La ciudad neoliberal

Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid

Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka
Editores

La ciudad neoliberal / Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka (Editores)

Políticas neoliberales y condicionantes estructurales: movilidad, transporte y dinámica urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Jorge Blanco[1] - Alejandro Macagno[2]

Resumen

Las políticas neoliberales desarrolladas en Argentina desde mediados de la década de 1970 tuvieron un impacto significativo en materia de transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires. La reorientación de los lineamientos políticos de la década de 2000 encuentra fuertes marcas de estas políticas, que condicionan los procesos de cambio y que no han sido revertidas. El artículo repasa los procesos de concesión en materia ferroviaria y de autopistas, para concentrarse en los principales conflictos y resistencias que expresaron y expresan el descontento social sobre el funcionamiento del sistema de transporte. Finalmente, se revisan las implicancias de las políticas de transporte en la dinámica urbana metropolitana. Se consideran, en particular, los efectos diferenciales que ferrocarriles y autopistas tienen sobre la construcción material de la ciudad. Se deja en evidencia la necesidad de elaborar un programa de articulación de las políticas de movilidad con las políticas urbanas generales.

Palabras clave: Transporte, Urbanismo, Políticas Neoliberales, Buenos Aires.

Abstract

The neoliberal policies that have been developed in Argentina since the mid 70's have had a significant impact in matters of transport in the Buenos Aires Metropolitan Region. The redeployment of the political guidelines in the first decade of 2000 finds strong marks of these policies that have conditioned the processes of change and have not been reversed. The article revises the processes of railways and highways concessions, to concentrate on the main conflicts and resistance that have expressed, and still do, the social discontent about the functioning of the transport system. Finally, the implications of the transport policies in the metropolitan urban dynamics are also revised. The differential effects that railways and highways have on the material building of the city are particularly considered. The need to elaborate a program of articulation of the mobility policies with the general urban policies is clearly stated.

Key words: Transport**,** Urbanism, Neoliberal Policies, Buenos Aires.

1 Instituto de Geografía – Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: jblancodis@gmail.com
2 Instituto de Geografía – Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: alejandromacagno@hotmail.com

En la Argentina, las propuestas neoliberales se instalaron en el discurso de actores políticos y económicos desde mediados de la década del 1970, en el contexto de la dictadura militar, primero, y en contextos democráticos posteriormente. Pero recién en la década de 1990 es cuando cristalizan como marco general para las decisiones en materia de políticas públicas, con gran impacto sobre diversos procesos territoriales, tanto a escala urbana como regional. El cambio de orientación del proyecto político desarrollado en la década de 2000 encuentra, como grandes condicionantes, transformaciones estructurales formalizadas en pleno auge de las políticas neoliberales, tanto en términos de normativas y regulaciones como en procesos territoriales consolidados a la luz de esas perspectivas.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es un ámbito en el que se desarrollaron con particular intensidad las políticas neoliberales, de modo tal que hubo una instalación de la idea de mercantilización del desarrollo urbano (De Mattos, 2007), empobreciendo las miradas que perciben a la ciudad como el ámbito de desarrollo de la complejidad de la vida social y como oportunidad para la equidad social. Siguiendo la esquematización propuesta por Ong (2007), asumimos que el neoliberalismo se instala en cada lugar no con una estructura rígida sino tomando elementos propios que en cada lugar lo definen; no como un conjunto fijo de atributos sino como una lógica de gobierno cambiante que es tomada de modo diferente en cada contexto político. En tanto lógica, el proceso de neoliberalización actúa como imposición prioritaria, es decir, como mandato por sobre estrategias sectoriales o territoriales discutidas en sí mismas, aunque se particulariza en cada uno de los casos. Una de las consecuencias de esta perspectiva es la limitación de la pretensión de una regulación estatal planificada del conjunto de procesos urbanos, volviéndose el mercado el ámbito privilegiado para la gestación y evaluación de las políticas urbanas. En este marco se produjo una verdadera privatización de la gestión de los servicios urbanos a escala metropolitana (Pírez, 2006). Este proceso incluyó, entre otros, la privatización o concesión del servicio de agua y saneamiento, la distribución eléctrica y de gas, la telefonía y la prestación de los servicios de transporte. Estos últimos, a su vez, fueron alcanzados por un amplio paquete de política sectorial -en todas las escalas-, de modo tal que constituyen un caso de particular interés en tanto reflejan una doble intensidad: como campo sectorial y como servicio metropolitano.

La propuesta es abordar parte de las transformaciones del transporte metropolitano a través de los procesos de reestructuración de la red de autopistas y de la concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros. Actúan como núcleos dos instancias dialógicas: por un lado, la preocupación por los modelos de movilidad; por otro, las implicancias territoriales asociadas con estos modelos. En relación con el primer núcleo, los hechos centrales son una creciente participación del automóvil particular en las estrategias de movilidad y la acentuación de la diferenciación social de la movilidad. En relación con el segundo, interesa reconocer la dispar relación de autopistas y servicios ferroviarios con los procesos urbanos más dinámicos.

