y c) modernizar la metodología de planificación urbana. Para ello, la Municipalidad organizó administrativamente a la ciudad en 10 zonas, cada una de ellas gestionada por un Centro de Participación Comunal (CPC), que son espacios donde se brindan servicios y se realizan actos administrativos, que funcionan como subsedes del Palacio Municipal. Se preveía que los CPC fueran los centros para la microplanificación, es decir, para una planificación por zona, con una amplia participación de los ciudadanos. Complementando esta iniciativa para enfrentar los obstáculos para el desarrollo de la ciudad, se organiza en el ámbito municipal el Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba (PEC). Para eso, se previó una primera etapa de diagnóstico; una segunda etapa de realización de talleres y definición del modelo de desarrollo; una tercera etapa de trabajo en los ejes estratégicos,

de análisis de escenarios y perfiles de proyectos; una cuarta etapa de implementación, y una quinta y última etapa de seguimiento y monitoreo. Ello tuvo lugar entre 1994 y 1996. Comprendió la elaboración del diagnóstico, la definición de los objetivos generales y particulares del plan y de la formulación de los escenarios futuros, así como el inicio del proceso de definición de las acciones y proyectos a impulsar. En estas etapas se contó con asesoramientos externos, entre ellos el del urbanista catalán Jordi Borja, responsable del Plan Estratégico de Barcelona. Se creó en el ámbito municipal la Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico, que pasó a coordinar el desarrollo general del plan. Desde diciembre de 1997 se institucionalizó una reunión extraordinaria anual, pública, en la que se presentan a la sociedad cordobesa los informes de cada una de las comisiones por eje estratégico. El PEC de Córdoba, como otros planes estratégicos, evolucionó también hasta convertirse en un programa de desarrollo local. Por ejemplo, uno de los ejes estratégicos lo constituía el desarrollo económico local, y para ello se estimulaba una nueva modalidad institucional: la cooperación y/o asociación público-privado. Para gestionar en este sentido se crea la Agencia de Desarrollo Económico Local y la Incubadora de Empresas. El PEC congregó la voluntad política del municipio y de un importante conjunto de instituciones locales a fin de concertar un proyecto colectivo de ciudad, intentando ser un instrumento de construcción de una nueva gobernabilidad. Ello estuvo acompañado de un cambio en el sector privado, proponiendo que las fuerzas productivas y comerciales actúen como uno de los motores de desarrollo de la ciudad. Estos sectores por lo general consideraban la planificación como limitante de las posibilidades de negocios. En este caso, este sector, al participar de un proyecto compartido junto a los demás actores, incrementa su eficiencia y contempla la problemática ambiental, urbanística y social.

Hacia 1997 y 1998, el cambio de paradigma en la planificación de las ciudades que tiene lugar con el PEC es muy importante, y su ejemplo será seguido por varias ciudades de Argentina. De hecho Córdoba se transformará en un espacio de constantes debates, realizándose varios encuentros y seminarios y promoviéndose, jun-

to con Rosario, Montevideo, Río de Janeiro y Porto Alegre, entre otras ciudades de Brasil, la Red Mercociudades, que emulaba la Red Eurociudades creada unos años antes a instancias de Barcelona. Pero la experiencia de Córdoba se vio interrumpida. En diciembre de 1999 tuvo lugar un cambio de gestión municipal. El nuevo intendente, de signo liberal, ignoró la Carta Orgánica del 1997, y el PEC fue discontinuado. Cuando esa gestión concluyó en 2003, la ciudad estaba endeudada en 300 millones dólares, la calidad de sus servicios había decaído y el gobierno provincial desarrollaba grandes proyectos urbanos en la ciudad, avasallando el poder local.

El Plan Estratégico de Rosario (PER) nace también en el contexto de una profunda crisis económica regional a partir del ajuste y reconversión en la industria metalmecánica, la metalúrgica básica, la siderúrgica, la química y el papel, lo que significaba, a mediados de los 90, una crítica situación económica y social, y según las nuevas autoridades socialistas, “dificultades para insertarse competitivamente en un marco de apertura económica y competencia internacional”. A fines de 1996, el Municipio convocó a un conjunto de instituciones públicas y privadas de la ciudad para constituir la Junta Promotora del PER. En una ciudad con la tradición en planificación que tiene Rosario, se demostraba que tanto el modo tradicional de planificación urbana como el modelo de gestión municipal centralizada eran insuficientes para concretar una transformación positiva y real de la ciudad, y que la única vía para ello era establecer una profunda articulación entre la actuación urbanística y la gestión de la administración local. El nuevo escenario demandaba el desarrollo de nuevas técnicas y programas urbanísticos de profundo carácter participativo y local, a partir de un mejor y más eficiente armado institucional que pudiera organizarse como un sistema de planificación capaz de integrar objetivos estratégicos, políticas sectoriales (hábitat, salud, educación, medio ambiente, etc.) y proyectos urbanos de actuación física que se pudieran convertir en una plataforma de gobierno y de toma de decisiones para la transformación consensuada de la ciudad.

El PER se proponía ubicar a Rosario en una nueva concepción de región, en tres dimensiones espaciales distintas: a) la región me-

tropolitana (que comprende además de Rosario a los distritos de Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto San Martín, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez, con casi 1.400.000 habitantes); b) la región Centro (Córdoba, Santa Fe) y c) la región Mercosur. En relación con esto, el plan plantea que la ciudad posee, con referencia al nuevo espacio del Mercosur, una posición geográfica privilegiada, que a partir del río Paraná y su conexión con Entre Ríos le permiten erigirse en “puerta y puerto del Mercosur”. El PER se organizaba en tres etapas claramente diferenciadas por sus objetivos o finalidad, aunque superpuestas en el tiempo: a) diagnóstico; b) formulación, y c) implementación, y se llevaría a cabo mediante la conformación de una Junta Promotora, un Consejo General (constituido por un grupo de más de 100 instituciones de la ciudad) y una Oficina de Coordinación (el equipo técnico-administrativo encargado de la organización y el desarrollo del Plan, que trabaja con el conjunto de Instituciones del Consejo General y la Junta Promotora). En paralelo se elaboraría también un nuevo plan urbano —el Nuevo Plan Director—, que representaba el correlato en la estructura física de la ciudad de aquellos objetivos y lineamientos que sustentan al Plan Estratégico. La relación entre ambos planes se postulaba dialéctica y dinámica: ambos se alimentarían mutuamente con propuestas y proyectos que configurarían la nueva estrategia espacial de la ciudad. El Nuevo Plan Director, entendido como estrategia de transformación física articulada con el desarrollo integral de la ciudad, contiene los grandes proyectos estructurales cuya función es servir de guía a una serie de proyectos urbanos de escala menor, territorialmente seleccionados. El Municipio (igual que Córdoba) desarrolla un Programa de Descentralización y Modernización Municipal, que divide a la ciudad en cinco zonas. No obstante, se destacaba en esta nueva fase de la planificación la pérdida de peso de las áreas de planificación tradicionales. En la Municipalidad de Rosario tuvo lugar un traspaso de poder de la Secretaría de Planeamiento a las Secretarías de Hacienda y Producción, que acapararon las principales decisiones de la gestión urbana. En términos profesionales fue la pérdida de la injerencia de los arquitectos y planificadores, pues las decisiones

fundamentales concernientes a la ciudad quedaron en manos de economistas y científicos sociales, a quienes el gobierno municipal delegó amplios poderes.

## **Gobierno y planificación en Buenos Aires**

La Región Metropolitana de Buenos Aires sufrió en los años 90 importantes cambios estructurales. Por una parte, en términos políticos, se asistió al fin de la dependencia del Poder Ejecutivo del distrito Capital Federal, y por lo tanto de la subordinación política de la Municipalidad de Buenos Aires. La reforma de la Constitución Nacional de 1994, en su artículo 129, establece que “la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno será elegido por el pueblo de la ciudad”. La nueva Constitución, al mismo tiempo, estableció plazos y mecanismos para que la ciudad eligiera sus primeras autoridades y dictara la forma jurídica en que sustentaría su autonomía. En cumplimiento de ello, en junio de 1996, la población de Buenos Aires eligió a su primer Jefe de Gobierno, junto a 60 convencionales estatuyentes. La Convención Constituyente de la ahora denominada “Ciudad Autónoma de Buenos Aires” sesionó entre julio y octubre de 1996, sancionando la primera Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, interesante instrumento de carácter progresista y plural, con un gran contenido garantista, pero con débiles referencias a lo metropolitano. En la Constitución se establece la composición y atribuciones del Poder Legislativo de la ciudad. Posteriormente, en octubre de 1997, se celebraron en Buenos Aires las primeras elecciones para la integración de la Legislatura.

