Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

El derecho al espacio urbano: políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario

Oszlak, Oscar

1988

Cita APA: Oszlak, O. (1989). El derecho al espacio urbano, políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Doctoral 001501/1131

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emerito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

El Derecho al Espacio Urbano: Politicas de Redistribucion Poblacional Metropolitana en un Contexto Autoritario

CATALOGADO

Oscar Oszlak

Nro. de registro 4417
Enero 1989
Tesis Doctoral
Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Economicas
Consejero de tesis: Dr. Francisco Suarez

I N D I C E

		Pág.
CAPITULO I -	INTRODUCCION	1
	Los casos estudiados	6
	(a) Transformaciones en el mercado de vivienda urbana	8
	(b) Erradicación de "villas de emergencia"	10
	(c) Expropiaciones por construcción de autopistas y recuperación de "espacios verdes" (Cinturón ecológico)	12
	(d) Relocalización industrial	14
	Ubicación analítica e interpretación global	15
	(a) El derecho al espacio urbano	17
	(b) Algunas hipótesis explicativas	24
	(c) Consideraciones metodológicas	32
CAPITULO II -	ESTRUCTURACION URBANA Y POLITICAS PUBLICAS	38
	Decisiones individuales y dinámica urbana	39
	Buenos Aires, metrópoli	42
	La ciudad capital	49
	El Gran Buenos Aires	61
	Políticas públicas y sus impactos urbanos	69
	Una breve reseña histórica	74
	La experiencia populista	75
	La alternancia cívico-militar	81
	Las contradicciones del peronismo	86
	"Proceso" militar y proceso de estructuración urbana	89
CAPITULO III -	TRANSFORMACIONES EN EL MERCADO DE VIVIENDA URBANA	110
	El Código de Planeamiento Urbano	114
	Locaciones urbanas: una cuestión con historia	121
	Golpe militar y "normalización" de locaciones	128
	" Salió la nueva ley!"	142
	El primer vencimiento	168
	Dura lex, sed lex	180
CAPITULO IV -	ERRADICACION DE VILLAS DE EMERGENCIA	195
	Villa: ¿trampolín o tobogán?	196
	La política gubernamental hacia las villas	201
	La concepción autoritaria de la cuestión villera	210
	La estrategia municipal	217
	Operativo erradicación	224
	Resistencias y adaptaciones	231
	Impactos y consecuencias de la erradicación	248

INDICE DE FIGURAS, GRAFICOS Y CUADROS

Pág.

FIGURAS

CAPITULO II - Figura 1 - Representación gráfica de la Capital Federal, Gran Buenos Aires, Región, Area y Eje Metropolitanos. 44

CAPITULO VII - Figura 2 - Especificidad y capacidad organizativa de las poblaciones afectadas por las políticas estudiadas. 402

Figura 3 - Posición de recursos del estado frente a las cuestiones analizadas. 404

GRAFICOS

CAPITULO II - Gráfico I - Capital Federal: Variación Intercensal 1980-1970. 54

Gráfico II - Viviendas desocupadas en la Capital Federal según Censo 1980. 57

Gráfico III- Personas por vivienda según Censo 1980. 57

Gráfico IV - Capital Federal: Distribución por tipo de vivienda según Censo 1980. 58

CAPITULO III - Gráfico V - Variaciones de los alquileres y salarios del peón industrial - Indices según precios al consumidor, base Marzo 1976=100. 168

CAPITULO IV - Gráfico VI - Evolución de las erradicaciones de villas de emergencia en la Capital Federal. Período Marzo 1976 a Marzo 1981. 253

CAPITULO V - Gráfico VII -Cantidad de unidades inmuebles expropiadas acumuladas entre marzo y diciembre de 1977. 310

Pág.

CUADROS

CAPITULO II - 2.1. Cambios en la relación vivienda-población entre los Censos Nacionales de 1960 y 1980, para la Capital Federal. 56
2.2. Permisos de edificación (Gran Buenos Aires). 67

CAPITULO III - 3.1. Permisos de edificación por rubro en Capital Federal (en miles de m2). 120
3.2. Valor de las locaciones en la ciudad de Buenos Aires. 30-4-76. (en pesos nominales). 132
3.3. Producto bruto interno en construcciones (obras privadas). 153
3.4. Distribución de inquilinos amparados según jurisdicción. 155
3.5. Grupos familiares locatarios, hogares inquilinos y hogares particulares, clasificados por jurisdicción. 156
3.6. Grupos familiares locatarios según antigüedad de la vivienda que ocupan. 157
3.7. Grupos familiares locatarios clasificados según tipo de vivienda, en Capital Federal. 157
3.8. Composición por edad de grupos familiares en la Capital Federal(en %). 158
3.9. Comparación grupos familiares en Capital Federal según su tamaño (en %). 159
3.10.Grupos familiares locatarios en Capital Federal, clasificados según tipo de vivienda y cantidad de personas por habitación. 160
3.11. Inquilinos protegidos por la ley 21.342. 161
3.12. Cantidad de viviendas ofrecidas en alquiler en Capital Federal y el Gran Buenos Aires. 183

CAPITULO IV - 4.1. Comparación de los datos censales sobre la población villera en la Capital Federal. 249
4.2. Total de erradicaciones y destino de las mismas (datos al 30-6-80). 251
4.3. Partidos del Gran Buenos Aires: Variación Intercensal de población, cantidad de viviendas precarias e índices de hacinamiento por unidad de vivienda. Comparaciones con la Capital Federal. 252
4.4. Destino de la población trasladada por la CMV "a terreno" según distancia desde la Capital Federal en km. 253

Pág.

CAPITULO V - EXPROPIACIONES POR CONSTRUCCION DE AUTOPISTAS URBANAS 269

Las autopistas de Buenos Aires y la cuestión del transporte en la Región Metropolitana 270
Un anuncio intempestivo 277
Surgimiento de una nueva modalidad operativa 281
Las primeras críticas 287
Una oposición poco articulada 298
Protesta vecinal y métodos autoritarios 303
"El consenso se gana con hechos" 308
Las autopistas 25 de Mayo-Perito Moreno: una vía rápida hacia el fracaso 315

CAPITULO VI - CEAMSE Y AUTOPISTA RIBEREÑA 329

El problema de la disposición de residuos 329
El origen del CEAMSE 333
Las características del CEAMSE 335
Expropiaciones y desalojos 343
El relleno sanitario: una nueva forma de contaminación 344
El Camino del Buen Ayre y las inundaciones 347
La autopista de la Ribera Norte 349

CAPITULO VII - LA POLITICA DE RELOCALIZACION INDUSTRIAL DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 362

Surgimiento de la cuestión: un proceso gradual 363
Perfil de dos actitudes de la dirigencia empresarial 369
La "vocación dialoguista" del gobierno provincial 373
Institucionalización del conflicto y disolución de la política de relocalización industrial 375
Comentarios finales 378

CAPITULO VIII - UNA REFLEXION COMPARATIVA 382

BIBLIOGRAFIA 410

CAPITULO I

INTRODUCCION

En muchos sentidos, los cambios producidos en la sociedad argentina durante los casi ocho años del gobierno militar instaurado en 1976, configuran una verdadera revolución social. Si se quiere, una revolución "desde arriba", al estilo bismarckiano, aunque fundada sobre una alianza social y objetivos políticos obviamente diferentes. Revolución, entendida en su clásico sentido de profunda reconstitución de la estructura social, aunque sin sus connotaciones populares asociadas a los intereses, las reivindicaciones y la acción de las clases subordinadas. Una revolución, por el contrario, destinada a "poner las cosas en su lugar", a "corregir los vicios del pasado", posibles solamente por las decisiones o no-decisiones de gobiernos débiles, sometidos en exceso a las alternativas de la lucha social. Una revolución que implicaba, como en el primitivo significado político del término, el retorno a un punto prefijado, a un cierto orden preestablecido. Orden quizá nunca impuesto en el pasado aun cuando, mitificado, podía asociarse a una etapa de desarrollo del país que ciertos grupos sociales reverenciaban -y continúan reverenciando- como modelo histórico.

El golpe militar que el 24 de marzo de 1976 desplazó al gobierno justicialista del poder, no pareció diferenciarse en un comienzo de similares experiencias que la Argentina, y otros países de la región, habían sufrido en décadas recientes. Sin embargo, sus limitados objetivos iniciales, recogidos en las declaraciones públicas de la Junta Militar, pronto fueron dando paso a decisiones y proyectos que

suponían la reactualización de ciertas cuestiones sociales que parecían sepultadas o "resueltas" para siempre. Cuestiones que en el pasado, sea por la insuficiente capacidad extractiva del estado, el peso político de ciertos sectores económicos o la amenaza de graves conflictos sociales, habían sido desplazadas de la agenda de problemas socialmente vigentes, y cubiertas por un manto de calculado olvido.

De pronto, ciertos temas adquirieron nueva actualidad y los designios implícitos en su planteamiento revelaron la intención de producir una profunda recomposición de la sociedad argentina. Algunos eran previsibles, en virtud de la propia situación contextual que había precipitado la intervención militar: subversión armada, caos político, desquicio económico, enfrentamientos sociales. No pareció pues extraño que la actividad política fuera suspendida, los gremios intervenidos, la lucha antisubversiva intensificada, la estabilización económica intentada y las manifestaciones populares reprimidas.

Sin embargo, junto con estas esperadas expresiones de una política oficial comprometida con la restauración del orden y la consiguiente "normalización" de los patrones de acumulación de capital, fueron surgiendo iniciativas y proyectos que colocaban en el centro de la atención pública otros temas que no por menos esperados resultaban menos relevantes, y que en su formulación cuestionaban ciertos principios de justicia distributiva prevalecientes en la sociedad argentina desde larga data. Así, el país asistió no sin asombro a la adopción de políticas que parecían conmover arraigadas prácticas sociales, y que en la proyección de sus impactos auguraban la materialización de

un proyecto de sociedad muy diferente. La propuesta privatización masiva de empresas estatales, la indexación general de las transacciones económicas, la transferencia de escuelas nacionales a las provincias o el arancelamiento de servicios en los hospitales públicos, son sólo algunas ilustraciones del tipo de decisiones que crearon -y a veces, casi simultáneamente, "resolvieron"- cuestiones de muy diferente entidad que otros gobiernos del pasado, igualmente consustanciados con una filosofía política ordenancista, desestatizante y eficientista, nunca se atrevieron más que a esbozar programáticamente.

Al intentar tomar distancia respecto de procesos relativamente recientes, dos hechos sorprenden al observador -sorpresa no ajena por cierto a la de los propios sectores sociales afectados-: (1) el carácter radical de las políticas, en tanto pretendían alterar profundamente la relación de fuerzas o la posesión de recursos de extensos sectores de la sociedad; y (2) la ausencia de debate y la incapacidad de los sectores integrantes de la derrotada alianza política para oponer alguna resistencia a la pretensión del gobierno militar de llevar a cabo proyectos que en otras circunstancias habrían sido impensables, o al menos objeto de serio cuestionamiento.

En esta tesis analizaré algunas políticas, adoptadas a partir de 1976, que participan de las características apuntadas y han tenido serias consecuencias sobre la distribución espacial y las condiciones materiales de vida de los sectores populares en el área metropolitana de Buenos Aires. Para ello he seleccionado un conjunto de "medidas" o decisiones puntuales que si bien no pueden considerarse directa y manifiestamente como políticas de redistribución

poblacional, han producido de hecho un fuerte impacto sobre la localización espacial de la población, particularmente de los sectores populares.

Un examen superficial de los hechos podría adjudicar a dichas politicas una intención puramente "revanchista", alimentada por reducidos grupos largamente excluidos del poder o, cuando en el gobierno, jaqueados por el recurrente desborde del movimiento popular. Sin embargo, la observación más atenta de estos procesos sugeriría una interpretación menos psicologista. Sin perjuicio de sus consecuencias sobre la situación de los sectores populares, es indudable que las políticas del gobierno militar que consideraré en este trabajo, no fueron necesariamente caprichosas ni ilegítimas. Por el contrario, sus fundamentos entrañaban una respuesta radical a cuestiones socialmente problematizadas, señalando hechos y situaciones que para cualquier observador -independientemente de su diágnostico- constituía una anomalía.

Aunque a veces -como se verá- la argumentación recurrió a fundamentos técnicos, creo que en este aspecto existió una pronunciada disparidad según áreas de política, lo cual, de paso, plantea interesantes interrogantes sobre estilos de toma de decisiones en contextos autoritarios. Sea que apelaran a argumentaciones basadas en abstractos criterios de eficiencia o equidad, o en concretas necesidades de bienestar social, estas politicas tenían, formalmente, un tono reparador de situaciones crecientemente problemáticas, lo cual apuntala su legitimidad.

Muchas de estas situaciones, como tendremos ocasión de comprobar, eran el complejo resultado de contradicciones que

la propia dinámica del capitalismo argentino fue creando en su despliegue histórico. Acelerados procesos de urbanización e industrialización -entre otros fenómenos- produjeron, por ejemplo, típicos problemas de vivienda, transporte y contaminación ambiental, con su secuela de graves consecuencias sobre las condiciones de vida de los sectores populares urbanos. En tal contexto, la legitimidad de la mayor parte de estas medidas derivaba precisamente del hecho de atacar estos "efectos indeseables" de los patrones de acumulación impuestos en el pasado.

Nada garantizaba, por supuesto, que estas políticas "resolverían" las cuestiones a las que presuntamente apuntaban, ni que lo harían -si tal era el caso- sin producir otras repercusiones e impactos. Esta observación plantea la necesidad de examinar las políticas no sólo en función de sus determinantes político-ideológicos explícitos, sino también de sus diversas consecuencias económico-sociales, incluyendo motivaciones y efectos no manifiestos. En esta línea de indagación se inscribe nuestro análisis.

Con relación a las políticas a estudiar, y al margen de la importancia intrínseca del fenómeno poblacional involucrado, interesará establecer qué otros objetivos y cuestiones subyacían a las políticas adoptadas; qué impactos tuvieron además de producir el desplazamiento físico de la población; qué contradicciones pudieron haber generado en la propia actuación del estado, en términos de su filosofía política, ámbitos e instrumentos de acción; y de qué modo puede caracterizarse el estilo de gestión y de decisión política que revelan estas tomas de posición del estado.

LOS CASOS ESTUDIADOS

Formalmente, los casos a examinar -designados en función del carácter de algunas medidas adoptadas por el gobierno militar- son los siguientes:

(a) Transformaciones en el mercado de vivienda urbana

(b) Erradicación de "villas de emergencia"

(c) Expropiaciones por construcción de autopistas y recuperación de "espacios verdes" (cinturón ecológico)

(d) Relocalización industrial

Estos títulos aluden sintéticamente a procesos de formulación e implementación de políticas por parte de diversas agencias estatales, que sugiero considerar en el marco de la dinámica urbana que tuvo lugar en la región metropolitana de Buenos Aires durante el último medio siglo.

Señalemos por ahora que la alta densidad poblacional en esta región ha venido formando parte de la agenda de cuestiones socialmente vigentes, prácticamente desde que se aceleraran en Argentina los procesos de migraciones internas, crecimiento urbano e industrialización. No es mi intención reseñar su desarrollo ni los intentos por resolverla. Simplemente quiero destacar que los instrumentos de política propuestos o ensayados en la coyuntura estudiada, adquieren un especial significado tanto por su proyección y radicalidad como por sus motivaciones menos explícitas. Y que su análisis individual y comparado puede arrojar luz sobre novedosas modalidades de intervención estatal en ámbitos, y sobre la base de instrumentos, que plantean serias consecuencias poblacionales.

Por una serie de factores -entre los que se cuenta el carácter extensivo de la producción agropecuaria, el patrón

de industrialización sustitutiva, la conformación de los mercados de trabajo y consumo, etc.- la Capital Federal y su zona de influencia actuaron desde el siglo pasado como el principal polo de atracción de población, tanto de la incorporada a través de las corrientes inmigratorias europeas (particularmente intensas hasta 1930) como de las migraciones internas y de países limítrofes, acentuadas a partir de los años 40. Así, en una superficie que equivale al 0,17% del total del territorio, se concentra alrededor del 35% de la población del país. Según el Censo Nacional de Población de 1980, sobre los 27.949.480 habitantes de la República, 9.766.030 corresponden a la Capital Federal y los 19 partidos del Gran Buenos Aires (2.922.829 y 6.843.201 respectivamente).

Comparando las cifras del Censo Nacional de Población de 1947 con los datos censales obtenidos para el año 1980, se observa que mientras en la Capital Federal no se registraron prácticamente cambios en las cifras absolutas, la población en el Gran Buenos Aires aumentó, en ese lapso, a un ritmo cercano al 5% anual. Este importante incremento se produjo en un contexto caracterizado por una errática e ineficaz planificación urbana, escasez de viviendas económicas y falta de incentivos para su construcción, proliferación de villas precarias en zonas marginales, creciente contaminación derivada de la expansión industrial en el cinturón capitalino, e insuficiente prestación de ciertos servicios colectivos básicos, como transportes, cloacas, aguas corrientes, hospitales y escuelas.

Algunas informaciones estadísticas disponibles sobre este área suministran cifras de déficit habitacional, mortalidad infantil o prestación de servicios sanitarios

comparables a las regiones del país con índices más alarmantes.

Dentro de este marco, suscintamente descripto, se inscriben las politicas estatales a analizar. Una también breve descripción de sus alcances, nos suministrará elementos para una posterior discusión de las razones que justifican el tratamiento conjunto y el análisis comparativo de los casos estudiados.

(a) Transformaciones en el mercado de vivienda urbana

Bajo este rubro incluyo dos disposiciones normativas, de extraordinaria trascendencia, que por distintas vías crearon serias restricciones al acceso a la vivienda urbana por parte de la población de bajos ingresos. Me refiero al nuevo código de edificación para la ciudad de Buenos Aires, puesto en vigencia a partir del 1º de Mayo de 1977, y a la ley de locaciones urbanas Nº 21342, del año 1976, por la cual se fijaron plazos para la definitiva liberación del régimen de alquileres.

El nuevo código de edificación introdujo como principal innovación una drástica limitación a la utilización de los terrenos urbanos aptos para edificación. En esencia, estableció normas mucho más restrictivas respecto a la altura de los edificios, al fijar coeficientes de "superficie edificada/superficie terreno" mucho menores que los vigentes con anterioridad. Aun cuando ello provocó una cierta reducción en el precio de los terrenos, el costo relativo por unidad edificada creció fuertemente, tanto por la mayor incidencia del valor terreno como por las menores economías

de escala.

Las consecuencias de esta medida recién comenzaron a percibirse unos años más tarde, debido a que buena parte de la actividad constructora continuó desarrollándose al amparo de la legislación anterior. No obstante, las nuevas condiciones pronto dieron lugar a una intensa especulación inmobiliaria que elevó los precios y promovió en la Capital Federal un mercado de vivienda crecientemente restringido a los sectores de más altos ingresos.

Aunque por distinto conducto, la otra medida produjo efectos similares. El congelamiento de los arrendamientos urbanos con relación a los valores vigentes al año 1943, fue una típica política populista dirigida a producir una redistribución de ingresos en favor del sector de inquilinos, constituido mayoritariamente por asalariados y pequeña burguesía urbana. Con el transcurso de los años, se intentaron diversas soluciones a las situaciones de inequidad creadas por la misma, las que, en última instancia, se redujeron a ajustar gradualmente el valor de los alquileres, aunque siempre por debajo de los índices de desvalorización monetaria. Se intentó también configurar algunas situaciones jurídicas que formalmente acordaban a los propietarios de inmuebles -también pertenecientes por lo general al sector de la pequeña y mediana burguesía- la posibilidad de recuperar su derecho de locación, pero en la práctica pocos lograron encuadrarse en dichas situaciones. Ante la inminencia del vencimiento de sucesivas "prórrogas" de la "ley de alquileres", los diferentes gobiernos se limitaron a extender nuevamente los plazos, introduciendo a veces algunos ajustes, pero difiriendo en definitiva la solución de fondo,

En 1976, el gobierno del presidente Videla sancionó la Ley Nº 21342 estableciendo el gradual descongelamiento de las locaciones urbanas de modo que, al cabo de 2 a 3 años, se produjera su total liberación. Resistida en un comienzo, la medida se cumplió rigurosamente, caducando en 1979 todas las situaciones de excepción a la libre disposición de la propiedad locada.

En sus alcances, la ley comprendió a vastos sectores de la población. Algunos hallaron alivio a su situación recurriendo a créditos oficiales para la vivienda, concedidos a locatarios desprotegidos frente al nuevo régimen. Otros, en cambio, debieron apelar a soluciones más precarias, trasladándose a viviendas con menores comodidades, en zonas más alejadas o marginales respecto a los centros urbanos o facilitadas provisoriamente por parientes que vieron, a su vez, empeoradas sus condiciones habitacionales.

(b) Erradicación de "villas de emergencia"

Los cinturones de favelas, poblaciones, cantegriles, villas miseria o, en el eufemístico lenguaje oficial, "villas de emergencia", constituye uno de los graves y típicos problemas creados por la explosión urbana, la persistencia de condiciones de marginalidad y pobreza, y el déficit de viviendas al alcance de los sectores populares. En años recientes, las importantes migraciones producidas desde países limítrofes -especialmente Bolivia y Paraguay- acentuaron este fenómeno, que adquirió particular gravedad en el Gran Buenos Aires y en la propia Capital Federal.

La modalidad de formación de estas "villas" es

conocida: invasión de terrenos de propiedad fiscal o privada, en los que un variable número de familias construye viviendas extremadamente precarias, privadas por lo general de elementales servicios. La respuesta oficial frente a este fenómeno varió en el pasado desde una total inacción a diversos intentos de erradicación, pasando por la prestación de servicios o la concesión de créditos para la vivienda. El intento más efectivo corresponde al encarado durante el gobierno del General Onganía, en el que se logró, si no eliminar el problema, al menos estabilizarlo, ya que el número de erradicados compensó al de nuevos villeros.

No obstante, la población residente en "villas" volvió a incrementarse al cabo de corto tiempo, sin que los posteriores gobiernos pudieran controlar esta tendencia.

Durante 1977, diversos medios difundieron la noticia de que contingentes de familias bolivianas y paraguayas, residentes en "villas de emergencia", habían sido enviadas en trenes especiales a sus países de origen por no contar con medios para obtener una vivienda alternativa. Simultáneamente, el gobierno procedía a iniciar el desalojo y expulsión de los habitantes de las villas existentes dentro del perímetro de la ciudad de Buenos Aires, encarando de inmediato, en los terrenos desalojados, obras viales, parquizaciones y construcciones variadas.

Sobre el destino de los expulsados se cuenta con noticias fragmentarias. Además de los devueltos compulsivamente a sus países, se ha establecido fehacientemente que una cierta proporción aún permanece en las villas, muchos pasaron a constituir o engrosar "villas de emergencia" en zonas marginales del Gran Buenos Aires,

otros adquirieron terrenos y construyeron viviendas precarias en localidades suburbanas, retornaron a las provincias de las que procedían o lograron ubicarse en "hoteles" o "pensiones", modalidad habitacional asimilable a los antiguos conventillos.

(c) Expropiaciones por construcción de autopistas y recuperación de "espacios verdes" (Cinturón ecológico)

Una cuestión más controvertida, que desatara intensas polémicas entre agencias estatales, sectores afectados y núcleos profesionales, fue la suscitada alrededor de la construcción de varias autopistas urbanas que atravesarían en distintos sentidos la ciudad de Buenos Aires. Sin entrar a considerar los aspectos funcionales o estéticos de las obras proyectadas, cabe destacar el inusual desplazamiento de población que tendían a provocar, debido a que su ejecución exigía la expropiación de miles de edificios, viviendas y terrenos.

También resultó controvertida la aplicación de una norma por la cual se facultó a un organismo creado conjuntamente por la Provincia de Buenos Aires y la municipalidad capitalina, a expropiar alrededor de 30.000 hectáreas de terrenos localizados en el Gran Buenos Aires, con el objeto de formar lo que se dio en llamar un "cinturón ecológico". Mediante el relleno sanitario de terrenos bajos, el entubamiento de arroyos, la construcción de autopistas y parques recreacionales, y otras obras conexas, se intentaba de este modo rodear a la Capital Federal de un gigantesco anillo de espacios verdes, que presuntamente mejorarían en forma considerable sus condiciones ecológicas y sus opciones

recreativas.

La ordenanza municipal que dispuso la construcción de las autopistas urbanas, estableció que las expropiaciones se indemnizarían mediante el pago de las propiedades a los valores de mercado. Si bien ello redujo el previsible conflicto entre propietarios y gobierno (aunque estuvo lejos de eliminarlo) no resolvió en cambio la situación de los inquilinos afectados por la expropiación, quienes se vieron colocados en condiciones similares a la de los desalojados por erradicación de villas o vencimiento de la prórroga a la ley de locaciones urbanas. Hacia comienzos de 1982, se había concluído la construcción de dos de las autopistas y se habían dispuesto numerosas expropiaciones o restricciones a la libre disposición de inmuebles ubicados en las zonas atravesadas por las otras autopistas programadas, aun cuando estas últimas, finalmente, no llegaron a construirse.

En cuanto a las expropiaciones y obras relacionadas con el cinturón ecológico, las consecuencias fueron dispares. Por una parte, produjeron un efecto centrífugo aun más pronunciado de la población -constituida mayoritariamente por sectores populares- residente en las zonas sujetas a expropiación. Por otra, la intención de construir una autopista costera a lo largo de un área residencial habitada por sectores de altos ingresos, se vio frustrada por la intransigencia y capacidad de movilización de estos influyentes vecinos, quienes si bien no sufrían un perjuicio patrimonial directo, no vacilaron en utilizar todos los instrumentos a su alcance para evitar la iniciación de la obra. El contraste de esta situación con la producida en los otros casos de expropiaciones y construcción de autopistas, suministrará interesantes elementos para el análisis del

comportamiento político por parte de diferentes sectores sociales bajo condiciones de dominación autoritaria.

(d) Relocalización industrial

Mediante una ordenanza del 19 de julio de 1979, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires dispuso la erradicación de industrias contaminantes existentes en los 19 partidos más próximos a la Capital Federal. Si bien la medida contaba con antecedentes legales (como el de la Ley 7729) y sólidas argumentaciones de naturaleza ecológica, la proyección inicial de sus consecuencias movilizó rápidamente a los sectores afectados. Calificada en un primer momento como la decisión de mayor trascendencia del gobiernc militar, la relocalización industrial -que debía operarse en el término de diez años- implicaba movilizar instalaciones productivas valuadas en más de 8.000 millones de dólares y realojar a una población laboral estimada en 1.200.000 personas, lo que equivale a decir, con sus familias, 5 millones de habitantes o cerca de la quinta parte de la población del país.

Aunque estas estimaciones iniciales resultaban exageradas, sugerían de todos modos que el cumplimiento de la ordenanza tendría extraordinarias consecuencias poblacionales. Fundamentando la medida, el gobierno provincial señalaba que dentro de 20 años la mitad de los argentinos viviría en el conurbano del Gran Buenos Aires, donde existía en esos momentos un déficit de 500 escuelas, donde sólo estaba cubierto el 20% de las prestaciones sanitarias indispensables y donde la mortalidad infantil alcanzaba elevadas proporciones. De continuar la tendencia

hacia la concentración industrial en el conurbano, la contaminación resultante haría aun más difícil la prestación de servicios vitales como el de agua potable.

Apoyada por los ecologistas y resistida por el empresariado, la medida fue motivo de un arduo aunque efímero debate. La protesta empresaria, exteriorizada a través de publicaciones, peticiones a las autoridades y comunicados de diferentes organizaciones corporativas, recibió pronta respuesta oficial. Frente a la inquietud creada, el gobierno bonaerense convino en constituir una comisión mixta con representantes del sector empresario, para analizar y definir los alcances de la relocalización industrial en cuanto a los términos de su aplicación. La drasticidad inicial de la medida pronto dio paso a soluciones negociadas que redujeron significativamente los alcances y perentoriedad de la misma. También en este caso, resultará interesante observar el proceso de implementación, teniendo en cuenta el peso y capacidad de organización de los sectores sociales afectados.

UBICACION ANALITICA E INTERPRETACION GLOBAL

Aunque no parece esencial definir una estricta adscripción disciplinaria de la investigación que dio origen a esta tesis, la variedad de temas a estudiar -implícita en los casos recién reseñados- sugiere la necesidad de precisar su enfoque, contenido y alcances.

En su expresión más sintética, podría afirmarse que el objetivo es examinar un conjunto de medidas de política que afectan el derecho al uso del espacio urbano por parte de determinados sectores sociales. Pero como toda síntesis,

esta declaración expresa inadecuadamente las motivaciones y propósitos tenidos en vista al iniciar el proyecto. "Estudiar un conjunto de medidas" no implica, desde ya, efectuar una exégesis legal. Tampoco se limita a explorar los factores determinantes de cada medida o a detectar sus posibles consecuencias, tal como frecuentemente se estila en el **policy analysis**. La idea, más propiamente, es reconstruir un proceso desarrollado en torno a una cuestión social -el derecho al uso del espacio urbano- que presenta o se manifiesta a través de múltiples facetas.

Se pretende entonces interpretar las políticas estatales por su lugar dentro de un proceso social acotado; un proceso a través del cual un conjunto de actores ponen en juego estrategias, recursos, alianzas y conflictos tendientes a resolver la cuestión estudiada según sus respectivos valores e intereses. La investigación se centra así en el análisis de las alternativas de una lucha social entablada entre sectores y organizaciones -públicos y privados- que de uno u otro modo han reivindicado un legítimo derecho a decidir u opinar sobre la localización en el espacio de las distintas actividades que estructuran la vida urbana. De un lado (1) el estado -a través de diversas agencias-, dispuesto a alterar la existente distribución espacial de la población mediante diferentes mecanismos que afectan el uso o disposición de dicho espacio; y (2) otros actores que, beneficiarios o no de las políticas estatales, adhieren a sus contenidos, sea en el plano material o ideológico. Del otro, los sectores sociales (y sus aliados) cuyos derechos al uso del espacio se ven afectados por la posición del estado. Este conjunto de interacciones define un campo de acción social que constituye el objeto de investigación.

(a) El derecho al espacio urbano

Al afirmar que la cuestión a estudiar es el derecho al uso y disposición del espacio urbano, estoy introduciendo un concepto cuyo significado no es obvio y cuya justificación exige efectuar ciertas consideraciones. Al emplearlo, estoy aludiendo a la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan o a la participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados adyacentes. La propiedad de una vivienda o una fábrica serían ejemplos de la primera situación. La locación de una vivienda por parte del propietario, o el cambio de su destino, ilustrarían una primera forma de extensión de ese derecho. La posibilidad de que residentes de una zona influyan sobre la decisión de cierre de un establecimiento industrial contaminante o de construcción (o no) de una obra pública cuya realización afecta sus residencias, serían ejemplos de otra forma de extensión de dicho derecho sobre el uso y destino del espacio.

Acceder a este derecho, sin embargo, no requiere necesariamente gozar de la condición de propietario. La propiedad privada es sin duda el título que acuerda máximo derecho, pero no es el único. Desde una postura estrictamente jurídica, podríamos reconocer una serie de figuras, previstas por los códigos civil y comercial, que establecen diversas modalidades de acceso a bienes espacialmente inscriptos (v.g. comodato, usufructo, tenencia precaria, locación, depósito). No es ésta la perspectiva

desde la que propongo observar el problema. A los efectos de este análisis, basta señalar que la posibilidad de ejercer el derecho al espacio -denominación abreviada que utilizaré en adelante- reconoce una gradiente que va desde la propiedad hasta la ocupación ilegal amparada o tolerada por el estado, pasando por una serie de situaciones intermedias en las que dicho derecho sufre limitaciones temporales, contractuales, o de otra índole. Esto plantea, desde ya, una primera distinción entre sectores de la población con diferentes "títulos" para el ejercicio del derecho al espacio, que no se agota en la dicotomía propietarios-no propietarios.

En un sentido inmediato, el dominio ejercido sobre el espacio urbano posibilita el usufructo de los bienes implantados sobre el mismo (v.g. vivienda, industria). Sin embargo, el derecho ejercido permite además el acceso a un sinnumero de otros bienes y servicios, en virtud de la relación espacial entre éstos y el lugar de residencia o actividad. En otras palabras, el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. En la medida en que estos bienes y servicios tengan una distribución "geográfica" desigual, las posibilidades de acceso a los mismos según lugar de residencia o actividad variarán correspondientemente.

Por lo tanto, el derecho al espacio debe entenderse, **lato sensu**, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico,

el deterioro de las condiciones de vida material en cada uno de los planos en que existían externalidades vinculadas con la localización espacial. Esto marca, entonces, una segunda distinción: el derecho al espacio se ejerce sobre bienes desigualmente situados respecto del acceso a oportunidades económicas o a la satisfacción de necesidades de la vida material.

Naturalmente, las diversas posibilidades que ofrecen localizaciones distintas, determinan una valorización diferencial del espacio urbano. En contraste con las tierras rurales, cuyo valor está determinado fundamentalmente por sus cualidades intrínsecas (v.g. tipo y volumen de producción obtenible) o por su distancia respecto a los mercados, la tierra urbana adquiere valor en función de su acceso a oportunidades económicas y al goce o disposición de ciertos bienes y servicios. Por lo tanto, en los procesos de urbanización se verifica una tendencia general a la ocupación -y más rápida valorización- de aquellas tierras cuya localización resulta más privilegiada en los términos analizados. Y una vez ocupado un determinado espacio, la demanda futura se desplaza hacia las zonas adyacentes que conforman su periferia.

En este desplazamiento, que va extendiendo el radio urbano, la ocupación del espacio no va acompañada normalmente por un correspondiente desarrollo de la infraestructura urbana. Ello es particularmente notorio en las megalópolis latinoamericanas, donde la extensión del equipamiento y los servicios crece a un ritmo muy inferior al de suburbanización. Exceptuando ciertas "islas" residenciales ubicadas generalmente en el primer anillo suburbano, a medida que se avanza desde el núcleo central hacia la periferia del

área metropolitana de estas grandes urbes, el equipamiento y la infraestructura de servicios resultan más precarios o, simplemente, no existen.

En las áreas más marginales -aunque no necesariamente a gran distancia del núcleo central- no existen redes de distribución de agua corriente, y la que se obtiene es escasa o se halla contaminada. No existen tampoco cloacas, desagües o pavimentos. A veces ni siquiera luz eléctrica, siendo una práctica difundida el "enganche" a la red pública. El gas, cuando puede ser transportado, se obtiene sólo en garrafas. Los residuos se queman a "cielo abierto" y donde existe recolección, el servicio es habitualmente contratado privadamente por los propios vecinos. No existen hospitales cercanos y las escasas escuelas distribuyen sus atestadas aulas en tres, y hasta cuatro, turnos. El alumbrado público es deficiente y la vigilancia policial casi nula. El transporte al centro de la metrópoli -lugar de trabajo habitual de esa población- es oneroso, insume un tiempo excesivo y se efectúa en condiciones infrahumanas. Naturalmente, el "paisaje" urbano en esas zonas acusa la presencia de construcciones precarias, industrias contaminantes, barro, basura y aguas servidas; y la ausencia de espacios verdes, de caminos transitables, de planificación urbana. Vivir -o sobrevivir- se convierte en una fatigosa rutina. Obtener agua, hacer fuego, respirar aire puro, conservar la salud, viajar, educarse, gozar del tiempo libre, procurarse, en fin, aquellos elementos de la existencia cotidiana que definen la tan mentada "calidad de vida", pierden aquí la automaticidad o "naturalidad" que es propia de los mismos en las áreas urbanas más privilegiadas.

La estructura espacial urbana tiende así a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social. Si bien esta reproducción puede presentar puntos de fractura, en general los sectores sociales de mayores ingresos y riqueza ocupan, en la distribución espacial, las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto que las clases populares se concentran en las zonas urbanizadas más marginales. Aunque este hecho es por demás evidente -y su observación resulta casi tautológica al discriminar los atributos que distinguen a una clase social-, su misma evidencia puede ocultar otro hecho mucho más significativo: que ese patrón de distribución es el resultado de una lucha permanente por el derecho al espacio urbano, que ofrece alternativas variadas y que se resuelve -casi nunca definitivamente- a través de múltiples y contradictorias tomas de posición por parte de los actores involucrados.

En las grandes urbes norteamericanas y europeas, el desarrollo en la periferia de una infraestructura urbana y medios de comunicación adecuados con el núcleo central, favoreció y promovió el proceso de suburbanización entre los sectores de altos ingresos, que hallaron así una respuesta al deterioro -pero especialmente, a la "popularización"- de la ciudad. Veremos más adelante que en América latina -y mucho más acentuadamente en el caso de Buenos Aires- la estructuración urbana se apartó del patrón "clásico". El anillo de residentes blancos y opulentos rodeando, a lo largo del área suburbana, un núcleo habitado por minorías pobres y marginales, no llegó a formarse en la metrópoli porteña. Por el contrario, el patrón predominante tendió a concentrar a los pobres urbanos en suburbios crecientemente alejados del centro metropolitano. La periferia de la ciudad se convirtió en una especie de riñón destinado a mantener un equilibrio

socialmente gravoso, en el que las áreas suburbanas sirven de precario dormitorio de una población dependiente de las oportunidades y privilegios que sigue concentrando el centro. Esto no fue el resultado de un proceso natural o espontáneo sino, fundamentalmente, de los mecanismos de que se valió la burguesía urbana para continuar ejerciendo este desigual derecho al uso y disposición del espacio.