El artículo propone partir de una referencia al marco estructural de políticas públicas territoriales y de transporte en la década de 1990, para luego reconstruir y analizar los procesos de reestructuración de la red de autopistas metropolitanas y de concesiones ferroviarias. En todo caso, los hitos de esa reconstrucción se focalizarán en los conflictos entre actores, entre niveles estatales y, en particular, aquellos vinculados de manera más significativa con el uso del territorio. Finalmente, se propone la consideración de iniciativas recientes, vinculadas con las nuevas orientaciones de política pública señaladas precedentemente. Aquí la atención estará puesta en revisar las restricciones estructurales derivadas de la inercia normativa y, sobre todo, territorial derivada del ciclo de políticas neoliberales, y en identificar desafíos críticos en materia de articulación entre políticas urbanas y de transporte en el ámbito metropolitano. En conjunto, se espera que el artículo sea un aporte a la identificación de las variadas formas que asume el "neoliberalismo realmente existente", que "destaca la inserción contextual de los proyectos de reestructuración neoliberal y su dependencia de la trayectoria histórica" (Theodore *et al.,* 2009)

Políticas neoliberales: los rasgos de un proceso

El proceso de puesta en marcha de las políticas neoliberales en Argentina sigue, en líneas generales, la periodización propuesta por Brenner *et al*. (2009). Estos autores distinguen un primer período, iniciado en la década de 1970, apoyado sobre los puntos de crisis y los contornos difusos del keynesianismo tardío, y un segundo período, hacia la década de 1990, de neoliberalización profunda, que implica la imposición de marcos generales destinados a favorecer sucesivos ciclos de reformas pro-mercado. Esta sincronía con la macroperiodización no obsta para que los procesos reconozcan particularidades, matices, variantes, propios de su inserción en una trayectoria histórica que condiciona, resiste y modela el formato y las consecuencias de las políticas.

En la Argentina se reconoce un primer intento de aplicación de las políticas neoliberales durante el último gobierno militar (1976-1983), en un contexto de supresión del funcionamiento de las instituciones de la democracia, de persecución política y sin una discusión pública sobre el tema. En materia de política de transporte no produjo una reformulación integral de las normativas y condiciones de funcionamiento del sector, que mantuvo una regulación intensa, y las principales empresas continuaron siendo de propiedad pública (Ferrocarriles Argentinos y Aerolíneas Argentinas, por ejemplo). En cambio, sí se producen intentos aislados y parciales de lo que se denominan privatizaciones periféricas, es decir, de fragmentos del proceso de producción de los servicios de transporte en coincidencia con la tercerización, o sea, la transferencia de parte de las

funciones que desarrollaban las grandes empresas estatales hacia empresas privadas (Felder, 1994)

En la década de 1990, en un contexto democrático, el proceso de neoliberalización se profundiza, se constituyen nuevos marcos normativos generales y particulares y se extiende a todas las áreas de las políticas públicas. Entre los marcos normativos generales se destaca la ley de Reforma del Estado (23.696/89), promulgada al poco tiempo de la asunción del presidente Carlos Menem y en medio de una crisis económica, que explicita el papel del Estado en el nuevo modelo económico y establece un escenario sobre el cual se van a desarrollar las políticas sectoriales particulares. Se trata de un momento de particular intensidad del proceso de "destrucción creativa del espacio político-económico existente" (Theodore *et al*., 2009), que implica la reformulación de normativas, el desmantelamiento de instituciones y ámbitos de funcionamiento estatal de estilo keynesiano, la creación de nuevas normas y reglas orientadas hacia el mercado y la mercantilización de bienes y servicios, entre ellos las infraestructuras y los servicios públicos urbanos. Con respecto a esta normativa del Estado neoliberal, Harvey sostiene que "suponen una ventaja para las corporaciones" y que en los casos en que existen consorcios público-privados, "el Estado asume gran parte de los riesgos mientras que el sector privado obtiene la mayor parte de los beneficios" (2005: 84) En el caso de la Argentina esta tendencia general se verifica en numerosos casos.

En materia de transporte, el Anexo I de la Ley 23.696 trazó un amplio programa de privatizaciones, concesiones y transferencias hacia jurisdicciones provinciales y municipales. Este programa alcanzaba a la Empresa Ferrocarriles Argentinos, Subterráneos de Buenos Aires, las rutas y autopistas a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad, puertos, aeropuertos, Aerolíneas Argentinas y la Empresa Líneas Marítimas Argentinas. Puede apreciarse que una parte central de los servicios esenciales para el funcionamiento urbano, que dependían de estas empresas nacionales, pasaron a la órbita mercantil, lo que implicó no solo la operación por parte de las empresas privadas sino la incorporación decisiva de demandas de valorización del capital en la ecuación económica general de la prestación de esos servicios y de sus estrategias territoriales de modernización y ampliación.