Por otra parte, en el Conurbano, debe subrayarse la experiencia de varios gobiernos municipales que pasaron de la zonificación preliminar (que exigía la implementación del Decreto Ley 8.912/77) a la formulación de planes urbanos, algunos de ellos desarrollados con metodologías participativas. También es destacable la creación de la CONAMBA, que expresaba la voluntad de conformar una

agencia de desarrollo regional. Y se debe mencionar la experiencia del Plan Trienal, que da lugar a la creación del Fondo del Conurbano, así como la de Génesis 2000, que se plantea los problemas del tamaño y la gestión de los gobiernos locales.

### **La crisis de las economías regionales y los conflictos territoriales**

Durante la década de 1990, la apertura de fronteras económicas, la internacionalización de la economía y las privatizaciones, la llegada de capitales extranjeros y, junto con ello, la desindustrialización, afectaron enormemente a casi todas las regiones del país. En las distintas ciudades y regiones se extendieron hacia fines de la década los conflictos por fuentes de trabajo cerradas (o privatizadas) que realizaban ajustes y despidos, por los retrocesos en materia de derechos humanos, o por derechos pedidos y/o vinculados con los recursos naturales. De este modo, aparecieron sorpresivamente en los medios conflictos de un nuevo tipo, protagonizados por poblaciones urbanas del interior. Las protestas centraban el foco en el accionar de las grandes empresas, su manejo de los recursos y las poblaciones afectadas, cargando contra el Estado, por su acción (privatización, prebendas sobre los recursos, leyes, etc.) u omisión (no regulación de los intereses del capital o bi protección de derechos). En todos los casos, en primer plano o inserta en otros reclamos, aparecía la cuestión de la tierra como centro de las disputas en el interior del país. Los antecedentes históricos daban cuenta de una coexistencia negociada entre pequeñas y grandes explotaciones agrarias mediante una serie de arreglos institucionales, que el gobierno de Menem desbarató abruptamente con el decreto de “necesidad y urgencia” N° 2.284, de fines de 1991, que procedía a desregular la economía.

La lucha de los productores agrarios pequeños y medianos para salvaguardar las tierras que hasta ese momento habían mantenido con producciones orientadas al mercado interno tendría dos frentes. Por una parte, aquellos que habían contraído deudas con los bancos en tiempos de crisis (que oscilaron entre la hiperinflación y

las caídas en la demanda y recesión) afrontaban ejecuciones de sus propiedades. Por otra parte, sus tierras, que otrora los inversores agropecuarios habían considerado “marginales”, ahora, en virtud de las nuevas tecnologías genéticas y la demanda alimenticia mundial, se volvían apetecibles para los grandes grupos transnacionales. Este cambio produjo el acorralamiento de viejas poblaciones que necesitaban las tierras para producir, trabajar y subsistir.

Las privatizaciones, además, desataron innumerables y resonantes conflictos. Así, las del petróleo y el gas dieron lugar desde 1997 a las memorables puebladas de Cutral-Co y Plaza Huincul en Neuquén, y de Tartagal y Mosconi en Salta. Sin embargo, la resistencia no siempre pudo sostenerse. Por ejemplo, en Mosconi, departamento de General San Martín, desde el inicio mismo de la privatización el grupo de pobladores que produjo los primeros cortes de rutas se vio reducido y diezclado. Las indemnizaciones y el consenso que la medida había generado en el país debilitaban la protesta. Durante el proceso de privatización, YPF redujo un 90% su planta de Mosconi, dejando sin trabajo entre 2.400 y 3.500 personas. Asimismo, se estima que cada empleo en la petrolera generaba entre 13 y 15 puestos de trabajo en forma indirecta. Maristella Svampa señala que “a diferencia de Cutral-Có, donde la acción colectiva unificadora no tuvo como corolario una fuerte organización de desocupados, en Mosconi ésta se cristalizó en una original e importante experiencia, la Unión de Trabajadores Desocupados”. Algunas luchas contra las privatizaciones duraron varios años, como por ejemplo la que tuvo lugar en la provincia de Tucumán entre 1993 y 1998, con las poblaciones de siete ciudades del sur cañero, que se organizaron contra la privatización del servicio de agua, altamente sospechada de vicios y corrupción.

Las ciudades se pararon y las puebladas y los cortes de ruta se multiplicaron. Los “piqueteros”, incomprendidos y demonizados por el poder y los medios de comunicación, llevaron adelante una épica lucha, primero motorizada por la pérdida de trabajo genuino y puestos de empleo, luego por el desarrollo de sus localidades, y más recientemente –como veremos más adelante– contra las empresas transnacionales extractivas (vinculadas a la minería), en defensa del medio ambiente.

La tierra como eje de las disputas también comienza a tener en los 90 otra manifestación con los pueblos indígenas de Argentina, cuya población se estima que llega a casi dos millones en unas 800 comunidades en todo el país, y están concentrados mayoritariamente en el norte. Su relación con el territorio es parte de una concepción mucho más amplia, integral, que abarca el suelo y el subsuelo, la tierra y las riquezas naturales que la rodean o que están en sus entrañas. Con un sentido que va más allá de la mirada “productivista” que los ve como “recursos económicos” explotables y mercantilizables, para muchas cosmovisiones aborígenes la tierra y los bienes naturales son parte de un todo donde el hombre y la naturaleza están igualmente incluidos. En Argentina, desde hace varios años las comunidades mapuches, kollas, wichis, guaraníes y otros pueblos indígenas reclaman el cumplimiento de la ley de reparación de sus tierras y de los tratados internacionales.

Otro caso dramático de ciudades del interior en crisis fue el de aquellas que dependían de la industria y/o de enclaves industriales, como Palpalá (con los Altos Hornos de Zapla), el complejo de YPF en Comodoro Rivadavia y San Nicolás, en la provincia de Buenos Aires, donde la privatización del complejo siderúrgico de SOMISA y las empresas asociadas, derivó en una transformación muy profunda y socialmente muy traumática.

### **La intervención en el parque edificado y el plan urbano ambiental en la Ciudad de Buenos Aires**

Antes de que la Capital Federal se convirtiera en Ciudad Autónoma, se llevaron adelante algunas intervenciones urbanas muy puntuales sobre su parque de edificios patrimoniales. Una de ellas fue el Programa de Rehabilitación de la Avenida de Mayo (PRAM), que se llevó a cabo entre 1989 y 1992, mediante un convenio entre el Estado español y la Municipalidad de Buenos Aires. Esta cooperación internacional se dio específicamente entre la Junta de Andalucía, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Municipalidad y el Banco Ciudad de Buenos Aires. También el convenio abarcó el

conjunto de viviendas de San Francisco (cerca de Plaza de Mayo). En relación con las áreas y edificios de valor patrimonial, en el año 1992 se aprueba la ordenanza N° 45.517, que establece lineamientos que regulan la protección del patrimonio urbano-arquitectónico a fin de proteger el centro histórico de la ciudad. Lo novedoso que aporta esta ordenanza es la incorporación de un nuevo tipo de distrito a la ciudad, las denominadas APH (Áreas de Protección Histórica), así como la de figura del catálogo como un instrumento para el control urbanístico, posibilitando una normativa que permite ser aplicada como una actividad reglada y no discrecional de la administración. Se garantiza así la seguridad jurídica de los bienes patrimoniales, que demandan ser inventariados. Otra acción destacable fue la recuperación de inquilinatos en La Boca a través del programa RECUP BOCA. Ya a mediados de la década anterior, en 1985, la Municipalidad había dado inicio a un programa de renovación sectorial en el Barrio de La Boca, en cooperación con Francia. El programa, que estuvo vigente hasta 1993, tuvo dos grandes objetivos: recuperar un área degradada y mejorar las condiciones del hábitat para una población de escasos recursos, mediante la rehabilitación de “conventillos” y las obras del control de inundaciones.

El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (PUA) es un proceso de planeamiento que se inicia en respuesta a los artículos 27° y 29° de la Constitución de la Ciudad, que estableció las bases de su autonomía en 1994. En el marco del nuevo estatuto jurídico administrativo se ponen en marcha dos planes en el ámbito del Poder Ejecutivo: el estratégico –medio de concertación y comunicación social de las acciones– y el ambiental, de carácter analítico y propositivo. La entonces Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente elaboró durante 1997 un “Prediagnóstico Territorial y Propuestas de Estrategias”, base de la Ley N° 71, promulgada por Decreto N° 2.288/98, que definía la composición del Consejo del Plan, encargado de su preparación, carácter, objetivos y criterios orientadores, y establecía que el plan fuera elaborado con participación de las entidades académicas, profesionales y comunitarias como marco de las obras públicas al que debía ajustarse la normativa urbanística.

## Nuevas leyes nacionales de vivienda

En 1994, en el marco de estabilidad monetaria con baja inflación y llegada de inversiones extranjeras dado por la Ley de Convertibilidad de 1991, se promovieron varios proyectos de nuevas leyes de vivienda. Finalmente se aprobarán dos. Una, la N° 24.464, creó el Sistema Federal de la Vivienda (SFV), cuyo objetivo es “facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente el acceso a la vivienda digna” (art. 1°). El SFV se integra con el FONAVI, que sigue regulado por la ley de 1991, y los organismos provinciales (IPV) como administradores de los recursos y ejecutores, y crea el Consejo de la Vivienda, órgano integrado por el Poder Ejecutivo Nacional y los IPV provinciales, que actúa como coordinador general del SFV, promotor de proyectos y evaluador de los programas.

