

Los efectos de las configuraciones urbanas en Argentina en las políticas para la contención del COVID-19

*Gonzalo Barrios García
Santiago Kaderian*

Introducción

Los términos de aislamiento social preventivo y obligatorio, así como la noción de distanciamiento social se han impuesto en el ámbito de la circulación de personas, ambos relacionados con la epidemiología con el objetivo de “achatar la curva” de infectados por SARS-CoV-2, virus causante de la enfermedad COVID-19. Paralelamente se ha desplegado una batería de instrumentos para restringir y controlar la circulación de las personas, hasta el momento la única medida eficaz para contener la enfermedad. El alcance y efectividad de las medidas adoptadas interacciona necesariamente con la configuración de las ciudades. A través de esta reflexión discutiremos sobre la factibilidad y posibilidad real del acatamiento de algunas de las medidas tomadas por los gobiernos nacionales y locales en Argentina en lo que respecta a la circulación de las personas desde dos puntos nodales. Por una parte, los procesos históricos recientes de configuración territorial urbana y, por la otra, uno de sus efectos, la densidad poblacional.

Planteamiento del problema

En el mundo se han implementado distintos tipos de cuarentena, algunas muy estrictas y otras más laxas donde se permite a los ciudadanos circular de diferentes formas. El encuadre de qué actividades son permitidas lo determina el Gobierno, por ejemplo, se permite realizar compras, pero no hacer deportes o actividades de esparcimiento.

Mientras que, personas con trabajos “esenciales” relacionados con logística, comercios específicos, seguridad, salud, altos funcionarios de distintos poderes y medios de comunicación pueden circular con permisos. Gran parte de la estrategia en torno a la contención del COVID-19 pasa por aislar a las personas y evitar la libre circulación. Se desplegaron diversos dispositivos de control para restringir la circulación y tratar de identificar a los sujetos que posiblemente sean portantes de la enfermedad evitando así su propagación. Esto interacciona complejamente con la infinidad de configuraciones urbanas actuales que en algunos sitios ostentan falta de planificación, escasas de espacios verdes e incluso desestimación del espacio público.

En Argentina nos encontramos en un escenario de ciudades que, en el marco del consenso de Washington, han sido liberadas de la planificación estatal hace ya varias décadas. Las mismas han sido desarrolladas estructuralmente según las necesidades del capital en los distintos contextos político-históricos recientes e influenciadas por las características de cada territorio en particular. Con la proliferación de la enfermedad, los Estados, por medio de diversos mecanismos, buscan recuperar los controles sobre algo que hace ya largo tiempo cedió a la lógica de valorización mercantil.

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

Problematización

- La configuración de la ciudad y las medidas de contención del COVID-19

Sintéticamente podemos indicar que el Estado abandonó paulatinamente su rol como planificador y principal motor del desarrollo urbano en diversos aspectos (vivienda, comercio, servicios, industria, etc.) desde mediados de la década de 1970. Desde entonces, el Estado ha dejado de ser actor central sobre la forma y contenido de la ciudad entendida como un todo integrado. De tal modo, ya no garantiza las condiciones del desarrollo local, dígase a través de la ejecución de grandes obras de infraestructura como puentes, calles, instalación eléctrica, gas, etcétera, ni tampoco es garante de la legalidad y posibilitador de la realización de proyectos inmobiliarios al autorizar loteos, privatizaciones, fraccionamientos, y mega-emprendimientos donde, muchas veces, la normativa ambiental o sanitaria desaconsejaba su realización o simplemente la impedía. Tal vez el devenir socioeconómico nacional, la necesidad de obtener ingresos por parte de los municipios locales o el histórico déficit habitacional expliquen por qué gran parte de estos emprendimientos de carácter irregular terminaron ejecutándose. En lo que respecta a la situación actual y para poder echar luz sobre la dificultad de la tarea impulsada por los distintos Estados locales en reducir la circulación, hay que ver con más detalle los efectos del desarrollo urbano durante la década de 1990 y la primera del siglo XX.