Es necesario señalar la fuerte impronta que, desde el punto de vista institucional, tiene la Nación sobre la RMBA. En efecto, la estructura institucional de ésta última es sumamente compleja y comprende diversas instancias políticas: el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, los gobiernos locales de los municipios bonaerenses incluidos en la Región y el Estado Nacional. Más aún, en el momento de profundización del proceso de neoliberalización la Ciudad Autónoma de Buenos Aires todavía no era autónoma y su intendente era designado directamente por el Presidente de la Nación. De allí la importancia central de las políticas nacionales, que se vuelven al mismo tiempo políticas urbanas, con un impacto significativo en la dinámica general de la ciudad y en los procesos a escala local.

El transporte metropolitano

El proceso privatizador y concesionador emprendido por el Estado Nacional se desarrolló durante la primera mitad de la década de 1990 y estuvo signado, en casi todos los casos, por una alta resistencia social. Casos paradigmáticos de tal resistencia se encuentran en las concesiones a empresas privadas de los servicios de transporte de pasajeros de los ferrocarriles y de la administración y mantenimiento de la red de autopistas, ambos dentro de la RMBA. En el primer caso la oposición estuvo del lado de los trabajadores ferroviarios, que organizaron *planes de lucha* para evitar la concesión del servicio. Por el lado de las autopistas, la resistencia fue ejercida por usuarios de los diferentes corredores por oposición al pago del peaje y por residentes de localidades linderas a las trazas, que avizoraban también un perjuicio en sus condiciones de vida por el incremento del tránsito en las calles y avenidas de acceso a las autopistas.

El caso del ferrocarril metropolitano

Las reformas en el sistema ferroviario comienzan en la década de 1960, con el Plan Larkin, una propuesta de reducción de la red y de los servicios bajo el modelo de la racionalización, en un momento de comienzo del auge de la industria automovilística en el país. En los años setenta hay un primer esbozo de privatizaciones parciales, generando nuevos negocios para fracciones del capital más concentrado (Felder, 2009). Pero es recién en el marco de las reformas neoliberales de 1990 cuando se implementa el ya mencionado proceso de concesión de los servicios de la empresa Ferrocarriles Argentinos, por parte del Estado Nacional. La estrategia consistió en separar los distintos componentes del servicio: cargas, pasajeros interurbanos y pasajeros metropolitanos. Las cargas, considerado el único segmento rentable, se concesionaron bajo el modelo integral que otorga al mismo operador el mantenimiento de la infraestructura y la prestación del servicio. Al mismo tiempo se liberó a estos operadores de la prestación del servicio de pasajeros interurbanos, que a su vez fue transferido a las provincias. En la práctica esta operación implicó la supresión casi total de los servicios de pasajeros, ya que prácticamente todas las provincias se negaron a hacerse cargo del servicio ferroviario por el alto déficit que generaba su explotación. Esto condicionó en gran medida la eficacia de la recuperación de estos servicios, a través, por ejemplo, del cargo de un canon a pagar al concesionario y de una obligación de mantenimiento de las vías a bajas velocidades, razonables para el transporte de cargas, pero poco apropiadas para la circulación de trenes de pasajeros. El cierre de los ramales interurbanos de pasajeros se produjo finalmente en marzo de 1993, con despidos de empleados y protestas sindicales.

Para el servicio de pasajeros en el ámbito de la RMBA, se asumió directamente la necesidad de otorgar subsidios operativos para compensar la tarifa regulada, insuficiente para

cubrir gastos de explotación, mantenimiento, inversiones y una razonable rentabilidad. El Estado mantuvo a su cargo el diseño y financiamiento de un programa de inversión, cotizado y ejecutado por los operadores privados. Las concesiones se otorgaron a los operadores que, luego de pasar por las calificaciones de aptitud empresarial y de ser aprobado su plan de gestión, solicitaron el menor subsidio, por un lapso de 20 años. Todo el proceso no estuvo exento de conflictos de diverso tipo, que derivaron en una constante renegociación de los contratos, siempre subordinada al objetivo político de avanzar en la concesión. El proceso también se caracterizó por una marcada debilidad regulatoria, manifiesta por ejemplo en las demoras en la constitución definitiva del ente regulador y en las limitaciones de sus capacidades efectivas de control (Felder, 2009; Perez, 2010).

