

## RESEÑAS

## **AUTORITARISMO, ESPACIO URBANO Y SECTORES POPULARES**

A PROPÓSITO DE *MERECER LA CIUDAD: LOS POBRES Y  
EL DERECHO AL ESPACIO URBANO*

Oscar Oszlak (2017). Ciudad de Buenos Aires: Eduntref.  
Segunda edición ampliada

*Fernando Ostuni*  
UBA/UNTREF

---

Recibido y aceptado: 15/12/2017

---

La reedición de *Merecer la ciudad* es, por múltiples motivos, un acontecimiento editorial que debe celebrarse. Se trata de un texto que permaneció agotado durante más de dos décadas, cuya circulación quedó librada a las posibilidades de acceso a una fotocopia o, en los años más recientes, a fragmentos del libro escaneados y distribuidos a través de canales y circuitos informales. Según destaca el autor, esta nueva edición revisa y actualiza datos y bibliografía pero mantiene las características y enfoques del libro original, poniendo a disposición del público un texto que se consolidó como una referencia obligada para los interesados en el estudio de las políticas públicas y, en particular, de las políticas urbanas.

Puede decirse que, en buena medida, la originalidad de *Merecer la ciudad* está asociada con el hecho de que se trata de un trabajo que se ubica en una suerte de *frontera*. En términos conceptuales, recupera los debates provenientes del campo de los estudios sobre Estado y Administración Pública. El recorte temático apunta a un conjunto de políticas urbanas en sentido amplio (habitacionales, reformas al código de planeamiento, redefinición profunda de la circulación a escala metropolitana a partir de la construcción de la red de autopistas, cinturón ecológico) impulsadas durante la última dictadura cívico-militar.

Y es allí donde el rigor en el trabajo de investigación y la novedad en el abordaje de problemáticas –inéditas dentro de los temas abordados por Oszlak en textos previos– adquieren mayor relieve, porque se trata de un estudio que analiza los mo-

dos de hacer política en dictadura tomando la política urbana como referente empírico. En palabras del autor, su objetivo fue conocer “cómo se hacía política cuando no funcionaban los mecanismos tradicionales de la democracia, cuando habían sido suprimidos o desconocidos los derechos ciudadanos y arrasadas las instituciones representativas de la sociedad frente al Estado.” El libro indaga sobre esa particular relación entre sociedad y Estado en dictadura, sin transitar los aspectos más recurrentes en los diferentes trabajos sobre los años *del Proceso*: la desaparición de personas, la apertura y concentración económica, la estatización de la deuda privada, por mencionar solo algunos tópicos. Pero no caben dudas de que *Merecer la ciudad* arroja luz sobre otros aspectos del modo en el que, en palabras de Juan Villarreal,<sup>1</sup> la Junta Militar encaró un proceso de profunda reestructuración del tejido social.

De esta forma, Oszlak destaca de qué modo las transformaciones de la sociedad argentina durante los ocho años de dictadura produjeron una auténtica “revolución”, recuperando el sentido originario del término: “de profunda reconstitución de la estructura social, sin sus connotaciones populares”. En este sentido, las políticas impulsadas por la dictadura estuvieron orientadas a restaurar un determinado orden. En ese marco, el libro identifica distintos ejes de conflicto, aborda los alcances y los límites en la acción del Estado, analiza los ganadores y perdedores visibles y ocultos detrás de iniciativas de fuerte impacto en la reestructuración del espacio urbano y, sobre todo, las condiciones y posibilidades de acceso de los sectores populares a su uso y goce.

Por “derecho al uso y disposición del espacio urbano” Oszlak entiende la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio. Esta capacidad puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que ocupan dicho espacio o a la participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados. La modificación de las condiciones para ejercer ese derecho se analiza a través de la modificación en las condiciones de funcionamiento del mercado de alquileres, la sanción del Código de Planeamiento Urbano, la política de erradicación de villas de emergencia, la construcción de autopistas, la creación del Ceamse y la política de relocalización industrial. Cada una de esas iniciativas se encontraba asociada a “cuestiones socialmente problematizadas” no resueltas o mal resueltas en el pasado, frente a las cuales la política oficial asumía un carácter drástico.