La década de 1990 se caracterizó por la liberalización de los terrenos para la valorización financiera principalmente de la mano de mega-emprendimientos inmobiliarios, generalmente acompañados de grandes obras de infraestructura pública. Se estableció un tipo de organización espacial y de urbanización de "enclave" dirigidas a un sector de ingresos medio-alto (Soja, 2000), caracterizado por urbanizaciones privadas de barrios cerrados, *countries* o clubes de campo que se asentaron sobre la privatización de espacios públicos (Torres, 2001). En torno a estas áreas se produjeron también espacios de concentración de la actividad comercial y de recreación (Cicolella, 1999; Calello, 2000; Frtizche y Vio, 2005). Estos desarrollos urbanos de enclave se replicaron tanto en grandes urbes como en ciudades intermedias, proceso que tomó una doble modalidad. Por un lado, la densificación generalmente de los centros históricos urbanos en un proceso de creciente verticalización y modernización de edificios y conjuntos residenciales con servicios e infraestructuras deportivas o de confort. Por el otro, la formación de

conurbaciones que tomaron como eje de desarrollo los accesos rápidos y autopistas, cambiando la fisonomía y dando forma al nuevo paisaje suburbano.

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

Para la primera década del presente siglo, y debido al virtual agotamiento de estas “oportunidades” rápidas, pero también por el incremento de ingresos extraordinarios debido a la coyuntura macroeconómica nacional con respecto a la exportación de materia prima, ya sea soja o hidrocarburos, se generó una renta extraordinaria financiera que, en parte, fue reorientada a la capitalización a través de créditos hipotecarios hacia el sector inmobiliario. En esta nueva etapa, podemos identificar la política de los créditos PRO.CRE.AR. (2012-2015) como el principal impulsor orientado a los sectores de ingresos medios y medios-altos. Como complemento al programa, el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) asignó 86 terrenos de varias dependencias del gobierno nacional ubicados principalmente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El resultado de esto fue una segunda oleada de apropiación, no solamente destinada a grandes proyectos inmobiliarios, sino también de ocupación de los espacios vacantes entre los grandes proyectos en las áreas metropolitanas y los centros históricos urbanos más cercanos, formando así grandes áreas metropolitanas o conurbaciones. Entre 2006 y 2016 las ciudades argentinas crecieron en promedio el doble en territorio que, en habitantes, con picos de hasta seis veces. Entre el año 2012 y el 2015, se otorgaron 196,570 créditos de los cuales la mitad fueron destinados a la construcción de viviendas (unas 100 mil), el 30% para la ampliación y mejoramiento de vivienda existente y el desarrollo de 79 proyectos inmobiliarios adicionales, sumando otras 39 mil viviendas ubicadas principalmente en la CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe (Lescano, 2017).

Solo a modo de ejemplo, podemos retomar el informe *¿Cómo crecen las ciudades argentinas?* del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el

Crecimiento – CIPPEC (2018) donde se analiza la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados y se pone de manifiesto que entre 2006 y 2016 las ciudades argentinas crecieron en promedio el doble en territorio que, en habitantes, con periodos de diferencia en el crecimiento de hasta seis veces. Estos crecimientos urbanos fueron a expensas de territorios rurales impactando doblemente en la provisión de bienes de consumo y a su vez reduciendo la densidad de población total. En la tabla 1 se precisa la expansión del área urbana, el crecimiento poblacional, la densidad y el factor de expansión relacionando superficie sobre población, de los principales centros urbanos del país. Como puede verse el factor de expansión de Mendoza, Rosario y Córdoba (y de otros centros urbanos) presentan una marcada aceleración en el factor de expansión del área urbana sobre el crecimiento poblacional en los años en los que se implementó el PRO.CRE.AR. Esto quiere decir que el área urbana se extendió más rápidamente que lo que la población creció, abarcando mayores territorios y probablemente, como en el caso de Rosario, cambiando el uso de suelo de rural a urbano según lo advierte el mismo informe de CIPPEC.

Como resultado de este proceso, podemos señalar dos dinámicas. Por una parte, el aumento en la distancia de los traslados de las personas desde sus nuevos lugares de residencia hacia los centros urbanos. Por la otra, una multiplicación en la necesidad de los traslados hacia dichos centros, ya no sólo para el goce de consumos culturales, típicos de los procesos descritos para la década de 1990, donde los sectores alejados eran de altos ingresos; sino también, para la satisfacción de necesidades básicas, la asistencia al trabajo, la obtención de servicios de educación, salud, esparcimiento, seguridad, entre otros. Esta configuración histórica dificulta la eficacia de las medidas de reducción y restricción en la circulación debido a la virtual imposibilidad en varios casos de poder lograrla efectivamente.