Los conflictos guardan relación con diferentes actores relacionados con el servicio del ferrocarril, tanto trabajadores como usuarios. En un primer momento, la decisión de concesionar los ramales produjo la reacción de los gremios ferroviarios, los cuales, sabedores del déficit diario que generaba al Estado la prestación del servicio, vieron peligrar la continuidad de su fuente de trabajo y diseñaron por consiguiente un plan de reclamos. Sin embargo, las distintas actitudes de los diversos gremios del sector limitaron la fuerza de las acciones, que se desarrollaron sin criterios ni estrategias de resistencia comunes, en un marco mediático y político favorable para el proyecto gubernamental. La supresión de los servicios de pasajeros generó, asimismo, numerosas movilizaciones populares en distintos lugares del país, especialmente en aquellas ciudades o pueblos con una fuerte vinculación con el servicio ferroviario por la presencia de talleres o por ser la única posibilidad de acceso a una oferta de transporte.

En cuanto a los actores que participaron de las empresas concesionarias se destacan dos características principales. Por un lado, la presencia de actores provenientes de otros modos de transporte, en un proceso de expansión e integración horizontal dentro del propio sector, ya que varias empresas de buses participaron de los consorcios adjudicatarios de los servicios ferroviarios metropolitanos. Por otro lado, hay un proceso de integración vertical de los consorcios en los que participan empresas constructoras encargadas de las obras de ampliación o mejoras de las redes, fabricantes de equipos y material rodante y antiguas proveedoras del Estado. Estas condiciones, junto con la debilidad de los controles que facilitan la reducción de los gastos operativos y limitan la introducción de mejoras en los servicios, "crea una situación en la que la transferencia de recursos estatales no redunda en beneficios para los usuarios del sistema pero convierte al servicio en un atractivo negocio para las empresas que participan en él" (Pérez, 2010:108) En una operación de semejante envergadura no hubo lugar para repensar el rol del ferrocarril en la movilidad metropolitana, ni para incorporar una modernización que redundara en una mejora significativa de la calidad de los servicios, y menos aún para pensarlo integrado en un esquema de articulación modal que respondiera a las nuevas necesidades de movilidad. Sí se evidenció la subordinación de todo el proceso a los imperativos macroeconómicos.

La profunda crisis política y económica que atravesó la Argentina en 2001-2002 puso en jaque a un proceso que ya había demostrado sus limitaciones y problemas con las constantes renegociaciones de los contratos y con serias dificultades para mejorar la calidad del servicio. El viraje de la orientación política producido a partir del 2003 marca el inicio de un nuevo período que, en materia de política ferroviaria, poco se diferencia de las estrategias seguidas en el período anterior. Es en este sentido que Felder (2009) caracteriza al período actual como de cambios y continuidades. Las aspectos de cambio más significativos han sido la rescisión de algunos de los contratos por incumplimientos reiterados y por deficiencias en las prestaciones[3]; ciertas nuevas inversiones en renovación del material rodante y de las estaciones que, sin embargo, son notoriamente insuficientes para mejorar las condiciones de funcionamiento; y una decidida política de congelamiento de tarifas y aumento de los subsidios como parte de una estrategia redistributiva más general. Se han creado, además, dos agencias estatales, una encargada de la Administración de las Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y otra encargada de la operación ferroviaria (SOFSE). Vale la pena señalar que estas iniciativas representan un cambio importante frente a las concesiones integrales y habilitan nuevas estrategias de política ferroviaria, pero aún no han tenido efectos significativos sobre los ferrocarriles metropolitanos. Como bien señala Felder (2009:7), "…las críticas y los anuncios no constituyen una ruptura neta con las políticas sectoriales previas, a menos que estén acompañados por replanteos del sentido y de las orientaciones estratégicas del sistema ferroviario y por transformaciones legales, institucionales y operativas acordes con estos replanteos."

Las continuidades se manifiestan en las líneas generales que orientan las prácticas: debilidad del organismo regulador para controlar y para aplicar sanciones frente al incumplimiento del contrato, deficiencias en el mantenimiento de la infraestructura y en la prestación de los servicios que redunda en situaciones de inseguridad, incumplimiento de frecuencias y condiciones de viaje pésimas. Esta situación ha llevado a la explosión de diversos conflictos, muchos de ellos con manifestaciones de violencia, ante episodios de cancelación de trenes o demoras prolongadas, trasvasando los canales institucionales de procesar la conflictividad (Pérez, 2010). Algunos de los hitos en materia de conflictos violentos son los incidentes producidos en las estaciones Haedo (2006), Constitución (2007) y Castelar (2008) con quema de trenes y destrozos en el equipamiento; y el asesinato de un militante político en una manifestación de protesta para la formalización de las relaciones laborales de trabajadores tercerizados (2010). El accidente ferroviario ocurrido en la estación Once en febrero de 2012 marca una episodio extremo, con 51 muertos y cerca de 700 heridos como consecuencia de fallas en el sistema de frenos de un tren.