Entre estos mecanismos, la política estatal fue sin duda el medio más efectivo para neutralizar lo que un caracterizado miembro de esa burguesía denominó "aluvión zoológico" -la masiva irrupción en el conurbano bonaerense de migrantes del Interior, y más tarde de países vecinos, atraídos por las oportunidades laborales y los diferenciales de ingreso que ofrecía el área metropolitana. El transporte barato, la posibilidad de compra de lotes a plazos, los planes oficiales de vivienda, facilitaron la concentración de esos sectores en las zonas periféricas, mientras el núcleo central contenía su avance restringiendo el acceso al mercado de vivienda a las clases de medianos y altos ingresos. En todo caso, la estratificación de la ciudad según zonas permitió mantener segregados ciertos barrios exclusivos, concentrándose en los restantes sectores de clase media de origen inmigrante y algunos núcleos proletarios integrantes de las corrientes migratorias más recientes.

No obstante, la lucha por el derecho al espacio urbano no se agotó en el plano estrictamente económico. Así como la política pública sirvió como instrumento de la burguesía urbana para preservarla de la invasión popular, también resultó a veces, contradictoriamente, la llave que facilitó a los sectores populares el acceso a la ciudad. Los procesos de urbanización, íntimamente relacionados con la estructura

productiva, crearon por su propia dinámica ciertos desfasajes e incongruencias entre la estructura de clases y la estructura de ocupación del espacio. La existencia de tierras baldías -fiscales o no- susceptibles de invasión y transformación en villas de emergencia; el dictado de legislación "de emergencia" prorrogando contratos de locación de inquilinos de bajos recursos; el natural deterioro de ciertas viviendas centralmente localizadas que se convirtieron en alojamiento transitorio y precario de sectores populares; o la subsistencia dentro de la ciudad de zonas industriales cuyos establecimientos empleaban fuerza de trabajo tradicionalmente radicada en sus inmediaciones, fueron, entre otras, algunas de las situaciones que tendieron a producir tales divergencias.

En general, los regímenes populistas, mediante sus políticas, reforzaron estas situaciones, ampliando los derechos de los sectores populares a la ocupación del espacio urbano. Congruentemente con su filosofía de promoción de la ciudadanía social, estos regímenes hicieron posible que los sectores populares se filtraran en los intersticios del corazón urbano, accediendo a un derecho de ocupación de su núcleo central sobre la base de un título generalmente precario. Esta "cuña" popular, incrustada en una ciudad cuyo "destino manifiesto" era más bien convertirse en residencia y sede de actividad de las capas sociales más privilegiadas, pasó así a ser una anomalía, una mancha que hería la sensibilidad -y aumentaba la inseguridad- burguesas. La respuesta espontánea de los sectores de mayores ingresos fue jerarquizar el espacio. Abandonando ciertas zonas y concentrándose en otras, atrajeron con su dinero e influencia los servicios, las opciones recreativas, el equipamiento urbano, al tiempo que producían, con su éxodo, la degradación

y el deterioro de los barrios abandonados.

Pero estos desplazamientos no consiguieron borrar las anomalías. Al amparo de la política estatal, la estructura de ocupación del espacio continuó contradiciendo a la estructura social. Subsistían, ganando cada vez mayor presencia urbana, las "islas" villeras; subsistían los inquilinos de bajos recursos gozando del amparo legal a sus reducidos alquileres; subsistían, detrás de fachadas que disimulaban su destino, sórdidos "hoteles" en los que convivían millares de familias en condiciones de promiscuidad extrema; subsistían las industrias contaminantes y los barrios obreros de chatas y abigarradas viviendas. Subsistían, con ellos, los sentimientos de una moral burguesa resentida, que veía encarnadas en estas anomalías una negación a la vigencia del derecho, de la justicia, del orden natural de las cosas. Una moral que demandaba reparación, que exigía "poner en su lugar" a la chusma, que reivindicaba que "hay que merecer" vivir en la ciudad: no se trata de un derecho automático, coextensivo a la condición de ciudadano.

(b) Algunas hipótesis explicativas

Es en este contexto que corresponde interpretar el sentido de las políticas y procesos analizados en este trabajo. No hay duda que existe un aspecto común a los diversos casos estudiados, que toca a un fenómeno poblacional: el hecho físico del desplazamiento de sectores populares que tendió a producir la aplicación de las políticas consideradas. Pero a partir de la existencia del fenómeno, el propósito es abordar otras cuestiones. Es evidente que además de producir efectos sobre la localización

espacial de la población, estas políticas respondieron a determinantes político-ideológicos y produjeron otras consecuencias socio-económicas, que pueden ser sumamente reveladores para señalar algunas características del régimen que las adopta: su filosofía política, sus contradicciones internas, su estilo de decisión, sus instrumentos de acción.

El foco es entonces el escenario de la política en un contexto autoritario. Me interesa el carácter "revolucionario" de las políticas estatales aplicadas bajo tales condiciones, en tanto supusieron una ruptura violenta con el estilo incrementalista, de conciliación y compromiso, empleado por regímenes anteriores (inclusive militares). Me interesa cómo se hizo política en este contexto; no tanto en un nivel macro, donde el foco sería la correlación global de fuerzas políticas, sino en el plano de procesos mucho más acotados, donde ciertos sectores sociales resultan súbitamente afectados -positiva o negativamente- por la vigencia de algunas políticas estatales.

Cabría preguntar, no obstante, qué criterios justifican reunir en un solo estudio casos tan diferentes. Casos en los que no sólo estuvieron en juego cuestiones diferentes, sino que involucraron además a actores sociales y estatales muy distintos: inquilinos, villeros, propietarios, empresarios y obreros industriales; organismos públicos nacionales, provinciales y municipales; órganos de planificación, de regulación urbana, de servicios, de represión; sin hablar de otros sectores y actores sociales secundariamente involucrados o afectados; empresas constructoras, organizaciones de la Iglesia, especuladores de tierras, etc.

La respuesta a este interrogante está contenida en los

elementos comunes de estos casos:

(1) No se refieren a cuestiones "nuevas". En todos los casos, se trata de cuestiones vigentes no resueltas o "mal" resueltas en el pasado.

(2) También en todos los casos, la política oficial asume un carácter **drástico**, intentando llegar "al fondo" de los problemas, aun cuando ello exija violar prácticas socialmente respetadas y aceptadas.

(3) Todas las políticas estudiadas tienen un evidente tono "reparador" de situaciones percibidas -al menos desde cierto ángulo- como socialmente inaceptables: la inequidad resultante de la existencia de inquilinos privilegiados; el congestionamiento urbano, especialmente visible en la saturación edilicia y del transporte; la vergüenza de la vivienda precaria y su secuela de problemas sociales; la contaminación ambiental y el deterioro de la imagen de la ciudad.

(4) En todos los casos, resultan afectados distintos estratos de los sectores populares urbanos y, también en todos los casos, una de las manifestaciones -quizá la más visible- del impacto de las políticas estudiadas es que tienden al desplazamiento físico de esta población, en un sentido centrífugo respecto del núcleo central de la ciudad: encareciendo el valor de las locaciones (régimen de locaciones urbanas); reduciendo la oferta de unidades de vivienda y/o aumentando su precio (Código de edificación; expropiaciones por construcción de autopistas); expulsando a villeros (erradicacion de villas); trasladando la fuente de

trabajo de obreros industriales (relocalización industrial, cinturón ecológico).

La hipótesis central que surge de estos elementos comunes es que la adopción de estas políticas puso crudamente de manifiesto la vigencia, a nivel de las distintas instancias de decisión del estado, de una nueva concepción sobre la jerarquía del espacio urbano, la función de la ciudad y el lugar que debían ocupar en ella los sectores populares. En otras palabras, una novedosa y coherente concepción sobre el derecho al espacio urbano.

Esta concepción, sustentada por la convergencia de consideraciones ideológicas, estratégicas y ecológicas, observaría a la ciudad como el lugar de residencia propio de la "gente decente", como la "vidriera del país", como el ámbito físico que devuelve y reafirma valores de orden, equidad, bienestar, pulcritud, ausencia -al menos visible- de pobreza, marginalidad, deterioro y sus epifenómenos (delincuencia, subversión, desborde popular).

Planteada sin más recaudos, esta hipótesis podría aparecer adhiriendo a una suerte de teoría conspirativa. Las políticas no serían más que iniciativas calculadamente dirigidas a ejercer una acción masiva en diversos frentes, con la intención de expulsar a los sectores populares de las áreas urbanas más próximas al centro del área metropolitana. El carácter de la medida sería así un tanto irrelevante. Lo importante sería su eficacia en producir ese resultado.

No es ésta la idea que deseo sostener. Creo más bien que en determinados contextos políticos se produce una conjunción de condiciones (que llamaré "espacio político")

como para que cierto tipo de iniciativas y acciones sean posibles y prosperen. Este espacio se halla cruzado por consideraciones político-ideológicas cuyo descifre puede ayudar a dotar a aquellas políticas de un sentido menos inmediato de lo que indican sus objetivos más explícitos.

Las políticas estudiadas -emanadas de diferentes niveles y organismos del estado- se insertaban en un contexto político en el que el blanco de las medidas, la **target population**, eran segmentos del sector popular derrotado en ocasión del golpe militar de marzo de 1976, y sistemáticamente desmovilizados a partir de entonces. Además, en la medida en que alteraban -real o potencialmente- su localización espacial, estas políticas afectaban a estos sectores populares no ya como asalariados organizados ni como fuerza política con peso propio y capacidad reivindicativa, sino como sujetos atomizados del mercado de la vivienda, cuyos derechos y/o privilegios se veían de pronto limitados, desconocidos o lisa y llanamente suprimidos. Sectores sobre los cuales resultaba posible ejercer ciertas formas de violencia sin temer su reacción. Sectores incapaces de oponer una resistencia organizada; a lo sumo, capaces de ensayar diversas formas de respuesta adaptativa a la nueva situación creada por la vigencia de las políticas.

Es decir, la política aparecía interpelando al "hombre del mercado" y lo confinaba en ese espacio, no permitiéndole reconocerse como integrante de una clase social ni identificarse con un interés corporativo. Por esta misma razón, este tipo de política estatal era posible, ya que resultaba congruente con la concepción individualista, elitista y privatista de la organización social, impuesta en los distintos planos de la vida política. Expresaba valores

esencialmente "burgueses" y "ciudadanos"; reivindicaba la jerarquía del burgo, de la ciudad: la belleza, la comodidad, la libertad de movimiento, la privacidad. Exaltaba la propiedad como valor inalienable y condenaba el privilegio del uso semi-gratuito o la posesión precaria.

En consecuencia, viejos proyectos, que en otro contexto jamás hubieran tenido oportunidad alguna de ejecución porque habrían antagonizado frontalmente a los sectores sociales blanco de sus designios, podían ahora ser desempolvados, remozados y aplicados con la prepotencia y la inescrupulosidad de quien monopoliza el poder y cree en la impunidad de sus acciones. La diferencia con el pasado era que lo que antes habían sido "proyectos" destinados a alimentar las fantasías de improvisados "reformadores sociales" o, a lo sumo, a convertirse en objeto de un efímero debate, se habían convertido en tomas de posición manifiestas de un estado decidido a implementarlos.

Esta observación pone de relieve otro rasgo común a todas las políticas estudiadas: la iniciativa del estado en convertir ciertos problemas en cuestiones sociales, a través de tomas de posición escasamente influídas por presiones sectoriales. Surge, empero, un interrogante. Si en estos casos el estado no respondía a demandas claramente articuladas por algún sector de la sociedad sino que asumía la iniciativa, ¿quién (o quiénes) lo hacían, en "representación" de qué intereses, sobre la base de qué recursos materiales y técnicos, en alianza -tácita o no- con qué otros actores estatales o sociales?

La pregunta nos introduce en el análisis de algunos aspectos de la dinámica del proceso de decisión y acción,

que tiene lugar al interior del estado, en circunstancias en que no funcionan (o lo hacen con restricciones) los mecanismos tradicionales de representación política (v.g. partidos, sindicatos, organizaciones corporativas, parlamento). Frente a sectores sociales relativamente pasivos -aunque con diferentes grados de capacidad de respuesta- el propio estado tendía a convertirse en privilegiado escenario de la política. En este sentido, su avance desbordante, disciplinador y represivo, contrastaba marcadamente con el repliegue de la sociedad civil.

Sin embargo, no es tarea fácil desentrañar los procesos internos al estado, de los que finalmente resultan ciertas tomas de posición y no otras. El mayor esfuerzo de esta investigación está dirigido precisamente a reconstruir estos procesos. De este modo, el análisis permitirá establecer diversas formas de enfrentamiento entre proyectos, iniciativas y organismos; entre técnicos y funcionarios de línea; entre jerarquías "burocráticas" y "militares". En algunos casos, podrá comprobarse que el papel de los técnicos resultó ser mucho menos significativo de lo que haría suponer el componente "burocrático" del autoritarismo militar.(1) En otros, resultará visible la decisión de dar marcha atrás en los alcances de las políticas, sea como consecuencia de la resistencia hallada entre los sectores afectados (v.g. empresarios industriales frente a la relocalización industrial), de una reevaluación técnica de los méritos de la medida, del fortalecimiento de algún organismo cuyos funcionarios o clientela resistieron la implantación de las políticas, etc. Al desarrollar los diferentes casos de estudio, estas diversas situaciones surgirán nítidamente.

Otro aspecto que merecerá atención es la acción

"compensadora" de algunos organismos estatales movilizados frente a los excesos o consecuencias socialmente disruptivas de las políticas adoptadas. En aquellos casos en que la implacable aplicación de ciertas medidas (v.g. erradicación de villas, desalojo compulsivo de inquilinos) condujo a situaciones límite, será interesante examinar la acción desplegada por los "bomberos" del estado, es decir, organismos y programas destinados a aliviar la situación de los sectores más desprotegidos (v.g. planes de vivienda, créditos para inquilinos no pudientes, subsidios de alquiler a jubilados y pensionados, asistentes sociales). Se intentará así hacer comprensible la naturaleza de este estado bifronte, de este Jano que castiga y a la vez trata de reparar en parte sus excesos.

Dentro de esta interpretación global, cabría considerar finalmente el problema de los impactos de las políticas estudiadas sobre los sectores sociales afectados. En este sentido, es preciso reiterar que no se pretende medir **impactos**, sino describir y explicar **procesos**. Las políticas públicas no se reducen a la expresión normativa de una presunta voluntad del estado sino que se manifiestan además en un conjunto de tomas de posición de las que resultan decantados una cierta filosofía política y una concepción sobre el modo en que deben resolverse determinadas cuestiones sociales. **Cada** toma de posición produce impactos que a su vez repercuten sobre las futuras decisiones del estado y sobre el comportamiento de los sectores sociales afectados por la política adoptada. Algunos de estos impactos son susceptibles de medición. En tal caso nos estaríamos refiriendo más propiamente a productos (o **output**) de las políticas: número de villas erradicadas, número de inquilinos afectados, numero de viviendas expropiadas, metros de

edificación construidos o cantidad de industrias relocalizadas. Una buena cantidad de información de esta naturaleza ha sido utilizada en este estudio a efectos descriptivos e interpretativos. Pero a mi juicio, resulta más importante la informacion cualitativa -resultante de documentos, informaciones periodísticas, entrevistas y otros testimonios- a través de la cual intentaré reconstruir los movimientos de los diferentes actores a lo largo del proceso de resolución de cada cuestión.

(c) Consideraciones metodológicas

La investigación sobre la que se basa esta tesis no partió de un cuerpo coherente y establecido de teoría. Ello, unido a que su objeto de estudio comprende diferentes cuestiones, actores y políticas cuyos patrones de vinculación bajo determinadas condiciones contextuales se intenta desentrañar, le otorgan un carácter ciertamente exploratorio y ensayístico.

No obstante, el desarrollo de los casos se ajustará a un esquema relativamente riguroso, cuyas proyecciones teóricas pueden resultar más o menos evidentes:

(1) Se estudiarán procesos sociales relativamente acotados en forma de "casos". Cada uno de éstos involucrará, obviamente, la consideración de actores, recursos, normas y comportamientos diferentes, pero a partir de los mismos se ensayarán inferencias más generales sobre el estilo, instrumentos y procesos vinculados a la formulación e implementación de políticas con efectos redistributivos de la población urbana, así como sobre

otros aspectos de la dinámica social y estatal bajo condiciones de dominación autoritaria.

(2) En cada "caso" se comenzará por establecer el surgimiento histórico de la respectiva cuestión (v.g. erradicación de villas), quién la plantea o reactualiza de modo que tome estado público (o integre la "agenda de cuestiones" vigente), sobre la base de qué recursos y alianzas, y a partir de qué tipo de definición de su contenido y alcances.

(3) Se examinará luego el modo de intervención del estado frente a la cuestión, o sea, el conjunto de tomas de posición -simultáneas o sucesivas- de una o más agencias estatales (en diferentes niveles y jurisdicciones) respecto a la forma de resolución de la misma. Ello supondrá internarse en el análisis de las relaciones intra-gubernamentales generadas en torno a las distintas cuestiones, lo cual iluminará seguramente algunos aspectos muy poco estudiados de los procesos de formulación e implementación de políticas bajo condiciones no democráticas.

(4) En relación con el punto anterior, se observarán especialmente los cambios producidos al interior del estado en términos de asignación de competencias, cristalizaciones burocráticas, reasignación de recursos, superposiciones jurisdiccionales, mecanismos formales o informales de coordinación. Es decir, se tratará de detectar qué transformaciones se producen en el aparato institucional del estado con motivo de los procesos sociales generados alrededor de las cuestiones estudiadas. Por supuesto, estas

transformaciones no son sólo producto de la iniciativa o comportamiento autónomo de las unidades estatales, sino además de las sucesivas "respuestas" -o tomas de posición- de los actores sociales y estatales afectados por la cuestión, y por lo tanto comprometidos en la red interactiva que su resolución promueve.

(5) Interesará entonces investigar cuáles son las respuestas de los sectores sociales afectados -positiva o negativamente- por las políticas sucesivamente adoptadas desde el estado. En particular, si aceptan pasivamente las consecuencias de su aplicación (v.g. expropiación, expulsión, lanzamiento) o las resisten (y en tal caso, por qué vías); si eligen encuadrarse en esquemas compensatorios a menudo propuestos por otros organismos estatales (v.g. indemnizaciones, créditos para la vivienda, créditos de relocalización industrial); si desarrollan estrategias de adaptación a la nueva situación que implican la recreación -en otras localizaciones- de situaciones similares a las que originó la política oficial (v.g. proliferación de nuevas villas en zonas suburbanas marginales), formas novedosas de propiedad comunal a través de la compra de tierras en forma cooperativa, aumento de la precariedad y hacinamiento en las condiciones habitacionales de otras zonas marginales, etc.

(6) Estos desplazamientos y acciones de los diversos actores intervinientes dan lugar a impactos y repercusiones en diversos planos, cuyas manifestaciones y magnitud se tratará de establecer. En el plano estrictamente demográfico se observarán las variaciones producidas (o, en su caso, previsibles) en densidad

poblacional, migraciones y otras variables, al nivel de desagregación según zonas que pueda obtenerse, a fin de estimar el impacto diferencial de las políticas estudiadas o la medida en que las mismas refuerzan determinadas tendencias. En otros planos se examinarán los efectos de la redistribución poblacional sobre las condiciones ecológicas y sociales prevalecientes en las zonas de creciente concentración, las características adquiridas por el mercado de tierras y vivienda, la configuración de nuevas formas de organización y acción colectiva, etc.

(7) Como diferentes respuestas e impactos originan a menudo una recomposición de la relación de fuerzas entre los actores involucrados (lo que a veces implica el retiro de algunos o la incorporación de otros a la escena política), se examinarán eventuales cambios en las modalidades u orientaciones de las políticas estatales, atribuibles a las alternativas del proceso interactivo generado alrededor de cada cuestión. Ello permitirá detectar en cada caso cuál es el patrón de alianzas y conflictos, cuál es el grado de atomización de la autonomía estatal al interior de su aparato y cuál es la eficacia de las políticas adoptadas,tanto en relación a las propuestas político-ideológicas del régimen como a los intereses de los sectores sociales afectados. También permitirá establecer qué relación se establece entre la racionalidad técnica y la racionalidad política que guían las sucesivas tomas de posición de las agencias estatales.

Al margen de los análisis y conclusiones referentes a las distintas cuestiones y sus procesos de resolución, esta estrategia de investigación posibilitará útiles comparaciones a partir de las cuales podrán efectuarse inferencias en, al menos, dos planos:

(1) El relativo a los efectos diferenciales de las políticas de desconcentración urbana sobre sectores sociales con distinta capacidad de resistencia, adaptación o movilización frente a las mismas, y por lo tanto, con distintas estrategias de acción y bases de recursos; y

(2) El relativo a la dinámica intra-estatal producida por estas políticas, el papel del conocimiento técnico en un contexto de dominación autoritaria, el surgimiento de mecanismos supletorios de representación política y la caracterización del estilo de decisión política y gestión estatal que estas condiciones promueven.

NOTAS

1. Me refiero a la caracterización de los regímenes (o estados) burocrático-autoritarios efectuada por O'Donnell (1982).

CAPITULO II

ESTRUCTURACION URBANA Y POLITICAS PUBLICAS

Antes de introducirnos en el desarrollo de nuestros casos, he juzgado conveniente rastrear algunos antecedentes que permitan vincular el patrón de estructuración del espacio urbano en Buenos Aires con el marco de políticas estatales vigente en diferentes momentos históricos. De este modo, intentaré establecer en qué medida ciertas políticas públicas alteraron -v.g., restringieron, promovieron, inhibieron- las oportunidades y opciones disponibles para los actores cuyo comportamiento afecta la fisonomía y estructura de la ciudad.

La revisión histórica propuesta cumple, al menos, tres objetivos importantes. Primero, proporcionar al lector algunas informaciones básicas sobre el contexto físico y social en el que tuvieron lugar los procesos estudiados. Segundo, ilustrarlo sobre las orientaciones dominantes de pasadas políticas estatales en relación al espacio urbano, poniendo luego de relieve los cambios que comenzaron a insinuarse a partir de la instalación del régimen militar en 1976. Este análisis tendrá un carácter global, referido a los aspectos comunes a los casos que se examinarán más adelante. Tercero, tratar de llenar en parte un inesperado vacío en la literatura sobre el tema, a pesar del relativo desarrollo en la Argentina de disciplinas como el urbanismo, la demografía o la sociología urbana, de las que hubiera sido esperable un mayor aporte. Obviamente, este capítulo sólo ofrece un ensayo preliminar, que no pretende sino servir como insumo referencial para el núcleo de esta investigación y seguramente padece de las limitaciones propias de haber sido escrito por un no-especialista.

DECISIONES INDIVIDUALES Y DINAMICA URBANA

Los procesos de estructuración urbana involucran decisiones e interacciones de muy diferentes actores. En principio, siguiendo a Drewett (1980), podríamos distinguir tres grupos cuyo comportamiento influye la estructura y los procesos urbanos: las unidades domésticas, las unidades de producción y las agencias gubernamentales. Sus decisiones interdependientes se manifiestan en relación a tres áreas de actividades esenciales en el proceso de desarrollo urbano: (1) trabajo, (2) vivienda y (3) infraestructura de servicios (fundamentalmente transporte).

Dada una determinada distribución de las oportunidades de trabajo, vivienda y servicios, los individuos tratarán de maximizar sus funciones de bienestar adoptando decisiones de compromiso (**trade-off**) en relación a las oportunidades existentes. La brecha entre sus niveles deseados de objetivos y sus niveles reales marcará posibilidades diferenciales en términos de capacitación, educación, ingresos, recreación, etc. En otras palabras, indicará posibilidades no homogéneas de ejercicio del derecho al espacio, en tanto este derecho conlleva el acceso a tales oportunidades. Son precisamente los intentos por cerrar esta brecha los que dan lugar a procesos tales como las migraciones, los asentamientos espontáneos o ciertas formas de protesta social.

Los comportamientos de las unidades de producción y las agencias gubernamentales son a veces relativamente autónomos, y otras dependientes, del patrón de urbanización.

Por ejemplo, la instalación de parques industriales con el patrocinio estatal constituye un tipo de decisión que industriales y gobierno adoptan con relativa autonomía respecto de los asentamientos poblacionales existentes. Pero una vez instalados, promueven rápidamente nuevos núcleos de población en su área de influencia, debido a las nuevas oportunidades de actividad económica creadas por estas unidades de producción. Otras veces, en cambio, ciertos asentamientos espontáneos o el paulatino poblamiento de una zona da lugar al establecimiento de industrias, comercios y servicios provistos por el estado o por particulares. La dinámica de esta interrelación -sobre todo sus eslabonamientos hacia adelante o hacia atrás (Hirschman, 1977)- constituyen el principal factor determinante de los procesos de estructuración urbana.

La discrepancia entre los niveles deseados y los niveles reales de bienestar es a veces percibida como "problemas urbanos" y otras como "costos sociales" (incluyendo costos psicofísicos resultantes de determinadas funciones de bienestar). Las formas alternativas de "resolver" esta discrepancia son (1) efectuar inversiones (gastos) para reducir su significación, sea por parte de las unidades domésticas, las unidades de producción o las agencias gubernamentales; o (2) modificar el compromiso existente entre los niveles de satisfacción en materia de vivienda, trabajo y servicios. Para ilustrar este punto, la presencia de aguas contaminadas en una determinada zona puede originar distintos tipos de respuesta: (1) las unidades domésticas pueden efectuar inversiones para obtener agua de napas más profundas; (2) las industrias pueden introducir innovaciones tecnológicas para el tratamiento de aguas servidas; (3) las agencias gubernamentales pueden reglamentar

la instalación de industrias o penalizar más drásticamente la inadecuada disposición de efluentes. Alternativamente, una familia residente en la zona podría decidir mudarse a otra en la que las condiciones ecológicas son mejores, pero cuya localización implica mayores costos de transporte, reducción del tiempo de ocio por desplazamientos o valores locativos más elevados.

Cada una de estas decisiones puntuales, que implican un ejercicio desigual del derecho al espacio, alteran la estructura y configuración urbanas. Dicho de otro modo, los procesos urbanos resultan de decisiones y no decisiones de diversos agentes, que en su interacción van definiendo un determinado patrón de ocupación y asignación del espacio. Desde una perspectiva global, resulta aceptable la difundida tesis de que este proceso de urbanización se vincula con la concentración de oportunidades de desarrollo económico y su localización espacial, fundamentalmente en las actividades industriales y de servicios. Esta distribución (desigual) de oportunidades origina procesos migratorios rural-urbanos o inter-urbanos que, desde un punto de vista demográfico, conduce a niveles crecientes de densidad de las áreas que concentran las mayores oportunidades. Este es un fenómeno que ha sido suficientemente estudiado y no es mi propósito explicar las causas más remotas del macrocefalismo.

Por el contrario, a partir de la existencia del fenómeno, trataré de establecer qué modalidades adoptó en el área metropolitana de Buenos Aires, cuál es la configuración espacial y demográfica a que dio lugar y qué tipo de cuestiones y contradicciones sociales promovió en su desarrollo. O sea, dadas ciertas condiciones estructurales de localización y organización de la actividad económica en

el territorio nacional, y dada cierta dinámica poblacional tendiente al macrocefalismo y la metropolización urbanas, me interesa pasar revista a los patrones específicos de distribución de esta población resultantes de sus comportamientos frente a las restricciones y condicionamientos del mercado laboral, del mercado de vivienda y de las políticas estatales. En vista de los intereses de nuestro estudio, prestaré particular atención a los cambios producidos históricamente en las políticas estatales que, directa o indirectamente, han tenido consecuencias sobre el espacio urbano y la distribución poblacional.

BUENOS AIRES, METROPOLI

Comencemos por definir el área geográfica en la cual ubicaremos nuestros actores y procesos. Referirnos a Buenos Aires puede implicar, estrictamente, el espacio urbano comprendido dentro de los límites del distrito federal argentino. Convertida en Capital de la República en 1880, y extendida a sus límites geográficos actuales en 1887, Buenos Aires ocupa una superficie aproximada de 200 Km2.

Sin embargo, dejando de lado consideraciones jurisdiccionales, Buenos Aires como realidad urbana sobrepasó largamente el núcleo que quedó municipalmente encerrado en los artificiales límites del Riachuelo y la Avenida General Paz. La mancha urbana se ha ido extendiendo como el aceite sobre un mapa que no hace mucho tiempo sólo señalaba quintas, tambos y chacras. Lo que se conocía como "los arrabales" o "alrededores" de la Capital fue convirtiéndose poco a poco en poblados y ciudades, conformando una red urbana continua y

compacta. A través de sucesivos anillos, este proceso de suburbanización dio origen al llamado conurbano bonaerense, vasta extensión varias veces mayor que la superficie del distrito federal.

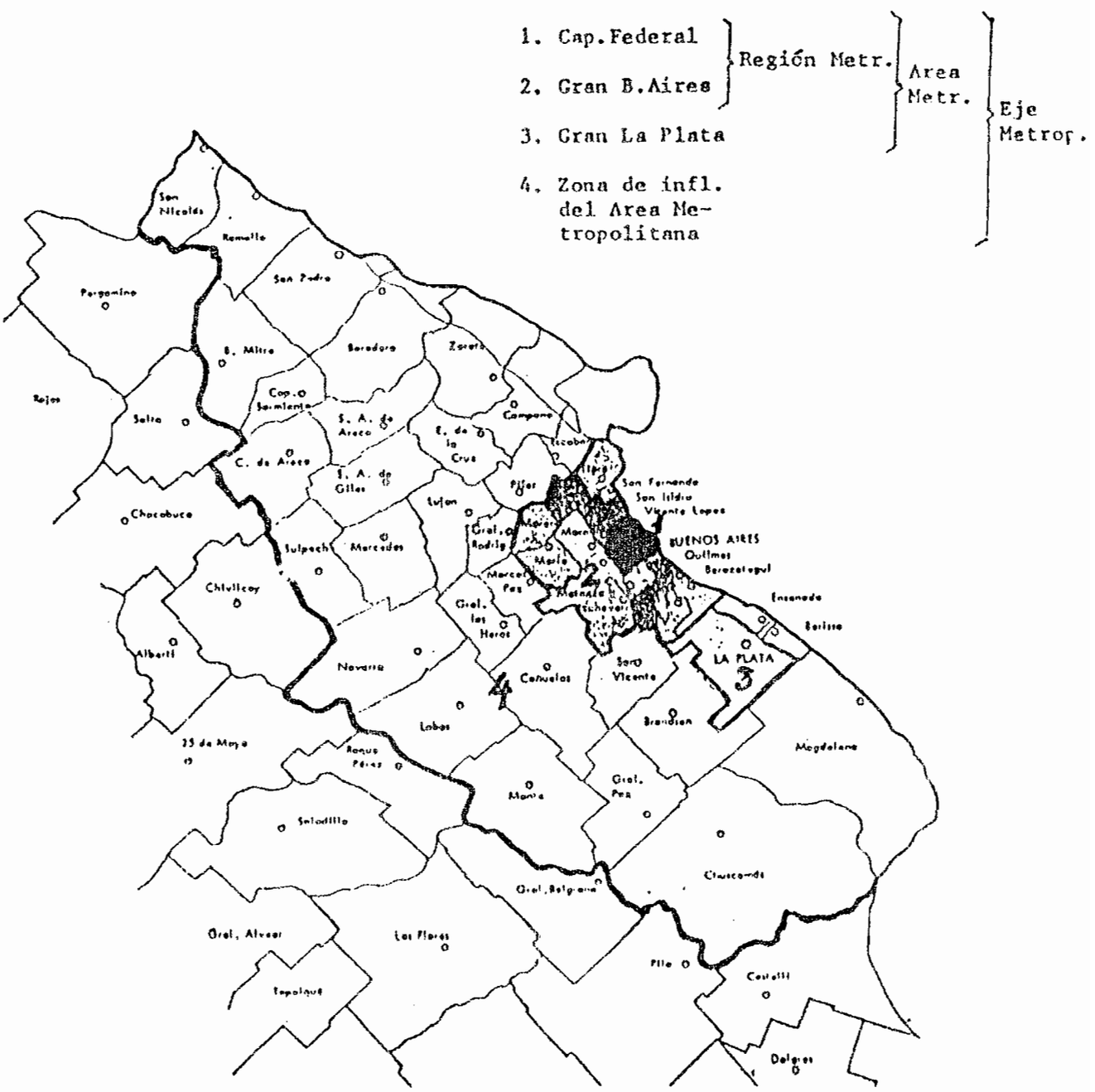
Desde el punto de vista jurisdiccional, este área metropolitana se distribuye entonces entre la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires. De esta última, abarca un cierto número de municipios (partidos), que se confunden por el sur con la ciudad de La Plata, capital de la provincia. Esta situación motivó hace ya bastante tiempo que se alzaran voces proponiendo una administración más integrada de este enorme conglomerado urbano. En 1936, un influyente urbanista preconizaba la indispensabilidad de "un convenio entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires para que desde el punto de vista técnico, se organice como un solo conjunto a la gigantesca urbe que poseen en condominio" (Della Paolera, 1979). En 1948, se integró oficialmente el área del Gran Buenos Aires como unidad de planeamiento urbano-rural del gobierno de la provincia, incluyendo 17 (en la actualidad 19) de sus partidos.(1)

Por su parte, la suburbanización de la capital provincial dio lugar al Gran La Plata, unidad que además del municipio platense, incluye otros dos partidos de la provincia (Ensenada y Berisso). La continuidad urbana de este conglomerado respecto al Gran Buenos Aires y la Capital Federal, permite distinguir una unidad más abarcadora que oficialmente se denomina Area Metropolitana. Este área constituye el nodo de primacía del espacio provincial y, con su zona de influencia directa, compone actualmente una unidad funcional conocida como Eje Metropolitano. Este Eje surge así como resultado o efecto de la compleja realidad

económica, socio-política y físico-territorial metropolitana, cuya dinámica condiciona el desarrollo de la red de centros urbanos provinciales, absorbiendo población y funciones sociales de las distintas ciudades, o reflejando crecimiento en forma radial sobre alguna de ellas (Provincia de Buenos Aires, 1978). Este verdadero sistema de cajas chinas puede apreciarse gráficamente en la Figura 1.

Figura 1

Representación gráfica de la Capital Federal, Gran Buenos Aires, Región, Area y Eje Metropolitanos



El Eje Metropolitano no es una región autónoma. Forma parte del borde fluvial-industrial, línea vertebral de una zona mucho más homogénea y estructurada -la región pampeana argentina. Desde esta perspectiva, toda fijación de límites -siempre imprecisos, cuando no arbitrarios- se convierte en un ejercicio formal. De todos modos, para poder apreciar algunas de las características de este área, consignemos que:

(1) El Area Metropolitana es foco de una región que posee uno de los más formidables potenciales de producción y calidad agropecuaria del mundo.

(2) Se trata de una realidad dinámica, que crece más en la periferia que en los partidos próximos a la Capital Federal y en modo particular hacia los partidos de la costa, tendiendo a unirse inevitablemente con el Gran Rosario, tal como ocurre con el eje Rio-San Pablo.

(3) El Area constituye el punto más importante de una serie lineal de asentamientos urbano-industriales unidos por una línea natural de tráfico (los ríos Paraná y de la Plata) y por un conjunto de obras viales y ferroviarias que han reforzado la vinculación fluvial.

(4) Es la zona de mayor concentración industrial y poblacional del país, localizándose en ella la mayor parte de los proyectos públicos y privados y captando los principales flujos migratorios internos.

(5) Es el mayor centro de irradiación cultural, especialmente de las actividades científicas y técnicas.

(6) Es el área de mayor concentración del poder político y económico, encontrándose en ella las instituciones públicas y privadas de mayor gravitación del país.

(7) Manifiesta un crecimiento físico por conurbación, anexando áreas rurales y urbanas a su influencia directa. El crecimiento se produce entonces en forma radial, a lo largo de las principales rutas, completándose más tarde el poblamiento de las distintas áreas inter-radiales, de modo que se alternan zonas de buen habitat con otras en las cuales las condiciones ecológicas son precarias.

Según las cifras censales de 1980, el área metropolitana se halla poblada por 10.290.691 habitantes, en una superficie equivalente al 1,5% de la provincia de Buenos Aires y apenas el 0,2% del área continental argentina. Esa cifra representa, en términos comparativos, un 75% de la población bonaerense y alrededor del 37% de los habitantes argentinos, con una densidad media de más de 2.000 habitantes por kilómetro cuadrado.

Espacialmente, la densidad decrece desde el núcleo hacia la periferia, denotando que toda la estructura urbana ha crecido en función de la posición de un solo sitio (la Capital Federal). Ninguna de las restantes áreas ha podido constituirse en polo o nodo independiente de la conurbación, pese a que algunos de ellos son casi tan antiguos como la capital. La expansión del aglomerado hacia el sur, uniéndose al Gran La Plata, plantea desde hace algunos años la bifocalización del área, aunque con un neto carácter dependiente del núcleo capitalino bonaerense.

Junto con esta población el área posee la zona industrial más poderosa del país y, desde el punto de vista de la población activa, la más extraordinaria concentración de empleos secundarios en grandes plantas manufactureras. También se localiza en este espacio una abrumadora proporción del sector terciario provincial y nacional. Las tendencias señalan que la Capital Federal y el Gran Buenos Aires seguirán concentrando el mayor número de oportunidades de actividad económica del país, ofreciendo perspectivas de trabajo regular comparativamente más altas que en el resto del territorio, y brindando además una serie de estímulos en materia de servicios y recreación.