La otra ley, la N° 24.441, es la llamada Ley de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción, y estuvo impulsada por el Ministerio de Economía. Es una extensa ley con casi un centenar de artículos que esencialmente se propone una reactivación del sector vivienda por medio de un conjunto de mecanismos financieros y la desregulación de transacciones inmobiliarias, buscando bajar costos. A nivel financiero lo más novedoso es la introducción de tres mecanismos: uno es el fideicomiso para el financiamiento hipotecario como conducto para el ahorro público mediante los procedimientos de securitización, que regula la ejecución de hipotecas con 60 días de mora y reposición del inmueble en 15 días; el segundo es el contrato de *leasing*, es decir, de locación con opción a compra a ejercer por el tomador, y el tercero es la regulación de las letras hipotecarias como títulos de valores con garantías inmobiliarias. Esta ley se promulgó en marzo de 1995, y tuvo una aplicación restringida. El FONAVI, en este marco, cobra un mayor respaldo en su desempeño como sistema, pero con una tendencia a acentuar un funcionamiento pro-mercado –alejándose de la original concepción de vivienda social–, razón por la cual, tras la descentralización de 1992, sus productos se destinarán más a sectores medios, pues la pauta de la presión por el “recupero” (pago de cuotas) fue

mayor, lo que elevó el estándar a “quienes pudieran pagar”. En esa situación fueron preponderantes los empleados públicos provinciales y municipales, quienes tenían un ingreso regular.

En términos de expansión urbana, el impacto territorial de los conjuntos FONAVI fue notable. En casi todas las capitales de provincia, construidos por más de 20 años, representan no menos del 25 al 30% de la mancha urbana. En la ciudad de Corrientes, por ejemplo, funcionarios del Instituto Provincial de Vivienda estiman que alcanzan a ¡casi el 40%! Otro tanto ocurre en ciudades como Resistencia, Catamarca, Posadas, San Juan, Neuquén, La Pampa, Jujuy, Ushuaia y muchas otras más.

## **La privatización del Banco Hipotecario**

El proceso de privatización del BHN se realizó entre fines de 1996 y 1999, por orden del presidente Menem, y fue ejecutado por Pablo Rojo, entonces presidente de la entidad. La privatización se estableció en la Ley N° 24.855 de Desarrollo Regional y Generación de Empleo –sancionada en julio de 1997–, cuya naturaleza y objeto era: la constitución de un Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, la privatización del BHN, modificaciones en la carta orgánica del Banco de la Nación Argentina para ampliar los tipos de créditos y otras disposiciones complementarias. La ley incluía objetivos diversos a fin de “camuflar” la privatización, pues había mucha resistencia en la Cámara de Diputados. No obstante, el banco se privatizó, transformándose en Banco Hipotecario S.A., y finalmente se vendió al grupo IRSA (precisamente el *holding* que detentaba la mayor tenencia de suelo urbano en el país). El gobierno, asesorado por bancos extranjeros, fijó un valor de venta del banco de 1.200 millones de dólares. Los especialistas estimaban entonces que su valor estaba entre 2.600 y 4.000 millones, por su enorme cartera de créditos hipotecarios mayormente securitizados con cobrabilidad asegurada, y por el poder de fijación de precios que tenía en el mercado, al originar un tercio de las hipotecas en Argentina y tener el 26% del stock de los préstamos de este tipo en el país. En este

contexto, el sector de la construcción entró en otro período recesivo a causa del fuerte retraimiento del mercado. La toma de créditos hipotecarios se reduce (dando fin al breve *boom* de mediados de los 90), el sistema FONAVI se desactiva parcialmente al autorizar a las provincias a destinar esos fondos a financiar sus déficit de caja, y la construcción en pequeña escala autogestionada por los hogares se reduce al mínimo. Uno de los temas críticos es el cuello de botella en la gestión del suelo, pues al lento proceso de regularización de títulos de propiedad se le superponen los problemas con la seguridad jurídica de gran parte de lo producido desde los años 80, sean barrios FONAVI, nuevos emprendimientos privados, asentamientos populares o loteos clandestinos.

## **La situación urbana y habitacional a fines de los 90**

A fines de los años 90 la situación urbana y habitacional se presenta muy compleja, tanto cuantitativa como cualitativamente: había por una parte un crecimiento en profundidad y extensión de hogares establecidos en sitios inadecuados o en viviendas con distintos grados de deficiencias, y por otra un crecimiento importante del hacinamiento, tanto de personas por cuarto como de hogares por vivienda. Tal situación se estimaba que alcanzaba a no menos del 12% del total de 10 millones de hogares del país, si bien habitaban viviendas buenas. La situación de la clase media empobrecida comprende desde el impedimento en los nuevos hogares al acceso a una nueva vivienda en el mercado hasta el allegamiento por pérdida de la vivienda propia o las estrategias de alquiler de cuartos. En estos sectores medios tiene lugar una importante pérdida de propiedades debido a las situaciones de descenso de los hogares en el mercado de los servicios habitacionales, como consecuencia del empobrecimiento de sectores que antes habían accedido a la vivienda. La forma más común fue la pérdida de viviendas por ejecución de hipotecas (en muchos casos por garantías de emprendimientos comerciales familiares) y las ejecuciones o ventas forzadas por no pago de expensas y/o servicios. Estos hogares —verdaderos

desplazados en el mercado— pasan a demandar la renta de cuartos en hoteles, pensión o inquilinatos, o la renta de partes de viviendas de otros empobrecidos, o bien son parte de procesos de “allegamiento” en viviendas de parientes y amigos. A ello debe sumarse el padecimiento de sectores medios y medios-bajos, que hacían sacrificios extremos para sostener su propiedad, sin poder invertir en su mejora o ampliación. Éste es el parque habitacional —en parte a medio construir— que forma parte del paisaje medio de nuestras ciudades, doblemente asediado por la degradación cotidiana y por los aumentos de las tarifas de los servicios de infraestructura de gestión privada. Por ello, las apreciaciones cuantitativas a fines de los 90 no daban cuenta de las inequidades en la distribución social y espacial de los recursos acumulados en las dos décadas. Además, tenía lugar un retroceso en el derecho a la vivienda frente al derecho a la propiedad privada: la Ley N° 24.454 pena la usurpación y le otorga el *status* de figura penal, lo que configura un escenario donde las viejas y nuevas demandas de alojamiento y acceso a la ciudad se vuelven mucho más críticas. En síntesis, un encarecimiento del “habitar urbano”, causado por el monopolio y condiciones tarifarias elevadas de los servicios urbanos, mercantilización de servicios de salud y educación y encarecimiento del dinero, se conjugará con un escenario de distribución regresiva de la riqueza.

Las caras más visibles de la crisis habitacional y urbana de la población, en los 90, son el recrudecimiento de las invasiones de tierras, las tomas de edificios y casas en áreas centrales y pericentrales, la aparición de “microvillas” en lugares de riesgo ambiental, los loteos “piratas” (incluidas las estafas frecuentes) y la ocupación de lotes individuales. Lo cual demuestra las barreras crecientes en el acceso a la tierra y las consecuencias del alto precio de la legalidad y de habitar la periferia urbana. A lo que debe agregarse la crítica situación de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado en las décadas anteriores, progresivamente vandalizados y degradados hasta la ruina. Las “soluciones” al problema de la vivienda de los 70 son hoy el problema social y urbano más importante en muchos distritos.



## **Crisis y recuperación: urbanización y políticas urbanas en la presidencia de Kirchner (2003-2007)**

### **Crisis, desarrollo económico y transformaciones territoriales**

La última etapa del gobierno de Menem fue agónica en términos políticos y sociales, con un programa económico (la convertibilidad) a todas luces inviable. En ese escenario asumió De la Rúa a fin de 1999, primero ensayando más ajustes y recortes de salarios para sostener la convertibilidad y luego realizando un escandaloso canje de bonos que puso el endeudamiento externo en su punto más crítico. La recesión se profundizó con un avanzado proceso de desindustrialización y muy baja competitividad internacional de los productos nacionales. La crisis afectaba el financiamiento del Estado (nacional, provincial y municipal) y proliferaba la emisión de bonos provinciales que, transformados en cuasi-monedas, licuaban los salarios de los empleados públicos provinciales. En el plano social el escenario era dramático, por los bajos ingresos y el aumento de la pobreza, la indigencia y la nueva pobreza en sectores medios. El nuevo gobierno no realizó las reformas necesarias, y a fines de 2001 se produjo un masivo estallido social, que precipitó su caída y la asunción de un presidente interino (Eduardo Duhalde) tras una semana de crisis en la que se sucedieron cinco presidentes. Se produjo la devaluación y una debacle general de la economía. Mientras, proliferaban las asambleas barriales (con la población en estado deliberativo) y se incrementaban las ollas populares y comedores, con miles de personas deambulando y durmiendo en las calles, al tiempo que no alcanzaban todos los sistemas públicos de asistencia para paliar el hambre y las situaciones donde no había ingreso monetario. En abril de 2002 la población que se encontraba bajo la línea de pobreza alcanzaba al 54% de los argentinos.