---

3 Se rescindieron los contratos de concesión de tres líneas a cargo del mismo operador. Esas líneas pasaron a estar gestionadas por los concesionarios de las restantes líneas por cuenta y orden del Estado. Como consecuencia de un grave accidente ocurrido en febrero de 2012 se rescindieron los contratos de otras dos líneas, que estaban a cargo del operador del servicio accidentado.

Los usuarios han manifestado reiteradamente sus protestas, ejemplificadas en algunos de los blogs que los agrupan y que suelen dar cuenta de las condiciones del servicio[4]. Estos ejemplos señalan a las claras la derivación de las deficiencias observadas en las características que tomaron las concesiones de servicios públicos de la década de los noventa, que continúan prevaleciendo como modalidades generalizadas de prestación del servicio. Señalan, al mismo tiempo, la necesidad y la urgencia de la adopción de cambios en este sistema.

El caso de las autopistas metropolitanas

El proceso de reestructuración de la red de accesos viales tuvo un impulso decidido con la sanción de la ley de Reforma del Estado, que abrió la posibilidad de privatización y desregulación en una enorme cantidad de áreas de acción del Estado. En el anexo I de dicha ley se señala explícitamente que la red troncal vial nacional (que se encontraba bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Vialidad) podría ser objeto de concesiones parciales o totales o que podría ser transferida a jurisdicciones provinciales o municipales. En este marco, las autopistas metropolitanas, dependientes de la jurisdicción nacional, fueron objeto de un plan de reestructuración amplio, que incluyó la modernización y ampliación de las autopistas existentes, completamiento de tramos y construcción de nuevas autopistas.

En la mayor parte de las concesiones y privatizaciones referidas al sector transporte ya existían proyectos y acciones anteriores que se constituyeron en los antecedentes inmediatos. En el caso de las concesiones viales, los intentos más recientes databan de 1988 y ya denotaban la participación de los principales actores involucrados: las grandes empresas constructoras nacionales, muchas de las cuales forman parte de los principales grupos económicos del país (Yanes *et al*., 1996). En 1992 se sanciona el decreto que especifica que la forma de acción en relación con los accesos viales metropolitanos será mediante concesión para la construcción, mejora, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires, en un todo de acuerdo con el régimen de concesión de obra pública mediante el cobro de peaje.

[4] Algunos de los ejemplos son: Frente de Usuarios Desesperados del Sarmiento (http://www.desesperadosdelsarmiento.blogspot.com.ar) y Pasajeros del Roca (http://pasajerosdelroca.blogspot.com. ar). Las manifestaciones de los usuarios han incluido también presentaciones judiciales y performances. Por ejemplo, un petitorio por mejoras en las condiciones de viaje y de seguridad reunió 6.000 firmas y fue llevado tanto a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte como a la Defensoría del Pueblo de la Nación por un grupo de pasajeros disfrazados de vacas, queriendo así graficar la forma en que se sentían diariamente al viajar en los trenes.

El Estado fijó para cada obra la tarifa máxima de peaje, calculada como el menor valor entre el beneficio que recibiría el usuario por la construcción de la obra y la tarifa que ofreciera al concesionario una rentabilidad razonable. El beneficio o ahorro que recibiría el usuario debería verificarse en el menor tiempo de viaje, mejores condiciones de seguridad y una reducción de los gastos de combustible, cubiertas, lubricantes, frenos y conservación del vehículo. La variable de adjudicación de las distintas obras fue, por lo tanto, la oferta de la menor tarifa de peaje. Las concesiones se establecieron por un plazo de 22 años y 8 meses y a los ingresos derivados de la percepción del peaje las empresas podían sumar los procedentes de la explotación de áreas de servicio, ya sea por sí mismas o mediante su concesión a terceros. Las empresas adjudicatarias no deberán pagar ningún tipo de canon al Estado por el usufructo de la concesión, pero tampoco recibirían avales ni garantías de tránsito mínimo.

Al momento de la adjudicación, los consorcios ganadores estaban integrados por empresas nacionales y extranjeras. En las privatizaciones en el sector transporte se ha producido una mayor presencia de empresas de origen nacional, en relación con otros sectores como el energético (electricidad, gas), las telecomunicaciones o la distribución de agua. En el sector vial nacional la participación argentina es prácticamente excluyente, en tanto que en los accesos viales metropolitanos las empresas extranjeras han tenido una cierta participación. Esta presencia de empresas nacionales, probablemente se deba a que había en el país una amplia experiencia en la construcción de obra pública y las empresas involucradas, muchas de ellas fortalecidas al calor de los contratos estatales, habían adquirido unas dimensiones tales que las colocaban en posición privilegiada a la hora de negociar con el Estado. De hecho, algunas de las empresas adjudicatarias ya formaban parte del grupo de empresas que inicialmente propuso e impulsó proyectos de renovación de la infraestructura vial metropolitana (Yanes *et al*., 1996).