Estas circunstancias constituyen un poderoso imán que atrae permanentemente a la población del Interior, y de zonas deprimidas de la provincia, generando fuertes desequilibrios demográficos. Según ciertas estimaciones, de no revertirse las tendencias actuales, el área metropolitana podría llegar a nuclear en el año 2000 más de 25 millones de habitantes, o sea, el 80% de la población de una Argentina demográficamente desierta.(2) Junto con los otros polos de concentración, esta distribución provoca un alto grado de desarticulación espacial, con fuertes desequilibrios regionales, un sistema de articulación unidireccional en transportes y vías de comunicación con destino a la ciudad-puerto y su zona de influencia, falta de interrelación entre las diversas regiones del país, excesiva centralización en los dispositivos decisionales, grandes áreas expulsoras de población hacia reducidos núcleos de recepción de esas migraciones internas, y debilidad demográfica y de actividad económica y cultural en zonas y áreas de frontera (Cincunegui, 1980). Como se verá, estas consideraciones geopolíticas y demográficas tuvieron un fuerte predicamento

entre los responsables del gobierno militar en los procesos de formulación de políticas públicas.

Como resultado de estas tendencias, el área metropolitana no ha podido escapar a las penurias que enfrentan centros urbanos semejantes en otras latitudes. La brecha entre los problemas urbanos generados por esta formidable concentración de población y la posibilidad de resolverlos se ha venido ensanchando considerablemente. Dificultades de desplazamiento, de insuficiencia de viviendas apropiadas, de prestación de servicios esenciales, aquejan a los habitantes y las administraciones municipales de esta compleja metrópoli. Hacia 1980, el área registraba un desplazamiento diario de 2 millones de personas (1,5 millones según otras fuentes), que generaban 14 millones de viajes distribuidos a lo largo de 390 Km de red ferroviaria, 37 Km de subterráneos, un parque automotor de pasajeros cuya magnitud se cuenta entre los más importantes del mundo y un parque automotor privado de alrededor de 800.000 vehículos.

De este modo, el espacio urbano en el área metropolitana se ha hecho cada vez más inadecuado para albergar a una población creciente. Precariedad, inequidad, abuso, irracionalidad parecen ser sus notas distintivas. Décadas de industrialización errática, de urbanización incontrolada, de concentración económica, de especulación inmobiliaria, de demagogia política, de inflación galopante han producido, a través de su efecto combinado, este patrón de concentración y distribución demográficas. No obstante, y tal como se ha anticipado, el área metropolitana muestra grandes desigualdades en términos del patrón de estructuración urbana y del acceso de sus habitantes a facilidades de vivienda y servicios. Estas desigualdades han

variado históricamente en intensidad y características, pero gruesamente se manifiestan en fuertes desequilibrios entre el núcleo central del área -la Capital Federal- y su periferia en jurisdicción provincial. Veamos entonces cuáles han sido los rasgos diferenciales en el proceso de urbanización de ambas jurisdicciones, y cómo se han influido recíprocamente.

LA CIUDAD CAPITAL

La historia de Buenos Aires reconoce etapas diferentes, que reflejan no solamente cambios físicos y demográficos sino también profundas transformaciones en la estructura social. De alguna manera, la ciudad -entendida como ámbito material y jurídico de residencia y localización de actividades y servicios- ha cristalizado a través de su evolución las alteraciones en el orden social e ideológico vigente.(3) El centro y los barrios, vieja antinomia que más allá de sus referentes geográficos expresaba el contraste entre dos culturas(4), dio paso con el tiempo y la expansión urbana a una nueva antinomia, sólo que esta vez oponía a una ciudad socialmente más homogénea, a las clases populares que en creciente proporción se aglomeraban en su periferia, el Gran Buenos Aires.

Siguiendo a Torres (1975 y 1978), podemos observar que el proceso de estructuración de la ciudad se ajustó a dos modelos diametralmente opuestos. Las características del primero de ellos se verificaron con particular fuerza entre los años 1895 y 1914. Las del segundo, a partir de la década del 30.

Desde fines del siglo pasado comenzaron a percibirse con mayor intensidad las consecuencias urbanas de la incorporación plena de la Argentina al mercado mundial. La persistente oleada inmigratoria europea -la mayor de América latina- no sólo expandió vertiginosamente el número de habitantes de la ciudad, sino que produjo además un intenso proceso de urbanización (servicios públicos, parques, escuelas, hospitales, etc.). Desde luego, los flujos migratorios ya eran considerables desde hacía algunas décadas pero su impacto sobre la estructura urbana se manifestaba principalmente en la alta concentración de población y el consecuente aumento de las densidades. A partir de 1895, comenzó a manifestarse una tendencia hacia una forma de suburbanización caracterizada por dispersión residencial y disminución de las densidades medias, acompañadas por un rápido aumento de la superficie de aglomeración. En este proceso, tendieron a agudizarse los problemas habitacionales ya que la actividad constructora avanzó a un ritmo muy inferior al del crecimiento demográfico. Ello se manifestó primero en el sector céntrico de la ciudad (conocido como Barrio Sur), cuyo creciente deterioro contrastaba con los índices más holgados de hacinamiento que registraba el Barrio Norte, por entonces la zona a la que se había trasladado definitivamente la alta burguesía. Con el tiempo, la expansión radial hacia la periferia del área metropolitana tendería a conservar esta separación, al concentrarse los sectores de la alta burguesía en la zona suburbana norte de la ciudad y ubicarse hacia el sur y el oeste el proletariado y la pequeña burguesía.

La forma en que se organizó el negocio de tierras afianzó este patrón. Hasta fines de siglo, la especulación inmobiliaria consistía en la venta y reventa de extensas

propiedades. El elevado riesgo empresario determinaba que pocos encararan las inversiones en transporte y equipamiento requeridas para la conversión de tierras rurales en urbanas. A partir de comienzos de siglo, cambia fundamentalmente el carácter del negocio inmobiliario, parcelándose las propiedades en lotes más pequeños e iniciándose una creciente densificación de la corona periférica de la ciudad. Aumenta así el número de propietarios, especialmente de inmigrantes extranjeros arribados al país como fuerza de trabajo. De este modo, los extranjeros llegaron a representar en 1914 el 60% de los propietarios en zonas suburbanas de la ciudad.

En el período de entreguerra, la densidad de Buenos Aires sufre un considerable aumento debido a que la población crece más aceleradamente que la expansión de la superficie metropolitana. La Segunda Guerra Mundial y la intensificación del proceso de sustitución de importaciones, produce una fuerte concentración de las actividades industriales y de servicios en el Gran Buenos Aires, atrayendo fuertes flujos migratorios desde el interior del país. De esta forma, las migraciones internas sustituyen a la inmigración extranjera -prácticamente interrumpida a raíz de la guerra- dando nuevo impulso al proceso de suburbanización. Los migrantes internos, que en 1936 representaban el 16% de la población metropolitana, pasan a constituir en 1947 el 37% de dicha población. Una característica de este segundo período de suburbanización es que se reducen las densidades en la ciudad y se produce un rápido aumento de la superficie metropolitana.

Torres (1975) atribuye importantes consecuencias sociales a este proceso. Tal como lo sugirió Germani(5) (1955 y 1973), los obreros urbanos extranjeros ascendieron

socialmente, siendo reemplazados por los migrantes del interior. De esta manera, la corona de barrios suburbanos de 1914 -donde se combinaban los procesos de integración-acceso a la propiedad-ascenso social- dejó de ser suburbana en 1947. Esos barrios periféricos ya estaban por entonces plenamente integrados al corazón urbano. En cambio, el crecimiento de la nueva corona periférica de partidos del Gran Buenos Aires, alimentado por la masiva migración interna, transformó a los barrios tradicionales (y a la Capital Federal en su conjunto) en lo que puede considerarse el núcleo central de la aglomeración metropolitana.

> "El acceso a la propiedad urbana en esos barrios por una fracción de la clase trabajadora inmigrante de 1914, hizo que, con el simple transcurso del tiempo, se convirtiera en beneficiaria pasiva de los cambios producidos en el sistema urbano al variar favorablemente la posición relativa de su propiedad con respecto al resto de las actividades urbanas. Este mecanismo sin duda debió haber tenido un peso importante, en el ascenso individual y generacional encontrado por Germani en el 60." (Torres, 1975)

A partir de la segunda posguerra, la suburbanización se acentúa mostrando una reducción en las densidades y una expansión de la superficie de aglomeración. Entre 1947 y 1960, la densidad disminuye de 80 a 65 habitantes por hectárea, mientras el radio teórico máximo de la región aumenta de 19 a 31 kilómetros. En el período 1960-70, el núcleo central del área aumenta su densidad, contrastando con las situaciones más ortodoxas que exhiben los procesos de suburbanización de otras grandes metrópolis. Torres (1975) observa que el 10% de la población más densa (más de 650 mil personas en 1960 y más de 800.000 en 1970) tiende a densificarse aun más, mientras la densidad media de la región decrece.(6)

Es importante señalar que esta mayor densidad en el núcleo central no es homogénea sino que presenta fuertes variaciones según distritos. En general, la concentración es mayor en el llamado Barrio Norte (extensión del Barrio Norte tradicional a una distancia máxima de 4 Km del centro), y corresponde a los sectores sociales de más altos ingresos: en 1970, con sólo un 7% de la población de la región, concentraba el 28% de la población de más altos ingresos.

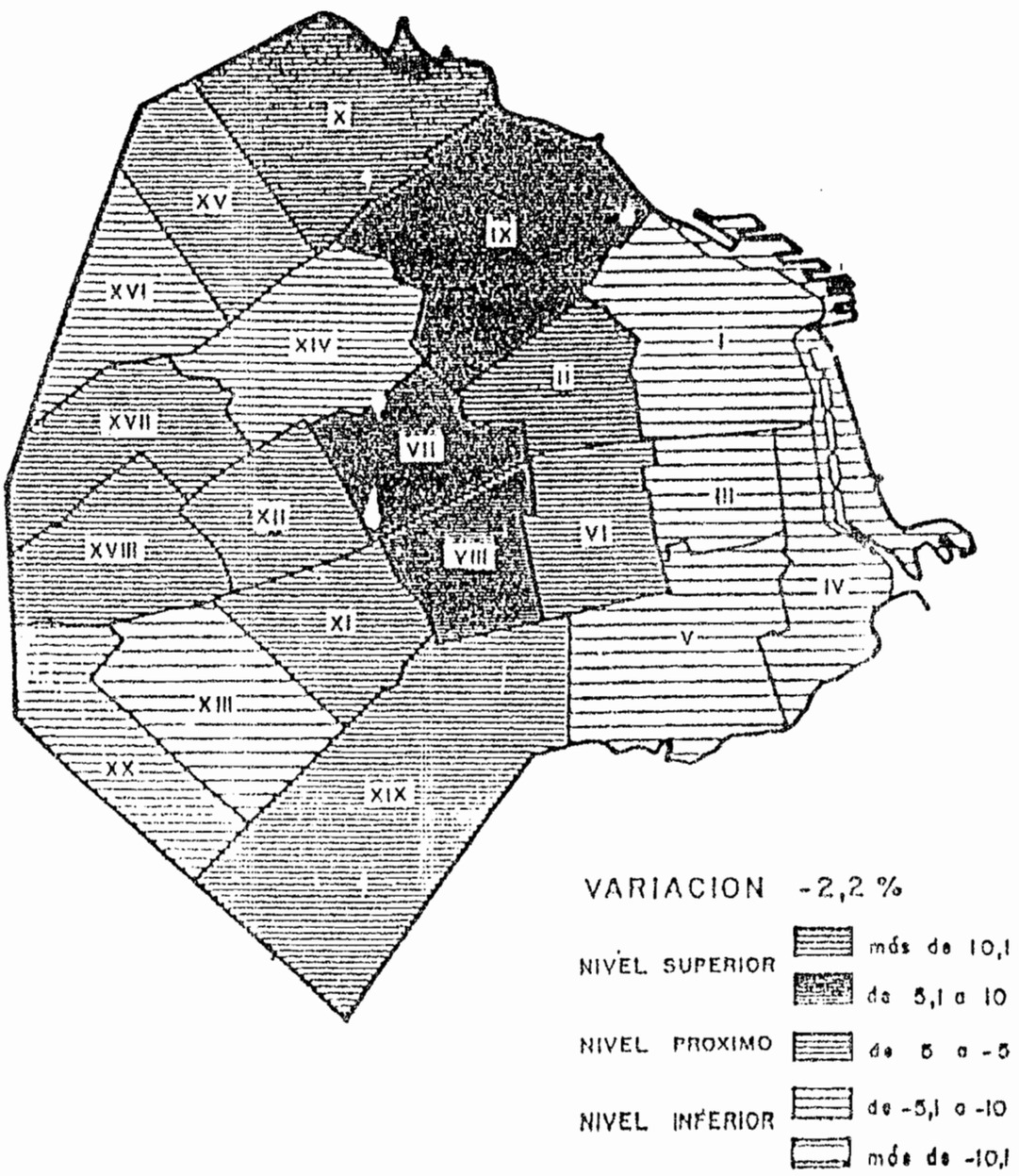
Cifras censales recientes parecen confirmar aun más esta tendencia. Según estadísticas municipales, la población de la Capital Federal, durante la década del 70, tuvo un crecimiento vegetativo de casi 150.000 habitantes.(7) Si por otra parte consideramos la reducción verificada en el período intercensal (aproximadamente 50.000 habitantes entre 1970 y 1980), la conclusión aritmética es que la ciudad perdió una cantidad neta de unos 200.000 habitantes. Sin embargo, este resultado estadístico no refleja estrictamente los cambios ocurridos. Es dable suponer que los movimientos demográficos experimentados por la ciudad tuvieron signos diferentes. Por de pronto, es evidente que la cifra expresa la diferencia producida entre la población emigrante y la incorporada a la ciudad desde el interior o exterior del país. Aun desconociéndose este número, no hay duda que la población emigrante fue superior a las 200.000 personas.(8)

Ciertos elementos de juicio permitirían, no obstante, ensayar algunas hipótesis explicativas de este fenómeno. Globalmente, podría sugerirse que una abrumadora proporción de la población desplazada corresponde a diversos estratos de los sectores populares. Y, correspondientemente, que ha aumentado la homogeneidad -en términos de clase social- de la población residente. Diversas circunstancias avalan esta

hipótesis. Mientras en su conjunto la Capital Federal registró una tasa negativa (-2%) en su crecimiento anual medio, algunos distritos tuvieron un sensible crecimiento. A lo largo de la década anterior, el centro geográfico y el Norte de la ciudad ganaron población, perdiéndola el Este y el Sur. Más específicamente, una zona continua que abarca los barrios de Caballito, Almagro, Palermo, Belgrano y Núñez -típico área residencial de la burguesía urbana- vio incrementada significativamente su población, al tiempo que ésta disminuyó en las zonas más marginales de la ciudad (Cfr. Censo 1980 y ver Gráfico I).

Gráfico I

Capital Federal: Variación Intercensal 1980-1970



En efecto, mientras en los distritos II y X el número de habitantes creció más del 10%, el Barrio Sur y varios distritos del Oeste y Sudoeste sufrieron reducciones de hasta un porcentaje equivalente. A su vez, todo el centro geográfico y el Norte de Buenos Aires también vio incrementada su población entre un 5 y un 10%. La curiosa disminución registrada en el Distrito I, que comprende el llamado macrocentro y una porción del viejo Barrio Norte, se debe sin duda a por lo menos dos factores: (1) la erradicación de la Villa Nº 31 de Retiro, ubicada en uno de los extremos del sector, que significó la expulsión de más de 20.000 personas (aproximadamente un 8% de la población total del distrito)(9); y (2) la creciente conversión del macrocentro en zona comercial y de servicios, lo que ha implicado un cambio de destino de muchas viviendas (v.g. en boutiques, academias, oficinas, institutos, consultorios o playas de estacionamiento).(10)

Resulta un tanto paradójico que mientras la cantidad de habitantes de la ciudad se redujo, tuvo lugar un importante crecimiento en la cantidad de viviendas y ciertos cambios significativos en sus características y localización. Los resultados censales indican que en 1980, Buenos Aires contaba con 1.089.000 viviendas. En 1960 había sólo 680.000,(11) lo que implica un crecimiento del 60% del parque de viviendas durante las dos décadas previas. De nuevo, sin embargo, este crecimiento no fue homogéneo. Entre comienzos de los años 60 y mediados del 70, la zona de mayor densificación poblacional de la ciudad modificó profundamente su fisonomía, en claro contraste con los barrios populares. Miles de nuevos edificios se erigieron en otrora apacibles zonas residenciales, albergando a una población de medianos

y altos ingresos que elegía el departamento en altura como forma predominante de vivienda.

Gradualmente, también se produjeron cambios importantes en las características de estas viviendas. Mientras a comienzos de los años 60 era inusual que los departamentos superaran los 100 m2 de superficie, en los años siguientes comenzó a producirse una segmentación del mercado. Los "semipisos" y "pisos", las "torres", los "penthouses" y los condominios de escasas unidades, empezaron a tener un peso más significativo en la oferta, dirigida naturalmente a los grupos de más altos ingresos. Unidades de 300 a 500 m2 (o más) fueron construidas con mayor habitualidad en ciertas zonas exclusivas -como el barrio de Belgrano- y sus edificaciones fueron cercando, ahogando y finalmente desplazando a las viejas residencias que resistían la piqueta, aferradas a un estilo de vida que los vientos del "progreso urbano" arrasaban inexorablemente.

Otro fenómeno llamativo es el fuerte aumento que se verificó durante el período intercensal en la proporción de unidades desocupadas y en el número de departamentos. Tal como surge del cuadro 2.1, se produjo entonces un importante cambio en la relación entre vivienda y población:

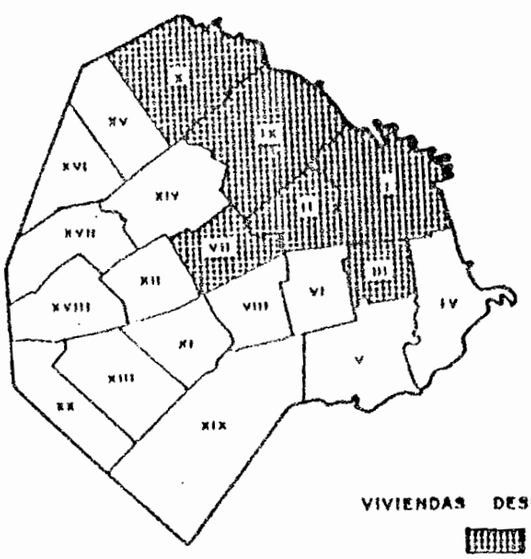
Cuadro 2.1.

Cambios en la relación vivienda-población entre los Censos Nacionales de 1960 y 1980, para la Capital Federal

Viviendas particulares	1960		1980	
		%		%
Total	680.027	100	1.088.517	100
Ocupadas	659.407	97	918.930	84
Desocupadas	20.620	3	169.587	16
Población en viviendas particulares				
Total	2.854.111		2.797.871	
Personas por vivienda particular		4,4		2,6
Personas por vivienda particular ocupada		4,3		3,0

Gráfico II

Viviendas desocupadas en la Capital Federal según Censo 1980

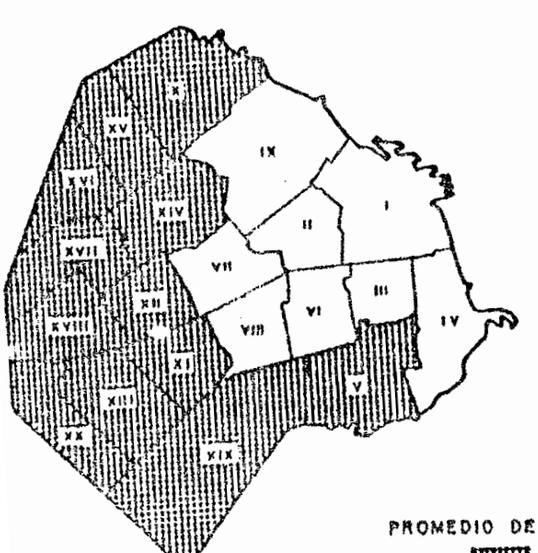


VIVIENDAS DESOCUPADAS PORCENTAJE GLOBAL = 15.6 %

DISTRITOS QUE LO SUPERAN

Gráfico III

Personas por vivienda según Censo de 1980

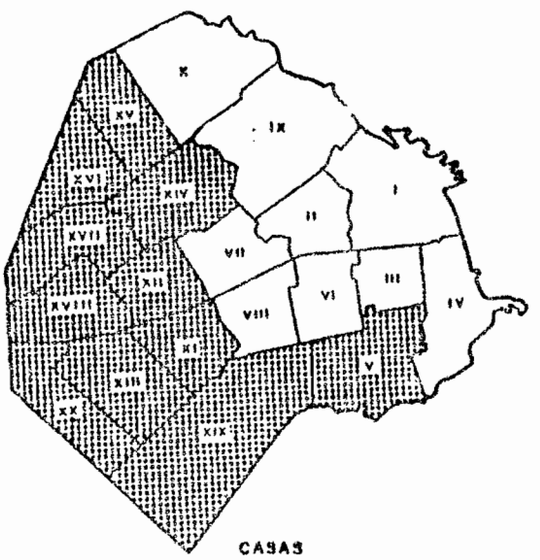


PROMEDIO DE PERSONAS POR VIVIENDA = 3.0

DISTRITOS QUE LO SUPERAN

Gráfico IV

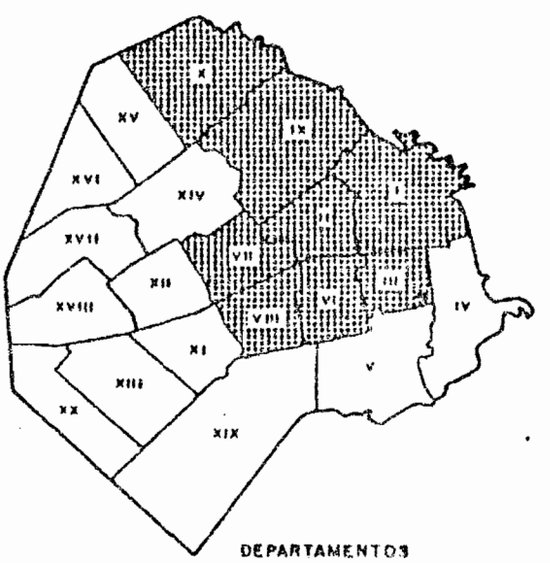
Capital Federal: Distribución por Tipo de Vivienda según Censo 1980



CASAS

PORCENTAJE GLOBAL = 22.5 %

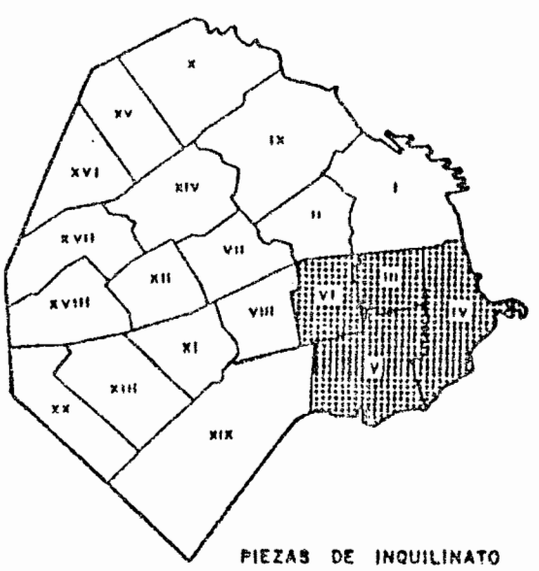
DISTRITOS QUE LO SUPERAN



DEPARTAMENTOS

PORCENTAJE GLOBAL = 71.6 %

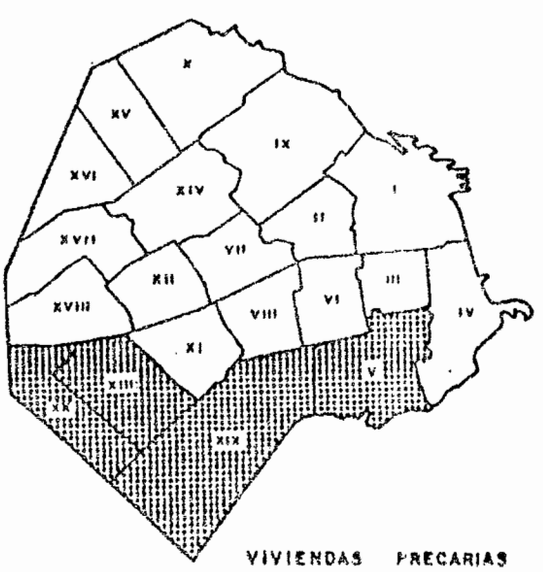
DISTRITOS QUE LO SUPERAN



PIEZAS DE INQUILINATO

PORCENTAJE GLOBAL = 3.4 %

DISTRITOS QUE LO SUPERAN



VIVIENDAS PRECARIAS

PORCENTAJE GLOBAL = 0.8 %

DISTRITOS QUE LO SUPERAN

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

Los gráficos II y III indican la proporción de viviendas desocupadas y los índices de hacinamiento según distritos de la ciudad. Observados conjuntamente con el Gráfico IV (distribución por tipo de vivienda), permiten efectuar algunas consideraciones sobre la estratificación residencial en la ciudad. Como resulta evidente, las casi 170.000 viviendas particulares desocupadas no están distribuidas homogéneamente. Los distritos del Centro y Norte, donde predominan los departamentos y se concentra la población de mayores ingresos, superan el promedio(12) y, correlativamente, registran menores índices de ocupación por unidad.

Aunque el hacinamiento no constituye un problema demasiado serio en la Capital Federal, la dispersión de los índices según zonas de la ciudad no deja de ser significativa. Frente a un promedio de 3,04 personas por vivienda, el Barrio Norte registra consistentemente índices inferiores, mientras que en los barrios más marginales se llega a un máximo de 3,84 personas por vivienda. En estos últimos, predominan las casas antiguas y las piezas de inquilinato, albergando a la población de menores recursos. No casualmente, los provincianos y extranjeros de países limítrofes, residentes en la ciudad, se concentran en mayor proporción en los distritos ribereños del Riachuelo y en los cercanos al puerto, es decir, en las zonas de mayor deterioro y marginalidad de la ciudad.(13)

Estos elementos de juicio sugieren que, desde el punto de vista de su estratificación social, la ciudad ganó población de medianos y altos ingresos, "perdiendo" al mismo tiempo población integrante de los sectores populares. Probablemente, ello ha hecho más homogénea la composición

social de sus habitantes, bajo el supuesto de que han sido asalariados, jubilados y sectores de clase media baja los más afectados por la batería de políticas públicas que convirtieron la residencia en la ciudad en un verdadero privilegio.

Pero además, la segregación geográfica y ecológica según clases sociales se hizo mucho más marcada. La creciente densificación de las áreas mejor situadas en términos de acceso a oportunidades y servicios (laborales, recreativos, asistenciales, educacionales, etc.) sólo puede interpretarse en el sentido de que gran parte de la burguesía urbana se concentró en dichas áreas. Como veremos en el capítulo III, se trata de la zona de la ciudad con mayores restricciones en términos de edificación, con más elevados precios por metro cuadrado de edificación en locación o compra, y con más altas contribuciones municipales, lo cual crea infranqueables barreras de acceso a las clases populares. La desaparición de los bolsones villeros -que en algunos casos estaban enclavados en medio de la "zona privilegiada"- acentuó su exclusividad. Las fuertes inversiones municipales en el equipamiento, embellecimiento y desarrollo de espacios recreativos en la misma, hizo todavía más agudo el contraste con los viejos barrios, cuya fisonomía sólo se vio modificada por el persistente deterioro de sus antiguas viviendas.

Con ser significativas, estas diferencias -y la estratificación que suponen- lo son mucho menos cuando la comparación se establece con el resto del área metropolitana, sobre todo con los partidos más alejados de la Capital y más privados de las ventajas y servicios de la urbanización.

EL GRAN BUENOS AIRES

Para muchos porteños, como reza una clásica frase, "el país termina en la Avenida General Paz". Con ello se quiere significar que la centralidad y autosuficiencia de la Capital Federal, permite a sus habitantes circunscribir su vida cotidiana, sus proyectos personales y hasta su imagen del país, a cuanto ocurre dentro de los límites físicos que esa avenida demarca. El valor simbólico de la frase también sirve para indicar la extrema ignorancia de los porteños sobre las condiciones de vida material de millones de argentinos que, dejando a un lado la ficción jurisdiccional, conviven dentro de una sola e indivisible metrópoli.

Esa zona de influencia inmediata de la Capital -el Gran Buenos Aires- tiene una extensión equivalente al uno por ciento del territorio provincial, pero los 19 partidos que la componen alojan a casi 7 millones de habitantes, frente a los poco menos de 4 millones que residen en el resto de la provincia. Su crecimiento poblacional ha sido vertiginoso, contrastando con la situación de los demás municipios provinciales. De una población estimada, en 1947, de 1.838.938 habitantes, en el año 1960 pasó a tener 3.772.411, y 6.843.201 en 1980. Hoy, del total de 121 partidos existentes, 51 no superan la población que acusaban en 1947, y entre estos últimos, 34 partidos poseen hoy aun menor población que en 1947.

El área suburbana de la Capital ha dejado de ser hace mucho tiempo un remanso alejado del torbellino urbano, un espacio de vida sana y reminiscencias bucólicas, para convertirse -como alguien la calificara- en una gigantesca

aberración urbanística. Ya en 1936, Della Paolera (1979) señalaba la necesidad de "hacer algo para que los cientos de miles de personas que trabajan como porteños y que duermen y votan en calidad de provincianos puedan seguir forjándose la ilusión de que, con sus respectivas familias, viven en el campo". El autor destacaba de este modo un fenómeno que el tiempo, las políticas públicas y las decisiones atomizadas de millares de unidades domésticas y productivas se encargarían de agravar.

Originariamente, el crecimiento del conurbano fue producto de la extensión de los sistemas ferroviarios. Como ocurriera en otras partes del país, las localidades del Gran Buenos Aires nacieron a la vera de las estaciones del ferrocarril y su progreso se vio condicionado por la calidad del servicio que se les prestaba. Así, a lo largo de las líneas de trocha ancha crecieron los centros urbanos más prósperos, mientras que los formados junto a los de trocha angosta quedaron inicialmente rezagados en su desarrollo poblacional y urbanístico.(14)

Los primeros caminos no modificaron sustancialmente este esquema, ya que su traza fue, en casi todos los casos, paralela a la de los ferrocarriles. El crecimiento metropolitano se irradió así por las líneas de menor resistencia a través de las rutas nacionales, especialmente por la Ruta Nacional Nº 9, proyectándose sobre los centros de jerarquía sub-regional de Zárate y Campana. Siguiendo la Ruta Nacional Nº 1 en la dirección sud-este, el conglomerado se expandió hacia el Gran Plata, llegando a componer una unidad funcional. Por las rutas nacionales 8, 7 y 5, en dirección oeste, el crecimiento llegó también hasta los centros sub-regionales de Pilar, Luján y Mercedes (Provincia

de Buenos Aires, 1978). Así, inicialmente, Buenos Aires se asemejó a un gigantesco pulpo que desde su cabeza, el Distrito Federal, extendía sus largos tentáculos de cemento y brea hacia el corazón de la llanura pampeana, dejando entre sí extensos espacios baldíos que en algunos casos -como en el del viejo "bañado de Flores"- se internaban profundamente en la propia ciudad de Buenos Aires.

El aluvión inmigratorio procedente del Interior, los cambios producidos en el negocio de tierras (loteos) y la masificación del transporte automotor produjeron, hacia los años 40, una profunda transformación de la configuración suburbana. En particular, la difusión del colectivo como medio de transporte modificó las condiciones de crecimiento del área metropolitana. Mientras la extensión de los ferrocarriles determinó la formación de un sistema de radios espaciados entre sí, a lo largo del cual creció la población, el advenimiento del colectivo permitió que sus itinerarios cubrieran los espacios abiertos entre las líneas férreas o prestaran servicios con recorridos transversales a las mismas. Simultáneamente, la avenida General Paz y, especialmente, el Camino de Cintura, otorgaron una nueva dinámica al crecimiento urbano. "El gran pulpo vio unirse entonces sus tentáculos y la planta urbana, sin perder del todo la figura radial, comenzó a redondearse" (La Nación, 4-1-81).(15)

Ya hemos visto que en este proceso de suburbanización, el radio teórico de aglomeración se fue extendiendo progresivamente. En 1949, un informe de la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires ya describía a la región como una ciudad mono-nuclear que había fagocitado, en su proceso de desarrollo hipertrófico, a todos los pueblos y cinturas

verdes de chacras y quintas que la rodeaban, formando una masa uniforme sin diferenciaciones apreciables. La Comisión atribuía este resultado a la especulación desenfrenada. La audacia de muchos empresarios, deseosos de maximizar sus beneficios a partir de los vastos baldíos que poseían en las zonas sobre las que avanzaba el desborde urbano, llevó al fraccionamiento de grandes superficies sin que se tomaran las precauciones necesarias para asegurar a los futuros habitantes del lugar la infraestructura básica indispensable para la vida urbana. La inocencia o ingenuidad de muchos compradores, ávidos por acceder a esa nueva forma de vivienda -la "casita propia"- que posibilitaban las políticas populistas, hizo el resto, dando origen a esa "gigantesca aberración urbanística".

Como veremos enseguida, las políticas públicas, lejos de controlar este patrón de estructuración urbana, no hicieron sino reforzarlo. De esta forma, el Gran Buenos Aires se convirtió en una de las áreas urbanas más carenciadas del país, en abierto contraste con su núcleo central, el distrito federal. La explosión demográfica sufrida por la región superó desmedidamente las escasas previsiones efectuadas en materia de infraestructura de servicios. La situación resultaría tanto más grave cuanto mayor la distancia respecto al núcleo capitalino, ya que el crecimiento demográfico en esos distritos planteaba exigencias muy superiores a las que permitían satisfacer los magros presupuestos municipales. Las cifras del Censo Nacional de Población en 1980, que indican una mayor extensión de la superficie de aglomeración en el Gran Buenos Aires, hacen presumir una agudización del problema, por cuanto los partidos ubicados en el límite actual de la

periferia metropolitana registran un crecimiento intercensal superior a la media de la región en hasta casi un 200%.

Conviene subrayar algunas manifestaciones de estas carencias, dada su importancia para nuestro tema. Es evidente que si las políticas estatales que analizaremos produjeron una redistribución poblacional en un sentido centrífugo respecto del núcleo central de la metrópoli, una de sus consecuencias no pudo sino haber sido el agravamiento de las condiciones materiales de vida de los sectores desplazados hacia la periferia del conurbano, principal área de recepción de esta población.

Según un informe del INDEC, un 21,9% de los hogares, en el Conurbano bonaerense, tienen sus necesidades básicas insatisfechas, si bien hay partidos que superan holgadamente el promedio, como Berazategui (26,2%), Escobar (31,9%), Esteban Echeverría (29,7%), Florencio Varela (37,5%), General Sarmiento (30,4%) y Moreno (34,9%)(16).

En materia de servicios sociales, tales como educación y vivienda, también el Gran Buenos Aires registra los mayores déficit. Respecto a los servicios educativos, una característica común es el alto grado de obsolescencia alcanzado por gran número de establecimientos, lo cual, sumado a la inexistencia de un programa coordinado de mantenimiento, reduce sistemáticamente los recursos disponibles. Comparada con el resto de la Provincia, esta zona concentra el 69% de la matrícula global y el 70% del personal docente, con sólo el 51% de los establecimientos, mientras que el interior de la Provincia concentra el 31% de la matrícula, el 49% de los establecimientos y el 30% del personal docente. En el área existen numerosas escuelas

primarias donde se imparte enseñanza en tres y cuatro turnos diarios y donde las aulas en mal estado alcanzan los más altos porcentajes.(17) Hacia 1978 se estimaba que el déficit en el nivel preprimario era de 33 establecimientos; en el primario, de 450; y en el medio, de 15. Expresado en superficie cubierta, representaban aproximadamente 1.600.000 m2 con un costo estimativo de 380 millones de dólares. De persistir la actual tendencia hacia la concentración urbana en el área, sería necesario construir hasta el año 2000, 1198 jardines de infantes; 1454 escuelas primarias; y 135 escuelas secundarias. Ello representa una inversión total de más de 2.000 millones de dólares que, prorrateada anualmente, implica una inversión de casi 95 millones de dólares.

En materia de vivienda, el déficit habitacional se estima en 870.963 unidades o su equivalente en superficie construida de 69.677.040 m2 (estimando 80 m2 por unidad de vivienda), lo cual representaba en 1977 un costo de casi 18 mil millones de dólares. En verdad, las cifras son conservadoras ya que el Instituto de la Vivienda, dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia, estimaba en 1977 un déficit de 1.544.510 viviendas (673.547 más que las calculadas por SEPLADE). Las proyecciones de población y la tendencia observada en la actividad constructora, agravan aun más el panorama. Hacia el año 2000, el Gran Buenos Aires contará con cerca de 14 millones de personas, número que demandaría la construcción de más de 2.000.000 de nuevas viviendas. Promediadas en el tiempo, éstas representan unas 100.000 viviendas anuales o su equivalente de 8 millones de metros cuadrados de superficie edificada. El ritmo de construcción actual está lejos de satisfacer esta demanda adicional, tal como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 2.2.

Permisos de edificación (Gran Buenos Aires)		
Período	Superficie (en miles de m^2)	Unidades
1975	5862,2	71.387
1976	4105,9	38.649
1977	5058,4	47.980
1978	2978,8	27.636
1979	465,0	4.856

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

Naturalmente, la verdadera magnitud del problema se aprecia al computar las inversiones en infraestructura de servicios complementarios que exige toda nueva construcción, sea destinada a vivienda u otros usos. En tal sentido, los déficit existentes en materia de desagües cloacales, suministro de agua corriente, energía eléctrica y pavimentos urbanos alcanzan cifras sorprendentes. Basta señalar que un 45,40% de la población del Gran Buenos Aires y Gran La Plata carece de servicios de agua por redes, y un 76% de servicios cloacales. En los partidos peor equipados, el déficit es prácticamente total.(18) Aun en suburbios más residenciales y próximos a la Capital, la existencia de redes no implica necesariamente la provisión de un servicio regular. El descontrolado crecimiento del Area determinó serios problemas de suministro. Por otra parte, en zonas altamente urbanizadas, con pavimentos y veredas construidas, los costos de tendido resultan sumamente onerosos.