En 2003 la convulsión social lentamente va dando paso a una incipiente reactivación económica, se comienza a percibir que la devaluación ya generaba ventajas al volver competitivos los pro-

ductos argentinos, tanto los industriales (lo que da lugar a un acelerado proceso de reindustrialización a partir de 2003) como los agropecuarios, cuando comenzaba a aumentar la demanda mundial de productos alimenticios. Duhalde llama a elecciones en 2003, y desde ese año hasta 2007 gobierna Néstor Kirchner, cuya presidencia inicia un período signado por el más espectacular y sostenido crecimiento económico que haya conocido el país, con tasas anuales de más del 8%. El empleo genuino aumenta razonablemente y las inversiones internas y externas crecen notoriamente. La deuda externa se refinancia y las reservas vuelven a fortalecerse. Se inaugura un nuevo ciclo en el que el Estado interviene profundamente en la economía, y se acaba el ciclo neoliberal y los monitoreos externos por parte del FMI. El país gana en independencia y las alineaciones internacionales se centran ahora en los países latinoamericanos, con un sentido estratégico común. En 2007 se percibe que esta salida de la crisis tiene elementos muy positivos pero también conlleva algunas características políticas y sociales muy complejas. Por una parte, la pobreza no se reduce; por otra, la calidad de las instituciones del Estado y el funcionamiento del sistema de partidos políticos es aún precario.

Una cuestión es sorprendente. El *boom* económico, las nuevas demandas de la producción, el auge de negocios y el reciente fenómeno del turismo internacional en Argentina están teniendo importantes consecuencias territoriales. Los mercados inmobiliarios se disparan en todas las ciudades, revalorizando el suelo urbano y también el rural en forma espectacular.

### **La ciudad de las clases emergentes en la poscrisis**

A fines de 2007, tras cinco años de crecimiento económico, con un contexto internacional completamente diferente al de los 90, Argentina atraviesa un proceso de transformación muy profundo, que incluye dinámicas territoriales estrechamente relacionadas con la reactivación productiva. Por una parte, la reindustrialización está dando nueva vida a algunas de las antiguas regiones indus-

triales. Tal es el caso de la RMBA con la reactivación de las zonas sur (Avellaneda, Lanús, Quilmes), noroeste (San Martín, Tres de Febrero) y norte (eje Panamericana hasta Campana), y del corredor a Rosario y Córdoba con la rehabilitación y/o transformación de sus respectivas áreas industriales, en muchos casos con decadencia de algunas localizaciones en áreas más urbanizadas y preferencias por nuevos parques industriales, o localizaciones con mejor apoyo logístico y accesibilidad.

Por otra parte, el escenario internacional de aumento de la demanda de alimentos y la conveniencia cambiaria están generando un impresionante “boom sojero” y de otros productos agropecuarios para exportación. Ello afecta el rol de las ciudades pequeñas y medianas. Se configura el soporte de esta nueva fase agroexportadora del desarrollo del país con enclaves logísticos en la hidrovía del Paraná, como la sucesión de puertos que van desde Campana hasta más allá de la ciudad de Rosario (varios de ellos privados y especializados: por ejemplo, en aceites y tipos de cereales), a los que hay que sumar los de La Plata, Dock Sud y Buenos Aires. Ya no se trata de la simple exportación de trigo y vacas, sino del desarrollo de un complejo agroindustrial con productos mucho más diversificados, con un fuerte agregado de conocimiento, tecnología y capital.

En esta nueva etapa, también tienen lugar fenómenos como el del turismo y la industria del vino. Este proceso es global y está estrechamente asociado a las prácticas sociales de las elites. En el caso particular de Argentina, está afectando fuertemente a buena parte de las regiones cordilleranas desde Salta hasta Río Negro. Mendoza, San Juan, Cafayate y algunos sitios de la Patagonia, que están recibiendo grandes inversiones. La industria del vino –por su dimensión cultural– está muy ligada a una expansión turística sin precedentes. Mendoza, por ejemplo es uno de los ocho sitios de interés mundial preferidos, puesto a la altura de Burdeos en Francia, Rioja en España o el valle de Napa en California. Cafayate también se está transformando con niveles de servicios (de diseño, *packaging*, gastronomía, hotelería) cada vez más sofisticados.

Rosario, Córdoba, Salta, Tucumán y otras grandes ciudades del interior –particularmente de la Patagonia– también están sintiendo

la influencia de estos nuevos procesos asociados a los servicios turísticos. Como contracara, los tradicionales centros turísticos del país –vinculados al turismo social–, como Bariloche y Mar del Plata, se encuentran en crisis. Buenos Aires también se ve muy afectada por este fenómeno. Se está formando toda una industria en torno al tango y otros servicios culturales relacionados con su condición de “capital cultural” de América Latina, que le permite realizar una extendida producción en materia de teatro, música y otras artes. A lo que se suma un *boom* de los servicios en gastronomía y hotelería. Este proceso está transformando barrios enteros (como Palermo, Belgrano, Abasto y San Telmo) produciendo una gentrificación (reemplazo de su población original por sectores sociales de mayores ingresos) que tiene consecuencias muy complejas en términos sociales. El alza de los valores inmobiliarios se corresponde con ello. También en el Conurbano, especialmente en la zona norte, comienzan a darse estos fenómenos.

Estas y otras demandas tienen lugar por la bonanza económica de los sectores medios altos y altos, lo cual, además, provoca que se incremente la demanda en barrios residenciales exclusivos. Las urbanizaciones cerradas (condominios, *countries*, barrios de chacras, ciudades privadas, etc.) ya se extienden hasta casi los 100 kilómetros del centro de Buenos Aires. Actualmente superan las 540 urbanizaciones privadas (cuando en 2001 eran unas 350, que sumadas ocupaban una superficie que alcanzaba el 11% de la RMBA), llegando casi a unos 400 km<sup>2</sup> (casi el doble de la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Esto significa que un 25% de la superficie total urbanizada es para no mucho más de 400.000 habitantes. Las nuevas urbanizaciones están cada vez más asociadas a patrones de muy alto estándar. Proceso que, también dada la debilidad en materia de controles, está afectando el periurbano de la Región Metropolitana como espacio de agricultura urbana.

Pero el proceso de las urbanizaciones privadas destinadas a los sectores medios altos no sólo tiene lugar en la RMBA sino también en las principales ciudades del país. En Rosario ya suman más de 15 los *countries* que se extienden hacia la zona de Fisherton y el aeropuerto en el noroeste. En Córdoba, implica un gran desarrollo del sector

noroeste hacia Villa Allende, que se despliega hasta mucho más allá de la circunvalación y está conurbando localidades vecinas con más de ochenta urbanizaciones cerradas. En Mendoza, en el sector de Chacras de Coria, se generan nuevos barrios cerrados. También el fenómeno de la urbanización segregada de las elites alcanza a ciudades como Tucumán, Mar del Plata y hasta localidades intermedias que constituyen centros regionales, como Tandil y Rafaela, y varias de las pequeñas ciudades de veraneo de la costa atlántica.

En términos urbanísticos, Argentina se ve así afectada por un fenómeno típicamente norteamericano denominado *urban sprawl*, que configura una ciudad de un “eterno suburbio”, una suerte de “no-ciudad” (en el sentido tradicional) cuyo eslabón lo constituye el automóvil y la correspondiente conectividad vial. La producción de nuevo suelo urbanizado se ha concentrado en estos 25 años bajo la forma de urbanizaciones privadas, desarrollos que los promotores inmobiliarios impulsan a fin de capturar las inversiones de los sectores de gran poder adquisitivo y generar ganancias extraordinarias en base a la “renta de segregación” (dada por la diferenciación social), que tiene como escenario principal el periurbano de nuestras ciudades.