El proceso, en su conjunto, no estuvo exento de conflictos de diverso tipo. La poca información suministrada a la población, sumada a la rapidez con que se pretendía dar curso a la adjudicación (6 meses) y la segura aplicación del cobro del peaje, motivaron una alta conflictividad del proceso. El proyecto tampoco fue consensuado con otras instancias jurisdiccionales involucradas como son la provincia de Buenos Aires y los municipios que atraviesan las obras viales. Éstos, en particular, han sido los receptores de las demandas de los vecinos en relación con problemas ambientales y de articulación de las vías rápidas con la circulación local, pero sus atribuciones no permitieron responder a esas demandas. Tampoco existió un ámbito institucional consolidado donde plantear esos problemas.

La conflictividad generada a raíz de las características señaladas motivó el accionar de vecinos, gobiernos locales e incluso el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Es paradigmático lo ocurrido con referencia al Acceso Norte, donde la movilización ciudadana y el apoyo local y provincial tuvieron como consecuencia la anulación de la preadjudicación efectuada, la readecuación del proyecto, la concesión de los accesos por separado y cambios concretos en el proyecto, entre los cuales figura la construcción

de colectoras gratuitas a ambos lados de la traza en el sector troncal. A nivel de los gobiernos locales, los intendentes de Vicente López y San Isidro (municipios involucrados en el tramo troncal de la traza del Acceso Norte) fueron facultados por sus respectivos Concejos Deliberantes para gestionar ante el Ministerio de Obras y Servicios Públicos la anulación del proyecto de concesión por su oposición.

Asimismo, y sin un marco formal de expresión de los actores locales, se organizaron numerosas protestas espontáneas de quienes estaban en contra de la iniciativa[5]. Los vecinos y diversas empresas de los partidos afectados formaron una Comisión Intervecinal llamada "Multisectorial", cuyas principales objeciones fueron: la instalación del peaje, el altísimo costo de las tarifas, la no existencia de rutas alternativas similares, el seguro aumento de precios que ocasionaría al transporte de mercadería y pasajeros, la casi completa ausencia del riesgo empresario, el comienzo del cobro del peaje con obras insignificantes, la no transparencia del proceso licitatorio y los aumentos de tránsito que se verían en sus jurisdicciones por la presión económica que significaría a cada automovilista el pago del peaje, y que adicionalmente motivarían mayores gastos de mantenimiento vial. Las consecuencias de la acción conjunta de grupos sociales, municipalidades y Gobierno de la Provincia no tardaron en llegar, con una reelaboración del proyecto por parte del gobierno nacional, contemplando parcialmente los reclamos.

El caso planteó la relación conflictiva entre las distintas jurisdicciones implicadas (Nación, provincia y municipios), denotando una faceta más de la fragmentación del gobierno metropolitano en Buenos Aires. Las concesiones fueron llevadas adelante por el Estado nacional y el órgano de control del cumplimiento de los contratos (OCCOVI), dependiente de ese nivel estatal.

Por otro lado, vale la pena señalar que otro de los aspectos de las políticas de neoliberalización fue la sanción de un régimen de iniciativa privada, a través de un decreto de 1997, posteriormente ratificado y reactualizado por un decreto de 2005. Este régimen prevé la presentación de proyectos por parte de actores privados, que luego deben ser declarados de interés por parte del Estado. Una vez obtenida esta declaración, el iniciador corre con ventajas en las instancias licitatorias frente a otros concurrentes.[6] Implica, de alguna manera, que empresas privadas marquen la agenda de desarrollo de obras en materia de infraestructura de circulación, con privilegio para aquellas que puedan brindar rentabilidad.

---

5 Similares movilizaciones se produjeron en distintos lugares del país cuando las rutas nacionales comenzaron a cobrar peajes. En varios casos, las barreras de peaje se encontraban entre dos localidades con una intensa articulación funcional imponiendo una pesada carga a la movilidad cotidiana frente a la ausencia de caminos alternativos razonables.

6 Si la diferencia es de un 5% en contra del iniciador, éste se adjudica de todos modos la licitación. Si la diferencia se encuentra entre el 5 y el 20% ambos oferentes tienen la posibilidad de mejorar sus ofertas.