La hipótesis central desarrollada en la introducción es que la adopción de estas políticas puso en marcha una nueva concepción de la jerarquía del espacio urbano, la función de la ciudad y el lugar que debían ocupar en ella los sectores populares. Esta concepción, en la que confluía la obsesiva “restauración del orden” propia del imaginario castrense con seudoutopías conservadoras de planificadores como Gui-

<sup>1</sup> En su libro *Los hilos sociales del poder* (1985).

llermo Llaura, observaba a la ciudad como el hábitat distintivo de la “gente decente”, como la “vidriera del país”, del cual es necesario desterrar la marginalidad, el conflicto, la pobreza, el caos y el desborde popular.

Luego de realizar un análisis del desarrollo de Buenos Aires recorriendo las políticas públicas desarrolladas por los diferentes gobiernos previos al golpe de 1976 en el capítulo II, el tercer apartado analiza las transformaciones en el mercado de la vivienda urbana a través de dos iniciativas: el desarrollo de un nuevo Código de Planeamiento Urbano para la Capital Federal y la desregulación del mercado de alquileres. Ambas alteraron sensiblemente las condiciones de acceso a la vivienda urbana dentro de lo que hoy llamaríamos *mercado formal*. Con el objetivo de “mejorar las condiciones de habitabilidad de la población proveyendo medidas relativas al tejido urbano”, el nuevo código apuntaba a regular la densidad según el carácter y funciones asignadas a las diferentes áreas dentro de la Capital Federal, regulando la intensidad en el uso del suelo, promoviendo el englobamiento de lotes y separando usos y funciones entre sectores. Esos planteos de carácter funcionalista confluían con el objetivo de establecer un sistema vial de autopistas urbanas, atender a la estética y preservar ámbitos de valor histórico, mejorar la calidad ambiental. De este modo, en los objetivos específicos del código se expresaba la coherencia interna, la orientación ideológica común que prevaleció entre las distintas políticas urbanas analizadas en el texto. La dictadura estimaba que la población máxima de la ciudad de Buenos Aires no debía superar los 4.300.000 habitantes, motivo por el cual el nuevo código tendía a limitar la superficie construible en relación con el código anterior.

El resultado inmediato de la implementación del nuevo código fue que se aceleró la presentación de planos de obra regidos con el código anterior, dado que la nueva normativa urbanística suponía una restricción a la superficie construible en múltiples áreas de la ciudad. No obstante, a partir del año 1978 se observó una desaceleración importante en la tramitación de permisos de obra. La situación económica y financiera produjo una retracción en la demanda de bienes inmuebles y también arrastró a la quiebra a un gran número de empresas constructoras.

Respecto de las locaciones urbanas, la desregulación del mercado de alquileres se implementó con el propósito de resolver el problema del *atraso* en materia de precios de los “alquileres amparados”. La regulación era considerada excesiva y con efectos distorsivos sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario en general, desalentando la rentabilidad al punto de producir contracción de la oferta de locaciones destinadas a alquiler. El régimen de locaciones propuesto por la dictadura pretendía, además, corregir inconsistencias en el marco normativo vigente, asegurando la “plena vigencia de las relaciones de mercado entre inquilinos y propietarios, suprimiendo todo tipo de interferencia estatal y aumentando la transparencia del mercado”.

Los efectos de esta desregulación se hicieron sentir con fuerza en los principales centros urbanos, pero sobre todo en Buenos Aires. Como señala Oszlak, los grupos locatarios en la Capital Federal constituían un sector numeroso, de edad superior al promedio del distrito, con ingresos reducidos, que habitaban viviendas antiguas y relativamente deterioradas y para quienes la reubicación compulsiva tenía fuertes costos materiales y afectivos que generalmente no estaban en condiciones de afrontar. Esta situación llevó a la necesidad de instrumentar, desde el PAMI, dispositivos de asistencia a jubilados y pensionados inquilinos.