### **La ciudad de los “pobres peligrosos”**

Como contracara, en estos 25 años no se ha producido nuevo suelo urbano para sectores medios y medios-bajos, como sí había ocurrido entre 1950 y 1980, cuando nuestras ciudades duplicaron y hasta triplicaron su superficie urbanizada (los innumerables barrios de sectores medios y los “barrios populares”), como vimos en capítulos anteriores. Ello también había significado el acceso a la casa propia de estas clases (trabajadores, pequeños comerciantes, cuenta-propistas, e informales). Cabe recordar que en el censo de 1947, el 63% de la población era inquilina, y en el de 1980 los propietarios llegaban al 70,6% de los hogares. Como dijimos, el punto de inflexión del acceso al suelo se dio a fines de los años 70, y a partir de allí las condiciones de acceso a la ciudad sólo empeoraron. La desaparición de formas de producción de suelo urbano nuevo para los

sectores de ingresos medios-bajos y para los más pobres provocó que se extendiera en forma generalizada el acceso al suelo en el mercado irregular y/o ilegal. Por lo que las formas de producción de suelo nuevo se resolverán por los extremos: será el barrio cerrado o será la ocupación de suelo vacante y luego la lucha por su regularización, siendo muy reducidos los grupos de clases medias que acceden al suelo por el mercado formal. Las clases medias, en parte mantienen el pequeño patrimonio familiar (conseguido en otros tiempos por la generación anterior), y en parte sufren en el mercado formal de alquileres y/o algunos nichos del casi inexistente crédito hipotecario.

Pero en el nuevo escenario poscrisis de 2001, cuando tiene lugar un crecimiento espectacular de la economía dado por la recomposición del desarrollo industrial y agroindustrial, lo que se comprueba es que no mejora la situación de los más pobres en el acceso a la ciudad. Ello es sin duda el resultado de un país diferente, mucho más injusto, que dejaron los 25 años de decadencia que van de 1976 a 2001. Ya vimos también los efectos de la gran transformación en el campo del trabajo: si antes la condición de “trabajador” construyó un poderoso asalariado con estabilidad y dinámicas sociales integradoras, ahora la precarización y la informalidad profundizan las construcciones sociales y representaciones asociadas al territorio, es decir, dadas por la condición de “poblador”, de “habitante de” (tal o cual barrio). La pertenencia a un territorio que ha sido el escenario del empobrecimiento y de las múltiples estrategias de adaptación (en gran medida a la sobrevivencia) configurará el escenario donde la lucha por el espacio urbano se ha tornado crucial. Además, como esto lleva ya muchos años, en esta nueva década es también la lucha de los hijos de los desocupados, que nunca fueron “desocupados” pues nunca tuvieron una ocupación formal, remunerada. Estas nuevas generaciones encarnan esa lucha de un modo definitivamente territorial, que en la era poscrisis tiene también manifestaciones mucho más radicales, en parte por la extensión y profundidad del conflicto, los actores políticos y la influencia decisiva de los medios de comunicación. En esta lucha asumen su condición de “pobres urbanos” que pelean por su derecho a estar en la ciudad, enfrentando la constante estigmatización (son “los piqueteros”) y

la criminalización, pues ahora son los “pobres peligrosos”. Aquí, queda expresada la cuestión de fondo en la Argentina actual. Transcribimos una noticia que publicaba el Diario *Hoy* de La Plata, el 15 de noviembre de 2003:

*Gendarmería, Prefectura y la Bonaerense en los asentamientos más peligrosos.* Efectivos de las tres fuerzas se repartieron la custodia en el Barrio Fuerte Apache y las villas La Cava y Carlos Gardel. La movida forma parte del plan entre la Nación y la Provincia. La idea es “proteger a los vecinos” del lugar, pero también se buscará desbaratar peligrosas bandas que operan allí.

*La Gendarmería en el Ejército de los Andes.* Son 1.000 los efectivos de esta fuerza que desde ayer a la mañana están apostados en el complejo de viviendas conocido como Fuerte Apache. Hasta el momento no se registró ningún enfrentamiento. La presencia en el lugar será permanente.

*La Prefectura en la Villa de San Isidro.* Unos 400 hombres de esta fuerza ya están apostados entre las laberínticas calles de la villa La Cava, una de las más peligrosas del conurbano norte. Igual que en el caso de los gendarmes, permanecerán en el lugar las 24 horas.

*La Bonaerense en la Villa Carlos Gardel.* Según fuentes de Seguridad, son 100 los efectivos provinciales que están en *otro de los asentamientos considerados de alta peligrosidad*. Ellos también se quedarán allí hasta fin de año. Y no se descarta que se sumen más efectivos.

Estas respuestas en materia de políticas públicas ante los reclamos sociales de seguridad ciudadana canalizados por los medios provocaron diferentes reacciones en los barrios y organizaciones de base. Entre 2006 y 2007 se incrementaron los conflictos por el acceso al suelo urbano en forma nunca vista antes. Dos factores confluyen: por una parte, la dinámica alcista del mercado inmobiliario asociado a la cre-

ciente demanda de suelo debida al aumento de actividad económica; por otra, la creciente judicialización de los reclamos de propietarios de tierras tomadas. Veamos una pequeña muestra de la sucesión de conflictos que tuvieron gran resonancia mediática, sólo en la región metropolitana, entre fines de 2006 y principios de 2007.

En junio de 2006, nuevas ocupaciones de tierras se registraron en la Villa 31 de Retiro (dado lo poblado de la villa, esta vez fue sobre las vías y en galpones vacantes). Se sabe que para instalarse en ese lugar las familias pagaron no menos de mil pesos.

En agosto de 2006 se produce una toma y sucesivos saqueos de nuevas viviendas (listas para ser entregadas) por parte de otros habitantes que reclaman viviendas en la Villa 1-11-14 del Bajo Flores. Fueron desalojados, con promesas del Gobierno de la Ciudad de encontrar una solución a la demanda de los ocupantes de “ser urbanizados”.

En noviembre de 2006, en la localidad de Villa Celina (La Matanza), se produjo una toma de terrenos, que luego fue desalojada mediante un impactante operativo con 500 policías. 250 familias habían ingresado en el predio y comenzado a levantar casonas, con el reclamo de “tener un barrio digno, con agua y luz”.

En diciembre de 2006 vecinos organizados de la Villa 20 ocupan terrenos linderos, de la Policía Federal, que los desaloja violentamente y toma represalias posteriormente incendiando las casas de los líderes.

En enero de 2007 un gran operativo policial desalojó por orden judicial a casi 200 familias que resistían una toma de un predio de 10 has. en Claypole (Almirante Brown), que estaba desocupado desde hacía 30 años y se había transformado en un basural. La consigna de los ocupantes era “Tierra para vivir”.

En febrero de 2007 se produce el incendio intencional de la Villa Cartón (situada bajo la autopista en Villa Soldati), que deja sin vivienda a 460 familias. Según los testimonios, éste fue el corolario de una escalada de agresiones de vecinos (moradores de un conjunto habitacional de fines de los 70) y la injerencia de punteros políticos.

En abril de 2007, 1.500 efectivos de infantería y policía montada desalojaron en Lanús a 600 familias que habían ocupado 35 has.

(abandonadas hacía más de 30 años) en un violento operativo que incluyó –como en tiempos del “Proceso”– gases, balas de goma y topadoras contra los hombres, mujeres y niños que estaban en el predio.

En mayo de 2007 la policía desalojó dos predios ocupados un mes antes por 230 familias en José León Suárez, en el municipio de General San Martín. Un terreno pertenece al CEAMSE y el otro a la Municipalidad. Allí se reprimió duramente a los manifestantes (con varios heridos) y fueron derribadas con topadoras las casillas de madera de los ocupantes, quienes reclamaban “la tenencia legal de los terrenos y que les construyan viviendas”.

Estos resonantes y conmovedores conflictos se suceden en torno a la demanda de nuevo suelo (ocupaciones progresivas y tomas repentinas), a la regularización prometida (y no cumplida) y también a conflictos entre pobladores de una misma área. La creciente gravedad de la represión se legitima “criminalizando” las acciones llevadas a cabo, en este contexto, por “los pobres”. Estos episodios son generalizados en todo el país. Suceden en Córdoba (como el caso de Villa La Maternidad y las nuevas ciudades de pobres que se construyen en las periferias), en Rosario, en Santa Fe, en Salta y en Chaco. En el sur la cuestión del suelo urbano es crítica en el valle del Río Negro, en Ushuaia, y también en Bariloche, donde las ocupaciones de tierras tienen como protagonistas a las clases medias. Además tienen periodicidad con los tiempos electorales, pues los pobladores buscan comprometer a los “punteros” territoriales de las futuras autoridades. En este caso varios de los terrenos –o las viviendas que se construyen– son públicos, y crecen las expectativas de “recibir algo” a cambio. En todos los casos se trata de un mercado –de servicios habitacionales– mediado por transacciones (informales), empujado por una fuerte demanda social y “equilibrado” por tensiones políticas que van de la simple represión a la regularización.