Las inversiones realizadas en las autopistas constituyen un elemento significativo en la materialización de las políticas neoliberales. Por un lado, fomentan un cambio estructural en la posición que ocupa el automóvil particular en el modelo de movilidad metropolitano, traduciendo la brecha social en una brecha en la movilidad, por las diversas cualidades de acceso y velocidad en los desplazamientos y consagrando, en principio, una marcada diferenciación de tiempos rápidos y tiempos lentos, junto con una afirmación de las respuestas individuales frente a los problemas colectivos de movilidad.[7] Por otro lado, las autopistas fueron un factor relevante en la definición y materialización del modelo de expansión propio del contexto neoliberal en Buenos Aires: urbanizaciones cerradas, expansión dispersa y de baja densidad, conformación de nuevas centralidades, articulaciones de servicios de educación y salud privados en relación con la expansión residencial. En realidad lo que se materializa es un par urbanización – movilidad en la que ambos son condición y producto de ese proceso social, cristalizando marcados procesos de fragmentación y diferenciación social (Blanco, 2006).

Inercias, resistencias, conflictos y oportunidades

En gran parte de América Latina se han iniciado, en la década de 2000, procesos políticos que implican cambios significativos en las tendencias hacia la neoliberalización desarrolladas en la década previa (Sader, 2009). Pero E. Sader también advierte sobre las "marcas" que el neoliberalismo deja y condicionan su superación, ya que "mientras que el neoliberalismo ha señalado los límites del capitalismo (tanto para promover el desarrollo económico como la distribución de la riqueza), ha simultáneamente reducido las soluciones para superarlo" (2009:176), en tanto que ha minado las bases organizativas de las instituciones estatales, las relaciones formales de trabajo, ha instalado una lógica neoliberal para mirar la economía, el territorio y gran parte de los servicios sociales, entre otras cuestiones.

El proceso político iniciado en 2003 en Argentina ha dado algunas señales de reorientación de las tendencias implantadas en la década precedente. Este avance sobre las profundas huellas dejadas por el neoliberalismo ha sido diferencial por sectores y áreas, con ejemplos diversos que abarcan desde la reestatización de servicios públicos hasta el mantenimiento sin cambios de los contratos de concesión de otros servicios, aún con signos manifiestos de incumplimiento de los mismos por parte de las empresas concesionarias.[8]

---

7 Decimos en principio, porque la profundización del modelo de movilidad individual lleva, en el corto plazo, a una saturación de la infraestructura de circulación y a un nuevo ciclo de disputa por la ampliación de la infraestructura. A largo plazo queda en evidencia la insostenibilidad de este modelo.

8 Algunos ejemplos de "destrucción creativa" de andamiajes institucionales propios del proceso de neoliberali-

Varios de los temas en los que aún no se ha desmontado el andamiaje neoliberal son motivo de marcados debates sociales y políticos en la Argentina actual, denotando la penetración profunda del ciclo de políticas neoliberales y las dificultades para revertirlo. Entre ellos se encuentran las discusiones en torno a la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, que revierte la autonomía y lo articula más estrechamente con las políticas económicas; la rescisión del contrato de los operadores ferroviarios; y los modelos de explotación de los recursos minerales calificados como "megaminería".

En materia de transporte y movilidad, la remoción de las marcas neoliberales es una tarea aún pendiente. Como ya fue señalado, los principales núcleos de conflicto derivados del proceso de concesión de 1990 en relación con el ferrocarril metropolitano son la calidad y seguridad en la prestación del servicio y el destino de los cuantiosos subsidios estatales otorgados para el funcionamiento del sistema. Pero quedarse en este nivel es perder de vista la posibilidad de considerar de manera más amplia el rol del ferrocarril en las movilidades metropolitanas. En este sentido, existe un claro desfasaje entre la dinámica urbana de la ciudad neoliberal y las posibilidades, potencialidades, ventajas e implicancias de la modernización y mejora del sistema ferroviario (Blanco, 2011). El ferrocarril es masivo, está asociado con densidades de población y de actividades relativamente elevadas, genera ejes de desarrollo y condiciones de centralidad asociadas con el espacio público. Todas estas características se contraponen con el modelo de desarrollo reciente de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En síntesis, aún está pendiente un programa de trabajo para la recuperación ferroviaria tanto como un programa de articulación urbanismo – movilidad que lo incluya. En este sentido, las marcas normativas y materiales son fuertes condicionantes de las posibilidades futuras, tanto como la lógica predominante para mirar la ciudad. Desde el punto de vista discursivo, es claro, contundente y prácticamente unánime el reclamo de diversos sectores (asociaciones de usuarios, diversos grupos políticos, organizaciones no gubernamentales, etc.) por una mayor intervención estatal en materia de prestación de servicios ferroviarios. En las principales situaciones de conflicto no se han oído voces por una mayor privatización. Por el contrario, el reclamo por la ciudad que se está construyendo (y que deriva en gran parte de los procesos de valorización del mercado) es mucho menos contundente y solo en los últimos tiempos comienza a tener un espacio significativo en el debate público.