Esta situación de precariedad tiene también una expresión elocuente en las estadísticas vitales y los índices

de salud. Mientras en el conjunto de la Provincia de Buenos Aires la tasa bruta de mortalidad calculada para el año 1976 alcanzaba al 7,9 por mil, la correspondiente al Gran Buenos Aires ascendía a 8,1 por mil. Los índices de mortalidad infantil eran superiores en esta región a los de la Capital, el resto de la Provincia y el promedio del país. En algunos partidos, como La Matanza, alcanzan niveles comparables a los de las zonas del país con índices más elevados. No menos del 50% de los casos de muerte se originan en enfermedades endémicas, parasitarias o vinculadas a la desnutrición. Mientras la Provincia cuenta con 4,62 camas hospitalarias por cada 1000 habitantes, en los partidos del conurbano el índice disminuye a 3,61 camas. El déficit estimado es de 2,38 camas por mil habitantes en la Provincia, y de 3,39 camas por mil habitantes en el conurbano. Por cierto, al déficit existente correspondería adicionar el que se producirá por simple crecimiento demográfico. Según las estimaciones del año 1978, para lograr cubrir el déficit de camas de agudos habría que incrementar en más de un 60% el gasto total de atención médica de internación correspondiente a los sectores públicos nacional, provincial y municipal, lo que significaría que la incidencia del gasto de asistencia médica en el PBI provincial pasaría de 7,5 a 10% aproximadamente.

Aunque con características menos graves, otras carencias también contribuyen a agudizar las precarias condiciones de habitabilidad de la región. La saturación de las redes de energía, con frecuentes bajas de tensión y "cortes" en el suministro del servicio; la ausencia o deterioro de los pavimentos; la inexistencia de espacios verdes, particularmente en zonas industriales muy populosas, junto con los factores recién analizados, convierten al Gran Buenos Aires en una de las regiones más problemáticas del

país desde el punto de vista de las políticas urbanas. La paradoja es que la responsabilidad por esta situación se debe en buena medida a los impactos y repercusiones de las propias políticas urbanas, o de otras que sin tener tal carácter produjeron serias consecuencias sobre este patrón de estructuración urbana. Veamos algunos hitos de este proceso.

POLITICAS PUBLICAS Y SUS IMPACTOS URBANOS

Las secciones precedentes tuvieron por objeto analizar los aspectos más salientes del proceso de estructuración urbana en la región metropolitana de Buenos Aires, a fin de caracterizar el contexto geográfico y social en el que fueron formuladas y aplicadas las políticas que analizaremos. Sin embargo, los factores determinantes de este proceso han sido apenas insinuados. Conviene recordar que el patrón de urbanización es el resultado de una compleja combinación de variables, que se manifiestan a través de comportamientos encadenados de unidades productivas, unidades domésticas y agencias estatales. Interesa examinar entonces qué consecuencias tuvieron las políticas públicas sobre el comportamiento de aquellos agentes de modo de conducir a la situación existente al comienzo del período de nuestro estudio.

En el principio fue el caos. O por lo menos, así nos han acostumbrado a creerlo los frecuentes informes oficiales que al intentar explicar el macrocefalismo, aluden al "irracional", "anárquico", o "caótico" carácter que tuvo el proceso de desarrollo urbano en las grandes metrópolis. Este lenguaje no es exclusivo de los planificadores argentinos. No existe prácticamente experiencia de expansión

metropolitana en la que la explicación no haga hincapié en el desorden derivado de la aplicación de políticas contradictorias o insensatas. Refiriéndose a Lima, Sánchez León y Calderón Cokburn (1980) aluden al fenómeno en estos términos:

> "Una aproximación superficial al caso de Lima Metropolitana ha llevado a la conclusión de que tanto su crecimiento como los problemas materiales de servicios que de él se derivan, ha sido anárquico y caótico. Esto, indudablemente, es cierto. Pero no significa necesariamente una ausencia de participación del Estado en la gestión de la ciudad, en la dotación de los servicios ni en el carácter de la habilitación del suelo urbano. Al contrario, es necesario resaltar que la manera como se ha expandido Lima, la innegable pobreza material en términos de vivienda y servicios básicos agudizada en las últimas décadas, es consecuencia directa de cómo el Estado peruano ha encarado el problema urbano".

También Kowarick (1979), con relación a San Pablo, se refiere al problema al intentar racionalizar el "irracional" proceso de urbanización de esa ciudad, es decir, explicar lo que él llama "la lógica del desorden". La saludable reacción de estos autores nos previene de las explicaciones basadas en una siniestra lógica de los acontecimientos y coloca el acento en el lugar adecuado: los actores sociales transforman su entorno urbano en función de sus intereses, sus recursos y sus posibilidades de acción dentro de los parámetros normativos que fija -y las oportunidades que crea- la acción del estado.

¿Pero cuáles son esos parámetros y esas oportunidades? ¿Qué objetivos y orientaciones guían la acción estatal en materia de desarrollo urbano? ¿Cómo se traduce el "interés general" cuando nos referimos a las formas alternativas que esa acción puede adoptar? Aquí, como en tantas otras áreas,

el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones. Objetivos individualmente plausibles pueden, asociados en un mismo contexto de acción, cancelarse mutuamente o producir inesperados costos sociales. Refiriéndose a los Estados Unidos, James Q. Wilson (1966) comenta al respecto lo siguiente:

> "No sabemos qué estamos tratando de lograr... ¿Buscamos elevar los estándares de vida, maximizar las opciones residenciales, revitalizar los centros comerciales de nuestras ciudades, contener la intensa suburbanización, eliminar la discriminación, reducir el congestionamiento de tránsito, mejorar la calidad del diseño urbano, controlar la criminalidad y la delincuencia, reforzar la efectividad de la planificación local, incrementar la participación ciudadana en los municipios? Todos estos objetivos suenan atractivos -en parte, porque son más bien vagos- pero desafortunadamente ellos son en muchos casos incompatibles".

Por cierto, la incompatibilidad no es intrínseca a las políticas sino a los intereses que afectan. La "vaguedad" es precisamente el nivel de definición que admite el juego político desplegado en torno a la aplicación de dichas políticas. Es decir, éstas no son "vagas" porque los decisores consideren que así corresponde formularlas, sino porque muchas veces una mayor especificación hace explícita su **última ratio** y, consecuentemente, los intereses que promueven. Pero el "proceso de implementación", o sea, el encadenamiento de decisiones y acciones de las diversas unidades y actores que intervienen en la materialización de una política, va desnudando la relación de fuerzas existente alrededor de la cuestión que suscita la acción del estado. Es en ese proceso que la contradicción con otras políticas se hace evidente.

El "caos" y la "irracionalidad" que así se generan encuentran en el estado -sobre todo en aquellos funcionarios que recién acceden a posiciones de responsabilidad sobre una determinada área de política- una respuesta típica: planificar. La ausencia de planificación en el pasado aparece como el factor determinante del fracaso. Y la necesidad de "una política urbana" se convierte en la piedra de toque para la definitiva solución del irracional patrón de estructuración metropolitana. Los planes reguladores y las instancias de coordinación interjurisdiccional surgen así como los mecanismos integradores que resolverán los conflictos y controlarán los excesos. Tal es lo que sugería la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires en 1949.(19) Tal, la recomendación de la SEPLADE en 1978.(20)

La propuesta no deja de ser tentadora. La planificación conduce a la formulación de políticas eficientes, sistemáticas, coordinadas y consistentes. Términos como éstos revelan su superioridad, creando la ilusión de que proporciona un mecanismo de control social que permite regular óptimamente la asignación de valores en la sociedad. La virtud de la planificación reside entonces en que corporiza criterios universales de elección racional. Su supervivencia -a pesar de sus reiterados fracasos- se explica así más por lo que simboliza que por lo que consigue: racionalidad.(21)

Aunque no lo admitan o no sean conscientes de ello, los planificadores fracasan habitualmente porque pretenden influir un juego -la política- que se rige por reglas diferentes. Nada más ajeno a la política que las premisas de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre propias de la planificación. El solo hecho de

desconocer esta circunstancia la torna irrelevante. Fracasa porque el conocimiento que maneja es limitado, y por lo tanto sus opciones son impracticables; y fracasa también porque su poder efectivo es escaso, y por lo tanto su capacidad de forzar la materialización de esas opciones es reducida. En cierto sentido, el "fracaso" de la planificación es el "éxito" del sistema que pretende orientar. Un sistema -i.e. una maquinaria burocrática- que se resiste a alterar su dinámica para adecuarla a designios e interacciones contenidos en una formulación abstracta. Peor aun, que los ignora o, a veces, los emplea retóricamente para legitimar, mediante recursos mistificadores, una realidad social muy diferente a la prescripta (Oszlak, 1980).

Aplicando este razonamiento a las políticas urbanas, la posibilidad de planificación o acción concertada entre las diferentes jurisdicciones y unidades con responsabilidad decisoria o ejecutiva en este área, dependería de que los intereses sectoriales (tanto burocráticos como clientelísticos) se subordinasen y adaptasen a pautas normativas más generales y consistentes con una auténtica definición del interés social. Ocurre que en muchos casos, tal subordinación podría significar, lisa y llanamente, la desaparición de una agencia, el debilitamiento de su clientela, la pérdida de legitimidad o recursos, etc. La "falta de coordinación" -el "caos" resultante- no es entonces mero producto de la anarquía burocrática o del comportamiento (aceptado o promovido por el estado) de los agentes privados. Es cierto que la omisión o la sumatoria de respuestas parciales a los múltiples problemas que plantea el desarrollo urbano, terminan por crear estructuras deformadas y sustantivamente irracionales. Pero las perspectivas de que determinadas orientaciones de política prosperen dependen de

los límites estructurales que la sociedad y el sistema político establecen en cada coyuntura histórica. Aunque las acciones estén vinculadas entre sí, se mueven dentro de determinados márgenes, impuestos por la naturaleza del régimen, la relación de fuerzas políticas, el grado de organización de los diferentes sectores sociales y su consecuente posición frente al ejercicio del derecho al espacio urbano. El término "anarquía" designa pobremente esta compleja constelación de circunstancias.

¿Cuál fue la "lógica del desorden" en el desarrollo del área metropolitana bonaerense? Cualquier punteo de los factores determinantes de este proceso no podría ignorar ni dejar de otorgar un papel fundamental a las políticas de industrialización del estado, que promovieron la concentración de oportunidades laborales y el asentamiento de familias migrantes en el área metropolitana. Pero detenernos en las políticas de desarrollo industrial nos alejaría excesivamente de nuestro tema. Propongo en cambio tomar como un dato el patrón de industrialización que se fue configurando en la región a partir de la década del 30, y concentrarnos en algunas políticas estatales que afectaron el proceso de desarrollo urbano a través de sus impactos sobre las actividades productivas, residenciales y de infraestructura.

UNA BREVE RESEÑA HISTORICA

Partamos de una ecuación mínima. Toda unidad doméstica -salvo que sea autosuficiente- necesita resolver necesidades de vivienda, de vinculación más o menos permanente a una fuente de recursos materiales y de desplazamiento en el espacio entre su vivienda y su fuente de recursos. Olvidemos

por el momento otras necesidades (educacionales, recreativas, de servicios diversos) y consideremos de qué modo el estado facilitó o afectó la satisfacción de aquéllas que componen nuestra ecuación mínima. Para ello, recurramos a una gruesa periodización.

La experiencia populista

Sea por imprevisión, inexperiencia, inercia burocrática o inclinación ideológica, en los comienzos del período de intensa suburbanización en el Gran Buenos Aires (circa 1943), el estado tendió a favorecer este proceso en los tres órdenes de actividades que integran la ecuación mínima: el acceso a la tierra urbana y la vivienda, la radicación de industrias y el desarrollo de una red de transportes. La omisión, más que la acción, caracterizó las posiciones del estado frente a la cuestión urbana. En un contexto de fuertes migraciones hacia la región, de generalizada expansión de las actividades industriales y los servicios, y de crecimiento en los ingresos de los asalariados, la habilitación del suelo urbano y el auge de los negocios vinculados a este proceso, hallaron escasos límites en la acción reguladora del estado. La adquisición del lote individual se convirtió en la modalidad habitual para resolver la necesidad de alojamiento de los sectores asalariados, pero el funcionamiento del mercado de tierras quedó prácticamente librado a la iniciativa de las empresas.

Entre 1943 y 1955, se dictaron muy pocas medidas tendientes a ordenar la expansión metropolitana. Aunque a nivel provincial se sancionaron algunas normas reglamentarias sobre subdivisión de la tierra urbana, las exigencias en materia de provisión de infraestructura y áreas a lotear

siguieron siendo mínimas (Clichevsky, 1975).(22) Los resultados no tardaron en percibirse. Al diagnosticar la situación en 1949, los diversos municipios expresaban a la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires lo siguiente:

> "... esta ciudad [Avellaneda] ha crecido en forma caótica y vertiginosa puramente al impulso de la iniciativa privada, respondiendo su desarrollo tan sólo a determinados intereses individuales..."

> "[En la Matanza] los últimos años se han caracterizado por una desenfrenada especulación traducida en numerosos loteos y nuevos asentamientos hechos precipitadamente y dando lugar a nuevos trazados que merecen toda clase de objeciones... las ordenanzas municipales de subdivisiones no se han respetado... ha quedado el Partido con un trazado en cuadrícula deformada y distorsionada... sin tener en cuenta la topografía ni la orientación... Las reservas de uso público y espacios libres no están debidamente legislados y por lo general, no se han hecho..."

> "De no restringir el uso indebido de las pocas quintas o fracciones existentes, en breve plazo el Partido [de San Martín] carecerá de la posibilidad de retener espacios para parques de recreación y montes... existe una zona limítrofe que ha sido invadida por la industria, sobre todo textil, ruidosa y molesta... Las calles que delimitan el Partido pueden considerarse como "tierra de nadie" y debido a los conflictos de jurisdicciones, se hallan abandonadas a sí mismas".

> "Zonas extensas residenciales y para 'fin de semana' [de Moreno] se han formado a expensas de las antiguas tierras tamberas y de quintas en los últimos años, siguiendo el ritmo ascendente de subdivisiones de los alrededores de Buenos Aires... En el régimen actual, queda a discreción de los interesados la adopción del tipo y características de la subdivisión siempre que se sujeten a las disposiciones del capítulo respectivo de la reglamentación en vigencia. Así es como vemos subdivisiones de tipo urbano enclavadas en pleno campo...; cada interesado atiende exclusivamente a sus propias conveniencias y pretende proceder a la subdivisión de su fracción, sea ella de cinco o de cincuenta hectáreas, con prescindencia de la coordinación necesaria con las subdivisiones vecinas o posibilidades futuras".

Es decir, la zonificación espontánea, los loteos prematuros con fines especulativos, la radicación en una misma zona de viviendas e industrias malsanas o molestas, prefiguraban el desorden que caracterizaría al patrón de estructuración urbana.

La radicación industrial en el Gran Buenos Aires, por sus modalidades, agravó este proceso. Ante la falta de tierra disponible y la sanción del nuevo Código de Edificación en la Capital Federal, las nuevas industrias surgidas en los años de posguerra se volcaron masivamente sobre el área de expansión de su periferia suburbana. Pero la radicación no estuvo orientada por planes reguladores sino, principalmente, por estrictas consideraciones de economía en la adquisición de tierras. El nacimiento de las "villas de emergencia" en los alrededores de esas fábricas desordenadamente localizadas, no fue ajeno a la pasiva complicidad del estado. Un estado desbordado por la iniciativa de los dos sectores sociales -la burguesía nacional naciente y la clase obrera- que constituian su principal base de apoyo político.

La competencia entre los municipios por la captación de nuevas industrias acentuó los problemas derivados de la radicación no planificada. Ya por entonces el partido había dejado de ser la unidad física, funcional, administrativa y política requerida por las circunstancias. No era suficiente zonificar áreas residenciales e industriales dentro de un partido, prescindiendo de lo que ocurría más allá de sus fronteras que, en general, no pasaban de ser una calle o avenida, como si el continuo urbano no existiese. Las siempre insuficientes finanzas municipales justificaban las excepciones y los excesos. Bastaba cruzar una calle

limítrofe para edificàr lo que se prohibía terminantemente en la vereda opuesta. Nada impedía a un municipio construir un matadero frente al barrio-parque residencial perteneciente a la municipalidad lindera.

La dispersión de la industria también afectó al transporte y a la fuerza de trabajo que se valía de éste para su traslado. El desplazamiento "superfluo" -como fue denominado a fines de la década del 50- se constituyó en un fenómeno nuevo. La distancia entre lugar de trabajo y lugar de residencia (para no mencionar los de recreación o educación) aumentó considerablemente, dando lugar a nuevas necesidades de traslado y de transporte colectivo. El carácter discontinuo que tuvo el proceso de suburbanización agravó el problema, al determinar una configuración espacial de baja densidad y consecuentes dificultades para la provisión de servicios de infraestructura y equipamiento colectivo, sobre todo en las zonas más alejadas.

Sin embargo, la suburbanización de los sectores populares fue intensa, a despecho de los problemas de transporte. Dos circunstancias se combinaron para que ello ocurriera. Primero, el desarrollo de los medios de transporte no se vinculó a la construcción de autopistas ni estuvo guiado por consideraciones de eficiencia. Como hemos visto, la conjunción del ferrocarril y el colectivo anudó, en laberínticos itinerarios, esa metrópoli que día a día extendía su frontera. Una condición de su funcionamiento -precario, irregular, pero efectivo al fin- fue la activa intervención del estado en la fijación de las tarifas y la subsidización de los servicios vía déficit de explotación y otros mecanismos. Señala Torres (1978):

> "Si el transporte es tecnificado y eficiente, el costo generalizado del viaje (v.g. valor del pasaje más valor del tiempo insumido en el viaje) estará formado principalmente por el valor del pasaje. Si no es eficiente pero barato, el componente principal del costo generalizado será el tiempo".

Esta es la segunda circunstancia: los sectores populares consiguieron acceder al lote urbano y la vivienda en la medida en que el transporte no significó un gasto excesivo en sus presupuestos familiares; pero el costo de esta alternativa fue un mayor desgaste de su fuerza de trabajo a través del mayor insumo de tiempo y la incomodidad inherentes a un sistema de transporte barato pero eficiente. Este sistema, en los hechos, representó un subsidio a la producción de tierra urbana periférica.

En esta materia, entonces, el estado observó una conducta dual: falta de planificación y control de los servicios de transporte, por un lado; activa intervención en las tarifas y diversas formas de subsidio, por otro. Esta orientación mixta se mantendría a través de los sucesivos gobiernos, aun cuando las reglamentaciones y la concesión de líneas se harían más estrictas.

Probablemente el mayor impacto de las políticas oficiales se manifestó en el área de vivienda. A partir de 1943, las locaciones urbanas en todo el país fueron congeladas en los valores vigentes a esa fecha, luego de sufrir algunas reducciones. Durante los primeros años de aplicación de este nuevo régimen, los bajos índices de inflación no alteraron demasiado la situación de inquilinos y propietarios. Sin embargo, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la aceleración del proceso inflacionario determinó fuertes transferencias de ingresos de los locadores hacia los

inquilinos, en su mayoría integrantes de las clases populares y sectores de medianos ingresos. Por una parte, ello permitió que esta población pudiera continuar residiendo en la ciudad de Buenos Aires o en ciertos distritos suburbanos de acceso privilegiado al núcleo central de la metrópoli, aun cuando, de haberse liberado los alquileres, su nivel de ingresos no hubiera permitido su permanencia en esas zonas. Por otra parte, el control de precios congeló también el sub-mercado de alquileres, cuya importancia se reflejaba en el hecho de que en 1947, el 62,7% de la población total del país era inquilina. Perdido el atractivo para los inversionistas, la construcción de viviendas se desplazó hacia la venta en propiedad, actividad que cobró un fuerte impulso con la sanción de la ley 13.512/48 que estableció el régimen de propiedad horizontal.

La fuerte contracción del sub-mercado de locaciones urbanas, determinada por el congelamiento y el desaliento a la construcción con este fin, creó un estrato de inquilinos privilegiados pero a la vez, impidió el acceso a esta modalidad de tenencia a un vasto sector de la población. El efecto combinado de este régimen y el de propiedad horizontal determinó, en el área metropolitana, que la ciudad de Buenos Aires comenzara a concentrar a un creciente número de propietarios de medianos y altos ingresos, mientras que la periferia suburbana recibía a aquella población que accedía al lote individual o a la vivienda en conjuntos habitacionales construidos por el estado. La política financiera, que expandió el crédito barato y a largo plazo a través de instituciones oficiales como el Banco Hipotecario Nacional, benefició especialmente a los sectores populares que vieron así facilitado su acceso a la vivienda.(23)

En resumen, entre 1943 y 1955, la actitud de **laissez faire** en la política sobre tierras urbanas, la congelación de alquileres, el crédito subsidiado, el déficit de explotación en los transportes públicos, la ausencia o falta de aplicación de reglamentaciones en materia de radicación de industrias y el régimen de propiedad horizontal, constituyeron las posiciones del estado llamadas a tener más duraderas consecuencias sobre el patrón de estructuración urbana en la región metropolitana. Junto con el proceso de intensa industrialización y la elevación del ingreso medio de los sectores populares, dichas políticas impulsaron un patrón de asentamiento atípico respecto a la experiencia urbana de otras grandes metrópolis europeas, norteamericanas e incluso latinoamericanas.(24)

La alternancia cívico-militar

Luego de la caída de Perón, en 1955, se inicia uno de los períodos más convulsivos de la historia política argentina, caracterizado por la alternancia de regímenes civiles y militares y la agudización de conflictos sociales. Sin embargo, desde el punto de vista de las políticas urbanas, el período no revela cambios fundamentales en las orientaciones prevalecientes hasta entonces. En líneas generales, esas políticas tienden a reforzar el patrón de estructuración urbana que se estaba conformando desde el período anterior, fundamentalmente la creciente suburbanización y segregación intra-metropolitana.

Con la derogación de la Constitución Nacional de 1949, que consagraba la función social de la propiedad y el "derecho natural a ser propietario", desaparece uno de los

instrumentos normativos de la política redistribucionista ensayada por el peronismo. La vigencia del mercado se acentúa en los diversos planos de la actividad económica, aun cuando se mantienen -con variable intensidad según la coyuntura política- ciertos mecanismos que atenúan el impacto de las políticas urbanas sobre los sectores populares.

En general, la creciente tecnificación de la actividad estatal se manifiesta en este área en la explicitación de metas, objetivos y políticas, así como en el establecimiento de planes reguladores y organismos de coordinación. Sin embargo, su aplicación resulta insatisfactoria. Los planes de desarrollo urbano, que comienzan a formularse, no se llevan a la práctica. Los códigos de zonificación o de construcción permiten una gran intensidad en el uso del suelo conforme a las presiones de la demanda (Yujnovsky, 1973). Las tentativas para limitar el uso intensivo de los terrenos resultan fallidas. La iniciativa privada, que continúa controlando el mercado, impone sus intereses sectoriales.

De todos modos, es interesante repasar brevemente los intentos oficiales por modificar la situación. En el orden provincial, se decide la intervención de los municipios en la habilitación de la tierra urbana. En 1958, se trata de confeccionar Planes Reguladores y Zonificaciones preventivas, pero la iniciativa fracasa. La falta de personal especializado y las presiones de los interesados conspiran contra las posibilidades de contralor. Hacia 1960, tienen lugar algunos avances. El Decreto 14.076 faculta a las municipalidades a establecer Planes Reguladores, modificando la legislación provincial en materia de subdivisiones. Se consigue prohibir los fraccionamientos de tierras inundables

y los basurales en espacios abiertos, pero la aplicación de estas normas resulta parcial.

A partir de 1966, con la instalación del régimen burocrático-autoritario presidido por el General Onganía, aflora plenamente el componente tecnocrático de este tipo de sistema de dominación (O'Donnell, 1975). Al crearse el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, el Area Metropolitana de Buenos Aires se convierte en una región de acuerdo a la estructura de regionalización creada por ley para todo el país. Simultáneamente, se define más nítidamente una política provincial de uso del suelo y desarrollo del proceso de ordenamiento urbano, creándose las Oficinas Técnicas de Planeamiento a nivel municipal vinculadas a los organismos provinciales del mismo carácter. Pero la acción concreta de este sistema se diluye en declaraciones de principio no sustanciadas en los hechos. En este mismo marco se inscriben las Políticas Nacionales dictadas en 1970, que en relación al tema urbano proclaman "el mejoramiento de las condiciones de la vivienda, en particular el desarrollo urbano y uso del suelo, controlar las densidades, proveer una infraestructura adecuada y desarrollar las condiciones del medio ambiente para posibilitar una vida comunitaria integrada y equilibrada" (Makobodski, 1971).(25)

El progreso en materia de regulación es lento. Normas como el Decreto 14.381/68, que exige la provisión de infraestructura de servicios básicos en el caso de nuevos fraccionamientos urbanos o de fin de semana, fijan excepciones que permiten eludir sus disposiciones. Otras, como el Decreto 4660/69, que establece criterios comunes entre los municipios del Area Metropolitana sobre

zonificación, son prontamente derogadas debido a la presión ejercida por empresarios y profesionales.(26) En 1973, solamente 8 partidos del Area tenían aprobadas las zonificaciones. La no obligatoriedad de las normas y la falta de previsión sobre la financiación de las obras necesarias para la ocupación de nuevos loteos, impiden una efectiva aplicación de dichas normas. Aunque se dictan otras obligando a proveer infraestructura, el cumplimiento es parcial y diferencial según partidos.

En el nivel municipal, la preocupación de los administradores se dirige a los problemas vinculados con la radicación de industrias y villas de emergencia. Mediante Planes Reguladores, se trata de evitar la incompatibilidad en el uso del suelo, así como de lograr la consolidación de la población en las inmediaciones de los lugares de trabajo, el dimensionamiento de los fraccionamientos según las proyecciones de población y empleo, la creación o refuerzo de centros de equipamiento y el crecimiento controlado de viviendas en zonas carentes de mínimos servicios de infraestructura. La ya descripta situación actual del Gran Buenos Aires es indicativa del escaso éxito de estos intentos.

En materia de vivienda, se producen situaciones variadas. El submercado de locaciones urbanas es parcialmente descongelado, al liberarse los alquileres de nuevos contratos y establecerse diversos ajustes sobre los valores de las locaciones más antiguas pero, en general, no se producen cambios significativos en la oferta de unidades con este destino. La modalidad habitual de obtener vivienda continúa siendo la autoconstrucción en lote propio, el acceso a planes oficiales de construcción de conjuntos

habitacionales y la compra de departamentos mediante el régimen de propiedad horizontal. La fuerte concentración producida en el sector de la construcción y el predominio de la actividad privada, profundizan la segmentación del mercado. Al suspenderse en 1959 la operatoria del Banco Hipotecario Nacional, el financiamiento para la compra de vivienda queda en manos de las sociedades de ahorro y préstamo y los bancos comerciales, que llegan a cubrir el 80% de este mercado. Naturalmente, el acceso al mismo queda limitado a los adquirentes de más altos ingresos. Recién a partir de 1970 se pone en marcha el Plan de Viviendas Económicas Argentinas (o Plan VEA), que facilita créditos para la compra de unidades en conjuntos habitacionales cuya construcción es emprendida por el estado. Las empresas más concentradas del sector de la construcción y los sindicatos se vinculan a estos planes desde fines de los años 60. En cuanto a la construcción en lote propio, el financiamiento es casi nulo y el avance de las obras se ajusta a los ahorros y el trabajo personal y familiar invertidos por los interesados. También cobra singular importancia el negocio de venta de casas y casillas prefabricadas.

Como resultado de esta mayor segmentación del mercado de la vivienda, se profundizan las diferencias entre el núcleo central de la metrópoli y sus suburbios. A la vez, como hemos visto, mejora la habitabilidad en las zonas más privilegiadas de la ciudad donde aumenta notablemente el ritmo de edificación, y permanece estacionaria la situación de los barrios populares. La construcción en propiedad horizontal, que resalta estas diferencias, queda enteramente a cargo de empresas privadas financiadas en su mayoría por planes no oficiales de crédito.

Los sectores más pobres -especialmente migrantes recientes- que no consiguen acceder a ninguna de las posibilidades mencionadas, se ubican en creciente número en las villas de emergencia localizadas en la Capital y el Gran Buenos Aires, así como en habitaciones de inquilinatos disfrazados de hoteles o pensiones. A lo largo del período, se ensayan diversas medidas tendientes a realojar a la población villera en conjuntos habitacionales, pero los resultados son magros dado el elevado costo unitario de las viviendas de destino. Ante el crecimiento del número de villas y de la población residente en las mismas, el gobierno de Onganía lleva a cabo acciones de erradicación de importancia. Ello no impide, sin embargo, el posterior aumento de la población villera durante los últimos años del gobierno de la Revolución Argentina.

Las contradicciones del peronismo

Los tres años (1973-76) que duró la nueva experiencia peronista en el gobierno estuvieron matizados por las frecuentes fisuras y recomposiciones de fuerzas producidas en la alianza política que sustentaba al régimen. A pesar de la continuada adhesión a ciertos principios nacionalistas y redistribucionistas, las orientaciones de las políticas estatales no dejaron de verse alteradas por esas cambiantes coaliciones y los intereses que sus fracciones integrantes expresaban.

La política urbana no fue una excepción. Es destacable, por ejemplo, la dualidad manifestada frente al problema de las villas de emergencia, donde los intentos de erradicación del lopezrreguismo contrastaban con la actitud

prescindente -y hasta benevolente- revelada por el camporismo. O los enfrentamientos entre legisladores del partido gobernante alrededor de la forma de resolver la cuestión de las locaciones urbanas amparadas. Estos ejemplos son reveladores de las profundas contradicciones en que se debatió el peronismo en los diversos planos de la acción estatal.

No debe extrañar, entonces, que el signo dominante de las políticas públicas haya sido postergar la resolución de una buena cantidad de cuestiones que afectaban a los intereses de diversos sectores de la coalición dominante, buscando no antagonizar frontalmente a los sectores de la burguesía más concentrada. No hubieron por lo tanto cambios en la operación de los mercados de tierras, en las decisiones relativas al planeamiento urbano o en la delicada cuestión de las locaciones.

La acción fue ciertamente más significativa en el área de vivienda. La política de redistribución de ingresos y la promoción del empresariado nacional, redundaron en un fuerte aumento de la actividad de la construcción que benefició especialmente a las empresas pequeñas y medianas. Las favorables condiciones de acceso al crédito para vivienda incrementó el número de beneficiarios de préstamos con este destino, aunque no llegó a alcanzar a los sectores de menores ingresos (Yujnovsky, 1980). El abaratamiento del crédito por reducción o eliminación de intereses y la no aplicación de cláusulas de reajuste, facilitó la devolución de los préstamos y representó un subsidio oculto a la vivienda destinada a los beneficiarios de estos créditos. El financiamiento público se concentró en los conjuntos habitacionales, reduciéndose a menos del 20% del total la

proporción asignada a crédito para vivienda individual en lote propio.

Desde el punto de vista de la producción de viviendas, la política oficial resultó comparativamente exitosa. En 1975 se alcanzó el máximo nivel de la década en superficie construida, con fuerte participación del sector público en la promoción y financiamiento de planes de vivienda. De 10.979.600 m2 que se construyeron en 1973 se pasó, en 1974 y 1975 a, respectivamente, 12.267.500 y 15.411.400 m2.

En esta breve reseña, he destacado los hitos más importantes de las políticas de desarrollo urbano seguidas por los diversos regímenes que se sucedieron en el poder hasta 1976. A pesar de sus diferencias ideológicas y de las cambiantes coaliciones que les sirvieron de apoyo, las orientaciones de política de estos regímenes se movieron dentro de un espectro que reflejaba los profundos clivajes y el inestable equilibrio de fuerzas de la sociedad argentina. Las decisiones, por lo tanto, no se apartaron significativamente de un modelo basado en la negociación y el compromiso entre sectores antagónicos pero con gran capacidad de movilización, organización y representación corporativa de sus intereses en las instancias de decisión estatal.

El golpe militar de 1976 constituye un punto de inflexión importante en esta tendencia histórica. El grado de radicalización que adquieren las políticas estatales hacia las cuestiones urbanas rompe con el modelo incrementalista, de ajustes y compensaciones, de paños fríos y remiendos, para asumir un carácter más drástico y explícito respecto del derecho al espacio urbano y el papel del estado en su

asignación. Los casos que desarrollaré en los capítulos siguientes son sumamente reveladores de esta nueva orientación. Sin embargo, como sus manifestaciones abarcan un amplio conjunto de temas y decisiones, vale la pena examinar previamente sus ejes ordenadores, de modo que los estudios de caso puedan interpretarse dentro de un marco normativo e ideológico más general.

"PROCESO" MILITAR Y PROCESO DE ESTRUCTURACION URBANA

Resultaría difícil comprender las orientaciones de política urbana del gobierno militar instalado en 1976, sin tomar en cuenta su particular concepción del orden social que aspiraba instituir, del lugar que en el mismo se asignaba a los sectores populares, del papel estratégico que tenía la ocupación del espacio geográfico y de la distribución poblacional juzgada más conveniente a los fines de la "seguridad nacional". El fenómeno nuevo que se advierte en la política argentina después de 1976 es, precisamente, la subordinación de medidas aparentemente aisladas y puntuales a grandes lineamientos de política que responden a un modelo de sociedad que poco tiene que ver con la experiencia previa del país. Veamos cómo se articuló esta concepción con las políticas efectivamente adoptadas en materia urbana en relación al área metropolitana de Buenos Aires.

Producido el golpe militar, los documentos del "Proceso de Reorganización Nacional", que recogían los lineamientos generales de política del nuevo régimen, no hicieron referencia explícita a la cuestión urbana ni a las políticas de desconcentración poblacional. En un discurso pronunciado

dos meses después de instalado el gobierno, Videla hacía una vaga alusión a un tema estrechamente vinculado:

> "El desequilibrio entre el puerto floreciente y el interior declinante será corregido con políticas conducentes al desarrollo de todo el país" (Discurso del Presidente Videla fijando pautas políticas de su gobierno, del 25-5-75).

Las inconexas acciones emprendidas en los primeros tiempos hallaron un común marco de referencia años más tarde, aunque formal y prácticamente su intención fue desde un comienzo modificar profundamente el patrón de estructuración urbana que se había conformado en el área metropolitana. En el nivel presidencial, la explicitación de una posición sobre el tema se expresó en la misión confiada a la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia en el sentido de "elaborar una Directiva a los integrantes del Gobierno Nacional". La misma definiría las estrategias conducentes al "control del crecimiento de la Región Metropolitana bonaerense" y, correspondientemente, las acciones a implementar en el resto del país, en el marco de una acción coordinada y coherente.

El requerimiento presidencial se tradujo, a nivel ministerial, en la formación de dos Grupos de Trabajo (Gran Buenos Aires y Resto del País) para elaborar una propuesta, tomando en cuenta los estudios sectoriales desarrollados por las diversas unidades de la Secretaría de Planeamiento, bajo la coordinación de la Dirección General de Ordenamiento Espacial, así como los estudios producidos por otros organismos estatales con incumbencia en el tema. La labor de estos grupos de trabajo, iniciada formalmente a fines de 1979, quedó centralizada en la Subsecretaría de Coordinación de Planeamiento -unidad dependiente de la Secretaría de Planeamiento-, la que asumió la responsabilidad de

compatibilizar los criterios sustentados por las distintas instituciones oficiales en los diferentes niveles y sectores.

Pocos días antes, el Subsecretario de Desarrollo Urbano señalaba en un informe la imperativa necesidad de una integración interjurisdiccional como prerrequisito de una coherente política del gobierno nacional en materia de desarrollo territorial. Sin restarle valor a planes y políticas tales como el Plan Nacional de Transportes, Plan Energético, Políticas de Desarrollo Industrial, Política Demográfica Nacional, Política Habitacional, etc., consideraba que su **simple sumatoria** (su énfasis) no constituía una política coherente de desarrollo, por faltar un marco de referencia global y espacial del desarrollo territorial.

Esta contradicción entre los tratamientos sectoriales del problema y una estrategia global de Ordenamiento Espacial (con mayúsculas en los informes oficiales), aparecía como el principal obstáculo para la definitiva solución de los problemas del crecimiento urbano y la distribución poblacional en el territorio. Las fuertes diferencias regionales, los grandes vacíos de población, la hipertrofia de áreas metropolitanas -en resumen, un país con netas zonas expulsoras y receptoras de población, con los desequilibrios inherentes a esta situación-, eran vistos como el resultado de la aplicación de políticas que al paliar ciertos aspectos sectoriales del problema, producían simultáneamente consecuencias indeseables sobre la distribución espacial de la población.

Aunque en el pasado se había llegado repetidas veces a esta misma conclusión, y el análisis de las políticas

públicas que hemos efectuado en las secciones precedentes así lo confirma, esta vez existía la impresión de que la solución del problema no admitía más enfoques parciales e incrementalistas. La fuerte inercia del fenómeno poblacional exigía la urgente adopción de una estrategia que revertiera su tendencia "a límites compatibles con el desarrollo y la seguridad nacional". Es decir, al margen de los problemas económicos derivados de la concentración industrial y urbana y sus repercusiones sobre el desarrollo regional del país, surgía como ingrediente de singular importancia el problema de la seguridad nacional involucrado en el despoblamiento territorial, las áreas de frontera vacías y la excesiva concentración metropolitana.