El capítulo IV posiblemente pueda considerarse uno de los puntos más destacados del libro. Allí se analiza de manera pormenorizada cómo fue la política de erradicación de villas llevada adelante por la entonces Municipalidad. Para ello, el autor comienza repasando algunos antecedentes de política hacia las villas de emergencia. Durante el período 1955-1976 se observa mayor tolerancia hacia las villas en contextos democráticos e iniciativas proclives a la erradicación durante gobiernos *de facto*. Pero, mostrando un fuerte rasgo rupturista, la gestión municipal, encabezada por Cacciatore con el brazo ejecutor de Del Cioppo (su futuro sucesor en la intendencia) al frente de la Comisión Municipal de la Vivienda, abordó la cuestión con una política decidida de expulsión de la población residente en villas de emergencia dentro de los límites de la Capital Federal. Para ello, la dictadura puso en marcha una “campaña que consistió en redefinir la cuestión villera en términos tales que desarraigaran de la opinión pública todo sentimiento de piedad, condolencia o empatía hacia la infortunada situación de sus pobladores”. Desde su perspectiva, el “problema de las villas” no se originaba en el déficit de vivienda e insuficiente nivel de ingreso de sus habitantes, sino que estos constituían una clase especial de población, no merecedora de la asistencia o tolerancia de la sociedad y el Estado. El discurso oficial redefinía al villero como actor social, estigmatizando no ya sus condiciones de vida sino su calidad humana.

La estrategia municipal consistía en paralizar las villas, congelar su crecimiento, desmitificarlas y eliminar la estructura económica que las sostenía, procediendo luego a recuperar las tierras e incorporarlas al planeamiento urbano. Esta política se mostró eficaz, al punto de reducir sensiblemente la población residente en villas y llegando a erradicar por completo al menos dos de ellas.

Es importante destacar aunque más no sea dos de los múltiples aspectos analizados sobre este punto. En primer lugar, cómo la política gubernamental hacia las villas tuvo que sortear las observaciones críticas de sectores de la Iglesia católica, particularmente del Equipo Pastoral, respecto del componente de maltrato y de la falta de alternativas brindadas a las familias residentes en los barrios frente a su inminente desalojo. En segundo lugar, el conflicto suscitado con otros intendentes *de facto* de municipios del conurbano y con funcionarios de la gobernación bonaerense, que alzaban la voz por ser los receptores de la población expulsada del distrito

porteño. Sobre este punto, el texto complementa, además, con un interesante análisis de la variación en la población de los partidos del Gran Buenos Aires, ilustrando cómo los partidos que más crecieron entre 1970 y 1980 fueron los más alejados de la Capital Federal pero, a su vez, son los que concentraban una mayor proporción de viviendas precarias y registraban los mayores índices de hacinamiento por unidad de vivienda. De ahí, el autor infiere que una alta proporción de los nuevos asentamientos en esos distritos podría haberse originado por efecto de la expulsión del área central de la región metropolitana.

Los capítulos V y VI abordan la problemática de las expropiaciones ligadas a la construcción de autopistas urbanas y el proyecto del Ceamse y la autopista Ribereña, respectivamente. En estos apartados se reconstruye cómo la gestión municipal del Proceso avanzó con los proyectos más a contramano de su tiempo, de manera unilateral, desoyendo las voces de buena parte de la comunidad técnica y profesional experta que advertía sobre el error de concepción subyacente a intentar resolver los problemas de tránsito de automotores dentro de la Capital Federal a partir de la construcción de una red de autopistas confluyentes en el área central de la metrópolis. La efectividad disímil del proyecto de autopistas –“exitosa” en el caso de la autopista Sur, frustrada en el de la Ribereña– es explicada por los sectores sociales que se afectaban en uno y otro caso. Aun cuando los vecinos de los distritos de la zona norte del Gran Buenos Aires no se veían sometidos por procesos de expropiaciones, la disponibilidad de recursos para hacerse oír en ámbitos sensibles al régimen *de facto* y expresar su preocupación por preservar las características, idiosincrasia y paisaje del lugar logró incidir en el destino del infructuoso proyecto. En cambio, vecinos y comerciantes de la zona sur de la ciudad, con menor capacidad organizativa y recursos para hacer frente al avance de las expropiaciones, no pudieron desarrollar estrategias de resistencia con efectos similares a sus *pares* de la zona norte.