Estos pobladores que, en una sociedad dividida, ocupan tierras o casas abandonadas son para muchos unos apropiadores o delincuentes, cuando sólo están dando un paso más en su prolongada lucha por el acceso al suelo urbano, a la ciudad (y al conjunto de servicios urbanos), a la centralidad, a las oportunidades de generar

ingresos (formales o informales) o de tener un mejor acceso a la asistencia social, así se trate de nuevas tierras para urbanizar en terrenos vacantes o en tierras adyacentes a los asentamientos y villas más viejos, o de viviendas o edificios vacantes (en áreas centrales o próximas a las estaciones) que son tomadas. En las tierras ocupadas, si tienen éxito y logran asentarse con la seguridad de no ser desalojados, saben que recién a partir de allí comenzará el prolongado y difícil trabajo de urbanizar esas tierras, haciendo de esa traza y parcelamiento una ciudad, y de sus precarias casillas una vivienda, proceso que, bien lo sabemos, no les llevará menos de 25 años, es decir, una generación.

Esto se alinea además con los debates en todo el mundo acerca del “derecho a la ciudad”. Ejemplos como los mencionados más arriba constituyen una colisión de derechos. Los fallos judiciales privilegian el derecho de propiedad –en un país donde prima la concepción de la propiedad absoluta y la “función social” de la propiedad no se ejerce– y se ordenan constantemente los desalojos, mientras los pobladores contraponen el “derecho a la ciudad y/o a la vivienda” (en forma más o menos explícita) o el “derecho a la centralidad” a una “mejor calidad de vida” (en forma implícita). Lo petitionado por los pobladores de la Villa 1-11-14, que exigen “ser urbanizados”, es por demás significativo. Por ejemplo, el “derecho a habitar en un contexto urbanizado y planificado” es uno de los que reconoce el Estatuto de la Ciudad en Brasil, una ley marco urbana que sobre la base de la función social de la propiedad (consagrada constitucionalmente en la reforma de 1988) desarrolla un conjunto de nuevos instrumentos que posibilitan la planificación de 2.500 ciudades y otorgan una caja de nuevas herramientas que ayudan para una mejor gestión del suelo urbano, lo que permite controlar la especulación, privilegiando el bien público y permitiendo enfrentar los conflictos por el acceso a la ciudad.

En Argentina, este camino es el que está proponiendo el recientemente conformado Movimiento por la Reforma Urbana (MRU), integrado por un amplio conjunto de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales y de base, que intenta precisamente fortalecer las capacidades de lo público en la gestión del territorio, sobre

la base de que la ciudad es un producto colectivo, cuyos beneficios y cargas deben ser equitativamente repartidos. El movimiento ya ha comprometido a legisladores para generar los espacios de tratamiento de una ley nacional marco y otras complementarias que impulsen un avance progresista en el proceso de urbanización, para que éste no sea solamente guiado por los intereses del mercado e implique una constante transferencia de renta pública a los especuladores.

En términos de políticas urbanas, este proceso conlleva además una singular paradoja. El agudo conflicto por el acceso al suelo urbano (a la ciudad) tiene lugar cuando se lleva adelante una importante obra pública, con construcción masiva de viviendas que no tiene casi precedentes en términos cuantitativos. La lección que nos deja nuestra propia historia de política pública en relación al proceso de urbanización es que, sin un marco de política urbana y de suelos, la construcción de viviendas no sólo no resolverá el problema de fondo, sino que lo agravará. En el contexto de cambio del ciclo económico que actualmente vivimos, la vivienda es nuevamente un ariete de la política pública. Si nos preguntamos cómo se está planeando desde el Estado esta contradicción en la etapa kirchnerista, queda la sensación de que se hace mediante “palos y ladrillos”. Pues mientras desde el Poder Judicial se alienta la represión de las luchas territoriales en defensa de la propiedad privada, desde el Poder Ejecutivo se propone resolverlo mediante una masiva construcción de viviendas públicas.

### **La mano estrecha del Estado: la nueva política habitacional**

Como ya vimos, la problemática sociourbana en Argentina ha sido enfrentada sobre todo mediante políticas sectoriales, en lugar de abordarse con marcos más comprehensivos de políticas urbanas y sociales que reconstruyeran la garantía de derechos por parte del Estado. La gestión Kirchner profundiza hasta el extremo dichos abordajes sectoriales (construcción de viviendas públicas) sin otras disposiciones de políticas más estructurales sobre las formas de propiedad, sus derechos y obligaciones, y sobre el desempeño de los mercados.

El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) había quedado desfinanciado y casi totalmente paralizado desde el año 2000. Tras unos tibios ensayos a principios de la nueva gestión en 2003, a fines de 2004 el nuevo gobierno, a través del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación, puso en marcha una política habitacional de importante magnitud cuyo estandarte es el denominado Programa Federal de Construcción de Viviendas, que se proponía edificar 120.000 viviendas nuevas en todo el país entre 2004 y 2006, a fin de “fortalecer el proceso de reactivación económica” mediante la contratación de obras en las empresas del sector de la construcción, para “promover la generación de 360.000 puestos de trabajo genuinos” y adicionalmente “reducir el déficit habitacional”. El “Federal” como se lo conoce, es un programa cuyo diseño es rígido, con un producto único: la construcción de viviendas de superficie mínima (45 m<sup>2</sup>) con infraestructura. El monto total a financiar ascendía a 3.875 millones de pesos en dos años, cuadruplicando al FONAVI. Pero a fines de 2007, la primera fase del Federal tenía retrasada su ejecución, evidenciando cuellos de botella a causa de su gestión centralizada, y conflictos con empresas y también con la población.

En marzo de 2007 se había lanzado una segunda fase –más ambiciosa aun–: el “Programa Federal II”, que plantea construir 250.000 viviendas entre 2007 y 2009, para lo cual aumenta el fondo a ejecutar a 17.400 millones de pesos (10 veces el monto anual del FONAVI), con un carácter de ejecución plurianual –basado en fideicomisos que eluden los presupuestos anuales– continuando el sistema de “cupos” territoriales. Esta fase II (demorada: está apenas en etapa de formulación de proyectos) se propone continuar “apalancando el crecimiento del sector de la construcción”, que ya superó el 30% anual entre 2003 y 2006.

Esta recentralización de la política es histórica, y su impacto social y urbano está teniendo variados alcances. Si bien se apoya en el sistema de institutos provinciales de vivienda, nucleados en el Consejo Federal de la Vivienda, el plan de invertir y construir tan masivamente, diseñado y ejecutado desde el gobierno nacional, tiene mínimos márgenes de adecuación a los problemas locales. Es más: ya se advierte cómo contribuye a profundizar los conflictos en

el territorio que antes señalamos. No obstante, este impulso constructor tiene un alcance cuantitativo que, además, es positivo por la demanda de dotación de servicios de infraestructura y equipamientos sociales, la expansión de las redes de agua y cloacales y las mejoras en el espacio público, lo cual consolida áreas urbanas que permanecían en la irregularidad y a medio urbanizar por años. Pero la construcción masiva de viviendas sin política de suelos y acorde con la planificación urbana y otros instrumentos urbanísticos (impositivos y jurídicos) organizados en tal sentido tiene consecuencias negativas y/o contraproducentes.

Se sortea circunstancialmente la crítica disponibilidad de suelo de propiedad pública para la construcción de las viviendas en las grandes ciudades (y en la RMBA en particular) mediante la asociación de las empresas con propietarios de grandes parcelas para licitar juntos el terreno y el proyecto de barrio, lo cual es obvio dada la existencia de abundante suelo urbano vacante y “en engorde” por parte de propietarios privados, pero aumenta aún más la especulación. La tierra ofertada –en la primera fase del Federal– estuvo en relación a la tasa de ganancia y conveniencia de los grupos empresarios, que determinan la ubicación de los barrios, en detrimento de la planificación y la decisión de los gobiernos locales. Además, los empresarios tendieron a privilegiar tierras más alejadas, especulando con las parcelas aledañas, en función de capturar la valuación extraordinaria que la dotación de servicios provocará. Menos negativo resultó el hecho de que el Programa Federal amplíe su intervención mediante un subprograma que está abordando la urbanización y regularización de muchas villas y asentamientos. Con esto se logra conjugar parcialmente la escasez de suelo en áreas urbanas muy consolidadas. Esta intervención tiene lugar fundamentalmente en varias de las villas históricas de Buenos Aires y la RMBA, con mejores resultados que las del pasado. Se construyen viviendas nuevas y en algunos casos hay mejoras, ampliaciones o terminaciones de las viviendas recuperables. Si bien es positiva la dotación de infraestructura urbana, equipamientos e intervenciones en el espacio público de dichos barrios, ello, paradójicamente tiene lugar en los distritos más ricos de la primera corona de la RMBA.

Los procesos sociales y económicos reales de la población destinataria de estos programas, en general se encuadran en lo que las ciencias sociales denominan mercados informales, estrategias de vida, trayectorias residenciales, medios de vida y otras tantas categorías que intentan dar cuenta del complejo proceso social y fundamentalmente territorial, del habitar en las grandes ciudades. En 2007 ya se vieron conflictos con las nuevas viviendas. En general es de esperar que semejante entrega masiva de viviendas dispare enormemente los mercados informales, a lo que se agrega que muy probablemente (en consonancia con la historia de la vivienda pública) buena parte de estas viviendas no lleguen a entregar títulos de propiedad, con lo cual la precariedad dominial fomenta aun más la movilidad y falta de mantenimiento de las viviendas. Mientras estos procesos tienen lugar, también desde el mismo Ministerio, se está lanzando públicamente el Plan Estratégico Territorial.