En cuanto al desarrollo de la red de autopistas y sus consecuencias, ha quedado claro su rol articulador en el proceso de expansión de la ciudad mediante la tipología de urbanizaciones cerradas y la localización de nuevos objetos de consumo y de reproducción social. Y, en este sentido, al vuelco del transporte de cargas y de pasajeros hacia la red vial, en reemplazo del ferrocarril, se le suma una continuidad en las políticas de

zación son: la eliminación de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión y la reestatización del sistema jubilatorio; la reestatización del correo, de Aguas Argentinas y de Aerolíneas Argentinas; la expropiación parcial de YPF y la participación activa del Estado en los directorios de empresas en las que tiene porcentajes del capital (Techint, Papel Prensa, Aeropuertos Argentina 2000, por ejemplo).

inversión estatal en el desarrollo vial y postergación del sistema ferroviario. Respecto de la RMBA, pueden señalarse los proyectos de duplicación de nuevas rutas que, transformadas en autopistas, pueden ampliar los límites del proceso de metropolización de manera significativa (San Cristóbal, 2010).

A diferencia de otros momentos, esta forma de "hacer ciudad" no planificada, desde la lógica pura del mercado y apoyada en la expansión de la red vial jerarquizada, ha motivado a nivel gubernamental la creación de una agenda de trabajo en diferentes estamentos del Estado. Dicha agenda se propone abordar el ordenamiento del desarrollo urbano, incluyendo aspectos de movilidad, equipamiento, servicios e inversiones. Las principales iniciativas se desarrollan en el marco del Plan Estratégico Territorial impulsado por el Estado Nacional en conjunto con las provincias, en los "Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires" y en los anteproyectos de ley Nacional de Ordenamiento Territorial y de Promoción del Hábitat Popular de la Provincia de Buenos Aires. En estos documentos se plantean los dilemas urbanos en que se encuentra la RMBA y se aportan ideas de ordenamiento territorial y movilidad. Esta incorporación en la agenda pública de la preocupación por la planificación y el ordenamiento territorial representa un comienzo auspicioso. Sin embargo, se trata de iniciativas que aún tienen que recorrer un largo trayecto para desarrollarse y para desmontar la construcción normativa y material y las lógicas urbanas consolidadas durante el proceso de neoliberalización, que han conducido a una dinámica urbana excluyente y fragmentadora, que incrementa de manera significativa la inequidad social.

Referencias bibliográficas

- BLANCO, J. De la noción de impacto a la de procesos asociados. Reflexiones a partir de la relación autopistas-urbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Mundo Urbano, 2006, N° 28. Disponible en internet: www.mundourbano.unq.edu.ar.
- BLANCO, J. Política ferroviaria e impactos socio-territoriales: El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Argentina). En: Giornata Internazionale di Studio Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio: le ferrovie italiane nell'epoca della pseudoliberalizzazione. Roma: Università Roma Tre, 2011.
- BRENNER, N.; PECK, J. y THEODORE, N. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. Global Networks, 2010, Vol. 10, N° 2, p. 182-222.
- DE MATTOS, C. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. Revista Nueva Sociedad, 2010, N° 212, p. 82-96.

- FELDER, R. El Estado se baja del tren. La política ferroviaria del gobierno menemista. Realidad Económica, 1994, N° 123, p. 53-78
- FELDER, R. ¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones. Revista Transporte y Territorio, 2009, N° 1, p. 6-24. Disponible en internet: http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00102006.pdf.
- HARVEY, D. A brief history of neoliberalism. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- ONG, A. Boundary crossings.Neoliberalism as a mobile technology. Transactions of the Institute of British Geographers, 2007, N° 32, p. 3-8.
- PÉREZ, V. La gestión del sistema ferroviario urbano de pasajeros. Un terreno fértil para el desborde hostil de los disconformes (1994-2008). Revista Transporte y Territorio, 2010, N° 3, p. 103-123. Disponible en internet: http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00307103.pdf.
- PIREZ, P. La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. En Economía, Sociedad y Territorio, 2006, Vol. VI, N° 21, p. 31-54.
- SADER, E. Postneoliberalism in Latin America. Development Dialogue, 2009, N° 51, p. 171-179.
- SAN CRISTÓBAL, D. Procesos urbano-regionales y transformaciones en las condiciones de circulación. Análisis del eje territorial Pilar – Pergamino. Buenos Airtes: Tesis de licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras –UBA, 2010.
- THEODORE, N.; PECK, J. y BRENNER, N. Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. Temas Sociales, 2009, N° 66, p. 1-11. Disponible en internet: http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898
- YANES, L. Impacto territorial y socioeconómico de la privatización y desregulación de empresas y actividades del transporte en Argentina. En: VIII CLATPU, 1996. Curitiba, Brasil.