La estrategia global debía tender, en consecuencia,

> "a frenar progresivamente el crecimiento demográfico de la región urbana de Buenos Aires y el proceso de concentración dentro de su perímetro y orientar los movimientos migratorios hacia regiones del interior del país mediante el despliegue de sus potencialidades económicas y junto con un equipamiento que permita constituir centros urbanos de equilibrio frente a la región metropolitana".

Debe reconocerse que existía conciencia de las dificultades a superar para lograr este objetivo. La dilatada extensión territorial del país, la débil ocupación poblacional y el alto costo de las inversiones requeridas, hacía imposible una acción simultánea en todo el territorio. La idea de "descentralización selectiva y jerarquizada", en lugar de una "descentralización uniforme", parecía ser una fórmula satisfactoria para enfrentar tales escollos. También existía conciencia de que ciertas acciones aisladas -como por ejemplo, la construcción de viviendas- tenían poco sentido si no eran acompañadas por acciones en otras áreas (v.g.

creación de fuentes de trabajo, atención de la salud, educación, esparcimiento). Por lo tanto, la descentralización y la coordinación sectorial se constituian en los ejes de la estrategia vislumbrada para resolver el complejo problema del ordenamiento espacial del territorio.

La estrategia contenía sin embargo una doble contradicción. Por su propia naturaleza, la descentralización y la coordinación son fuerzas contrapuestas. A mayor diferenciación estructural, mayor necesidad de integración de actividades. La atomización producida por la descentralización, plantea mayores exigencias de coordinación (Cf. Lawrence y Lorsch, 1967). Pero además, la descentralización es un principio administrativo de orden jurisdiccional, mientras que la coordinación sectorial tiene un referente funcional. En consecuencia, la transferencia de funciones a diferentes jurisdicciones multiplica los problemas de acción coordinada en términos funcionales, planteando una segunda contradicción.

Por otra parte, esta iniciativa de planificación en el más alto nivel normativo del estado venía a hacer explícita, en el plano del discurso oficial, una posición que por entonces había sido plenamente ejercitada en el terreno de la acción. En efecto, tanto el gobierno nacional (v.g. a través de la transferencia de servicios a las provincias) como los gobiernos de la Capital Federal (v.g. mediante la erradicación de villas de emergencia) y la Provincia de Buenos Aires (v.g. disponiendo medidas de relocalización industrial), habían manifestado antes de 1979 una clara orientación "descentralizante". Las fallas se verificaban en la coordinación funcional entre jurisdicciones, determinando

situaciones que agravaban aun más los problemas metropolitanos: servicios prestados deficientemente en la localidad receptora, villas trasladadas de una jurisdicción a otra, autopistas porteñas que acababan súbitamente en las puertas de la Provincia, etc. En lugar de una "descentralización selectiva y jerarquizada", las decisiones puntualmente adoptadas por cada una de las instancias gubernamentales habían tendido a producir desplazamientos erráticos de población, con absoluto desprecio por los costos sociales involucrados y total imprevisión respecto de los nuevos problemas creados a los municipios receptores de la población desplazada.

No obstante, el año 1979 registraba diversas iniciativas en el terreno normativo, que apuntaban en una dirección integradora de los esfuerzos de planificación en el área metropolitana. La nueva Ley Orgánica de Ministerios de la Provincia (Nº 9.300, promulgada el 19-4-79) atribuyó al de Gobierno facultades respecto del régimen municipal del Gran Buenos Aires y la coordinación de las administraciones municipales en cuestiones esenciales. En los fundamentos de la ley, se expresaba:

> "Igualmente se especifica individualizadamente la competencia sobre el régimen municipal del denominado "Gran Buenos Aires" a efectos de que los problemas planteados por el conurbano reciban un tratamiento particularizado y diferenciado del resto de los Partidos teniendo en consideración las características comunes que presenta esa región, coordinando acciones de interés común a la integralidad que presenta el complejo de autoridades municipales de dicha área e instrumentando nuevas modalidades en el uso de los recursos aplicados a la misma, a fin de obtener resultados más sustanciales en el mejoramiento de las condiciones de vida y la reversión del proceso de concentración humana desordenada en una localización reducida en detrimento del desarrollo de la totalidad del territorio provincial y de la integración equilibrada del país".

Para cumplir con estos objetivos, la ley dispuso la creación de la Subsecretaría del Gran Buenos Aires, como dependencia del Ministerio de Gobierno de la provincia a cargo de ejecutar la política enunciada. Esta norma venía a sumarse a la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia (Nº 8912, del 24-10-77), que puso en vigencia una serie de disposiciones que intentaron regular la producción del suelo urbano, introduciendo diversas restricciones y exigencias en materia de zonificación, tamaño de los lotes y obras de infraestructura. Con el establecimiento de una autoridad coordinadora de los planes y obras de los gobiernos municipales del área, el gobierno provincial aspiraba a evitar las contradicciones, carencias e incompatibilidades comunes a la acción de esas unidades.

La creación de la Subsecretaría del Gran Buenos Aires también comportaba la unificación de la representación provincial (y de los 19 partidos integrantes de la región) ante la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. De este modo podía intentarse la búsqueda de soluciones comunes a problemas tales como "las vías de comunicación, la erradicación de villas de emergencia, la contaminación industrial e hídrica" y otros.(27) Se reconocía de este modo que los problemas metropolitanos no encontrarían solución definitiva hasta tanto se conciliaran las propuestas de la Municipalidad porteña con las que, a su vez, debían compatibilizar los municipios y gobierno provinciales. Así lo reconocía el Director de Legislación del Consejo de Planificación Urbana de la Capital:

> "Dicha área (metropolitana de Buenos Aires)... registra la jurisdicción concurrente del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y sus municipios, y de la Municipalidad de la Ciudad

> de Buenos Aires. Tal circunstancia impone para la solución de sus problemas una acción concertada de todas las autoridades mencionadas. Parcializar las iniciativas, tomando en cuenta sólo la propia jurisdicción geográfica de cada autoridad, puede paliar los problemas, pero no permitirá llegar a su total y efectiva solución".

En parte, la coordinación se intentó a través de los acuerdos interjurisdiccionales, aunque el único ejemplo destacable fue la creación del Cinturón Ecológico del Area Metropolitana, Sociedad del Estado (CEAMSE), al que tendremos oportunidad de referirnos en el capítulo VI. Pero en líneas generales, las políticas seguidas por cada jurisdicción tuvieron muy escasa coordinación, tendiendo a neutralizarse mutuamente en sus efectos o produciendo consecuencias que agravaban problemas urbanos y sociales no contemplados en las medidas puntuales.

En este delicado juego de políticas multi-jurisdiccionales, es indudable que la iniciativa del gobierno municipal de la Capital Federal tuvo efectos determinantes sobre la suerte del conjunto de la región metropolitana. Tanto en el plano normativo como en el de la acción, las políticas del municipio porteño tradujeron la directiva descentralizadora en medidas de segregación urbana que importaban una mera transferencia de los problemas a las jurisdicciones vecinas. Por ello, conviene pasar revista a las posiciones manifestadas en cada uno de estos planos, ya que su consideración permitirá resignificar algunas de las políticas que estudiaremos, más allá de sus referentes normativos explícitos.

Para buscar las grandes definiciones en materia de política municipal de desarrollo urbano, es necesario recurrir a los documentos del Consejo de Planificación Urbana

de la Capital. Esta entidad, que con diferentes denominaciones, jurisdicción y dependencia es continuadora de la primitiva Dirección del Plan de Urbanización, establecida en 1932, tenía como misión resolver en "todo lo atinente al desarrollo de la ciudad de Buenos Aires y su desborde sobre el territorio provincial circundante".

A comienzos de 1980, el Consejo describía la situación de la Capital señalando:

> "...hoy la ciudad está construyéndose 'a novo' en unas partes de su territorio y renovándose urbanísticamente en otras. Conservándose tal como es en ciertos barrios y expandiéndose sobre los embancamientos del estuario rioplatense. Abriéndose en forma de vastas áreas verdes y de generosos espacios libres que brindan inusitadas perspectivas en medio de compactadas masas que fueron edificadas al conjuro de perimidas reglas edificatorias vigentes entre 1944 y 1977 y sus antecesoras del reglamento de construcciones, entre 1928 y 1944. Actualmente la ciudad se construye paso a paso, mediante la orientación y el estímulo de normas de desarrollo urbanístico y edificatorio coherentes en su propósito global, apuntando a objetivos precisos".

Marquemos algunos elementos de esta descripción. En primer lugar, el CPU aparecía renegando de sus ancestros, al criticar las normas de edificación de las que la propia Comisión, en sus diversas encarnaciones, fue responsable (o co-responsable) en el pasado. En segundo lugar, resultaba manifiesto el propósito de "darle espacio" a la ciudad, aumentando sus áreas verdes y ganando tierras al río. ¿Con qué finalidad?

> "La meta urbanística es clara y condensa en sí misma, toda una política de desarrollo urbano que trasciende el estricto ámbito de la Capital Federal. La Buenos Aires deseada, además de conveniente en función del desarrollo nacional, debe mantener su actual dimensión demográfica, estabilizada desde 1947 como vecindario de 3 millones de residentes en poco más de 20.000 hectáreas; a razón de 150 habitantes por hectárea

> de promedio global, distribuidos en viviendas unifamiliares, multifamiliares y colectivas en los distintos barrios predominantemente residenciales. Al mismo tiempo, (la ciudad) debe contener edificios destinados a hotelería, comercio, industrias, depósitos, recreación, cultura, educación y otras variadas actividades. Así como debe contar con adecuada vialidad, transportes y equipamiento de servicios públicos domiciliarios capaces de satisfacer eficientemente los requerimientos de no sólo los 3 millones de vecinos residentes, sino también los del millón y pico adicional de transeúntes que conviven con aquéllos durante la mayor parte de cada jornada laborable".

El párrafo no deja lugar a dudas sobre las intenciones municipales: el objetivo prioritario es contener el crecimiento demográfico de la ciudad y restringir el uso y goce de sus servicios a sus elegidos vecinos.(28) Subsidiariamente, debe contar con la infraestructura y servicios necesarios para los "transeúntes" que tienen su centro de actividad en la ciudad y viven en los suburbios de ésta. La distinción entre estas dos poblaciones es sumamente llamativa, no sólo por la connotación excluyente del término "transeúnte", sino además porque comporta una tajante división jurisdiccional que pasa por alto la naturaleza continua, indivisible, de la red urbana metropolitana.

La declaración que sigue enfatiza aun más esta segregación:

> "La convivencia urbana de esos dos conglomerados humanos -el residente y el transeúnte- debe llegar a ser realizable en las mejores condiciones de higiene, seguridad y estética públicas, cuyo logro y mantenimiento constituyen la esencia del poder de policía edilicia que, según la Constitución Nacional, cada provincia prescribe en su régimen municipal y que directamente es atribuido por aquélla a la Municipalidad de la ciudad sede del gobierno de la Nación".

El contenido ideológico de la declaración, con fuertes resabios autoritarios y discriminatorios, apunta a reafirmar el poder ordenancista del municipio y su labor preventiva de los posibles problemas derivados de la "convivencia" entre "ambos conglomerados humanos". Como si el conurbano bonaerense fuera un gran vaciadero de escoria humana, que permanentemente vuelca sobre su inmaculada ciudad central, elementos indeseables que afectan su higiene, seguridad y estética.

Asoma así, también, un confesado elitismo urbano. La ciudad debe ser el espejo de sus habitantes, el reflejo de la gente decente, culta y merecedora de los dones que la ciudad ofrece:

> "A esos cuatro y pico millones entre porteños y visitantes cotidianos o esporádicos, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, cualquiera sea el régimen de dependencia funcional en que actúen, tiene que asegurarles a costos razonables oportunidades de vivienda, abastecimiento, trabajo, circulación y uso del tiempo libre, mediante un ordenamiento urbanístico adecuado y con la eficacia que las técnicas contemporáneas posibilitan. Y todo ello debe cumplirse brindando a la vista de propios y extraños (sic), las más bellas escenas edilicias a escala vecinal y familiar, conjugadas con ámbitos plenos de grandiosidad arquitectónica y paisajística propios del rango capitalino a nivel nacional y metropolitano a nivel mundial, que detenta Buenos Aires".

Entrevistas y reportajes confirman esta orientación. Para el Dr. Del Cioppo, ex-titular de la Comisión Municipal de la Vivienda y luego intendente de la Capital, vivir en Buenos Aires era un privilegio.

> "No puede vivir cualquiera en ella. Hay que hacer un esfuerzo efectivo para mejorar el habitat, las condiciones de salubridad e higiene. Concretamente: vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria

> agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente" (Competencia, marzo 1980).

El principal inspirador y artífice de esta política, el ex-intendente Cacciatore, coincidía con esta apreciación:

> "(En el año 2000) nuestra ciudad será hermosa, sana y eficiente, con una población de alrededor de tres millones de habitantes" (Mercado, abril 1980).

Las predicciones para el siglo XXI, que también excitaban la imaginación del Lord Mayor de la ciudad, concebían a Buenos Aires como una especie de paraíso terrenal en el que esos tres millones de privilegiados (numéricamente, aunque no socialmente, los mismos de 1947) vivirían en medio de parques, centros de recreación, "espejos de agua", residencias espaciosas, ríos y playas incontaminadas y manifestaciones culturales que satisfarían a los más exigentes espíritus.

Pocas veces en la historia del urbanismo una administración municipal disponía de semejantes posibilidades para acometer una empresa tan ambiciosa como la imaginada. En gran medida, su concreción dependía de que al frente de esa administración se colocara a un hombre que tuviera la audacia -política y técnica- para aprovechar al máximo las favorables circunstancias en que podía desenvolverse su gestión. La virtual ausencia de oposición política organizada, el cheque en blanco extendido por el gobierno nacional a la gestión municipal a partir del momento en que comenzaron a apreciarse los réditos políticos de sus realizaciones, y la presencia de un equipo coherente y agresivo en el gobierno de la ciudad, se conjugaban para

producir uno de los "éxitos" más resonantes del "Proceso de Reorganización Nacional" encarado por el gobierno de las fuerzas armadas. En muy pocas áreas llegaría éste a exhibir "logros" semejantes como resultado de su gestión. Por lo menos, logros que ante los ojos de la burguesía urbana suponían una profunda cirugía en la estructura de la ciudad, en un lapso verdaderamente insólito si se juzga por la experiencia pasada y por los tiempos en que se mide habitualmente la acción de la burocracia estatal.(29)

Inicialmente, la gestión municipal adquiere un carácter "ordenancista", centrándose en los aspectos de personal y presupuesto. El reordenamiento administrativo intenta resolver las dificultades financieras, tratando al mismo tiempo de racionalizar los cuadros de personal. La erradicación de los "privilegios" y el control de los "excesos" se traducen en la exoneración, despido e iniciación de juicios administrativos al personal. En 1976, el 90 por ciento de los aportes al presupuesto municipal provenían del Tesoro Nacional y sólo el 10 por ciento eran recursos propios. Al año siguiente, todo el presupuesto era solventado con recursos genuinos, no recurriéndose desde entonces al Tesoro Nacional. Las reducciones de personal se estiman en un 40 por ciento de la dotación existente al momento de comenzar la gestión Cacciatore.(30)

Las primeras acciones desarrolladas en el ámbito de la ciudad también tienen en un comienzo una clara naturaleza ordenancista, que está lejos de anticipar las grandes cruzadas y los proyectos faraónicos que más tarde caracterizarían la obra del municipio. Limpieza de calles, blanqueo de frentes, normas de estacionamiento, y recién más tarde, mejoras en el pavimento de algunas avenidas,

lanzamiento del plan sobre el futuro del microcentro de la ciudad y conversión de la calle Lavalle en peatonal, son los principales hitos de una gestión iniciada bajo el signo de la austeridad. Paralelamente, el intendente enfrenta el problema de la contaminación ambiental. Por entonces, el municipio se autodenomina "primer contaminador" de la atmósfera urbana. En tal sentido, se dictan ordenanzas sobre compactadores domiciliarios de residuos, comienza a tratarse el tema de los basurales y las zonas de disposición de residuos, el destino de las viejas usinas que queman los desechos y las posibilidades de transformación del Bajo de Flores -principal basural de la ciudad- en lo que sería el futuro Parque Almirante Brown. Paulatinamente, el problema de la contaminación ambiental se irá transformando en cuestión crítica hasta desembocar mucho después en el proyecto del Cinturón Ecológico y la creación del CEAMSE.

Cuando en noviembre de 1976 el intendente hace un inventario de los problemas de la ciudad y enuncia las prioridades de su futura tarea, los temas que menciona son estacionamiento de vehiculos, veredas, contaminación, racionalización administrativa, espacios verdes y, por primera vez, una referencia tangencial a la cuestión de las villas de emergencia:

> "La política municipal forma parte de un contexto nacional para la búsqueda de soluciones para los sectores de menores recursos. La Municipalidad adoptó ya dos medidas. La primera, finalizar las obras ya iniciadas, que permitirán la erradicación de las villas. La otra, congelar las villas de emergencia, evitando así que el problema se agudice en el futuro".

Esta será la única mención que el tema erradicación de villas tendrá en mucho tiempo, aun cuando ya se estaban adoptando las medidas necesarias para "resolver" definitivamente el

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

problema. En cambio, la prensa se haría eco, sólo cuatro meses más tarde de ese primer balance de la gestión municipal, de tres nuevos proyectos que conmoverían la estructura de la ciudad: la sanción de un nuevo Código de Planeamiento Urbano, incluyendo la reforma de una serie de normas generales del anterior código de la construcción; la nueva reglamentación sobre expropiaciones, instrumento necesario para recuperar los terrenos sobre los que se encararían diversas obras; y el esbozo del Plan de Autopistas Urbanas, que en medio de una discusión a nivel nacional de un plan sobre transporte urbano, surge como un proyecto estrictamente municipal.

Quedan así trazadas las grandes líneas de acción que la Intendencia se propone desarrollar durante los restantes años de su gestión en medio de polémicas y enfrentamientos cuyo estado público no siempre trasciende a los medios debido a las restricciones a la libertad de prensa vigentes. Tres años más tarde, el Censo Nacional de Población y Vivienda permitirá comenzar a apreciar algunas consecuencias de estos ambiciosos proyectos. Para entonces, sobreponiéndose a sus críticos y detractores, el intendente Cacciatore habrá consolidado un enorme prestigio como funcionario capaz de vencer los más severos obstáculos -técnicos y sociales- a sus afanes de concretar en realizaciones su visión de la ciudad. Es precisamente en 1980 cuando, ya enfrentado a la propia burguesía urbana por los enormes incrementos dispuestos en las contribuciones inmobiliarias, lanza a lo largo de muy pocos meses una serie de proyectos destinados a mejorar las condiciones funcionales y estéticas de la ciudad: rehabilitación del Parque Almirante Brown, extensión de líneas de subterráneos, embellecimiento y acondicionamiento de playas de estacionamiento existentes, construcción de

otras nuevas, limpieza del Riachuelo, emplazamiento de nuevas fuentes de agua, construcción de plazas, parques y centros de recreación, remodelación y construcción de escuelas, remodelación vial y urbanística en la zona de Retiro, incorporación a jurisdicción municipal de una faja portuaria sobre la que se realizarían diversas obras, iluminación de monumentos y árboles, y otras cuya enumeración no tendría mayor objeto.

Aunque no todas las iniciativas llegarían a concretarse, su mera propuesta y los pasos dados para materializarlas, son indicativos de que algo fundamental había cambiado en el estilo de gestión estatal en el nivel municipal. Algo que simultáneamente se percibía en las otras esferas de actuación del estado: resolución drástica de los problemas, virtual eliminación de la negociación y el compromiso, supeditación de la razón técnico-profesional a la concepción político-ideológica sobre el orden social deseable. En el plano de la política urbana y la estructuración del espacio, otras iniciativas se cruzaban con las decisiones municipales, produciendo sensibles y perdurables consecuencias sobre la fisonomía de la ciudad. La eliminación de los alquileres amparados en el orden nacional, las crecientes restricciones a la localización industrial y a la producción de la tierra urbana en el orden provincial, se sumaban a las rígidas normas municipales, recortando cada vez más los derechos de los sectores populares al uso y disposición del espacio urbano.

En los capítulos que siguen tendremos oportunidad de profundizar en el análisis de esta novedosa forma de intervención del estado, examinando los casos y las cuestiones que mayores controversias suscitaron desde el

punto de vista de la estructuración urbana en el área metropolitana de Buenos Aires.

NOTAS

1. Aunque originariamente se preveía que la Capital Federal formaría parte de esta unidad, su compromiso se redujo a un acta suscripta por funcionarios del entonces llamado Estudio del Plan de Buenos Aires con miembros de la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires expresando el común acuerdo de voluntades para una acción planificadora y promotora (MCBA, 1979).

2. Esta proyección resulta sin duda exagerada, pero es significativo que haya sido públicamente difundida por un asesor presidencial en el área de planeamiento (Cincunegui, 1980).

3. Cf. Anthony Leeds, "Housing-Settlement Types, Arrangements for Living, Proletarianization, and the Social Structure of the City", Latin American Urban Research (vol. 6, Sage Publications, 1979, p. 67).

4. Véase en este sentido, José Luis Romero, "Buenos Aires: una historia", El País de los Argentinos, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1980.

5. Gino Germani, "El surgimiento del Peronismo", Desarrollo Económico (vol. 13, nº 51, octubre-diciembre 1973).

6. Téngase en cuenta que estoy considerando el radio teórico de aglomeración. Si en lugar de ello se parte de una definición jurisdiccional del área metropolitana, la densidad registrará un constante aumento. Mientras en 1947 la densidad de los partidos del Gran Buenos Aires y Gran La Plata era de 440,7 habitantes por kilómetro cuadrado, en 1980 la misma había ascendido a 1592,4 habitantes por kilómetro cuadrado. Para la definición de los conceptos de superficie de aglomeración y radio teórico de aglomeración, véase Torres (1975).

7. El crecimiento vegetativo fue de 147.037 habitantes. Véase el Anuario Estadístico de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1981.

8. Existen evidencias censales de que, en 1974 y 1975, aumentó fuertemente la inmigración a la ciudad, lo cual se refleja en el Censo 1980 en la mayor proporción de niños de hasta 5 años de edad frente a los tramos de 5-9 y 10-14 años de edad. Ello indicaría que una parte de la población inmigrante permaneció en la ciudad, lo cual reforzaría el argumento de que los emigrantes fueron un número superior a los 200.000.

9. En 1976, año de realización del primer censo de villas por el gobierno militar, la Nº 31 contaba con 5827 viviendas y una población de 24.324 personas. En junio

de 1980 (cuatro meses antes de levantarse el Censo Nacional de Población) dicha villa contaba con sólo 149 viviendas y 756 habitantes. En oportunidad del Censo Nacional, el Distrito I contaba con unos 276.000 habitantes residiendo en hogares particulares.

10. Es altamente probable que el elevado porcentaje registrado en el Distrito I en la cantidad de viviendas desocupadas (23,5) se deba en alguna medida a una errónea clasificación censal de ciertas unidades (tales como consultorios de psicólogos) que han proliferado notablemente en la zona durante el período intercensal, pero cuyo destino aparente no resulta obvio.

11. Siguiendo las indicaciones del propio documento del Censo, la comparación se hace con 1960 porque los datos disponibles del Censo 1970 sobre viviendas particulares no son estrictamente comparables con los de 1960 y 1980.

12. Los Distritos I y II, correspondientes a los de mayor concentración edilicia de la zona Norte, alcanzan índices de desocupación del 23,5% y 18,5% respectivamente.

13. En el último censo, los extranjeros de países vecinos sumaban un 3% de la población total. Aunque no se cuenta con información equivalente para los censos anteriores, se presume que este grupo vio reducido su número a raíz de las erradicaciones de villas de emergencia de la Capital Federal.

14. En esta breve reseña sobre el proceso de estructuración del Gran Buenos Aires consideraré, entre otros materiales, tres interesantes notas aparecidas en el matutino La Nación de Buenos Aires: "Cuando un helicóptero ausculta la triste verdad del conurbano" (21-12-80); "Los proyectistas anónimos y el diseño urbano" (4-1-81); y "Un dilema cotidiano: la falencia de la infraestructura urbana" (7-1-81).

15. Un buen ejemplo de este proceso es el desarrollo del partido de La Matanza. El sudeste de la Capital, hasta bien entrada la década del 40, era una especie de "triángulo negro" clavado en el flanco del conurbano. Mientras otros partidos vecinos al distrito federal eran ya parte del área metropolitana, localidades como González Catán, situada a igual o menor distancia del centro, vivían una tranquila existencia lugareña rodeada de quintas y tambos. Esa zona, atendida por servicios ferroviarios de menor frecuencia y velocidad, no participó del crecimiento de otras localidades. Las líneas de trocha angosta que la servían (Midland, Compañía General de la Provincia de Buenos Aires y Ferrocarril Provincial de Buenos Aires) no eran infraestructura de transporte suficiente para competir con la integrada por las líneas troncales (los actuales Ferrocarriles Mitre, San Martín, Sarmiento y Roca). Ello determinó que la zona quedara relegada. Sin embargo, la combinación del camino y el colectivo cambiaron la situación. Al coincidir con ella las migraciones internas, esa vasta zona se vio rápidamente poblada. San Justo, González Catán, Laferrère y muchas otras localidades del partido que vegetaban tranquilamente, se convirtieron así en uno de los polos máximos del caótico crecimiento urbanístico

metropolitano. La autopista al Aeropuerto de Ezeiza y los trazados laterales o transversales que surgieron por su influjo, impulsaron aun más el crecimiento del área, provocando una fiebre de loteos que también se prolongó a lo largo de la Ruta 3.

16. "La Pobreza en la Argentina", Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires, . El indicador utilizado para medir las necesidades básicas combina los siguientes indicadores: vivienda, hacinamiento, asistencia escolar, condiciones sanitarias y capacidad de subsistencia. Para cada uno de ellos se definieron valores mínimos como, por ejemplo, la existencia o no de un retrete para medir las condiciones sanitarias, o la existencia en el hogar de 4 o más personas por miembro ocupado para medir la capacidad de subsistencia.

17. Los datos consignados con relación a los déficit de equipamiento e infraestructura son los proporcionados por la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires (SEPLADE) en un estudio realizado en 1978 (Provincia de Buenos Aires, 1978). La fuerte reducción de la inversión pública y la retracción de la actividad privada durante los últimos años, hacen presumir que la situación a la fecha pudo haberse agravado en muchos de los aspectos sobre los que se brinda información estadística.

18. En General Sarmiento, por ejemplo, alcanza al 98% y 99%, respectivamente.

19. "Las autoridades municipales, por falta de plan regulador, se encuentran imposibilitadas para evitar la desordenada localización industrial..., cuya solución en el futuro va a resultar difícil y costosa". (Comisión Asesora, 1949).

20. "Estas medidas (de política) no sólo superan las posibilidades locales, sino que exigen los esfuerzos mancomunados de la Nación y la Provincia. Desde esta perspectiva aparece como necesario el planeamiento territorial del área en su conjunto y en sus relaciones con el resto del Eje Metropolitano. Su estructura básica, anterior al período de rápido crecimiento urbano, resulta en la actualidad con insuficiencias para una correcta administración de los servicios esenciales. Ello se manifiesta, entre otros aspectos, en la multiplicidad de jurisdicciones, las diferencias entre las áreas atendidas por las autoridades locales y las verdaderas zonas urbanas, la falta de coordinación entre las dependencias públicas e incluso, en algunos casos, dentro de ellas mismas. Es indudable que el problema del desarrollo integral del área y su expansión natural en el borde fluvial industrial, excede los meros límites provinciales. Se relaciona, entre otros aspectos, con las políticas nacionales de localización industrial y las de concentración y movilidad de la producción primaria. Pero mientras las actividades productivas pertenecen al ámbito de decisión nacional, no ocurre lo propio con los aspectos físicos que, salvo contadas excepciones, han quedado librados a la decisión de los niveles locales. Esto recalca la importancia de la coordinación, para conciliar conflictos que emergen del uso de las tierras disponibles y proporcionar el encuadre de actividades

(sectores productivos, infraestructura, equipamiento) ordenadas en términos de sana economía, buena utilización del suelo y condiciones ambientales favorables.

21. Para un desarrollo más extenso de estos temas, véase Wildavsky (1979) y Oszlak (1980).

22. Entre 1949 y 1953, rigió plenamente el decreto Nº 21.891, prohibiendo lotear en áreas de bajas densidades y estableciendo las dimensiones mínimas de los lotes. En 1947 se fijó un recargo fiscal a los lotes baldíos, que no llegó a tener real influencia en la Provincia. En materia de venta de lotes en mensualidades, el gobierno nacional dictó la ley 14.005 en 1950, que ofrecía algunos resguardos legales a los compradores ante las situaciones de abuso, pero su aplicación fue parcial. Entre 1948 y 1955, se procedió a la suspensión de numerosos remates por parte del gobierno provincial, por no ajustarse a la legislación vigente. También se iniciaron estudios para la prohibición de loteos bajo cotas inundables, que tuvieron aplicación años más tarde. En resumen, las principales reglamentaciones se limitaron a las condiciones de venta y forma de realizar las transacciones. Apenas quedaron esbozadas las consideraciones sobre calidad de la tierra y servicios de infraestructura necesarios, no restringiéndose la expansión del área urbana, con excepción de un corto lapso entre 1949 y 1953 (Clichevsky, 1975).

23. Un detenido análisis de las diferentes operatorias de crédito y de las cifras correspondientes a planes destinados a vivienda de sectores populares, puede hallarse en Yujnovsky (1984).

24. Las variaciones en los precios relativos de algunos ítems clave en el presupuesto de los sectores populares, permiten tener una idea de la magnitud de las transferencias de ingresos entre sectores y sus efectos sobre las posibilidades de radicación. Entre 1939 y 1959, las tarifas de los ferrocarriles suburbanos crecieron de 1,60 pesos a 7,50 pesos y las de los tranvías de 0,10 a 1,00 peso. A su vez, los alquileres sólo subieron en promedio de 39,6 a 48,1 pesos. En cambio, los alimentos se vieron incrementados de 2,1 a 82,8 y los gastos generales de 1,8 a 78,8, lo cual demuestra las abismales diferencias producidas en ese lapso (Cfr. Torres, 1978).

25. Rodolfo Makobodski, "La Provincia de Buenos Aires: Análisis y evaluación del proceso del plan urbano", Revista SIAP (vol. 5, Nº 20, diciembre 1971).

26. Este decreto es, no obstante, el de mayor importancia entre las normas dictadas por la Provincia de Buenos Aires en materia de control de subdivisiones, uso y ocupación del territorio urbano. Disponía condiciones adecuadas de saneamiento, preservación de áreas de interés potencial y prohibiciones de ciertos asentamientos. Su vigencia efectiva fue de apenas un mes.

27. Discurso pronunciado por el Dr. Jaime Smart, Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el

Colegio de Abogados de Buenos Aires el 7 de junio de 1979.

28. Resulta llamativo el uso del término "vecindario" para aludir a los habitantes de una metrópoli como Buenos Aires. El término destaca aun más el carácter exclusivo, de grupo cerrado, de esa población.

29. "Se trató el problema (poblacional de la ciudad) en forma quirúrgica y en tiempo récord", manifestaría el más tarde intendente de Buenos Aires, Dr. Del Cioppo (Competencia, 1980).

30. Con posterioridad se incorporaría nuevo personal (v.g. docente, de subterráneos, de salud pública) como consecuencia de la transferencia de servicios prestados por el estado nacional a jurisdicción municipal.

CAPITULO III

TRANSFORMACIONES EN EL MERCADO DE VIVIENDA URBANA

Cuando el país aún no se había repuesto del sacudimiento producido por el golpe militar de marzo de 1976, ya diversas unidades estatales se hallaban abocadas al estudio de las medidas necesarias para resolver definitivamente el régimen de locaciones amparadas que, con alcance nacional y diversas modificaciones a lo largo del tiempo, se hallaba en vigencia desde el año 1943. La nueva ley de locaciones urbanas, sancionada con una celeridad poco habitual a juzgar por las prácticas institucionales usuales, constituyó la primera de las normas de regulación social destinadas -además de sus fines específicos- a enseñar el camino hacia el nuevo orden que se pretendía instituir en la sociedad argentina.

El nuevo régimen de locaciones tendía a asegurar la plena vigencia de las relaciones de mercado entre inquilinos y propietarios, suprimiendo todo tipo de interferencia estatal y aumentando, consecuentemente, la transparencia de este mercado. Con ello se intentaba dinamizar la oferta -al promover la construcción de nuevas unidades con destino a locación o volcar al mercado unidades retenidas-, reduciendo así el precio de los alquileres. En los hechos, aun cuando la oferta efectivamente creció, ni la nueva legislación ni los incentivos fiscales otorgados más tarde, consiguieron promover significativamente la construcción con ese destino. La generalizada reducción de los ingresos del sector de inquilinos -reales o potenciales- retrajo la demanda, mientras los alquileres se mantenían en niveles inalcanzables para una alta proporción de dicho sector.

La aplicación del nuevo régimen fue implacable. En ningún momento hubo indicios de dar marcha atrás o, al menos, de flexibilizar su implementación atendiendo a las circunstancias económicas a las que se veían enfrentados los inquilinos desalojados. Gran número de ex-locatarios debieron apelar a soluciones residenciales que implicaban un serio deterioro en las condiciones de habitabilidad o distancia respecto a las viviendas previamente ocupadas.

Un año después de sancionada la ley, el municipio de la Capital Federal modificó el Código de la Construcción, introduciendo diversas normas restrictivas a la construcción en altura y estableciendo zonificaciones más rigurosas. Durante un breve período se permitió presentar proyectos de construcción para su aprobación conforme a las normas antes vigentes. Se iniciaron de este modo numerosas obras que, por disposición municipal, debían finalizar dentro del plazo de cinco años a partir de su iniciación.

En el período transcurrido entre 1977 y 1980, las empresas que promovieron y financiaron obras destinadas especialmente a viviendas y oficinas, se vieron enfrentadas a crecientes dificultades como consecuencia de los altos costos, las elevadas tasas de interés y, sobre todo, la persistente caída de la demanda. Paradójicamente, las construcciones no podían interrumpirse debido a las severas penas fijadas por la Municipalidad en caso de no cumplirse con los plazos previstos.

Se produjo así una curiosa circunstancia: mientras la amenaza municipal tendía a concentrar una oferta masiva de viviendas y oficinas en momentos en que la demanda no podía absorberla, la vigencia del nuevo código permitía anticipar

una notable retracción de la oferta futura, debido a las fuertes restricciones que el mismo establecía y el previsible incremento de la incidencia del valor terreno en los precios de la edificación.

La coincidencia en el tiempo de dos medidas de tanta significación como las descriptas, tuvo un fuerte impacto sobre el mercado de vivienda en Buenos Aires. Si a ellas le sumamos el incremento en los impuestos inmobiliarios experimentado a partir de abril de 1976, podremos comprender el porqué de las transformaciones producidas en el ámbito de la Capital Federal en el período intercensal 1970-1980, que detallamos en el Capítulo II. La estratificación social de la ciudad tendió a acentuarse, el número de viviendas desocupadas creció notablemente, los barrios populares vieron reducida su población y la construcción se orientó hacia las residencias de mayor superficie, destinadas a un mercado de altos ingresos.

En conjunto, e independientemente de las consideraciones éticas, estéticas o jurídicas que se esgrimieron para justificarlas, estas políticas implicaron una seria restricción al acceso a la vivienda urbana centralmente localizada por parte de los sectores populares. Sin embargo, la nueva política impositiva en materia inmobiliaria colocó incluso a la misma burguesía urbana dentro de los sectores afectados, lo que provocó su enfrentamiento con el Intendente Cacciatore. Algunas publicaciones aparecidas en los periódicos por esos días ilustran la polémica: en el diario La Razón del 29-4-81, un contador público ofrece a la Comuna pagar los impuestos con un Ford A modelo 1929, un juego de palos de golf y un perro Airdale Terrier, "dos años, buen guardián", en razón de una

deuda por impuestos inmobiliarios de más de 10 millones de pesos correspondientes a un departamento de cuatro dormitorios y 225 m2, y otro millón largo por la cochera y la baulera; un lector de La Nación señala que por una propiedad de más de veinte años de antigüedad y 273 m2 de superficie, los impuestos aumentaron entre 1975 y 1982 el 254.406%, en tanto que la propiedad se valorizó un 261.285%, hechos "que contradicen la explicación municipal de un antiguo estancamiento de las tasas" (La Nación, 9-5-81). También en La Nación, el 10-5-81 se señala que en 1979 los impuestos recaudaban el 3,84% de la renta indexada de una propiedad, mientras que en 1980 los mismos recaudaban el 5,75% y en 1981 el 10,58%. En un artículo publicado en Clarín de abril de 1982, Oscar Sbarra Mitre estima que una familia tipo de bajos ingresos pagará anualmente (según la ordenanza para el año 1982) por vivir en Buenos Aires una suma que aproximadamente equivale a un sueldo promedio: unos 360.000 pesos ley, o 4.400.000 pesos ley al año (Clarín, 17-4-82).

Las críticas a la política impositiva de la Municipalidad también provienen de la Sociedad Central de Arquitectos (La Prensa, 11-5-81); la Confederación Inmobiliaria Argentina (La Nación, 2-6-81); la Cámara Inmobiliaria Argentina, la Federación de Entidades Profesionales de la Propiedad Inmueble, la Asociación de Empresarios de la Vivienda, la Comisión de Estudios sobre el Patrimonio de la Capital, la Asociación de Balanceadores y Martilleros Públicos, la Escuela de Educación Filosófica y Económica de la Libertad, la Asociación de Propietarios de Bienes Raíces, el Colegio de Abogados de Buenos Aires y "un representante de los vecinos de la Capital" (La Nación, 27-6-81).