### **La planificación territorial actual: el Plan Estratégico Territorial PET**

Hacia no menos de dos décadas (desde los inicios de la democracia) que no se planteaba un análisis y planificación del territorio nacional y sus regiones y centros urbanos. Por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se elaboró el Plan Estratégico Territorial, titulado “Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa”. Este trabajo tiene sentido en un contexto en el cual el Ministerio está desarrollando obras públicas en gran escala –con fines claramente orientados a soportar la reactivación económica y a generar empleo genuino– en todo el territorio nacional. La prioridad del PET es trazar objetivos estratégicos para orientar la inversión pública y el desarrollo prioritario de aquellas obras que tienen carácter estratégico.

El documento caracteriza el Territorio Nacional en 25 regiones, definiendo tres categorías o tipos de asentamiento. Tras obser-

var la mayor concentración de asentamientos en la región pampeana (22 millones de habitantes, 61% de la población) constata que “el frente portuario metropolitano sigue manteniendo preponderancia, la potencia que adquiere el corredor bioceánico central representa el cambio más significativo respecto de la dinámica que caracterizó los otros modelos de organización del territorio nacional”. El PET observa a la vez nuevas tendencias de localización de actividades productivas y, por lo tanto, de refuncionalización de los flujos comerciales, que se percibe como una oportunidad para transformar la estructura radioconcéntrica que induce una redistribución territorial de la población, y constata que los incrementos poblacionales están por encima de la media nacional en un número considerable de ciudades intermedias, y por debajo de la media nacional en la RMBA. En este marco, destaca que en la actualidad un número significativo de ciudades medias y la totalidad de las grandes muestran cambios en los patrones de urbanización. Verifica la aparición de archipiélagos, de ciudad dispersa (suburbanización), que se expanden asociando ciudades vecinas en solución de continuidad, reformulando los límites entre lo rural y lo urbano (tejido rururbano). Por último, señala la importancia de “fortalecer el planeamiento urbano como herramienta de previsibilidad y formación de consenso, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad futura”. Y concluye: “la concientización respecto de la necesidad de regulación del uso de suelo y la consecuente orientación de las inversión pública y privada en materia de emprendimientos e inversiones en infraestructura constituye un elemento fundamental para garantizar un desarrollo urbano sostenible. Esto es, que atienda a la mitigación de los impactos ambientales negativos y a los procesos de segregación socioespacial que se suscitan en las grandes ciudades”.

La oportunidad y la perspectiva global del PET resultan dudosas, pues en términos técnicos se siguen observando las dinámicas en el territorio, como consecuencia de las grandes inversiones (totalmente lógico en este caso por su finalidad y pertenencia institucional) a la manera de la planificación de los años 60. Pero el “desarrollo urbano sostenible” demanda también una amplia comprensión de los procesos sociales en el territorio, la generación de

instrumentos jurídicos para asegurar los derechos sociales sobre el espacio y dotar de herramientas de gestión a los distintos niveles del Estado, especialmente a los gobiernos locales, para una decidida intervención pública en el mercado del suelo. Acompañando esto, queda además por lograr que lo que el PET propone se pueda corresponder con el fortalecimiento de las autonomías locales. Esto parece aún de difícil concreción, pues las relaciones políticas (y de asignación de recursos) en el territorio tienen un funcionamiento radiocéntrico donde el Poder Ejecutivo Nacional es quien “reparte” los recursos. Esto marcará si lo que propone el PET puede dejar de lado esta contradicción y avanzar hacia el desarrollo de marcos de autonomía y concertación del desarrollo regional y urbano.

Algo similar ocurre en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el Plan Urbano Ambiental (PUA) aprobado por la Legislatura a fines de diciembre de 2007 y que el poder legislativo porteño tiene hasta 2009 para sancionar definitivamente. El PUA es realmente un instrumento muy limitado. Su concepción habla de las dificultades que tienen los equipos técnicos —y que tuvo la gestión participativa del PUA mismo— en considerar antes que nada al Plan Urbano como un instrumento jurídico, que permita tener control de cuestiones estructurales en el territorio y defina líneas de política concreta. El PUA constituye más una expresión de voluntades con fines nobles, que un instrumento de política pública.

En forma paralela, pero con una mayor dosis de realismo, también a fines de 2007 se presentan los resultados del trabajo “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires” realizado entre 2005 y 2007 por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. El estudio analiza la situación actual de la Región Metropolitana de Buenos Aires y especula sobre sus perspectivas, proponiendo un conjunto de escenarios que proyectan la evolución previsible de sus condiciones actuales. En este trabajo se buscaron articulaciones con el PUA, desarrollado por el Gobierno de la Ciudad, y con el ya mencionado PET, del Gobierno Nacional.

Estos avances demuestran que la planificación urbana como disciplina está experimentando una lenta transformación, dado

que incorpora la necesidad de la participación como respuesta a la formulación de planes tecnocráticos y autoritarios, y avanza en incluir la relación entre planeamiento y gestión como respuesta a la existencia de planes no ejecutados. Sin duda, está predominando el sentido de lo concreto, y se está asumiendo el carácter táctico de las intervenciones y la necesidad de producir resultados en las gestiones públicas, cuyos períodos de acción de gobierno son breves.



## Epílogo. La búsqueda de la ciudad justa

Durante estos últimos 25 años de vigencia ininterrumpida de las instituciones democráticas se produce en Argentina una compleja transición urbana, proceso de transformación cuyo reflejo socio-espacial se intenta relatar en la cronología que presenta este trabajo. Mirado desde el presente, aquel país que era más justo y relativamente inclusivo hasta mediados de los años 70 quedó atrás, y aquella ciudad que brindaba razonables oportunidades de integración social y urbana, también.

El abordaje que aquí proponemos desde nuestro campo específico incluye algunas de las claves y descripciones del proceso de descomposición de un orden social en el cual la educación y el trabajo constituían valores relativamente más importantes que en la actualidad para el progreso social. Argentina era una sociedad que paradójicamente se alimentaba de prácticas autoritarias (y antidemocráticas) pero al mismo tiempo sostenía un Estado más creíble y con autoridad para definir las políticas territoriales.

La ruptura de ese orden que se produce a partir de la represión y el genocidio, de las recurrentes crisis políticas y económicas, del imperio de políticas centradas en los intereses de grupos dominantes y el sector financiero internacional, genera una sociedad empobrecida, mucho más injusta e inequitativa. La alteración de los valores que tiene la sociedad como consecuencia del retroceso de la educación y el trabajo como un bien social se conjuga con un Estado más débil y con un sistema de partidos políticos desintegrado. Estos procesos, aun en un contexto de crecimiento económico con revalorización de productos y del suelo, se desarrollan dentro de una estructura social completamente diferente.

Si bien la democracia trajo oportunidades de reconstruir el funcionamiento institucional y garantías a las libertades individuales y colectivas, no pudo consolidar un mejor funcionamiento de la política y de la economía, ni orientar, en consecuencia, los procesos

sociales en el territorio. Se dice que Argentina en estos años tendió a parecerse más al resto de los países latinoamericanos. En la ciudad, esto se refleja claramente.

Existen dos ciudades. Por una parte, una ciudad alineada a los estándares internacionales de consumo y estilos de vida, con todos los dispositivos socio-espaciales de diferenciación y segregación, con mercados dinámicos ayudados por la inversión pública. Un espacio social y urbano con diferenciación en la proximidad, cuyo derecho se compra. Por otra parte, una ciudad producida de hecho, sin planificación, con servicios costosos y deficientes, muy cara para los niveles adquisitivos de sus habitantes, y que recibe escasa inversión pública y recoge las sobras de la opulencia. Es una ciudad donde no hay derechos, donde el crédito es la usura, donde abundan los mercados informales de productos sub-estándar y donde la inseguridad del lugar que se habita es permanente.

Lo nuevo es que ambas ciudades están estrechamente imbricadas, y ambas lógicas disputan el mismo espacio. El Estado es responsable de haber desarrollado dos formas de gestión de la ciudad, que funcionan en paralelo, pero que también son necesariamente complementarias e interdependientes. Una es la ciudad de la planificación estratégica y la participación, con inversiones públicas y calidad en los servicios que aseguran su competitividad, una ciudad en la que, cuando lo público no llega, se compensa con servicios privados, una ciudad compuesta por “ciudadanos” poseedores de derechos y cultores de valores exitistas y de competitividad. La otra es la ciudad “peligrosa” donde el Estado opera primariamente para asegurar la gobernabilidad, la contención del estallido o la protesta, la ciudad de la estigmatización y de las políticas focalizadas, la ciudad del manejo clientelar de los recursos y el condicionamiento de la ayuda para los desplazados por el mercado. Entre ambos modos de gestión emerge la demanda imperiosa de una mediación, en la que se juega el sentido mismo de la democracia.