El último aspecto abordado en el libro se refiere a la malograda iniciativa de relocalización de la actividad industrial fuera del Área Metropolitana de Buenos Aires, encarada desde la gobernación de la Provincia. En este caso, el doble objetivo de mejorar la gestión ambiental del área metropolitana y buscar una suerte de restablecimiento del equilibrio demográfico entre el interior y el conurbano confluían con el deseo de desestructurar ese cordón industrial y su potencial conflictividad social. Sin embargo, en un contexto de fuerte apertura económica y de caída de la actividad productiva, la iniciativa encontró un límite no solo en la resistencia de las pequeñas y medianas industrias, sino también de aquellas entidades que nucleaban a los establecimientos de mayor jerarquía que formaban parte de las bases de sustentación sectorial del régimen militar. De este modo, la necesidad de establecer instancias de mediación que acercaran posiciones con los grupos ligados históricamente a la Unión Industrial Argentina (UIA) y aislara a aquellos más cercanos

al universo de la Confederación General Económica (CGE), llevó a que la iniciativa quedara reducida a la reubicación de unas pocas decenas de establecimientos industriales fuera del ejido metropolitano.

El análisis comparado de estas acciones invita a una reconstrucción acerca de varios aspectos. En primer lugar, permite identificar a los *ganadores* y los *perdedores* de las políticas de la dictadura desde un recorte específicamente territorial. Así, los inquilinos afectados por la desregulación del régimen de locaciones se encuentran con los desalojados por expropiaciones, los erradicados de las villas de emergencia y otros afectados por las acciones de la dictadura “alternando en los míseros intersticios de ese enorme y deforme monstruo llamado conurbano bonaerense”. Asimismo, los industriales y los vecinos de la zona norte lograron incidir eficazmente, limitando la acción de un Estado que se destacó por suprimir los espacios institucionales de mediación política e impuso sus reglas a fuerza de terror y represión. Segundo, la identificación de los conflictos entre las diferentes áreas del Estado por los efectos de las políticas urbanas ilustra el modo en el cual las diferentes armas *se repartieron* las jurisdicciones del sector público. Finalmente, el texto aborda de manera integrada algunos de los grandes temas –“cuestiones socialmente problematizadas” dirá Oszlak– persistentes en la agenda metropolitana: acceso a la vivienda y urbanizaciones informales, sistema de autopistas, tratamiento y disposición de residuos, localización de la actividad industrial y sus efectos sobre el ambiente. Es por todo ello que *Merecer la ciudad* sigue siendo un libro fundamental para entender las lógicas de la acción estatal y sus articulaciones en la implementación de políticas urbanas, pero también para ampliar nuestro conocimiento de las características y los modos de ejercicio del poder autoritario en la que fuera sin dudas la experiencia más traumática de nuestra historia reciente. ■

## AUTORES Y AUTORAS

*Nora Gluz*

IDH-UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO  
Y IICE-UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
gluz@yahoo.com.ar

Doctora en Educación por la UBA. Profesora-investigadora del IDH-UNGS. Directora del Proyecto “Regulaciones, institucionalidades y prácticas: un análisis de las condiciones de producción del trabajo pedagógico en escuelas secundarias” (IDH-UNGS). Profesora de la Facultad de Sociología de la UBA. Integrante del Proyecto Ubacyt “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana” (IICE-UBA).

*Inés Rodríguez Moyano*

IDH-UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO  
Y IICE-UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
inesmoyano@gmail.com

Socióloga y magíster en Investigación en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesora en la Carrera de Sociología, UBA e integrante del Proyecto Ubacyt “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana” (IICE-UBA) y del Proyecto “Regulaciones, institucionalidades y prácticas: un análisis de las condiciones de producción del trabajo pedagógico en escuelas secundarias” (IDH-UNGS 2016-2018).