Si bien el ejemplo anterior mostraría cómo una política hecha en nombre de la propiedad privada lleva en la práctica a la confiscación de la misma, se puede afirmar que, en su conjunto, la sanción de la nueva ley de alquileres, las modificaciones al Código de la Construcción y el incremento de los impuestos inmobiliarios -a lo que cabría agregar las modificaciones introducidas al régimen del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en julio de 1980- constituyen una clara limitación del derecho al espacio urbano dirigida, en última instancia, a aumentar el grado de congruencia entre la estructura social y la estructura de ocupación del espacio.

De acuerdo con la óptica analítica elegida, el examen de este caso nos permitirá no solamente reconstruir el proceso de formulación e implementación de estas políticas, sino además, efectuar diversas consideraciones sobre la dinámica de la relación entre el estado y la población afectada. Ello pondrá en evidencia los límites de la acción política y el estilo de gestión estatal bajo condiciones de dominación autoritaria.

EL CODIGO DE PLANEAMIENTO URBANO

La sanción del CPU culmina un largo período caracterizado por la elaboración de sucesivas normas destinadas a regular el crecimiento de la ciudad, si bien las mismas no trascendieron el plano de la mera enunciación de objetivos y de criterios óptimos de urbanización.

En 1932, mediante ordenanza municipal, se crea la Dirección del Plan de Urbanización. Sin embargo, dicho plan recién pudo comenzar a formularse y ponerse en marcha cuando,

en 1944, el Poder Ejecutivo Nacional sanciona el decreto Nº 9434 que autoriza a la Municipalidad de Buenos Aires a establecer restricciones al dominio privado, vía normas de derecho administrativo, en nombre del interés público. De ahí en más, la cuestión del planeamiento urbano permanecería en la órbita municipal, sucediéndose diversos organismos al frente de la misma. Estos organismos dependieron en forma alternada de la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría General de la Intendencia o del mismo Intendente Municipal, según el grado de control que éste quisiera ejercer sobre el correspondiente ente planificador.

Recién en 1962, con la aprobación de los estudios que forman el Plan Director de la Ciudad de Buenos Aires, comienzan a delinearse los rasgos que caracterizarán al posterior Código de Planeamiento Urbano. En la misma línea se inscriben los estudios realizados durante 1970 para la fijación de Factores de Ocupación del Suelo, y la nueva Ley Orgánica de la Ciudad de Buenos Aires, dictada por el Poder Ejecutivo Nacional en 1972 y puesta en vigencia en mayo de 1973. También en 1972, pero en el ámbito municipal, el intendente Contador Saturnino Montero Ruiz crea el Consejo de Planificación Urbana, en reemplazo de la Dirección General del Plan Regulador, vigente entre 1969 y 1971. Además, pone al Consejo en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas, ya que aquella Dirección General dependía de la Secretaría General.

El primer proyecto del CPU fue confeccionado en 1973. Luego de ser sometido a consideración de las asociaciones profesionales y entidades vinculadas al planeamiento (Sociedad Central de Arquitectos, Sociedad Argentina de Planificación y Centro Argentino de Ingenieros), y tras

quince años de estudios, el CPU fue promulgado por ordenanza municipal Nº 33.387, el 29 de febrero de 1977.

Un breve repaso de la Introducción al texto del Código nos permite ver que su finalidad general es mejorar las condiciones de habitabilidad de la población proveyendo medidas relativas al tejido urbano, distribución de los usos y calidad ambiental, así como garantizar "una adecuada calidad de vida a las viviendas a construirse". Los objetivos específicos son: a) orientar el desarrollo urbano regulando la densidad de edificación según el carácter y funciones asignados a cada distrito; b) garantizar el cumplimiento de adecuadas condiciones de asoleamiento, ventilación, acústica, etc. en todos los espacios habitables; c) regular la intensidad del uso de las parcelas, tendiendo a obtener mayor espacio urbano; d) determinar una forma de parcelamiento que promueva específicamente el englobamiento de lotes; e) establecer una delimitación de distritos según tipo de usos "prohibiendo usos y edificios incompatibles con el carácter de cada distrito"; f) establecer un sistema vial primario de autopistas urbanas, complementado con redes secundarias y terciarias; g) reactivar sectores urbanos postergados de la ciudad; h) atender a la estética urbana y preservar los ámbitos de valor histórico; i) propender a un mejoramiento de la calidad ambiental; j) crear un Sistema Regional de Parques Recreativos para mejorar la relación de espacio verde por habitante; k) propender a una adecuada distribución de la población, advirtiendo sobre la urgente necesidad de preservar la tierra necesaria para usos de equipamiento social.

Según el Codigo, la máxima de población que podrá albergarse ha sido calculada en 4.500.000 habitantes, lo que

significa una reducción sustancial de la capacidad potencial contenida en el anterior Código de Edificación. Esta capacidad máxima poblacional se calculó en base a los requerimientos ambientales de habitabilidad y en función de la cantidad de tierra necesaria para usos generales, distintos de los de residencia. Para lograr esta meta, se estima necesario adoptar en forma simultánea las siguientes medidas: adquirir no menos de 1600 hectáreas dentro de los distritos residenciales para ser destinadas a equipamiento educacional y a espacios libres de recreación; desarrollar integralmente el Parque Almirante Brown; recuperar nuevas tierras sobre el río y utilizar efectivamente los distritos destinados al equipamiento, es decir aquéllos que "están destinados a usos que por sus características o molestias pueden perjudicar el carácter de los distritos residenciales y centrales".

Las regulaciones con respecto al tejido urbano buscan disminuir la densidad de edificación considerada excesiva y, por lo tanto, causal de la saturación de áreas y de la presencia de deficientes condiciones de habitabilidad. Para ello se fijan normas que ponen límite a los volúmenes edificables, tienden a eliminar el patio interno como recurso de iluminación y ventilación de locales de permanencia prolongada, salvaguardar el centro libre de manzana, etc.

En cuanto a la zonificación, el Código subdivide la ciudad en diferentes distritos, para evitar usos del suelo incompatibles. Por ejemplo, los distritos residenciales "están reservados exclusivamente para vivienda y permiten sólo otros usos directamente conexos que requieren proximidad inmediata. Se preservan en ellos las mejores condiciones de habitabilidad"; los distritos centrales "están destinados al

equipamiento comercial, administrativo e institucional y se localizan en los puntos de máxima accesibilidad por medio de transporte público", etc. Para cada uno de estos distritos se fija un Factor de Ocupación Total máximo, o sea aquel número que, multiplicado por la superficie total de la parcela, determina la superficie total edificable.

El CPU comenzó a regir a partir del 1º de mayo de 1977. Hasta esta fecha, y desde el momento de su sanción, es decir 60 días más tarde, fueron admitidos todos los permisos de obra que se presentaron con ajuste a las disposiciones del Código de la Edificación, y que cumplieran con las exigencias de la Ordenanza Nº 33.116. Esta y otra posterior, la Nº 33.494, se dictaron con el objetivo de establecer un régimen de transición entre las normas urbanísticas todavía en vigor y las del CPU, y "ante la necesidad de evitar la especulación de quienes sin tener intenciones de construir ni medios para llevar a buen término las obras solicitan la aprobación de planos con el único objeto de aprovechar un plus-valor del terreno para su reventa con planos aprobados" (Ord. 33.494).

Se estipularon entonces plazos y fechas precisas (cinco años) para la culminación de las obras cuyos permisos se hubieran tramitado durante el período de transición. Se fijaron también otros requisitos técnicos y administrativos cuyo incumplimiento significaría la caducidad de los expedientes de permisos de obra aún no aprobados, e incluso de los permisos ya concedidos.

La consecuencia inmediata de la aplicación del CPU fue la aceleración en la presentación de planos regidos por el Código anterior. Para agosto de 1977 se estimó que los planos aprobados hasta esa fecha totalizaban 8.000.000 de

m2, lo que representaba una triplicación de los volúmenes edificados habituales registrados en los años previos. Dice la evaluación efectuada por la Municipalidad: "En el orden de las construcciones en general, se advierte una dinamización en la ejecución de grandes proyectos en una escala acorde con la jerarquía e importancia de la ciudad: nuevas sedes bancarias, grandes centros comerciales, edificios de oficina y vivienda, así como la ejecución de obras de equipamiento de especial interés" (...) "En el orden privado, la ordenanza 33.116 ha contribuido a la reactivación de la construcción, significando un aporte decisivo en el crecimiento del sector. Cabe recordar que en el primer semestre del año, la recuperación del ramo de la construcción ha significado por sí mismo un aporte del medio por ciento en el crecimiento del PBI que se registra en el país". "Los planos aprobados y los que se aprobarán en los próximos 30 días totalizarán 8.000.000 de m2, significando unas 80.000 unidades edilicias. Merece destacarse especialmente que no se trata de meras aprobaciones de planos sino de compromisos en firme de construcción, con garantías acordadas a favor del municipio de que dichos programas se ejecutarán en plazos preestablecidos". "Todo este conjunto de construcciones privadas supone una inversión superior a los mil seiscientos millones de dólares, lo que demuestra por sí mismo el potencial y la capacidad de realización de la ciudad".

Concluye, por último, afirmando que "lo más importante de todo esto es que se ha logrado despertar en la ciudad una mentalidad nueva de renovación y de desarrollo afrontando por primera vez la ejecución de grandes urbanizaciones y proyectos a escala de sus posibilidades reales".

Sin embargo, tras el impresionante auge de la construcción en 1977, consecuencia de las normas que rigieron el período de transición del que hablamos, la recesión en la actividad constructiva alcanzó niveles igualmente impresionantes.

Cuadro 3.1.

Permisos de edificación por rubro en Capital Federal (en miles de m^2)

	Total	Dptos.	Casas	Negocios	Garages	Oficinas	Bancos
1977	7.035.8	4.973.9	-	-	-	-	-
1978	4.721.3	3.092.2	144.7	163.4	521.9	611.4	37.0
1979	1.442.3	615.8	240.1	110.5	173.5	161.5	12.9
1980	1.627.5	570.7	281.4	139.8	323.2	160.8	6.9
1981	1.429.6	-	-	-	-	-	-
1982	1.015.8	-	-	-	-	-	-

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

La grave crisis que afectó al sector mal puede atribuirse a los efectos del CPU. La situación económica y financiera produjo una retracción en la demanda, y tambien arrastró a la quiebra a un gran número de empresas constructoras. El mínimo auge en algunos rubros de la construcción se debió a que en algunas zonas privilegiadas "el CPU ha producido notables valorizaciones en construcciones antiguas ubicadas en terrenos sin planos. También se notan interesados en terrenos, sin planos, con buenas medidas para construir garages en el Barrio Norte con uno o dos pisos". (GZ Propiedades, setiembre 1977).

Como resultado de este proceso, los efectos reactivantes de las reformas fueron casi nulos. Las posibilidades de acceso a la vivienda urbana continuaron siendo remotas para la mayor parte de la población de medios y bajos ingresos, ya que las nuevas normas, al reducir la

superficie de construcción, elevaron los precios de las viviendas. Esto produjo un efecto de dispersión hacia la periferia de la ciudad, aunque no necesariamente significó la posibilidad de adquirir allí los terrenos a precios bajos, dadas las restricciones que imponía la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a los aspectos relacionados con la mejora del tejido urbano, quedaron en gran medida desvirtuados por las normas más permisivas implantadas hacia el final del gobierno militar.

LOCACIONES URBANAS: UNA CUESTION CON HISTORIA

El 30 de noviembre de 1979, el Código Civil argentino volvió, después de 36 años, a regir las relaciones entre propietarios e inquilinos, quedando sin efecto toda legislación de excepción que alterara las condiciones de libre contratación de locaciones urbanas. De esta manera, el gobierno militar resolvía una de las cuestiones que mayores batallas legislativas y judiciales había promovido en el terreno de la regulación estatal de las actividades sociales, amén de los múltiples conflictos que la misma había suscitado en el plano de la convivencia y relación entre las partes concernidas. Cerca de medio millón de inquilinos perdía definitivamente el privilegio de la protección del estado a su condición de locatarios y a la regulación de sus alquileres. La gran mayoría había tenido que enfrentar las nuevas reglas del juego contractuales, reubicándose -según sus posibilidades- en un espacio urbano que cambiaba aceleradamente su jerarquía y condiciones de acceso.

Esa fecha marcaba el fin de la transición -así se la denominó- entre el antiguo régimen de amparo a contratos de locación vencidos y suscriptos dentro de determinados períodos, y la plena vigencia del Código Civil. El trámite de la nueva legislación y las alternativas del período de transición constituyen aspectos cuyo análisis permite recrear un proceso social de indudable significación para comprender el escenario de la política en un contexto autoritario. Pero antes de entrar a una consideración detenida de estos temas, vale la pena efectuar un breve examen de los antecedentes históricos de la cuestión estudiada.(1)

Hasta 1943, y con alguna excepción que enseguida veremos, las locaciones se ajustaron al régimen de libre contratación establecido por el Código Civil vigente desde 1871. Como en otras áreas, y particularmente en aquéllas que atañen al tratamiento de la propiedad y los derechos de contenido económico, el código favorece ampliamente la iniciativa privada, librando a la voluntad de las partes el contenido particular de cada contrato y regulando solamente algunas definiciones básicas.

La vigencia del código civil en materia de locaciones se interrumpió por primera vez en 1921, al introducirse una legislación de emergencia que intentaba dar respuesta a algunas de las consecuencias de la crisis generada por la Primera Guerra Mundial.(2) Hubo en esa época una relativa paralización de la construcción privada que determinó la escasez de viviendas y locales para alquilar, lo cual produjo la suba de los alquileres y la especulación con los plazos de los contratos, que no tenían entonces límite mínimo de duración. Las leyes de emergencia dictadas en esos años impusieron prórrogas y rebajas, pero la situación se

normalizó al poco tiempo y hacia 1923 se restableció el régimen de libre contratación.

Con el Decreto-Ley 1580/43 se inicia la historia más reciente del régimen de locaciones amparadas, al disponerse rebajas en los precios de los alquileres y prórrogas de los contratos. Esta medida, que fue uno de los primeros actos de la revolución del 4 de junio de 1943, reeditó en parte las soluciones de los años 20 e instituyó un sistema de excepción -de "emergencia permanente" podria decirse- que con variantes se mantuvo hasta el acceso al poder, en 1976, de un nuevo régimen militar. Durante esos 33 años la legislación de emergencia fue entonces el marco normal de la locación urbana. Sea por sensibilidad social, orientación ideológica, presión política o inacción deliberada, los distintos gobiernos que se sucedieron durante el período acentuaron o restringieron el nivel y las condiciones de protección de las locaciones, pero nunca la suprimieron totalmente.

Entre 1943 y 1949, las disposiciones favorables a la continuidad y abaratamiento de la locación fueron de tal amplitud que a su amparo se produjeron verdaderas expropiaciones gratuitas del valor económico de los inmuebles ocupados en beneficio de los inquilinos. Fueron tan evidentes los abusos -sobre todo a través de transferencias de locaciones congeladas con negociación de valores "llave"- que ya en 1949 se inició una tendencia moderadora. La ley Nº 13.581 de ese año convalidó todas las cesiones y subarriendos anteriores para eliminar una de las causas del gran número de pleitos confusos, interminables e irritantes que se tramitaban ante los tribunales, pero los prohibió para lo sucesivo salvo conformidad expresa del locador. Y esta modalidad se mantuvo a través de las leyes posteriores.

La ley 14.288, puesta en vigencia en 1953, introdujo por primera vez el concepto de "liberar los alquileres" de los edificios nuevos que se locaran a partir del 1° de enero de 1954. Esta medida, así como el decreto-ley 2.186/57 -dictado bajo la presidencia de Aramburu- trataban de este modo de corregir uno de los efectos negativos del sistema de emergencia: el desaliento a la construcción de unidades o locales destinados a alquiler. Pero estas disposiciones quedaron prontamente neutralizadas por leyes posteriores (14.821 y 15.775) adoptadas bajo la presidencia de Frondizi, las que "recapturaron" para el sistema de prórroga los contratos liberados en 1954 y excluyeron solamente a aquéllos celebrados a partir de marzo de 1957. Este mecanismo de liberación prometida y subsecuente retorno al congelamiento tiempo después, volvió a repetirse en otras oportunidades, expresando el carácter altamente conflictivo y difícilmente solucionable de la cuestión de las locaciones urbanas.

El censo nacional de población del año 1960 mostró, en cifras, algunas de las consecuencias del sistema instituido, que por entonces ya llevaba 17 años de aplicación. Mientras en 1947 el 62% de las viviendas del país eran ocupadas por inquilinos, en 1960 esta proporción se había reducido al 27%. En valores absolutos, el número de inquilinos se había reducido a la mitad (de 2.186.408 a 1.199.569). En cierta medida, la disminución de la cantidad de viviendas arrendadas se debió a la introducción, en 1948, del régimen de propiedad horizontal (Ley N° 13.512), el que posibilitó que muchos inquilinos adquirieran la vivienda que ocupaban. Aunque las transacciones tendieron a perjudicar a los propietarios, este nuevo régimen -sumado a la posibilidad de acceder a créditos cuyas tasas resultaban negativas- constituyeron una forma de paliar el problema de la vivienda.

La legislación del año 1965 del presidente Illia no modificó mayormente el régimen de locaciones vigente, cuyas características perduraron hasta que el gobierno del General Onganía introdujo algunas modificaciones de importancia. En primer lugar, se excluyó del amparo de la ley 16.739, dictada en 1965, a los locales de negocio, industrias y oficinas profesionales,(3) lo que originó un importante movimiento de resistencia de los afectados, sobre todo en ciertos sectores del comercio. La liberación de esos alquileres en junio y diciembre de 1968 determinó un notable aumento en los precios para los nuevos contratos, y en muchos casos obligó a cerrar o trasladar negocios que desde hacía largos años se venían beneficiando con la congelación. Poco tiempo después, al vencer las prórrogas que venían de arrastre para los alquileres de vivienda, el decreto-ley 18.880/70 -a veces llamado "ley Manrique", por el nombre del entonces ministro de Bienestar Social que auspició el proyecto- estableció un régimen mucho más moderado, cuyo propósito principal era llegar en un plazo de cinco años a la liberación total de los contratos. Para ello, establecía fuertes ajustes anuales de los precios en favor de los propietarios. Pero este objetivo no llegó a cumplirse, en parte porque la situación social del país obligó al gobierno de Lanusse a atenuar la aplicación de las nuevas normas, y en parte porque a partir de 1973, con el gobierno constitucional justicialista, se volvió en lo esencial a un sistema muy semejante a los implantados entre 1943 y 1966. Con la promulgación de la Ley 20.625 en diciembre de 1973, todas las locaciones anteriores a esa fecha quedaron amparadas por el estado.

Hubo, no obstante, intentos por parte del peronismo de resolver la cuestión y acabar con el régimen de excepción, aunque los mismos se frustraron por las contradicciones del

propio gobierno. En mayo de 1975, dos meses antes del vencimiento de otra de las sucesivas prórrogas, el diputado Miguel Angel Davico, del justicialismo, dio a conocer un anteproyecto de ley de locaciones urbanas que procuraba dar solución definitiva al problema (Clarín, 9-5-75). Días más tarde, el senador del Frente Justicialista Díaz Bialet presentó a la Comisión Nacional de la Vivienda -encargada de estudiar la futura ley de alquileres- un proyecto proponiendo "por esa única vez" una prórroga de los alquileres, de tres años, a partir del 30 de junio siguiente, salvo en los casos de inquilinos pudientes o de contratos posteriores al 1º de enero de 1974. Se inspiraba este proyecto en el principio general de que el contrato de locación debe ser interpretado de acuerdo con la justicia social y la equidad.

Así como el proyecto Davico mereció una respetuosa consideración por parte de la Confederación Inmobiliaria Argentina,(4) el proyecto Díaz Bialet fue objeto de duras críticas. Denunciaba esta corporación que

> "el proyecto encaja... a la perfección en los principios que al respecto sostiene el marxismo, a cuyos objetivos, en definitiva, sirve" (La Razón, 22-5-75).

Así las cosas, las ásperas diferencias de criterio entre los sectores mayoritarios justicialistas del Senado y la Cámara de Diputados impidieron llegar a un acuerdo sobre un texto de reemplazo. Estas discrepancias se vieron exacerbadas por las medidas adoptadas el 6 de julio de 1975 por el entonces ministro de Economía Celestino Rodrigo, conocidas como "el Rodrigazo". Al concluir el primer semestre de 1975, y de acuerdo con la ley vigente, los alquileres amparados debían reajustarse según la evolución

experimentada por el índice de salarios del peón industrial, cifra que el INDEC estimó en un 91.1%. Sin embargo, diez días después (el 6 de julio) las medidas de Rodrigo determinaron una corrección de estos valores, fijándose el ajuste de los alquileres en un 175,4%. Ello generó la inmediata reacción de los inquilinos que, pocos días más tarde, repercutió en el ámbito legislativo.(5) Fue así que diputados y senadores se abocaron a la redacción de una nueva ley que evitara alzas tan abruptas. La discusión entró pronto en un **impasse** prácticamente insuperable. El enfrentamiento entre los proyectos de Díaz Bialet y Davico, tratados respectivamente en el Senado y la Cámara de Diputados, no logró acuerdo conciliatorio. Para Díaz Bialet no tenía "sentido social" imponer siquiera el aumento previo al "Rodrigazo". Como presidente de la Comisión de Legislación del Senado, su punto de vista decididamente **statu-quoista** tenía poco en común con el proyecto del presidente de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados Davico, también peronista. "Ahora que tenemos el proyecto de reformas y estamos a punto de considerarlo, le salen al cruce con nuevas leyes de emergencia", afirmaba con vehemencia Díaz Bialet, atribuyendo a tales actitudes "el propósito de deteriorar la imagen del Poder Ejecutivo creando nuevos conflictos" (La Razón, 1º-9-75). De esta forma, cada Cámara aprobó su proyecto y la posibilidad de dar solución definitiva a esta cuestión quedó trabada una vez más.

A mediados de agosto, había dos proyectos de ley de alquileres con media sanción. Como cada sector mantuvo su posición, y no se llegó a un acuerdo, el 5 de setiembre se optó por la habitual salida de compromiso: prorrogar por 60 días el régimen en vigencia, al que previamente se había considerado totalmente desactualizado (La Opinión, 11-4-76).

Sin embargo, se dispuso arbitrariamente que para el primer semestre de 1975 no se tomarían las últimas cifras del INDEC, sino un aumento de las locaciones calculado de acuerdo con los índices anteriores (i.e. 91,1%), como forma de frenar la avalancha de protestas de los inquilinos, que ya estaban pagando alquileres incrementados en un 175,5%. Entretanto, Raúl Zarrielo, senador radical que presidía la Comisión de Vivienda del Senado, consideraba que el proyecto de Díaz Bialet introduciría al Código Civil modificaciones que no harían sino reiterar distintas cláusulas de las leyes de emergencia que se venían votando desde 1946. Para este legislador, la solución básica radicaba en "establecer con claridad un régimen crediticio que favorezca por igual a los pequeños propietarios de única vivienda y a los inquilinos de ingresos fijos que no les permiten encarar sin la ayuda del crédito oficial la compra de la vivienda propia".

Pese a la declarada intención de dictar una legislación definitiva, el transcurso del plazo de prórroga halló a las partes intransigentes a cualquier negociación, por lo que se resolvió -el 3 de octubre- alargar el plazo de vigencia de la antigua ley hasta el 30 de junio de 1976.

GOLPE MILITAR Y "NORMALIZACION" DE LOCACIONES

No hubo necesidad de llegar a esa fecha. Mucho antes, el tema mereció un nuevo y diferente tratamiento. El golpe militar del 24 de marzo de 1976 despertó, como era lógico suponer dados sus objetivos y apoyos civiles, inmediatas expectativas sobre la solución que el nuevo régimen daría a la cuestión de las locaciones urbanas.

Apenas habían transcurrido un par de semanas, cuando ya se evidenciaban signos de un drástico cambio de actitud, no sólo de parte del gobierno sino también de los propios sectores sociales. El 11 de abril, un periódico informaba que luego de la reanudación de la actividad judicial -interrumpida por la feria del mes de febrero y la Semana Santa- se habían iniciado 286 demandas de desalojo, cifra muy superior a la registrada en el pasado para el mismo período. Simultáneamente, se informaba que el tema de los alquileres urbanos sería uno de los primeros en ser considerados por la Comisión de Asesoramiento Legislativo, órgano militar que por entonces parecía desempeñar algunas de las funciones propias del Congreso Nacional.

Por supuesto, poco importaban los plazos legales en las nuevas circunstancias. De no haber ocurrido el golpe militar, era bastante improbable que la legislatura hubiera dado solución definitiva al problema de las locaciones urbanas. La función legislativa se hallaba trabada -al menos en esta área- por los conflictos internos en que se debatía el partido mayoritario. Tal situación había llegado a demorar el tratamiento de leyes básicas como las de presupuesto nacional para 1976 y las reformas impositivas requeridas por el gobierno constitucional. Tampoco se había llegado a sancionar la ley de Defensa Nacional, cuyo trámite se hallaba pendiente desde hacía mucho tiempo.

Independientemente de las nuevas circunstancias políticas, resultaba evidente que la situación creada en torno a las locaciones había alcanzado extremos insostenibles. Primero, la brecha entre "alquileres libres" y "alquileres amparados" se había ensanchado enormemente, resultando los primeros inaccesibles para vastos sectores de

la población; segundo, los alquileres regulados por la ley habían experimentado alzas que no satisfacían ni a los propietarios ni a los propios inquilinos; tercero, la persistencia y agravamiento del clima de inseguridad y desconfianza que predominaba en la última etapa del régimen peronista, había terminado por paralizar virtualmente la construcción de viviendas para arrendar; cuarto, esta situación había elevado desmesuradamente la demanda, permitiendo la obtención de rentas diferenciales considerables por parte de los propietarios que se arriesgaban a alquilar; y quinto, muchos propietarios habían "retirado" del mercado sus viviendas, acentuando la escasez y elevando los precios.

Por cierto, la ley de locaciones vigente intentaba conciliar intereses diametralmente opuestos, apelando a disposiciones contradictorias. Así, mientras su artículo 8 establecía que los alquileres abonados nunca podían superar el 20% de los ingresos del núcleo familiar, el 11 disponía que el propietario de un inmueble debía recibir, por lo menos, una renta del 6 al 12% del valor de esa propiedad. Esta incongruencia había sido, hasta entonces, fuente de innumerables conflictos, agravados por la extraordinaria alteración de los niveles de precios durante el año previo a la intervención militar.

De esta manera, el tema "alquileres" aparecía como prioridad absoluta en la agenda del nuevo régimen, sobre todo debido a las expectativas y especulaciones que el propio movimiento de fuerza había creado entre los sectores propietarios. El anuncio de su tratamiento por la CAL no hacía más que confirmar la disposición del gobierno militar a dar solución definitiva a esta cuestión.

Aun cuando las circunstancias resultaban claramente favorables para los sectores propietarios, no resultaba fácil hallar una fórmula que conciliara sus intereses (i.e. obtener una rentabilidad mínimamente razonable) con los de los inquilinos (i.e. conseguir que los alquileres no tuvieran un peso desproporcionado dentro del presupuesto familiar), en condiciones de oferta reducida y costos de construcción crecientes. Ello, sin considerar la drástica reducción en los niveles del salario real, que ya se estaba produciendo y se agravaría muy poco tiempo después.

Al margen de las versiones y del hecho objetivo de otro inminente vencimiento de la legislación vigente, los voceros de las clases propietarias pronto se encargaron de establecer claros nexos entre los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional y la necesidad de modificar el régimen de locaciones urbanas. Se observaba así que la proclama difundida por la Junta Militar rechazaba expresamente el "efecto corruptor de cualquier demagogia", prometiendo la "observancia plena de los principios éticos y morales de la justicia". Por otra parte, los objetivos del Proceso enfatizaban el propósito de restituir "el sentido de moralidad", señalando como meta la "vigencia plena del orden jurídico". Por último, en el comunicado N° 13 de la Junta Militar se prometía un futuro "más justo". En tanto la legislación vigente negaba estos principios, era previsible "un cambio importante e inmediato del sistema legal de los arrendamientos" (La Nación, 23-4-76). Saliendo al paso de posibles objeciones "clasistas", estos voceros relegaban a un segundo plano consideraciones tales como la necesidad de "devolver confianza a los inversores" y negaban terminantemente toda idea de desquite o revanchismo de los propietarios. La reforma de la legislación se fundaba más

bien en la necesidad del "retorno de la igualdad y de la justicia". Restablecido el equilibrio legal entre las partes y repartido equitativamente el peso de los problemas habitacionales y de los sectores de escasos recursos -todo dentro del marco de seguridad jurídica indispensable- la recuperación y la prosperidad del contrato de locación vendrían por añadidura: "el otorgamiento a cada uno de lo suyo y el respeto por el derecho de propiedad, además de satisfacer necesidades espirituales del individuo, constituyen estímulos que promueven inevitablemente el bienestar material de la comunidad" (ibidem).

Entretanto, la oferta reaparecía tímidamente en los avisos clasificados de algunos matutinos, alentada por las versiones y el nuevo marco político-institucional vigente en el país. Una investigación llevada a cabo en esos días (La Tarde, 3-5-76) reflejaba los valores a los que habían trepado las locaciones. Vale la pena reproducirlos comparándolos con las remuneraciones obtenidas por el personal asalariado para la misma fecha:

Cuadro 3.2.

Valor de las locaciones en la ciudad de Buenos Aires. 30-4-76

(en pesos nominales)

Departamentos: número de ambientes	Zona de la ciudad Norte	Centro	Oeste	Sur
Un ambiente	23.000	20.000	s.i.	10.000
Dos ambientes	25.000	25.000	20.000	20.000
Tres ambientes	30.000	28.000	24.000	23.000

A su vez, los salarios de empleados, técnicos y administrativos se ubicaban en torno a los $ 36.000, lo cual

revela la extraordinaria proporción que los alquileres habían llegado a representar en el presupuesto de los asalariados.(6)

Pero la reaparición de la oferta venía acompañada por notorios cambios en las modalidades de locación. En primer lugar, ya se estaba generalizando la práctica de la "indexación", es decir, el ajuste automático de las locaciones a intervalos regulares (generalmente trimestrales) sobre la base de las variaciones producidas en alguno de los diversos índices de precios utilizados como patrón de comparación (v.g. minoristas, mayoristas no agropecuarios, costo de la construcción, evolución del salario del peón industrial). En segundo lugar, las condiciones de contratación incluían el pago por adelantado de dos meses de "depósito" (i.e. garantía por eventuales daños materiales del inmueble imputables al inquilino) y uno de alquiler, además de otras exigencias tales como una fuerte garantía comercial y una comisión (habitualmente del 5%) sobre el monto total del contrato para retribuir los servicios de la intermediación. Ello, sin tomar en cuenta casos en que se exigía el pago adelantado de hasta un año de alquileres, el reconocimiento de valores "llave" o el compromiso de abonar en moneda extranjera. Pronto aparecieron en los diarios ofrecimientos onerosos de garantías, mediante los cuales avisados intermediarios cobraban entre el 1% y el 2% sobre el monto de los contratos para aparecer como co-deudores, aun cuando exigían para ello la caución de lotes, vehículos u otros bienes.

Claro está que estas nuevas condiciones en que comenzaba a desenvolverse el mercado de locaciones urbanas, resultaban aplicables solamente a los nuevos contratos, que

sufrían tanto las consecuencias de la incertidumbre que había caracterizado este mercado en el pasado como las derivadas de la nueva orientación de la política socioeconómica del gobierno. Mientras tanto, los diferentes sectores e instituciones afectados por la existencia del régimen de locaciones amparadas, empezaban a plantear sus reivindicaciones en el tono que las nuevas circunstancias permitían. Tras los anuncios de que el gobierno se interesaba en la cuestión, inquilinos y propietarios hicieron conocer muy pronto sus posiciones, revisadas naturalmente a la luz de los recursos políticos con que respectivamente contaban. El Frente de Inquilinos se apresuró a denunciar la ley vigente como "un verdadero desastre", una "ley de goma" que dio origen a una multitud de juicios, a un papeleo interminable y a un clima de "encono entre propietarios e inquilinos". Con ingenuo realismo, el Frente estimaba que la nueva ley debía (1) contemplar el tipo y estado de la propiedad locada; (2) respetar la relación grupo familiar - unidad de vivienda; (3) excluir el alquiler de locales comerciales e industriales; (4) prever estímulos para la construcción de viviendas urbanas; y (5) evitar que los alquileres representaran un porcentaje superior al 40% de los ingresos familiares (La Tarde, 5-5-76). Por su parte, la Asociación Argentina de Pequeños Propietarios atacaba la ley vigente señalando que al crear irritantes diferencias entre inquilinos privilegiados y excluidos, había conseguido agravar los problemas de alojamiento y retraer la oferta. Proponía entonces la total liberación en tres o cuatro etapas, con lo que se incorporarían al mercado locativo viviendas desocupadas no alquiladas por "temor a las malas leyes" (La Tarde, 5-5-76).

En términos mucho más drásticos se pronunciaba la asamblea de Asociaciones de Propietarios de Bienes Raíces convocada por la Confederación Inmobiliaria Argentina, planteando que la legislación de emergencia debía suprimirse, restableciéndose la plena y exclusiva vigencia del Código Civil. Al denunciar las "deplorables consecuencias sociales" de aquella legislación, señalaba que en 1947 el país contaba con un 62,7% de inquilinos; en 1970, éstos se habían reducido a sólo un 22,5%, estimándose que la proporción en 1976 no superaría el 20%, es decir, cuatro propietarios por cada inquilino. En cambio, consideraba altamente positivas las leyes dictadas bajo los gobiernos militares que se sucedieron entre 1966 y 1973, las que tendieron a elevar la oferta de viviendas para locación. Proponía, en consecuencia, la virtual derogación de toda legislación reguladora. La protección en la locación de viviendas se justificaría -a su juicio- sólo en los casos de imposibilidad económica demostrada, aunque en tal supuesto el respectivo subsidio debía quedar a cargo exclusivo del estado. Con esta excepción, el resto de sus propuestas tendía a eliminar de raíz toda norma de amparo al locatario: indemnizaciones por recupero de vivienda; causales de desalojo amplias; supresión de intimaciones, de consignación de alquileres, de Cámaras u organismos conciliatorios similares, de seguro obligatorio, de precios políticos (La Razón, 15-5-76).

Tratándose de una cuestión tan compleja y controvertida, era previsible que su tratamiento por el gobierno nacional recorriera diversas instituciones e instancias de decisión.(7) Dado el carácter fuertemente piramidal del sistema de autoridad impuesto, la decisión final correspondería a la Junta Militar, previo dictamen de su organismo asesor, la Comisión de Asesoramiento Legislativo

(CAL). A pesar de que este organismo pareció en un primer momento asumir tareas propias del poder legislativo, pronto resultó evidente que se trataba tan sólo de un órgano militar de asesoramiento de la Junta de Gobierno. Nada indicaba, por el contrario, que estuviera dispuesto a canalizar demandas y reivindicaciones sociales, como habría correspondido al Parlamento.(8) La CAL representaba el filtro de un embudo al que confluían inquietudes e iniciativas procesadas en otras instituciones del Poder Ejecutivo, advirtiéndose -fuera de las manifestaciones públicas de sus voceros- una nula participación de los sectores afectados, en el proceso de formulación de la política de locaciones.

Correspondió a la Subsecretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia iniciar los estudios tendientes a la elaboración de una nueva legislación sobre alquileres, aun cuando dadas las implicaciones financieras y sociales de la cuestión, se descontaba la participación de los Ministerios de Economía y Bienestar Social (La Opinión, 4-5-76). Cuando trascendieron las primeras informaciones sobre los estudios que se estaban realizando, la opinión pública -fundamentalmente a través del periodismo- advirtió de inmediato que la futura legislación se inscribiría dentro de los lineamientos generales que el régimen militar había delineado en sus primeros documentos. En particular, el esquema de liberación de precios establecido para la mayoría de los bienes y servicios producidos por el sector privado. Pero también se advertía que una liberación lisa y llana del mercado de locaciones produciría altísimos costos sociales, ya que el juego de las leyes naturales de la oferta y la demanda derivaría en numerosos desalojos y eventuales enfrentamientos sociales. A nadie escapaba la enorme dificultad de hallar fórmulas de transacción que

compatibilizaran intereses tan opuestos como los de inquilinos y propietarios, sobre todo después de largos años de vigencia de un régimen preferencial para los primeros, que despertaba enormes expectativas de reparación en los segundos. La panacea se vislumbraba en la intensificación de la actividad constructora, que alentada por la liberación del mercado, volcaría una mayor oferta de viviendas en alquiler y reduciría los valores de locación. De todos modos, los organismos oficiales pronto comprenderían que este ajuste sólo sobrevendría con el tiempo y que, entretanto, el impacto de cualquier medida drástica tendría imprevisibles efectos sobre la situación locativa de una extensa franja de la población.

¿Cuánta población? Esta era una pregunta que hasta entonces no había tenido más que respuestas especulativas y antojadizas. La idea de un "censo de inquilinos" pronto surgió como una imperiosa necesidad informativa para fundar cualquier solución que se adoptara.(9) Hasta esa fecha, no se contaba con un censo habitacional sino, únicamente, con las cifras del censo general de población conocido en 1973, en el que se señalaba un déficit habitacional urbano de 1.605.400 viviendas. A esta cifra se llegaba tomando en cuenta el número de familias que vivían en departamentos compartidos y el número de viviendas que presentaban condiciones de inhabitabilidad. Una referencia anterior, del año 1970, revelaba que sobre 6.056.100 hogares, 1.380.950 familias vivían en inquilinato, es decir, más de 5 millones de personas. El déficit, evidentemente, se había agravado con relación a las cifras del censo de 1963, que arrojaba una necesidad inmediata de 1.350.000 viviendas (La Razón, 5-5-76).