Si algo se destaca en estos días –en el marco de una reactivación furiosa de los mercados– es que se vuelven mucho más evidentes los conflictos en el territorio. La lucha por el derecho a la ciudad (por el derecho a la vivienda, a la tierra que se ocupa para habitar,

a la centralidad, a residir cerca de los lugares de trabajo, a un transporte seguro y accesible, etc.) es la bandera de los pobladores, las organizaciones y las asociaciones profesionales, así como de algunos organismos internacionales.

En materia de planificación, si bien hay avances, éstos son generales y aún poco efectivos: mientras el *laissez faire* imperante deja todo el espacio al capital urbanizador y no propone nuevos modos de acceso a la ciudad para los sectores populares, tampoco protege sus derechos. Esto pone en evidencia una tendencia perversa en la administración y gestión de la ciudad en Argentina. Las dificultades del sistema político para regular los procesos en el territorio quedan evidentes en las palabras de un funcionario que señalaba: “Hoy ningún intendente está dispuesto a discutir con un inversor el cambio de la localización de la obra que propone”.

No obstante, están presionando hacia una consideración más madura de la cuestión los acelerados cambios en las formas de ocupación del suelo como producto del desarrollo de las actividades económicas, las nuevas prácticas sociales y los nuevos modos culturales del habitar, así como la organización y lucha de las organizaciones e instituciones en el territorio. Lentamente –sobre todo desde los niveles locales– se comienza a repensar con un sentido mucho más integral cómo se replantea el rol del Estado y cuáles deben ser sus competencias y sus herramientas, lo que se produce a partir de la posibilidad de realizar una lectura más compleja de la ciudad.

Poco a poco se reinstala en Argentina la discusión de la política, del rol de la política en la configuración de una sociedad más justa. En este sentido, parecería que hay un incipiente consenso que permite avanzar con nuevas leyes y/o ajustes de las existentes que permitan una revalorización de la planificación y los instrumentos jurídicos de política urbana. Ello será posible si se superan los actuales intentos de restablecer una práctica tecnocrática del ordenamiento territorial, que no impide que sea el mercado el que domina el proceso de urbanización.



## Bibliografía

- Berra, I., Puig, J., Roccatagliata, J. y Fraga, J. (1983) *Introducción a la geopolítica argentina*, Buenos Aires, Pleamar.
- Blaustein, E. (2006) *Prohibido vivir aquí. La erradicación de las villas durante la dictadura*, Buenos Aires, Punto de encuentro.
- Catenazzi, A. y Reese, E. (2000) “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”, en *Planes y programas participativos para el desarrollo local. Pobreza urbana y desarrollo*, Buenos Aires, IIED-AL, pp. 23-36.
- Catullo, M. y Patti, B. (1997) *Proceso de relocalización y nueva ciudad: Federación-Nueva Federación, Entre Ríos, Argentina*, Anales del V Congreso de Antropología Social, La Plata.
- Cohre (2004) “El derecho a la vivienda en Argentina”, informe de misión de investigación, Buenos Aires.
- Consejo Empresario de Mendoza (1999), informe “Impactos de la Promoción Industrial”, Mendoza.
- Coraggio, J. L. (1987) *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, Quito, Ciudad.
- Cravino, M. C. “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo” / Ciudad Arqueológica Ciudad Virtual de Antropología y Arqueología. [www.naya.org.ar](http://www.naya.org.ar)
- Davis, M. (2006) *Planet of Slums*, Londres, Verso.
- Diario *Río Negro* (2006) “El día que Alfonsín prometió a Viedma ser capital argentina” (16-4), en <http://www.rionegro.com.ar/arch200604/16/v16a15.php>
- Fernández Wagner, R. (2007) “Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina”; memorias del *Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y Participación del conocimiento*, Córdoba.
- Gazolli, R., Pastrana, E. y Agostini, S. (1990) *Las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires, primer informe de investigación*, Buenos Aires, PROHA.

- Gorelik, A. (1998) *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Bernal, UNQ.
- Izaguirre, I. y Aristizabal, Z. (1988) *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*, Buenos Aires, CEAL.
- Laura, G. (1970) *La ciudad arterial. Esquema para el desarrollo futuro del transporte en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Cassese-Carrá.
- Martínez Estrada, E. (1984) *La cabeza de Goliat*, Buenos Aires, CEAL.
- Merklen, D. (1991) *La terquedad de lo nuestro*, Buenos Aires, Catálogos.
- Novick, A. y Caride, H. “*Ciudad versus área metropolitana. Notas para una historia del Gran Buenos Aires*” / Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Revista *Summa* N° 106, noviembre de 1976.
- Roccatagliata, J. (1985) *Argentina hacia un nuevo ordenamiento territorial*, Buenos Aires, Pleamar.
- Rofman, A. y Romero, L. (1998) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Soja, E. (2000) *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Nueva York, Wiley-Blackwell.
- Svampa, M. (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y en los barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.
- (2002) “El modelo Mosconi”, en *Página/12*, 6 de diciembre.
- Terrera, G. (1983) *Geopolítica argentina: población, fronteras, comunicaciones, antropología*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- Velásquez, G. y Gómez Lende, S. (2004) “Dinámica migratoria: coyuntura y estructura en la Argentina de fines del XX”, *América Latine Histoire et Mémoire* N° 9.
- Zárate, R. y Artesi, L. (coords.) (2007) *Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno. Resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo*, Buenos Aires, Biblos-IDER-UNPA.

# Índice

Prólogo .....	7
Configuración territorial de Argentina en el siglo XX .....	15
Autoritarismo y ciudad. Procesos urbanos y políticas públicas antes de la recuperación democrática .....	19
Procesos urbanos y políticas públicas en los primeros años de la recuperación democrática (1984-1989) .....	35
Procesos urbanos y políticas públicas en el marco de la reestructuración neoconservadora de la presidencia de Menem (1989-1999) .....	53
Crisis y recuperación: urbanización y políticas urbanas en la presidencia de Kirchner (2003-2007) .....	83
Epílogo. La búsqueda de la ciudad justa .....	101
Bibliografía .....	105



Otros títulos de  
*Colección “25 años, 25 libros”*

- 1. Cine y políticas en Argentina**  
**Continuidades y discontinuidades en 25 años de democracia**  
Gustavo Aprea
- 2. Controversias y debates en el pensamiento económico argentino**  
Ricardo Aronskind
- 3. Rompecabezas**  
**Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)**  
Carla del Cueto y Mariana Luzzi
- 4. La cambiante memoria de la dictadura**  
**Discursos públicos, movimientos sociales**  
**y legitimidad democrática**  
Daniel Lvovich y Jaquelina Bisquert
- 5. ¿La lucha es una sola?**  
**La movilización social entre la democratización**  
**y el neoliberalismo**  
Sebastián Pereyra
- 6. La nueva derecha argentina**  
**La democracia sin política**  
Sergio Morresi
- 7. La Patagonia**  
**(de la guerra de Malvinas al final de la familia ypefiana)**  
Ernesto Bohoslavsky

- 8. Mejor que decir es mostrar**  
**Medios y política en la democracia argentina**  
Gabriel Vommaro
  
- 9. Los usos de la fuerza pública**  
**Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia**  
Sabina Frederic
  
- 10. El peronismo fuera de las fuentes**  
Horacio González
  
- 11. La Iglesia católica argentina**  
**En democracia después de dictadura**  
José Pablo Martín
  
- 12. Masividad, heterogeneidad y fragmentación**  
**El sistema universitario argentino (1983-2007)**  
Pablo Buchbinder y Mónica Marquina
  
- 13. Trabajo argentino**  
**Cambios y continuidades en 25 años de democracia**  
Marcelo Delfini y Martín Spinosa
  
- 14. Argentina digital**  
Roxana Cabello

A un cuarto de siglo del inicio del período histórico abierto en 1983, esta colección se propone examinar los cambios producidos desde entonces en la sociedad argentina.

En un país con una concentración urbana tan considerable como la que exhibe el nuestro, la cuestión de la ciudad adquiere una importancia política de primer orden. Este libro revisa los cambios operados en torno a esta cuestión a partir de las fuertes transformaciones impulsadas por el gobierno de la última dictadura militar y a lo largo de las sucesivas etapas que es posible describir después: la de la recuperación de la ciudad como espacio público común, la de la modernización conservadora y privatista, la de la crisis y la módica recuperación a la que parecemos asistir. Y nos permite rastrear, de esta manera, los signos que va dejando en el territorio urbano la sinuosa y ardua lucha por una sociedad más justa.

Arquitecto y urbanista, Raúl Fernández Wagner es investigador-docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde se ocupa de los problemas del desarrollo local y el planeamiento urbano.

  
BIBLIOTECA  
NACIONAL



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

  
25 años  
libros