*Laura Eugenia Garcés*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIO-ECONÓMICAS.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN  
lauraegarcés@gmail.com

Licenciada en Trabajo Social (UNSJ). Magíster en Ciencias Sociales (UNC). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ. Profesora titular de la asignatura Ciudadanía y Nueva Cuestión Social. Directora de proyectos de investigación y docente de posgrados en el área de las Políticas Sociales. Directora de la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ).

*Silvio Alejandro Crudo*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO - CONICET  
silviok\_31@hotmail.com

Licenciado en Ciencia Política. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente está realizando el Doctorado en Ciencia Política en la misma Facultad. Ha participado de diversos congresos nacionales e internacionales y posee publicaciones sobre análisis de políticas públicas y políticas sociales.

*Pilar Arcidiacono*

CONICET-UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
pilar.arcidiacono@gmail.com

Politóloga. Especialista en Gestión de Políticas Sociales. Magíster en Políticas Sociales y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Facultad de Derecho - UBA). Profesora adjunta regular de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común y profesora adjunta de la materia Sociología Política de la carrera de Sociología de la UBA. Docente de posgrado en el campo de las políticas sociales (UBA- Universidad Nacional de La Plata).

*Ángeles Bermúdez*

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
angelesbermudez1982@gmail.com

Politóloga (UBA) y diplomada en Economía Social y Desarrollo Local (Flacso). Maestranda en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral Ubacyt. Ayudante de primera de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común de la UBA. Investigadora adscripta del Instituto Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA e integrante del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”.

*Malena Victoria Hopp*

CONICET - IIGG - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
malenahopp@yahoo.com.ar

Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora del Conicet, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Departamento de Cooperativismo del Centro Cultural de la Cooperación. Investigadora del Grupo de Trabajo Clacso “Esquemas de bienestar en siglo XXI”. Docente de la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

*Marie-France Prévôt-Schapira*

UNIVERSITÉ PARIS 8/CREDA  
marie-france.schapira@cns.fr / mfschapira@gmail.com

Doctora en Geografía (Paris III-Sorbonne Nouvelle), 1981. Directora de la investigación “Espaces, pouvoirs et territoires en Amérique Latine”, Universidad de Tours 1997. Profesora emérita de la Universidad París 8 Vincennes-Saint-Denis. Investigadora del Creda-UMR 72 27 -

Centro de Investigaciones y documentación sobre América Latina - IHEAL París III. Directora y codirectora de la redacción de la revista *Problèmes d'Amérique Latine* del 2004 al 2015.

*Dolors Comas-d'Argemir*

UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI, TARRAGONA (ESPAÑA)  
dolors.comasdargemir@urv.cat

Catedrática de Antropología social y cultural en la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Ha realizado investigaciones sobre cambios en la familia, género, antropología económica y ecología política y publicado numerosos artículos y libros. Ha participado en la política institucional como concejal del ayuntamiento de Tarragona, diputada del Parlamento de Cataluña y consejera del Consejo del Audiovisual de Cataluña. Desde esta doble vertiente académica y política ha trabajado sobre violencia de género, políticas sociales y cuidados.

*Cristina Erbaro*

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
criserbaro@fibertel.com.ar

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Problemáticas Sociales Infante/Juveniles – Centro de Estudios Avanzados (CEA- UBA)– y en Evaluación de Políticas Sociales, Igualdad de Género, Derechos de la Infancia, Educación y Salud –Universidad de San Martín (Unsam)–. Docente e investigadora, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Directora de Políticas Públicas e Investigación, Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (febrero 2017).

*Verónica Lewkowicz*

CONSEJO DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES – GOBIERNO DE LA CABA  
velewo@gmail.com

Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Evaluación de Políticas Sociales, Igualdad de Género, Derechos de la Infancia, Educación y Salud (Universidad de San Martín (Unsam)). Actualmente cursando Maestría en Metodología de la Investigación Social, Universidad de Tres de Febrero (Untref). Directora de Políticas Públicas e Investigación, Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

*Fernando Ostuni*

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES / UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO  
ferostuni@gmail.com

Sociólogo (UBA). Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor de Problemas Sociales Urbanos en la Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas, Untref.

XXXXXXX

XXXXX

XXXX