Además del Ministerio de Justicia, el tema alquileres sería también tratado por el Ministerio de Bienestar Social, a través de su Secretaría de Vivienda y Urbanismo. Resultaba bastante obvio que cualquier solución de fondo no podía pasar por alto el problema del déficit habitacional, lo cual legitimaba la intervención de esta secretaría. El Poder Ejecutivo compatibilizaría los anteproyectos de Justicia y Bienestar Social, contando además con el asesoramiento de la CAL, organismo que en esta instancia intervendría como asesor aunque luego sería filtro de la decisión final. Días después trascendía que la CAL habría recibido seis anteproyectos de ley de distintas entidades que agrupaban a inquilinos, propietarios y empresas de la construcción. También trascendían los primeros indicios de que el criterio general sería la paulatina liberación del precio de los alquileres a fin de evitar desalojos masivos o problemas socioeconómicos (Clarín, 12-5-76).

Mientras la prensa se hacía eco de que el Poder Ejecutivo estaba compatibilizando los anteproyectos de sus ministros, la CAL seguía reuniendo antecedentes en las subcomisiones que tratarían el proyecto del P.E., al cual debían declarar (o no) de "significativa trascendencia".(10) Poco más de un mes antes del vencimiento de la ley, trascendía que el P.E. habría finalizado el análisis de la nueva legislación (Clarín, 29-5-76), pero diez días más tarde aún intentaba compatibilizar seis anteproyectos diferentes.

En líneas generales, los anteproyectos de Justicia y Bienestar Social eran similares. Como objetivo final, ambos fijaban el retorno a la plena vigencia del Código Civil en materia de contratos de locación. No obstante, diferían en el mecanismo propuesto para llegar a la fijación de los

nuevos precios. El anteproyecto del Ministerio de Justicia proponía estimar el valor locativo de la propiedad y que, en un lapso de tres años, se ajustara mediante algún índice el alquiler efectivo hasta alcanzar el valor locativo estimado. En el anteproyecto de Bienestar Social, por otro lado, se proponía partir del monto vigente del alquiler y proceder a su actualización según la evolución del salario del peón industrial. Esta diferencia resultó crucial. Se realizaron numerosas reuniones entre los equipos de ambos ministerios con el fin de compatibilizar los respectivos anteproyectos, pero el punto referido al régimen de transición aparecía como un escollo insalvable.

La incapacidad de los equipos de los respectivos ministerios para arribar a un acuerdo obligó a una reunión de sus máximos responsables. El conflicto técnico fue así desplazado por la competencia entre la Armada y la Fuerza Aérea, bajo cuyas jurisdicciones estaban, respectivamente, Bienestar Social y Justicia. Cuando parecía inevitable que se remitieran a la Comisión de Asesoramiento Legislativo dos anteproyectos, a último momento se pactó una salida de compromiso: el proyecto definitivo respetaría la redacción del elaborado en Bienestar Social, pero incorporaría el régimen transitorio propuesto por Justicia.

Cuando fenecía el plazo de vigencia de la vieja ley, los medios anunciaban los lineamientos básicos del nuevo régimen:

(1) Comprendería solamente a las locaciones contratadas antes de enero de 1974. Los alquileres pactados con posterioridad a esa fecha se regirían exclusivamente por el Código Civil.

(2) Comprendería solamente a los inmuebles destinados a vivienda y a los ocupados por entidades del estado (oficinas, escuelas, organismos, etc.). No alcanzaría, por lo tanto, a los alquileres de inmuebles destinados a comercio, industria, profesionales o entidades civiles.

(3) La transición no podría ser utilizada por inquilinos pudientes, es decir, aquéllos en condiciones de comprar o alquilar otra vivienda adecuada a sus necesidades.

(4) Para evitar lanzamientos masivos y prevenir el desborde de la capacidad judicial para entender en los eventuales litigios que pudieran producirse, la liberación de alquileres sería gradual, fijándose como criterio que las locaciones que databan desde antes de marzo de 1957 se prorrogarían hasta diciembre de 1979; las iniciadas entre marzo de 1957 y julio de 1967, hasta abril de 1979; y las iniciadas entre agosto de 1967 y el 31 de diciembre de 1973, hasta julio de 1978.

(5) Simultáneamente, se adecuarían progresivamente los precios de los alquileres viejos, de modo de ir acercándolos a los valores de mercado.

Asimismo, se hacían eco de las dificultades que planteaba la elección del régimen de transición en el seno de la CAL (El Cronista Comercial, 21-6-76).

El 15 de junio el proyecto del Poder Ejecutivo ingresó a la CAL, donde se presentó un nuevo escollo: el equipo de asesores jurídicos cuestionaba la inclusión en el proyecto de un artículo donde el Estado se comprometía a no volver a legislar sobre alquileres. El carácter meramente intencional

con que se lo había concebido fue considerado por sus críticos como un vicio jurídico, en tanto no se podía restringir la potestad futura del Estado para legislar en alguna materia. No obstante, y aunque se generó un nuevo retardo en la sanción de la ley, el proyecto fue aprobado sin modificaciones.

El nuevo régimen contemplaría una limitación en los alquileres determinada por: (a) la relación alquiler-ingreso familiar del inquilino, que establecería un porcentaje máximo; y (b) un alquiler mínimo para el propietario que no fuera inferior a los gastos ocasionados por el inmueble más una renta mensual mínima. También se establecía la obligatoriedad de efectuar una declaración jurada como instrumento para determinar la capacidad de pago del inquilino, conocer su situación locativa, acceder a créditos, etc. Precisamente en torno a este punto surgieron nuevos obstáculos: el anteproyecto incluía, efectivamente, un artículo donde se manifestaba la intención de realizar un censo de inquilinos. La diferencia entre las antiguas leyes y el nuevo proyecto consistía en que dicho artículo no figuraba hacia el final del texto, sino que ocupaba uno de los primeros lugares, expresando así la intención de llevar a cabo el censo de una vez por todas. La declaración jurada constaba de pocas preguntas, las mínimas necesarias para cumplir los objetivos buscados, y esto fue precisamente lo que se cuestionó por parte de los asesores de Presidencia. Estos pretendían aprovechar la circunstancia del censo para ampliar el cuestionario y obtener información adicional sobre otras cuestiones, no directamente relacionadas con los objetivos de la encuesta.

La polémica sobre el contenido de la declaración jurada se extendió hasta acercarse peligrosamente a la fecha de vencimiento de la prórroga de la ley de alquileres vigentes; tanto, que en determinado momento la Junta Militar insinuó la idea de prorrogarla nuevamente. Finalmente, a la declaración jurada se le agregaron unas pocas preguntas y así el proyecto fue promulgado a las 22 horas del 29 de junio de 1976, escasas horas antes de vencer la prórroga anterior. En esta especie de competencia interburocrática, que signó cada uno de los pasos en la gestación del proyecto de la nueva ley de alquileres, no se tuvieron en cuenta en ningún momento los proyectos que espontáneamente los organismos profesionales y corporativos habían remitido a la CAL.

"¡SALIO LA NUEVA LEY!" (11)

A partir de la sanción del nuevo régimen legal, la expectativa pública acumulada durante un período particularmente incierto, en el que el gobierno militar iba delineando poco a poco los patrones de relación social que pretendía imponer en los distintos planos de la vida política y económica, comenzó a expresarse por diferentes medios. En distintos ámbitos empezaron a resonar las voces de aquéllos que creían necesario manifestar sus puntos de vista frente a la decisión tomada por el gobierno en esta materia. Se trataba, sin embargo, de tomas de posición frente a un hecho consumado. Un aspecto singular de la gestación de la nueva legislación, es que constituyó un proceso fundamentalmente tecnocrático, rodeado de un casi total hermetismo, apenas disimulado por los trascendidos y rumores de que se hacía eco la prensa. Las pocas declaraciones públicas y presentaciones a organismos oficiales por parte de las organizaciones

corporativas de los sectores involucrados, habían tenido un efecto prácticamente nulo: conformaban un vago telón de fondo para conocer el clima de opinión, pero no representaban necesariamente un insumo para la decisión. Sus lineamientos generales parecían decididos de antemano. En síntesis, privaba el criterio de diseñar una legislación coherente con la nueva filosofía que el régimen militar había expuesto en sus documentos iniciales.

Las voces que ahora, conocida la nueva legislación, empezaron a escucharse, eran voces jubilosas. Por fin el orden, la certidumbre, el respeto a la propiedad privada, se habían impuesto a la demagogia y la arbitrariedad disfrazadas de justicia social. Había llegado la hora de la revancha de una burguesía que seguiría atentamente, durante el "período de transición",(12) las alternativas de este verdadero viaje de regreso a los buenos tiempos en que el Código Civil se ocupaba de regular las transacciones entre locadores e inquilinos, hombres del mercado.

Por cierto, algunos comentarios eran razonables y realistas: "Considero que la nueva ley de locaciones urbanas es, en términos generales, muy buena conceptualmente, y que con algunas complementaciones es probable que tenga efectos realmente benéficos", expresaba el flamante vicepresidente primero de la Cámara Argentina de la Construcción, ingeniero Crivelli: (1) excluye a los locales comerciales o industriales; (2) no protege a los inquilinos pudientes; (3) tampoco al Estado, que es un inquilino pudiente; (4) protege -y esto era fundamental para él- a las familias de menores recursos; y (5) también protege al propietario, el cual ha sido víctima de una larga injusticia. Con todo, podría protegerse más a los inquilinos de recursos muy bajos

-v.g. los jubilados- con subvenciones financiadas a través de un fondo compensador integrado con un porcentaje mínimo de todos los alquileres (La Nación, 2-7-76). Las complementaciones deberían ser el crédito y la desgravación al inversor en construcciones de viviendas para alquiler. Debía, en consecuencia, alentarse la construcción de viviendas con este destino, y el estímulo, "naturalmente, debe provenir del Estado mediante la adopción de medidas que faciliten ese despegue".

La razonabilidad del comentario, justificado además por los intereses defendidos por el opinante, remataba sin embargo en una contradicción: debía restituirse el libre juego de la oferta y la demanda, la plena vigencia del mercado, pero el mercado, por sí mismo, no podía resolver el problema de la adecuación entre oferta y demanda, requisito básico para que las partes fueran verdaderamente contratantes libres.

De todas maneras, la nueva normatividad en esta materia tenía un sentido mucho más profundo y extendido que el planteado en la fría aritmética de la ley. La abominación del pasado, esa práctica tan característica de todo nuevo régimen que Hirschman alguna vez denominó el "síndrome del fracaso", halló en esta ocasión un fértil terreno de expresión política para avanzar sobre otras cuestiones. La flamante ley fue calificada por "La Nación" -órgano tradicional de las clases propietarias- como "verdadero signo de la época que vive la República", una especie de norma ejemplarizadora que epitomizaba la acción regeneradora del nuevo régimen. Al caracterizar los esfuerzos por resolver el problema locativo en el pasado como "alocada carrera demagógica", este editorial subrayaba que los supuestamente

protegidos fueron finalmente perjudicados por la escasez de oferta y el déficit habitacional provocados por la interferencia estatal en el mercado locativo. También destacaba la eficacia de las nuevas autoridades, que en sólo dos meses lograron una ley "realmente equilibrada". En verdad, el trámite de la nueva legislación, comparado con los largos cabildeos y soluciones de compromiso del pasado, había sido harto veloz. Claro está que los sectores que podían oponer algún tipo de resistencia (v.g. la clase obrera organizada) o sus representantes (v.g. los partidos políticos populares) eran los grandes derrotados, de modo que la formulación del nuevo régimen de locaciones se redujo a un mero ejercicio de técnica jurídica inspirado por criterios político-ideológicos que sus mentores conocían de sobra. El supremo objetivo reparador dominaba toda otra consideración. Como lo señalaba muy bien el editorial que comentamos:

> "Si bien era imposible conformar a todos, tampoco ése fue el propósito de los que redactaron la norma. Se procuró restablecer la equidad, reparar las injusticias y eliminar las demás inmoralidades sin producir severos impactos en la economía familiar de ningún sector. Aunque se postergó el retorno al pleno ejercicio del derecho de dominio, en homenaje a la paz social", -agregaba destacando esta concesión como un acto de renunciamiento- "fue allanado el camino para que aquello suceda sin brusquedades mediante paulatinas correcciones a los desvíos existentes. Ha quedado atrás una etapa deplorable en la historia del contrato de alquiler, es decir, fundamentalmente del acceso a la vivienda" (La Nación, 3-7-76).

Y anunciaba proféticamente que

> "restituida la fe en la palabra contractual, volverá el ahorro a volcarse poco a poco en la construcción con fines de renta, mejorará el panorama de muchas industrias y fuentes de trabajo, se incrementará progresivamente la oferta de unidades, bajarán sus precios, terminará la angustia en la formación de nuevos hogares. Todo ese beneficio será una prueba más de la practicidad que, al margen de

satisfacciones de otra índole, posee el respeto por los valores jurídicos esenciales".

Aunque este mismo diario informaba al pasar, en otras páginas, sobre la angustia de los inquilinos y la sensación de que "se hizo justicia" de los propietarios, insistía en recalcar las bondades del nuevo régimen de locaciones. Así, reproducía los juicios que éste merecía a algunos conspicuos representantes del negocio inmobiliario (v.g. Llauró Hnos., Mariano Pacheco Propiedades), para los cuales con la vigencia del mercado inmobiliario se restituia el derecho a la propiedad amparado por la Constitución Nacional y "nuestro modo de vida occidental y cristiano". De todos modos, no se anticipaba que la oferta fuera espectacular puesto que, durante algún tiempo, la mayoría de los propietarios con unidades desocupadas esperaría el desarrollo de los acontecimientos y la evolución de los precios.

El 5 de julio el Secretario de Vivienda y Urbanismo Arq. Vázquez Llona se dirigía al país para aclarar aspectos de la nueva ley, a la que aludía como "ley de normalización" de locaciones urbanas, señalando que ésta "marca el principio del fin de una época". Lejos de recurrir al "fácil" (sic) expediente de una nueva prórroga, el gobierno se propuso corregir distorsiones de más de 30 años, poniendo los precios al nivel que corresponde y estableciendo un conjunto de normas que en su complejidad no expresan más que la dificultad misma de la tarea que se impuso.

Días más tarde, "La Prensa" también se ocupaba editorialmente del tema, colocándolo -aun más ostensiblemente- dentro del marco del proceso político argentino de los últimos 30 años que arrancaba con el

peronismo. Ponderaba el resurgimiento de principios fundamentales del derecho, "prolongadamente vejados por avances totalitarios del Estado" a través de una "legislación de emergencia" que había vulnerado "en lo formal de la ley positiva, la garantía constitucional de la propiedad privada y, en lo sustancial, la justicia conmutativa propia de toda relación contractual". Negaba que la inicial ingerencia del Estado en 1943 reconociera justificación alguna en una crisis habitacional de déficit de viviendas o de alzas inmoderadas en el precio de las locaciones. Las decisiones tomadas en aquella oportunidad estuvieron movidas -en opinión del editorialista- por un "fingido 'sentido social'" supuestamente "progresista".

> "Al margen de la demagogia de superficie, la ideología que reclama la intervención omnímoda del Estado en la esfera del derecho privado, comenzó a difundirse. Menudeó la jerga semijurídica, de raíz totalitaria, acerca de la naturaleza 'social' del contrato de locación para vivienda" (La Prensa, 20-7-76).

Contrastaba el editorial la debilidad de los sucesivos gobiernos del largo período de la "legislación de emergencia" -pendientes de la mengua de los apoyos "populistas"- con el esfuerzo firme y serio del gobierno militar, que orientaría con su ejemplo el futuro criterio interpretativo de los tribunales, "alejados involuntariamente tal vez de un recto concepto de derecho por influjo de falsas nociones y deformantes sofismas de 'justicia social'".

Por su parte, los sectores empresarios interesados en conocer los efectos que la nueva legislación produciría en el mercado inmobiliario y de la construcción, producían a través de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) un análisis económico de la misma.

El estudio arribaba a conclusiones no demasiado diferentes a las que se habían utilizado en la retórica de los sectores propietarios y del propio estado para justificar la reforma: (a) en el corto plazo, los alquileres situados por debajo del precio de "equilibrio" (i.e. los hasta entonces protegidos) tenderían a aumentar, mientras que los pactados libremente tenderían a reducirse a medida que creciera la oferta; (b) el aumento de la oferta de inmuebles en alquiler para industria, comercio y profesionales, provendría de los propietarios que hasta la sanción de la nueva ley estaban reteniendo unidades debido a la inseguridad reinante, y de propietarios que desalojaron a sus inquilinos por no estar éstos en condiciones de abonar los mayores valores; (c) en el largo plazo, la mayor afluencia de fondos de inversión dirigidos a la construcción de inmuebles para alquiler, debida a su mayor rentabilidad y seguridad, reduciría los alquileres en términos relativos.

Transcurridos algunos meses, organizaciones corporativas interesadas en la cuestión locativa -como la Asociación de Empresarios de la Vivienda- comenzaron a expresar opiniones más matizadas. El Ing. Bernardo Loitegui, titular de dicha institución, señalaba ante autoridades de la Secretaría de Vivienda y del Municipio capitalino que si bien la nueva ley de alquileres terminaría poniendo viviendas a precios adecuados al alcance de quienes no tienen capital para adquirirlas, el sector que él representaba se mostraba inquieto por el anuncio de la modificación del código de edificación de la ciudad de Buenos Aires, el peso del impuesto sobre el valor agregado y el hecho de que la actividad privada -que hacía pocos años contribuia con el 85% de las viviendas que se hacían en el país- había quedado "condenada (sic) a construir viviendas para las clases más

pudientes donde el valor de ese impuesto no incide tanto en la posibilidad de compra" (Clarín, 12-11-76).(13)

Frente a este coro de afiatadas voces pro-oficialistas, las quejas de los sectores afectados por la nueva legislación quedaban confinadas a la charla de vecinos o los periódicos marginales. Así, "Prensa Libre", un diario que tendría efímera existencia, opinaba en los meses siguientes a la sanción de la ley que la misma debía reformarse puesto que

> "no puede pedírsele a una población ya demasiado castigada por la suba de precios, luz, gas, teléfono, transporte, etc., y con el salario real deteriorado, que encima se vea imposibilitada del natural derecho a ocupar una vivienda. Aquí no puede jugar la ley de la oferta y la demanda, cuando quien gana un salario con su trabajo, éste no le alcanza para abonar el precio del alquiler a valor actual. Y en estas circunstancias se encuentran multitud de familias constituidas a partir del año 1974, que entonces pudieron alquilar vivienda, pero cuyos actuales ingresos no les permitirían realizarlo nuevamente" (Prensa Libre, 12-9-76).

La nota ponía acertadamente el acento en un aspecto que, constituido en factor clave de la política económica del flamante régimen, estaba provocando estragos en las condiciones materiales de vida de los sectores populares: la drástica caída de los salarios reales, que en los tres meses siguientes a la instalación del gobierno habían descendido en un 35,8%.(14)

Asumiendo también la defensa de la pequeña y mediana empresa, que sentía igualmente los embates de la nueva política económica, el periódico señalaba las enormes dificultades que las mismas tendrían en afrontar el pago de los alquileres liberados. Prevenía entonces al gobierno que el mantenimiento de la legislación sobre locaciones podría

constituirse en "motor de reacciones imprevisibles" ya que conspiraba "contra la tranquilidad del País" y podría lanzar a la desesperación a aquéllos que se vieran privados de "la mínima seguridad de la ocupación de una vivienda".

El impacto de los nuevos alquileres sobre el comercio determinó asimismo objeciones de la Federación de Comercio de la Capital Federal, para la cual un reajuste abusivo en los montos de las locaciones podía aparejar el cierre definitivo de un gran número de comercios, con consecuencias indeseables. Esta declaración se efectuaba en momentos en que comenzaba a regir la total liberación de las locaciones para los locales comerciales. Muchos negocios, ya desmantelados, comenzaban, en efecto, a exhibir en sus vidrieras el consabido "cerrado por desalojo" (Prensa Libre, 3-10-76).(15)

¿Qué ocurría, entretanto, con el mercado inmobiliario? A cinco meses de la vigencia de la nueva legislación, el ofrecimiento de unidades en alquiler por parte de propietarios que en el pasado las habían retenido por falta de garantías contractuales, había experimentado un evidente aumento. Con todo, la confianza en la nueva legislación aún no se había arraigado suficientemente y existía cierta expectativa en cuanto a que los hechos confirmaran la nueva tendencia liberalizadora que el gobierno estaba impulsando. Las 120.000 unidades que extra-oficialmente se estimaba como desocupadas y retenidas por sus propietarios, continuaban estándolo en una gran proporción (Clarín, 1º-12-76).(16) Por otra parte, los alquileres habían trepado a "niveles apenas concebibles en función de los actuales ingresos" (ibidem). El alquiler de un departamento de 2 ambientes representaba casi tres veces el salario vital mínimo. Las posibilidades

de adquisición resultaban aun más remotas, dado que el "sinceramiento" del mercado excluía la posibilidad de tasas de interés negativas y, por el contrario, auguraba "indexaciones" (término que comenzaba a ponerse de moda) crecientes. No era por lo tanto sorprendente que la plaza estuviera "pesada", según sentenciaban los expertos. "La gente que quiere comprar camina mucho, averigua en todas partes y sólo rara vez concreta", señalaba un entrevistado. "Algunos de ellos son inquilinos empedernidos, que de pronto empezaron a temer por su futuro. No saben si el año próximo podran pagar el alquiler. Además, desde el dictado de la nueva ley miran con terror hacia 1979: piensan que ese año pueden quedar muchos en la calle, y entonces todo va a ser más duro todavía" (Clarín, ibidem). El insólito nivel alcanzado por los costos de construcción, por otra parte, no sólo imposibilitaba el acceso a la vivienda a quienes no la poseían, sino que hacía poco retributiva la actividad de construirlas. La construcción había comenzado a volcarse fundamentalmente hacia los "pisos" y departamentos de lujo, donde un mercado de compradores acaudalados permitía mantener un cierto nivel de actividad.(17) Por otra parte, la intermediación -la superestructura "casi monstruosa", como la calificó un periódico, de inmobiliarias, escribanos, etc.- elevaba con sus comisiones y honorarios exorbitantes, los ya abultados precios de los contratos de alquiler y compra-venta.

En los primeros meses de 1977 se conocieron algunas estimaciones oficiales sobre la evolución del mercado de locaciones, basadas en estudios llevados a cabo en la Secretaría de Vivienda y Urbanismo. De acuerdo con las mismas, la oferta de inmuebles en alquiler había ascendido de 707 unidades en marzo de 1976 a 4750 en setiembre de ese

mismo año. Considerando valores constantes, también se había verificado -de acuerdo con dichos estudios- una disminución en los precios. Sin embargo, como se verá, esta baja resultaba coyuntural y no tomaba en cuenta la evolución de las remuneraciones.(18) Más aun, un periódico señalaba por entonces un "sensible aumento" en las locaciones a raíz de la indexación de los alquileres (La Prensa, 18-7-77).

No se notaba en cambio una firme corriente inversora hacia la construcción de unidades destinadas al arrendamiento, lo cual se explicaba por el hecho de que no podían disiparse "en siete u ocho meses los temores provocados durante 33 años". De todos modos, se confiaba en que la reafirmación por el gobierno de la ley de normalización de locaciones y el anuncio de la desgravación especial que se estudiaba en favor de quienes construyeran con tal finalidad, habrían de producir efectos tonificantes en ese sentido (La Nación, 5-3-77). La insistencia del gobierno en reafirmar su decisión de implementar la ley hasta sus últimas consecuencias, también tenía el propósito de desvirtuar rumores sobre una eventual suspensión o rectificación del curso elegido. El propio gobierno -a través del secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda- admitía por entonces la posibilidad de una suspensión transitoria de los reajustes en las locaciones, aunque enfatizaba que ello no implicaría necesariamente un obstáculo para alcanzar la total normalización del mercado (La Opinión, 2-4-77). También expresaba su preocupación en el sentido de que tales versiones no hacían sino crear desconfianza en los eventuales inversores en viviendas para arrendar.

Con o sin rumores, el hecho es que estos inversores, que mágicamente revertirían la situación del mercado, no

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

aparecían. Las estadísticas oficiales y los comentarios de los sectores dedicados al negocio inmobiliario, junto con demostrar el bajo nivel de construcción de viviendas, señalaban a los altos costos de los materiales y a la escasa capacidad económica de los eventuales compradores o inquilinos como causa fundamental de la reducida actividad del sector. Recién en 1979 la inversión en construcción en el sector privado pareció acentuarse, como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 3.3.

Producto bruto interno en construcciones
(obras privadas)

Período	Total (en miles de $a. a precios de 1970)	Variación porcentual
1975	312,7	20,8
1976	302,7	-3,2
1977	276,6	-8,6
1978	285,9	3,4
1979	320,5	12,1

Fuente: BCRA, "Estimaciones trimestrales sobre oferta y demanda global".

Si bien técnicamente la ley de locaciones debía producir el efecto de incentivar la oferta y disminuir los precios, el conjunto de políticas oficiales hacia el sector de demandantes -los compradores e inquilinos- producía un efecto de desincentivación más pronunciado. La persistencia de la inflación, por su parte, incorporaba a este cuadro un factor de distorsión adicional, al aumentar las exigencias de los propietarios hacia los inquilinos en el afán de preservar la rentabilidad de la locación (v.g. indexaciones trimestrales, depósitos, pago de arrendamientos adelantados, garantías).

En medio de esta situación, el censo de inquilinos -cuyos resultados se conocieron durante esos meses- permitió cuantificar por primera vez la magnitud de un problema que hasta entonces escapaba a toda estimación objetiva, y había justificado más de una vez el diferimiento de cualquier decisión de fondo ante el temor de sus consecuencias potencialmente explosivas. El censo establecía que sólo el 4,75% de la población habitaba en viviendas locadas beneficiarias del régimen de locaciones amparadas. Sin embargo, la Capital Federal y el Gran Buenos Aires concentraban al 61,68% de los locatarios; y la proporción de inquilinos con alquileres amparados en la Capital representaba el 15,38% de los locatarios de dicha jurisdicción. Por otra parte, un 19,07% de los inquilinos o integrantes del grupo conviviente poseían uno o más vehículos; un 16,07% poseían uno o más inmuebles; un 6,48% tenían uno o más vehículos o inmuebles; de manera que un total de 28,81% de los inquilinos o miembros del grupo conviviente tenía un presunto nivel de ingresos que no justificaba su mantenimiento dentro de un régimen excepcional, como es el de alquileres, basado en razones de orden social.(19)

También se establecía estadísticamente que sólo el 1,42% del total de las familias que habitaban en viviendas locadas eran personas de menores recursos en condiciones de jubilarse al vencimiento del plazo de restitución de la vivienda locada. Otro fenómeno detectado a través de las cifras era el uso de viviendas en forma que excedía holgadamente las necesidades de sus ocupantes. Estas observaciones eran efectuadas en un comentario del censo contenido en un comunicado oficial que el gobierno nacional enviaba a los gobernadores de provincia y medios de difusión.

Este comentario destacaba, además, que el 55,57% de las locaciones reguladas se habían originado en el quinquenio 1969-1973 y que la ley 20.625, sancionada por el gobierno peronista que asumió en 1973, no había hecho sino agravar un problema que por entonces ya era prácticamente inexistente.(20) Por lo tanto, el peronismo aparecía como responsable del problema y de su reiteración: no sólo le dio nuevo impulso sino que al no cumplir con los planes oficiales de vivienda trazados, aumentó la anormalidad del mercado.(21)

La presentación de las cifras tendía a demostrar tres cosas: (1) que la magnitud del problema era mucho menor de lo que se creía; (2) que la situación de los locadores amparados por el régimen anterior era relativamente holgada en términos económicos y abusiva en términos de los privilegios que gozaban; y (3) que por lo tanto, el problema podría resolverse sin grandes dificultades. Un análisis más desapasionado de las cifras hubiera permitido, quizás, algunas otras consideraciones. Así, por ejemplo, el hecho de que la gran mayoría de los inquilinos amparados se concentraba en el área metropolitana de Buenos Aires (véase Cuadro 3.4) podría justificar ciertas comparaciones con la población de este área.

Cuadro 3.4.

Distribución de inquilinos amparados según jurisdicción

Jurisdicción	1976		1977	
	Número	%	Número	%
Capital Federal	186.571	40,7	133.305	43,2
Gran Buenos Aires	96.019	21,0	64.952	21,1
Resto Pcia.Bs.Aires	54.779	11,9	34.277	11,1
Total del País	458.103	100,0	308.255	100,0

FUENTE: Censo de inquilinos 1976 y 1977.

En primer lugar, el número de hogares inquilinos en relación al total de hogares particulares resultaba sumamente elevado en la Capital Federal (véase Cuadro 3.5). Frente a una media nacional del 22,8%, la Capital registraba un 39,9%. Dentro del total de hogares inquilinos, los grupos familiares cuyas locaciones se hallaban amparadas constituian un elevado porcentaje (50,4% frente al 33,2% para todo el país). Estos grupos habitaban viviendas que, en una elevadísima proporción, tenían una antigüedad superior a los 30 años, particularmente -una vez más- en la Capital Federal.(22) Contrariamente a lo que cabría esperar, la proporción de los residentes en casas y departamentos era inferior al estimado para la población total (véase Cuadro 3.7), en tanto que el porcentaje aumentaba considerablemente en las viviendas de inquilinato y "otras" (presumiblemente viviendas precarias).

Cuadro 3.5.

Grupos familiares locatarios, hogares inquilinos y hogares particulares, clasificados por jurisdicción

Jurisdicción	Grupos familiares locatarios (1)	Grupos Inquilinos (2)	Hogares Particulares (3)	$\frac{(1)}{(2)}.100$	$\frac{(1)}{(3)}.100$	$\frac{(2)}{(3)}.100$
Capital Federal	186.571	369.850	927.900	50,4	20,1	39,9
Gran Buenos Aires	96.019	282.600	1.441.000	34,0	6,7	19,6
Resto Pcia. Bs.Aires	54.779	197.500	940.450	27,7	5,8	21,0
Total del País	458.103	1.381.879	6.055.558	33,2	7,6	22,8

FUENTE: (1) Declaraciones Juradas, Octubre 1976, del Censo de Inquilinos.
(2) Censo Nacional de Población y Vivienda 1970.

Cuadro 3.6.

Grupos familiares locatarios según antigüedad de la vivienda que ocupan*

Jurisdicción	Número	%	Antigüedad (%)			
			Hasta 29 años	30 a 49 años	50 años y más	Desconocida
Capital Federal	133.255	100	22,6	25,7	25,0	26,7
Gran Buenos Aires	64.952	100	38,1	22,9	11,4	27,6
Resto Pcia.Bs.Aires	34.277	100	33,2	22,7	19,8	24,3
Total País	308.255	100	28,7	24,5	20,2	26,6

*Sólo se obtuvo para Octubre 1977, cuando ya se había reducido el número de grupo familiares locatarios en unos 150.000.

FUENTE: Cuadro III del Censo de Inquilinos 1977.

Cuadro 3.7.

Grupos familiares locatarios clasificados según tipo de vivienda, en Capital Federal

Tipo de vivienda	Locatarios amparados		Población total
	1976	1977	1980
Casa	16,1	17,5	22,9
Departamento	60,0	63,1	72,8
Inquilinato	16,7	15,2	3,2
Otros	7,2	4,2	1,0
Total	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Censos de Inquilinos 1976 y 1977; Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980.

Las cifras del censo también permiten obtener un perfil de los grupos locatarios en relación a la población global. El Cuadro 3.8 muestra la alta proporción de miembros del grupo conviviente cuya edad supera los 65 años (25,7% en 1977) frente al porcentaje que surge del censo de población para 1980 (apenas 14,9%). Simétricamente, se registra un menor número de miembros de hasta 14 años, lo cual señala el mayor grado de envejecimiento relativo de esta población. Esto se ve corroborado por los datos correspondientes al tamaño de los hogares, es decir, la cantidad de personas convivientes en cada unidad locada. En efecto, de la comparación con la población global de la Capital Federal surge un alto número de hogares unipersonales entre los locatarios amparados (alrededor del 24%) frente a un promedio del 16,5% obtenido en el censo de 1980. Es posible suponer que en una elevada proporción, estos hogares corresponden a personas viudas de avanzada edad (véase Cuadro 3.9).

Cuadro 3.8.

Composición por edad de grupos familiares en la Capital Federal (en %)

Tramos de edad	Locatarios amparados		Población total
	1976	1977	1980
Hasta 14 años	17,6	16,5	19,0
15 a 64 años	58,4	57,8	66,1
65 y más	24,0	25,7	14,9
Total	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Censos de inquilinos, 1976 y 1977 y Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, Serie B, Capital Federal.

Cuadro 3.9.

Comparación grupos familiares en Capital Federal según su tamaño

(en %)

Cantidad de personas	Locatarios amparados		Población total
	1976	1977	1980
1 persona	24,5	23,7	16,5
2 personas	28,6	29,3	28,0
3 personas	20,2	20,0	20,8
4 personas	14,9	15,1	18,0
5 personas	6,9	7,1	9,5
6 personas	2,8	2,8	4,1
7 personas	1,1	1,1	1,9
8 personas	0,5	0,5	0,5
9 personas	0,2	0,2	0,3
10 y más	0,3	0,2	0,4

FUENTE: Censos de inquilinos, 1976 y 1977 y Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, Serie B, Capital Federal.

Por último, corresponde una mención al tema de "grado relativo de hacinamiento". Hemos visto que el informe oficial antes comentado tomaba el dato de "cantidad de personas por habitación" (1,3 para todo el país) como indicativo del uso abusivo que los locatarios habrían hecho de sus viviendas, puesto que utilizaban comodidades que excedían con holgura sus necesidades. Las cifras correspondientes a la Capital Federal no se apartaban del patrón general y arrojaban incluso un porcentaje de ocupación algo menor, alrededor de 1,2 personas por habitación (véase Cuadro 3.10). Sin embargo, si recordamos nuestro análisis previo sobre las tendencias de población y vivienda en la Capital Federal, observaremos que este índice resultaba probablemente inferior al promedio general. El descenso del índice de utilización de la vivienda en esta ciudad durante los últimos 20 años llegó, en 1980, a un promedio de sólo 3 personas por vivienda. Si estimamos que el promedio de habitaciones por vivienda no es inferior a 3, obtendremos que el promedio general de personas por habitación era similar (o incluso inferior) al de los inquilinos amparados.

Cuadro 3.10.

Grupos familiares locatarios en Capital Federal, clasificados según tipo de vivienda y cantidad de personas por habitación

Cantidad de personas por habitación \ Tipo de vivienda	Casa		Departamento		Inquilinato		Otros		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
1 persona	24.221	80,4	89.824	80,4	17.132	55,0	6.975	51,6	138.152	74,1
2 personas	4.104	13,6	16.035	14,3	7.720	24,8	3.301	24,4	31.160	16,7
3 personas	1.150	3,8	3.715	3,3	3.260	10,5	1.812	13,4	9.937	5,3
4 personas	443	1,5	1.647	1,5	1.934	6,2	977	7,2	5.001	2,7
5 y más personas	206	0,7	548	0,5	1.111	3,5	456	3,4	2.321	1,2
Total	30.124	100,0	111.769	100,0	31.157	100,0	13.521	100,0	186.571	100,0
									Cantidad promedio de personas por habitación: 1,2	

FUENTE: Censo de Inquilinos 1976.

En síntesis, los grupos locatarios en la Capital Federal constituian un sector numeroso, de edad superior al promedio, con ingresos reducidos,(23) que habitaban viviendas antiguas y relativamente deterioradas, y para los cuales el desarraigo compulsivo tenía fuertes costos materiales y afectivos.

Cuadro 3.11.

Inquilinos protegidos por la Ley 21.342

Iniciación del Contrato	Vencimiento de la protección legal	1976		1977		1980	
		N°	%	N°	%	N°	%
Entre 3/8/67 y 31/12/73	30/6/78	254.552	55,6	160.445	52,0	-	-
Entre 1/3/57 y 02/08/67	31/3/79	56.867	12,4	39.771	13,0	27.060	23,5
Anteriores al 01/03/57	30/11/79	146.684	32,0	108.039	35,0	87.992	76,5
TOTAL	-	458.103	100	308.255	100	115.052	100

FUENTE: "Censo de inquilinos protegidos por la Ley 21.342 de Locaciones Urbanas". Octubre de 1976 - Octubre de 1977 y Octubre de 1978. SEDUV. Dirección Nacional de Investigación y Desarrollo Socio-económico, Habitacional y Urbano. 1978.

De todos modos, sea por la decisión e irreductibilidad que trasuntaba la acción del estado en la implementación de la ley, sea por el temor a las consecuencias económicas y jurídicas que sobrevendrían de ensayarse alguna forma de resistencia, los inquilinos optaron muy rápidamente por "resolver" la situación que les planteaba la vigencia del nuevo régimen de locaciones. En octubre de 1976 se hallaban protegidos por el sistema anterior 458.103 inquilinos no pudientes, cifra que un año más tarde disminuiría a 308.255 y en octubre de 1978, en oportunidad de la presentación de la tercera declaración jurada prevista por la ley, sólo

alcanzaría a 115.052.(24) Esta última cifra representaría el 1,9% del total de familias registradas en el Censo Nacional de Población de 1970 y el 8,3% de las 1.381.879 familias inquilinas registradas en dicho Censo.