- Las causas del problema densidad o amontonamiento

Entre las recomendaciones de la OMS (sin fecha) para enfrentar a la pandemia se señaló el distanciamiento social como elemento fundamental y rápidamente en algunos medios de comunicación se identificó a la densidad poblacional como un indicador problemático. Para el caso argentino, y considerando la densidad poblacional de las principales ciudades argentinas –según se indica en la tabla 1– uno podría considerar que, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se está en buenas condiciones para desplegar dicha medida. Presumiblemente, las bajas densidades

Tabla 1. Evolución del crecimiento poblacional versus área urbana de los principales aglomerados urbanos de Argentina

Aglomerado Urbano	Área Urbana (ha)			Expansión Media Anual			Población			Crecimiento Medio Anual			Densidad (Pob./Área Urb.) por año			Factor de Expansión Anual (Exp. Área Urb. / Crec. Pob.)		
	Año		2016	Año		2010	Año		2016	Año		2010	Año		2016	Año		2016
	2006	2010		2006	2010		2006	2010		2006	2010		2006	2010		2006	2010	
Gran San Juan	9.837	10.170	11.504	0,85%	2,19%	1,69%	465.905	496.213	540.159	1,63%	1,48%	1,59%	47,4	48,8	47,0	0,520	1,481	1,063
Gran Mendoza	25.173	26.375	31.267	1,19%	3,09%	2,42%	1.091.936	1.147.001	1.235.911	1,26%	1,29%	1,32%	43,4	43,5	39,5	0,947	2,393	1,836
Gran Rosario	26.414	27.474	31.943	1,00%	2,71%	2,09%	1.273.481	1.302.955	1.353.805	0,58%	0,65%	0,63%	48,2	47,4	42,4	1,734	4,168	3,319
Bahía Blanca - Cerri	9.906	10.229	11.415	0,82%	1,93%	1,52%	291.102	298.072	309.229	0,60%	0,62%	0,62%	29,4	29,1	27,1	1,362	3,098	2,446
Gran Santa Fe	11.677	12.032	12.939	0,76%	1,26%	1,08%	480.549	501.147	532.089	1,07%	1,03%	1,07%	41,2	41,7	41,1	0,709	1,221	1,008
Río Cuarto	4.623	4.852	5.494	1,24%	2,21%	1,88%	161.455	166.908	175.977	0,84%	0,91%	0,90%	34,9	34,4	32,0	1,467	2,435	2,095
Gran Córdoba	36.943	39.177	44.128	1,51%	2,11%	1,94%	1.454.852	1.515.027	1.601.273	1,05%	0,95%	1,01%	39,4	38,7	36,3	1,462	2,220	1,932
Gran Buenos Aires	254.402	263.195	276.106	0,86%	0,82%	0,85%	13.136.746	13.621.255	14.504.788	0,92%	1,08%	1,04%	51,6	51,8	52,5	0,937	0,756	0,819

Fuente: elaboración propia en base a datos CIPPEC.

facilitarían en principio el distanciamiento. Sin embargo y como señala Brent Toderian (2020), en su reflexión respecto de las dificultades en las medidas de contención del COVID-19 para la ciudad de Nueva York; el problema no radicó en la densidad sino en el amontonamiento. Amontonamiento tristemente experimentado el 3 de abril pasado en Argentina, cuando se formaron largas colas en la puerta de los bancos para cobrar el Ingreso Familiar Extraordinario. Esta situación exacerbada durante dicha jornada se reproduce en la satisfacción de un sin fin de bienes y servicios, principalmente en aquellos lugares donde se concentran geográfica o temporalmente distintas actividades económicas. Cuando la lógica del sistema lleva a disminuir los tiempos de rotación de mercancías para maximizar la ganancia, no existirían incentivos económicos para evitar o reducir las aglomeraciones de personas en los puntos de venta ya que implicarían mayores gastos. Es decir, es funcional a la acumulación mantener a las personas esperando a ser atendidas para maximizar el tiempo de venta y dejar solo a aquellos segmentos “premium” menores tiempos de espera, mismos que se pagan con mayores precios por los servicios o mercancías.

Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas

Sin poner en tela de juicio la certeza de las medidas políticas tomadas hasta la fecha para contener la enfermedad, es evidente que con el devenir de la pandemia se ha puesto de manifiesto la necesidad de reconsiderar una infinidad de situaciones para poder discutir los pasos a seguir: la vulnerabilidad de los sistemas de salubridad, la salud de las personas aisladas en especial de los adultos mayores, la precariedad de los encadenamientos productivos locales, las consecuencias para las infancias en aislamiento, etcétera. En lo que respecta al tema de este artículo, en el corto plazo hay poco margen para implementar transformaciones en la estructura de las ciudades, por lo que se entiende que las medidas adoptadas no consideren este aspecto. Es esperable que a mediano plazo exista una gradual apertura a nuevas actividades productivas y comerciales. Estas aperturas implicarán necesariamente aumentos en la circulación de personas, por lo que se deberá tener especial cuidado en observar los peligros señalados respecto de los amontonamientos. En el largo plazo y con miras hacia el establecimiento de nuevas direcciones para la investigación urbana, nos debemos un debate sobre el rol del Estado y la necesidad de repensar las ciudades bajo criterios de integración urbana,

donde las necesidades de la población local, de trabajo, de servicios de salud, educación, entre otras, sean satisfechas junto con las de los bienes de consumo de manera tal que no se generen grandes dependencias, logrando así generar nuevas microcentralidades. Éstas, además de evitar escenarios de amontonamiento, serán mejores para avanzar en el cuidado del ambiente. Estudiar la existencia de casos exitosos, los entramados jurídicos y normativos será pues fundamental para establecer lineamientos generales de nuevas configuraciones urbanas, más sustentables y resilientes.

Reflexiones finales

Hoy nos encontramos, por un lado, con los gobiernos nacional y locales intentando restringir el traslado de las personas, y por el otro, a diversos medios de comunicación e incluso políticos alertando sobre la falta de compromiso social respecto del acatamiento de las medidas de cuarentena y que resultaron recientemente en medidas adicionales: desalentar la salida de personas, imponer el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio, uso de barbijos (o tapabocas), la esterilización mediante alcohol en cada lugar de atención al público, el control de precios de insumos estratégicos para la prevención del virus, entre otras. Asimismo, aparecen mensajes alertando sobre la falta de compromiso social. Se culpabiliza a las personas por los constantes traslados individuales. Amén de la falta de responsabilidad cívica que pueda otorgárseles a la infinidad de situaciones particulares de una sociedad empobrecida y fracturada colectivamente hablando.

La pregunta que ronda esta reflexión es si es posible, dada la forma de estructuración del espacio urbano de los últimos 30 años, imponer medidas restrictivas de movilidad, cuando la provisión de bienes de consumo básicos acorde de los precios establecidos por el gobierno no se encuentran en el mercado del barrio, pero sí con mayor probabilidad en los grandes centros comerciales que aglutinan varios servicios. Si la provisión de los bienes de consumo no es cubierta con los emprendimientos agrícolas cercanos a las ciudades (probablemente expulsados en el proceso de conurbación), sino por medianos y grandes productores a varios cientos de kilómetros ¿Qué tan factible es que los individuos resuelvan sus necesidades más básicas sin la necesidad de trasladarse 10, 15, 20 o 50 cuadras? ¿Cómo es posible evitar que las personas tengan que recorrer varios lugares para encontrar los precios máximos definidos por el gobierno o, en

cambio, optar por consumir directamente en las grandes cadenas de negocios donde es más factible el control por parte de los gobiernos?

Referencias

- Acsebrud, E., Barrios García, G., & D'hers, V. 2015. "Expansión del espacio urbano. Análisis de elementos conceptuales en el estudio de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (11), 217-229.
- Calello, T. 2000. "Breve caracterización histórica de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 34-42.
- Ciccolella, P. 1999. "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". en *Eure (Santiago)*, 25(76), 5-27.
- CIPPEC. 2018. *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – CIPPEC. En línea: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf> . Consultado el 10 de marzo de 2020.
- Foucault, M. 2006. *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fritzsche, F., y Vio, M. 2005. "La huella del desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial". *Scripta Nova*, 9(194), 113.
- Lescano, P. 2017. "PRO.CRE.AR como política anticíclica", en: *HI - Hábitat Inclusivo*.
- OMS. Sin fecha. "Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19): orientaciones para el público". Organización Mundial de la Salud. En línea: <https://www.who.int/>

es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public. Consultado el 3 de mayo de 2020.

- Soja, E. W. 2000. *Postmetropolis Critical studies of cities and regions*.
- Toderian, Brent. 2020. "Op-Ed: Dear Gov. Cuomo, The Problem Is Crowding, Not 'Density!' *StreetsBlogNYC*. 6 de abril de 2020. En línea: <https://nyc.streetsblog.org/2020/04/06/op-ed-dear-gov-cuomo-the-problem-is-crowding-not-density/>. Consultado el 20 de abril de 2020.
- Torres, H. A. 2001. "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". *Eure*, 27(80), 33-56.