El Cuadro 3.11 discrimina -sobre la base de las declaraciones juradas presentadas- la situación de amparo de los inquilinos según la fecha del contrato de locación original. Del cuadro surge que algo más del 50% del total correspondía a los contratos más recientes, cuyos alquileres quedarían liberados en junio de 1978. Estos contratos, iniciados entre 1967 y 1973, correspondían al sector de inquilinos con menor amparo relativo, ya que las bases de las que partían las locaciones eran considerablemente mayores que las de los contratos más antiguos.

Era evidente entonces que el estado debía intervenir para paliar algunas de las drásticas consecuencias que derivarían de la desprotección, dados los escasos signos que mostraba el mercado como mecanismo de ajuste de la situación de los locatarios. Cuando comenzaba el segundo año de vigencia de la ley de normalización, la Secretaría de Vivienda y Urbanismo comenzó a inscribir a inquilinos protegidos en un registro que acordaba prioridad -de acuerdo con los términos de la ley- para acceder a viviendas aún no adjudicadas por el Banco Hipotecario Nacional. Por supuesto, no había 254.000 viviendas disponibles (tal el número de declaraciones recibidas), pero el Banco tenía en construcción 118.000 unidades, siendo probable que la mitad de ellas estarían terminadas hacia fines de julio de 1978. El secretario de vivienda consideraba que el déficit se debía a cuatro causas fundamentales: carencia absoluta de una política definida en materia de viviendas, falta de

financiamiento genuino, obsolescencia e inefectividad de los organismos encargados de manejar el problema y técnica de construcción de viviendas sumamente onerosa (Clarín, 19-7-77). Pronto, el BHN informó que a los efectos de la adjudicación, sólo se atenderían solicitudes en el interior del país por parte de personas residentes en las respectivas zonas (Clarín, 6-8-77). Aparentemente, ello era coherente con una política de desconcentración de la población.

Esta medida, que no daría frutos demasiado importantes ni contribuiría a resolver en medida significativa alguna el problema locativo, fue sin embargo la primera de una serie destinada a corregir, morigerar o resolver algunas de las consecuencias inevitablemente dramáticas de la nueva legislación. La propia prensa de los sectores propietarios se hacía eco de la necesidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para evitar tensiones sociales insostenibles:

> "Si bien las autoridades no desconocen la naturaleza de la nueva situación que habrá de plantearse en los locatarios desde el momento mismo en que la ley actual expire, nada permite anticipar que serán tomados a tiempo todos los recaudos destinados a solventar esa eventualidad",

agregando que sería necesario

> "ir aprontando desde ya las medidas tendientes a no dejar fuera del marco de una solución razonable situaciones de extrema necesidad" (La Prensa, 18-7-77).

La preocupación partía de la comprobación que el 55,57% del total de locatarios estaba amparado por contratos que vencían el 30 de junio de 1978, es decir, menos de un año más

tarde. Y además, porque con inusual realismo, este tradicional periódico advertía que los planes oficiales de fomento, el crédito público y privado, los sistemas de desgravación o medidas similares, si bien eran expedientes positivos, no tenían ninguna cualidad milagrosa y su efecto -según lo demostraba la experiencia histórica- no podía ser sino modesto. Era ilusorio pensar en erradicar (otro término que se ponía de moda) el problema de la vivienda, cuyo déficit se estimaba en 2.400.000 unidades, en un breve lapso de tiempo. Los asalariados y los pequeños rentistas no tenían posibilidad alguna de acceder a la compra de una vivienda. Y los capitales privados vacilaban en invertir en un mercado que no estaba en condiciones de asegurar márgenes de renta adecuados. Se alzaba entonces los ojos hacia el estado, que aparecía como el único sector con posibilidades de encarar planes de alguna envergadura, pero aun así, no parecía factible que el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) pudiera, no ya resolver el déficit habitacional, sino incluso impedir su aumento, por entonces estimado en 125.000 viviendas al año (La Prensa, ibidem).

Evidentemente, la crítica a los "desaciertos" y la "demagogia" del pasado ya no bastaba, puesto que los duros hechos de la realidad venían a demostrar que un régimen de liberalización total de las locaciones, diseñado en nombre y sobre la base de los principios del mercado, no sólo no resolvía el problema sino que -una vez más- requería el auxilio de un estado que ni siquiera estaba en condiciones de impedir con su intervención el persistente agravamiento de la situación que los mecanismos naturales de la oferta y la demanda, supuestamente, debían resolver.

El "realismo" y el "sinceramiento" de la economía -tan presentes en esos días en el discurso oficial- se estaban aplicando con notable parcialidad. "La Prensa" misma aludía a las "distorsiones" que ello aparejaba, en tanto se liberaban los precios mientras se congelaban los ingresos de los asalariados. Consideraba una "grave lesión al derecho que tiene de estar informada la opinión pública" que a partir de junio de 1976 (sugestivamente, el mes que registró el nivel más bajo de salario real de los trabajadores durante todo el gobierno del Gral. Videla) el Ministerio de Economía dejara de informar sobre la evolución de los salarios. Más aun, el ministerio había desmentido una presunta información recogida en esferas oficiales que estimaba en un 26% el deterioro a lo largo de los doce meses anteriores, pero al mismo tiempo, algunos periódicos especializados llevaban dicho porcentaje al 49,1%, lo cual para "La Prensa" constituia un "hecho notorio que resultaba imposible desconocer" (3-7-77). Concluía entonces que no era posible aumentar las locaciones mientras se constreñían los sueldos y salarios, ya que se corría el riesgo de provocar repercusiones sociales y efectos recesivos de temible gravedad.

En setiembre de 1977 se anunciaba un segundo paliativo: un plan de viviendas encaminado a atender los requerimientos de aquellos jubilados afectados por los desalojos, en función de la nueva ley de alquileres. Según los estudios realizados por el Ministerio de Bienestar Social, se requerían 2.559 viviendas para hacer frente a la situación de este sector. Las viviendas serían construídas por las jurisdicciones provinciales o municipales y no se adjudicarían en venta sino en alquiler, comodato, tenencia precaria o cualquier otra

figura jurídica que la respectiva jurisdicción considerara conveniente (Clarín, 20-9-77).

Por otro conducto, el ministerio abría un registro de inquilinos, invitándolos a actualizar sus datos para considerar la magnitud de los requerimientos de vivienda que exigiría la liberación de los contratos a medida que transcurriera el período de transición. Existía sin duda bastante inquietud en los medios oficiales, ya que nueve meses antes de producirse el primer vencimiento de los contratos amparados, ya se estaban tramitando ante los tribunales de justicia desalojos anticipados que permitirían a los propietarios disponer de las viviendas en el momento mismo de producirse el vencimiento.

Entretanto, el mercado locativo iba definiendo su nuevo perfil. La oferta de unidades aumentaba pero no en la medida prevista, ya que ni todas las que se hallaban desocupadas eran ofrecidas en alquiler ni se notaba una tendencia significativa hacia el incremento de la construcción de viviendas destinadas a locación.(25) Los alquileres se ubicaban en un nivel equivalente al 1% de la tasación del inmueble, particularmente los correspondientes a departamentos de menor tamaño (uno o dos ambientes).(26) Estimaciones de la época efectuadas por firmas inmobiliarias indicaban que solamente un 10% de las operaciones concretadas correspondían a alquileres: el resto eran operaciones de compra-venta. Los hoteles e inquilinatos, viejas viviendas esparcidas por toda la ciudad -especialmente en el Barrio Sur- veían fuertemente incrementada la demanda de habitaciones, por las que cobraban precios abusivos (Diario Popular, 10-9-77). En cambio, muchos ex-inquilinos habían optado por trasladarse hacia los pueblos suburbanos, ya sea

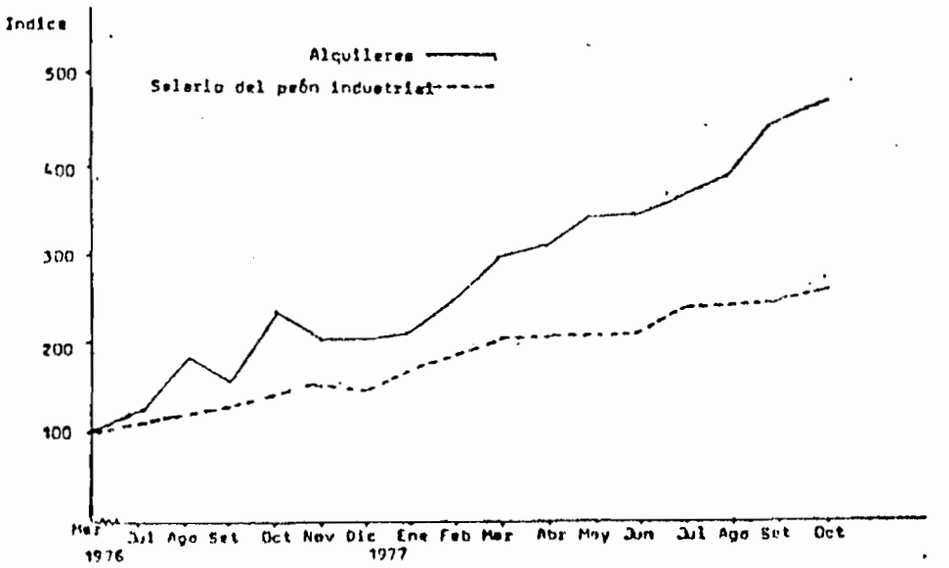
porque construían una vivienda precaria en un pequeño lote o porque podían alquilar en mejores condiciones. Un estudio de la revista "Propiedades" (Octubre 1977) comparaba las series del PBI y de la construcción para el período 1967-77, señalando que el sector privado concentraba una proporción creciente de la actividad de construcción y que se advertía una fuerte retracción del sector público. Pero la actividad del sector privado, que había sufrido un fuerte impulso como consecuencia de la presión inversora dirigida a aprovechar las viejas normas de edificación,(27) enfrentaba una demanda retraída dado el nivel de precios y la virtual ausencia de crédito. Es así que pese a haberse producido un aumento de la oferta, ésta se dirigía fundamentalmente a la venta y los precios de las locaciones no se reducían. La relación entre alquiler mensual y precio del departamento registraba un leve aumento, pese a que las "leyes del mercado" pronosticaban otro comportamiento. La conclusión que la publicación comentada extraía era lógica:

> "Las condiciones de rentabilidad (11 por ciento anual menos depreciación), que seguramente serán afirmadas en tanto se fortifique la confianza de los inversores en el funcionamiento del mercado, hacen de la compra para alquilar una inversión atrayente y remunerativa".

En realidad, el mercado fijaba precios que no dependían solamente del volumen de la oferta y la demanda, sino además de las alternativas de inversión disponibles en otros rubros. En medio de una economía de especulación, como la que se estaba afianzando, este tipo de inversiones a largo plazo perdía atractivo. Y los incentivos que procuraba ofrecer el estado, no llegaban a movilizar a este sector.(28)

Gráfico V

Variaciones de los alquileres y salarios del peón industrial - Indices según precios al consumidor, base Marzo 1976 = 100



FUENTE: Boletín Informativo del FONAVI, Noviembre 1977.

EL PRIMER VENCIMIENTO

El año 1978 se abría con perspectivas sombrías. En junio habría de producirse el primer vencimiento de contratos anteriormente amparados. A través de sus organizaciones representativas, los sectores afectados intensificaban sus gestiones ante los poderes públicos. El Centro de Inquilinos de Buenos Aires planteaba la prórroga de la ley, con el argumento de que en esos momentos no regía el libre juego de la oferta y la demanda. Con un déficit de 2.500.000 viviendas para todo el país -al que se agregaban 125.000 anuales por crecimiento demográfico y reposición por obsolescencia- no podía hablarse de condiciones de mercado adecuadas. Estimaba el Centro que los precios de venta de un departamento de un solo ambiente oscilaban entre los 6 y 8 millones de pesos,(29) cifras que se hallaban fuera del alcance de un obrero, empleado o jubilado. Varios

representantes de la Iglesia -entre ellos el Presidente de la Conferencia Episcopal Argentina monseñor Raúl Primatesta- apoyaban las gestiones del Centro, que llegaron a cristalizar en un pedido de audiencia al Presidente (Crónica, 18-2-78).

Pero tanto los representantes de los inquilinos como los propios funcionarios, iban tomando conciencia de que la inminente liberación no se constituiría en factor desencadenante de "insospechados trastornos sociales" -como pronosticaba la prensa popular- sino que más bien provocaría situaciones individuales sumamente dramáticas.(30) Es decir, situaciones que no comprometían la "paz social" ni la vida de las instituciones y que, si no podían ser resueltas o morigeradas por la acción oficial, quedarían en todo caso confinadas al ámbito de familias que, obviamente, no se expresaban a través de organizaciones corporativas ni estaban en condiciones de ejercer ningún medio legítimo de defensa. El gobierno "hacía lo que podía": se proponía adjudicar 44.000 viviendas antes del primer vencimiento de la ley; preveía "premiar" a los propietarios que recontrataran sus viviendas otorgándoles desgravaciones impositivas,(31) llamaba a la reflexión a los propietarios, etc. Las cifras del segundo censo de inquilinos revelaban, por comparación con el efectuado en 1976, una reducción del 30% en el número de inquilinos, los que -se deducía- de uno u otro habían "resuelto" su situación. El gobierno también contemplaba el hecho de que si bien el número de demandas anticipadas de desalojo en el fuero judicial era elevado, en conjunto éstas no llegarían a sobrepasar los 20.000 lanzamientos hacia el 30 de junio. En definitiva, el "mercado" permitiría la continuidad de la condición de locatarios de aquéllos que no contaran con mayores recursos para acceder a la propiedad, aunque a costa de la pérdida de su nivel de vida, como

consecuencia de la reducción del ingreso disponible luego de pagar alquileres. Otra parte, proporcionalmente reducida también, sería beneficiada por los modestos planes oficiales de vivienda. Y, por último, un porcentaje sustancial quedaría condenado a sufrir un importante deterioro en sus condiciones habitacionales, al tener que trasladarse a villas de emergencia, casas de inquilinato, viviendas de parientes o unidades habitacionales más modestas.

Esto marcaba una diferencia fundamental con el pasado. El inquilino había pasado a convertirse en integrante de uno de los múltiples "mercados" en los que se pretendía enmarcar las relaciones sociales. Cuando al Ministro de Bienestar Social se le observaba en esos días que el próximo vencimiento de la ley afectaría a una "importante masa de inquilinos", éste respondió: "En primer lugar yo no la calificaría de masa porque eso sería despersonificar a los señores inquilinos". Su condición pasaría a ser la de contratantes individuales y "libres" y no la de integrantes de un sector de la sociedad con capacidad de organizarse y reivindicar sus derechos.

Sin embargo, a medida que se aproximaba la fecha del primer vencimiento, se iban esfumando las expectativas y la fe en el mercado. "Ni el gobierno ni la economía pueden hacer maravillas", aducía el ministro. Se expresaban fundadas dudas sobre una oferta masiva de unidades después de junio, desdeñándose así la hipótesis acerca de una brusca caída de precios. La apelación a la buena voluntad y la solidaridad de los propietarios, resultaban expresiones huecas. Objetivamente, la capacidad de compra en metros cuadrados de superficie cubierta en relación al salario total mensual de un oficial industrial se había mantenido, entre

1957 y 1966, en un promedio de 2.03 m2; pero en julio de 1976, la capacidad adquisitiva había descendido a 0.90 m2 y en diciembre de 1977 se mantenía en 0.95 m2. (La Razón, 6-3-78).

La significación pública adquirida por el problema del vencimiento justificó un mensaje oficial del Ministro de Bienestar Social, destinado a minimizar sus alcances y consecuencias. Destacaba, de este modo, que la situación afectaba a una proporción reducida de la población del país (3.56%), que el problema se localizaba especialmente en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, que no se habían producido problemas sociales y que la buena voluntad de las partes había resuelto en gran medida la situación, ya que: (a) 63.000 inquilinos habían logrado acuerdos transitorios con sus locadores; (b) la convocatoria a inquilinos a inscribirse en un sistema de puntaje para la adjudicación de viviendas disponibles fue respondida solamente por menos del 50% de los inquilinos censados, lo que manifestaba la falta de necesidad de apoyo. Esta última conjetura sería habitual en otras áreas de política: si el número de villeros se reducía, era señal de que habían resuelto su situación; si la demanda de servicios hospitalarios no crecía o bajaba, era señal de que la población estaba sana y no requería servicios; y así sucesivamente. El ministro concluía su exposición reafirmando la filosofía del gobierno sobre esta materia, al reiterar su decisión de cumplir inexorablemente con los términos de la Ley de Normalización de Locaciones y advertir que no podía esperarse más que el Estado se hiciera cargo de un problema que atañe exclusivamente a contratantes libres (Clarín, 10-3-78).

Nadie podía esperar, en consecuencia, más que paliativos. Algunos sugerían la emisión de estampillas de alquiler (similares a las "food stamps" norteamericanas) para los jubilados y familias de mínimos recursos (ver Buenos Aires Herald, 11-3-78). Otros sostenían que debían gravarse con impuestos extraordinarios las "viviendas ociosas", tema que llegó a traducirse en estudios a nivel del Ministerio de Bienestar Social (Clarín, 11-3-78). Por fin, otros sugerían que los esfuerzos debían concentrarse en la eliminación de la inflación, principal enemigo de la recuperación económica y la normalización de mercados como el de la construcción (La Prensa, 14-3-78). También empezaron a surgir versiones según las cuales se otorgarían líneas de crédito bancario para contemplar situaciones originadas por erogaciones de mudanza, depósitos de garantía por alquiler de nuevas viviendas y otras.(32)

Entre las medidas adoptadas, se suscribió un convenio entre el Ministerio de Bienestar Social y la Municipalidad de la Capital Federal por el que ésta adjudicaría 420 departamentos a jubilados de la Capital Federal que debían desalojar sus viviendas y carecían de parientes obligados a darles alojamiento (Clarín, 3-4-78). Poco después trascendían las gestiones del Ministerio de Bienestar Social con bancos oficiales, a fin de abrir las líneas de crédito para cubrir gastos de mudanza, concretadas finalmente con el Banco de la Nación y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro (Clarín, 8 y 14-4-78). A su vez, el Banco Hipotecario Nacional abría líneas de crédito para financiar el 50% de la construcción de viviendas destinadas a alquiler, a diez años de plazo. Se trataba de una medida complementaria de la desgravación impositiva (Clarín, 5-4-78).

Todas estas medidas, sin embargo, se mostraban ineficaces para contrarrestar las tendencias del mercado. Estadísticas elaboradas en el Ministerio de Bienestar Social indicaban que el costo de alquiler de un departamento tipo de dos ambientes se había elevado durante el año 1977 (febrero a enero 1978) en un 176%. Pero las unidades de un ambiente habían tenido un incremento del 213% en igual período. También los de cuatro o más ambientes habían crecido en una proporción mayor (239%). En estos dos últimos casos, la suba de la renta por alquileres había sido superior al aumento del costo de vida, estimado para dicho período en un 196%. Se observaba, asimismo, una fuerte demanda de unidades en alquiler, lo que hacía suponer que los precios se mantendrían altos durante algún tiempo.

La cuenta regresiva del primer vencimiento, en los dos últimos meses, encontró a los sectores involucrados en la cuestión locaciones librando una carrera contra el tiempo. La angustia e indefensión de los afectados hallaba escaso eco público y se expresaba, fundamentalmente, a través de comunicados, petitorios y conferencias de prensa de diversas organizaciones que asumían la representación de los locatarios, pero cuya repercusión era ciertamente débil. En distintas oportunidades, el Frente de Inquilinos, la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones de Jubilados y Pensionados, la Confederación Argentina de Inquilinos, el Centro de Inquilinos de Buenos Aires y alguna otra, se dirigieron a los medios de información y a las autoridades planteando la necesidad de urgentes soluciones, frente a la dramática situación que ocasionaría la liberación del mercado de locaciones. Aunque la principal reivindicación era la prórroga lisa y llana de los vencimientos y la reforma de la nueva ley (se llegó a usar el término "tregua"), también se

solicitaban paliativos tales como créditos, congelamiento de alquileres, audiencias de conciliación obligatorias entre locatarios y locadores y otras por el estilo (Clarín, 22-4-78 y 7-6-78; Crónica, 2-6-78 y 14-6-78; Diario Popular, 7-6-78; Crónica, 2-6-78 y 14-6-78; Diario Popular, 9-6-78).(33) Estas demandas eran formuladas mediante declaraciones públicas a la prensa, pedidos de audiencia al Presidente de la República o a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, distribución de volantes e, incluso, concentración de inquilinos en la Plaza de Mayo.(34) Las organizaciones de inquilinos también brindaban a sus asociados asesoramiento sobre formas posibles de litigar en los tribunales para evitar el desalojo por sentencia, planteando figuras jurídicas tales como el "abuso de derecho", la "imprevisión" o el "estado de necesidad". Pero en medios judiciales se estimaba poco factible el éxito de tales planteos, ya que la única solución para evitar el desalojo era la prórroga lisa y llana de la ley anterior.

Naturalmente, el gobierno se preocupaba por desvanecer rumores de prórroga y por reafirmar una y otra vez que la ley sería cumplida hasta sus últimas consecuencias (Clarín, 26-4-78). El test era sin duda crucial. Una dura medida iba a ser aplicada a un extenso sector de la sociedad, acostumbrado a la intervención de un estado protector y benevolente que en última instancia, siempre había evitado las dolorosas consecuencias de la indefensión jurídica de las clases populares. Por otra parte, una opinión pública expectante, constituida fundamentalmente por los sectores propietarios, estaba pendiente de la decisión con que el gobierno superaría este trance. Los riesgos no eran pocos y la incertidumbre sobre las posibles consecuencias de librar efectivamente el

problema a las fuerzas del mercado, no dejaba de crear preocupación en los responsables de tal decisión.

La confianza en la "mano invisible", que "normalizaría" con sus mágicos dedos las relaciones entre propietarios e inquilinos, comenzaba a perderse aun entre los más conspicuos voceros del régimen. El General Saint Jean, gobernador de la Provincia de Buenos Aires, aseguraba públicamente:

> "Aun cuando no pavimentemos ninguna ruta, cerremos el Poder Judicial y la policía y suprimiéramos el magisterio, y todo el presupuesto lo destináramos a hacer viviendas, no satisfaríamos ni siquiera el crecimiento anual" (Clarín, 3-5-78).

Mal podía esperarse entonces un adecuado equilibrio entre oferta y demanda de viviendas. En los últimos días de junio, el Presidente Videla mantuvo reuniones con sus ministros de Economía y de Bienestar Social, y el día del vencimiento del primer plazo, analizó con su gabinete en pleno las posibles consecuencias de este hecho. Es importante señalar que si la capacidad de articulación de demandas y de movilización política por parte de los sectores afectados era reducida, esta misma circunstancia se constituia en serio obstáculo para poder evaluar las consecuencias posibles de la política adoptada. Es decir, la atomización de la sociedad y su incapacidad de expresión, reducía al mismo tiempo la información disponible a nivel del propio estado para prever los impactos de su acción.

Algunos funcionarios optaban por repetir incansablemente, casi como forma de autoconvencimiento, el argumento de que los inquilinos en situación difícil eran pocos, las medidas complementarias adoptadas por el gobierno

resolverían su situación, la gran mayoría había acordado nuevas condiciones con los propietarios de las viviendas locadas y el mercado, "inexorablemente", nivelaría los precios (v.g. Clarín, 11-7-78). Otros, como el interventor en PAMI -organismo de asistencia social a jubilados y pensionados-, manifestaban en cambio que "los hombres que han trabajado más de 30 años merecen tener su vivienda propia" (Clarín, 5-7-78), contrariamente a la opinión oficial prevaleciente de que "no todos tienen por qué ser propietarios" y que en los países desarrollados sólo tres de cada diez personas habitan viviendas de las que son propietarios (v.g. opiniones del Ministro de Bienestar Social Fraga y su Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, Canedo Peró).

También se escuchaban opiniones "realistas", no exentas de trágicas connotaciones y hasta de un absurdo optimismo. Así, por ejemplo, el titular de la Comisión Municipal de la Vivienda de la Capital Federal admitía con toda franqueza que habría "tres o cuatro meses duros", que el 30 de junio no se vendría "el mundo abajo" porque ni siquiera había suficientes camiones de mudanza para que la gente pudiera trasladarse de un lado a otro, ni tampoco suficientes oficiales de justicia para concretar tantos desalojos como los que se anunciaban.(35)

Más allá de las declaraciones públicas, los distintos niveles de gobierno enfrentaban una situación difícil, a la que no podían responder sólo con exhortaciones y frases reconfortantes o esperanzadas. La carrera contra el tiempo también halló, de este modo, a diferentes organismos públicos empeñados en atenuar con paños fríos los estragos de su propia cirugía. A fines de abril se confeccionaban

aceleradamente listas para adjudicar 6.000 viviendas a través del Banco Hipotecario Nacional, así como de otras viviendas para jubilados y pensionados de escasos recursos. En la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, esta adjudicación estaba a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda y el Instituto Provincial de la Vivienda. Pero el municipio porteño sólo disponía de 2.200 viviendas para atender las 66.470 solicitudes que se habían presentado (Clarín, 4-5-78). Se intentaron entonces otros paliativos. Trascendió que el Ministerio de Bienestar Social suscribiría convenios con las provincias destinando subsidios no reintegrables para la construcción de viviendas a jubilados y pensionados. También se concederían viviendas gratuitas a integrantes de este sector, previéndose su adjudicación mediante alquiler, comodato, tenencia precaria u otras figuras jurídicas.(36) En este caso, las disponibilidades equivalían a un tercio de la demanda potencial.(37)

¿Cuáles eran, entretanto, los cambios que se habían producido en el mercado de vivienda? La Cámara de la Construcción señalaba que en el primer cuatrimestre de 1978, los costos de edificación habían crecido en un 45%, cifra que rectificaba las estimaciones más conservadoras del gobierno de sólo 25% (Clarín, 17-6-78). A su vez, las empresas inmobiliarias compulsadas por esa época, manifestaban que en el segundo trimestre de 1978 el precio de las locaciones urbanas en la Capital Federal había crecido un 30% (Clarín, 1º-7-78). En general, el manejo de la información estadística tendía a ocultar la realidad de un problema que adquiría por momentos contornos imprecisos e imprevisibles.(38)

No obstante, la esencia del problema no estaba en las tendencias del mercado, que por cierto no mostraban los signos de "normalización" que las autoridades esperaban. Para vastos sectores de la población, el drama no se originaba en locaciones desorbitantes,(39) sino en la drástica reducción de ingresos experimentada, en general, por los sectores afectados. En el caso de los grupos más castigados, como el de jubilados y pensionados, se estimaba que ninguno estaba en condiciones de pagar los alquileres que resultarían de los nuevos contratos (La Opinión, 24-6-78).(40) "Los trabajadores peor remunerados del mundo en este momento se verán dentro de menos de un mes en la calle, sin posibilidad de afrontar los alquileres más altos del mundo en este momento", expresaba el Centro de Inquilinos de Buenos Aires (Crónica, 2-6-78).

Mientras el Secretario de Estado de Seguridad Social, Santiago de Estrada, efectuaba un llamado a la solidaridad de los propietarios que alquilaban viviendas a inquilinos, pidiéndoles consideración (Clarín, 4-7-78) y mientras el Arzobispo de la Provincia de Santa Fe hacía leer en capillas y parroquias un comunicado en el que apelaba a la conciencia cristiana de los propietarios indicándoles que no podían proceder de cualquier modo,(41) trascendía que entre 1977 y los primeros meses de 1978 se habían iniciado 46.339 juicios de desalojo ante la Justicia en lo Civil y Comercial metropolitana y que sólo entre febrero y mayo de 1978 el número de causas iniciadas ascendía a 15.552. Sin duda, el temor a la justicia divina cedía ante la sed de reparación y el peculiar sentido de justicia temporal que se imponía en los diversos planos de relación de la sociedad argentina. La "vigencia plena del orden jurídico" y de "los valores éticos y morales" -objetivos básicos del Proceso de Reorganización

Nacional sobre los que se fundaba el afán de restitución de los propietarios- entraban en flagrante contradicción con las condiciones de un mercado en el que los contratantes no poseían derechos equivalentes. Los sectores propietarios, por las razones que fueren,(42) ejercían un verdadero oligopolio y podían fijar precios muy superiores a los que ajustan la oferta y la demanda en mercados menos desequilibrados. Los "principios de realismo y sinceramiento económico" que se pretendía imponer como guía de conducta de los agentes del mercado, chocaban con las políticas de salarios y vivienda que, en otros planos de la acción del estado, tendían a profundizar las distorsiones del mercado habitacional. Y los considerandos que los ministros de Economía, Justicia y Bienestar Social exponían en la ley de "normalización" de locaciones para justificar el régimen de transición, tenían aun mayor vigencia que en el momento de sancionarse dicha ley. Si la ley estaba destinada a corregir una distorsión estructural del mercado de vivienda, la distorsión no había hecho sino profundizarse. El sentido de "justicia" flaqueaba ante la injusticia de la relación desigual a la que quedaban libradas las partes.(43)

No hubo, ciertamente, ningún "cataclismo social". El mundo "no se vino abajo". No se registraron disturbios ni se observaron manifestaciones de "los sin techo". No se tomaron por asalto construcciones semi-terminadas ni se golpearon en masa las puertas de los despachos oficiales. Tampoco se llenaron las calles de muebles y enseres de desalojados. La prensa oficial puso cuidado en recordar la vigencia de una ordenanza por la cual se prohibía depositar objetos en la vía pública. Se observó, eso sí, un inusual despliegue de camiones de mudanza y modestos vehículos "fleteros" trasladando pertenencias de desalojados o inquilinos con

contratos definitivamente vencidos. La ciudad asistía curiosa, aunque insensible, a un drama que no trascendía más allá del ámbito de las familias afectadas. El golpe asestado a un extenso segmento de la sociedad se refractaba, como un haz de luz, en miles de impactos individuales recibidos y absorbidos con resignación e impotencia.

DURA LEX, SED LEX

La dura ley se había cumplido. Y los camiones de mudanza eran un símbolo de la atomización y desarraigo de un sector social literalmente "desamparado". ¿Adónde se dirigían? Algunos inquilinos con recursos, o que habían tenido oportunidad de acceder a créditos y adjudicaciones oficiales, se trasladaban a viviendas adquiridas o alquiladas, aunque dotadas por lo general de menores comodidades. Los más, optaban entre instalarse en casas de parientes, donde por supuesto aumentaban las condiciones de hacinamiento y promiscuidad de las mismas; trasladarse a villas de emergencia del Gran Buenos Aires; regresar a sus provincias o países de origen; o ubicarse en ciertos "hoteles" y "pensiones" -versión actualizada del antiguo conventillo- donde según cifras que trascendieron tiempo más tarde, vivían más de 700.000 personas (La Nación, 10-12-79).(44)

Ni siquiera los paliativos con los que el gobierno intentaba suavizar la rigidez de la ley, producían el efecto esperado. Por regla general, los mismos resultaban insuficientes, llegaban tarde o planteaban exigencias que automáticamente excluían de sus alcances a muchos potenciales beneficiarios. La insuficiencia se advertía en al menos dos

rubros fundamentales: viviendas a adjudicar y montos de los préstamos concedidos. Las viviendas disponibles en los distintos planes oficiales apenas alcanzaban a cubrir un mínimo porcentaje de la demanda efectiva.(45) Por otra parte, los incentivos acordados a través de desgravaciones o por las propias condiciones de la nueva legislación, no podían producir -aun cuando tal fuera a la postre el resultado- una afluencia inmediata de nuevas viviendas suficiente como para cubrir el enorme déficit existente. Con respecto a los créditos, como los del Banco Hipotecario Nacional, en muchísimos casos no se concretaban por cuanto apenas financiaban el 70% del **costo** (no del **precio** de venta) de la vivienda y los inquilinos, en general, no podían reunir el 30% restante (Clarín, 31-1-79). El mecanismo del crédito pretendía convertir en propietarios a sectores que nunca habían estado en condiciones de intentarlo; menos aun hallándose vigente un nuevo esquema económico donde el "sinceramiento" y el "realismo" habían desterrado los créditos subsidiados. Contradictoriamente, el propio presidente del BHN -cargo cubierto por el Secretario de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda- afirmaba que no tenía por qué promoverse la condición de propietarios, ya que no todos podían acceder a tal condición (v.g. Clarín, 9-12-78).

El mecanismo del FONAVI,(46) en el que tanto el estado como los inquilinos depositaban esperanzas de que reduciría el déficit habitacional, había dado pobres resultados. En 1978, sólo se había utilizado el 35% de sus fondos, pues las provincias no desarrollaban planes de vivienda al ritmo con que se generaban los fondos. Para 1979 se preveía una mayor utilización (70%), aspirándose a que en 1980 podría aplicarse el 100% de los fondos (Clarín, 16-2-79 y 16-3-79). Dado el sistema de asignación empleado, que se inspiraba en una clara

política de desconcentración poblacional y en criterios distributivos que tendían a beneficiar a las provincias más pobres, aquellas jurisdicciones donde el problema habitacional y la situación de los inquilinos se presentaba con ribetes de mayor gravedad (i.e. la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires) resultaban ser las que menores recursos obtenían del FONAVI con destino a la construcción de viviendas.(47)

En cuanto a las exigencias a potenciales beneficiarios de adjudicaciones y créditos, el gobierno demostraba poseer criterios técnicos y financieros muy poco claros. Por ejemplo, a comienzos de agosto de 1978 se anunciaba que habría créditos para inquilinos por un monto de hasta 8 millones de pesos (aproximadamente 9800 dólares), pero éstos se otorgarían sólo en el caso de adquisición de viviendas con hasta un año y medio de antigüedad. Naturalmente, la demanda de estos créditos fue casi nula (Clarín, 3-8-78). Con posterioridad, la antigüedad de los inmuebles se amplió sucesivamente a 5, 10 y 20 años, hasta eliminarse, en marzo de 1979, toda restricción en este aspecto (Clarín, 16-2-79). Asimismo, los montos de los créditos fueron variando en función de la inflación y de su insuficiencia para destinarlos al objeto para el que habían sido establecidos. Estas sucesivas modificaciones expresaban el alto grado de improvisación con que se diseñaban estas medidas "cataplasma". Llegó a darse el caso de que antes del segundo vencimiento -dentro del período de transición- se lanzara una línea de créditos para inquilinos que no hubieran presentado en término las declaraciones juradas exigidas en el momento de sancionarse la ley (Clarín, 16-2-79).

Cuadro 3.12.

Cantidad de Viviendas Ofrecidas en Alquiler en Capital Federal y el Gran Buenos Aires

MES		OFERTA DESESTACIONALIZADA	OFERTA CON ESTACIONALIDAD
AGOSTO	1976	-	4.621
SETIEMBRE		4.666	4.750
OCTUBRE		4.548	4.545
NOVIEMBRE		4.379	4.335
DICIEMBRE		4.277	4.301
ENERO	1977	4.036	4.171
FEBRERO		3.777	3.500
MARZO		4.306	3.937
ABRIL		5.335	5.850
MAYO		5.682	5.704
JUNIO		6.074	5.468
JULIO		7.017	7.657
AGOSTO		7.289	7.285
SETIEMBRE		7.108	6.930
OCTUBRE		7.490	7.285
NOVIEMBRE		7.970	8.460
DICIEMBRE		7.701	7.675
ENERO	1978	6.795	6.993
FEBRERO		6.515	5.519
MARZO		7 472	8.029
ABRIL		8.405	8.310
MAYO		8.935	8.972
JUNIO		10.200	9.488
JULIO		12.808	13.021
AGOSTO		15.181	15.703
SETIEMBRE		16.585	16.297
OCTUBRE		17.912	18.044
NOVIEMBRE		18.545	19.261
DICIEMBRE		17.174	17.612
ENERO	1979	14.044	14.211

Fuente: "Estudio sobre el Mercado de Alquileres". MBS, 1979.

La "normalización" del mercado de locaciones, entretanto, empezaba a ofrecer mejores elementos de juicio para evaluar sus probables tendencias. Diversas empresas inmobiliarias compulsadas observaban un creciente grado de sofisticación en los contratos, determinado por la necesidad de preservar los intereses de los propietarios. La

indexación, definitivamente incorporada a las prácticas financieras del país, ofrecía una variedad de índices de ajuste de las locaciones que la convertía en un verdadero juego de azar. Los alquileres podían actualizarse periódicamente de acuerdo con el índice de precios minoristas al consumidor (o del "costo de vida"), por el de precios mayoristas no agropecuarios, por el de salarios del peón industrial, por el del costo de la construcción, etc. Las exigencias de garantes, depósito de dos meses de alquiler (a veces sin indexación, lo cual significaba un despojo liso y llano al inquilino), alquileres adelantados (uno o más meses), pago de servicios y aun de gravámenes del inmueble, se habían convertido en práctica corriente.

Aunque el mercado inmobiliario parecía cobrar cierto dinamismo, éste era impreso fundamentalmente por operaciones de compra-venta de departamentos de lujo y de unidades de uno o dos ambientes. De todos modos, se advertía la falta de líneas de crédito adecuadas. Los préstamos de PAMI y del BHN no cubrían el 50% de los costos de edificación (Cronista Comercial, 5-10-79). Y el mercado de locaciones se mantenía restringido, dadas las dificultades de acceso de extensos sectores de la población.(48) Los ajustes de alquileres resultantes de las indexaciones, empezaban a ser superiores a los incrementos producidos en los ingresos de los locatarios (La Nación, 11-2-79). Los intermediarios registraban gran número de rescisiones de contratos de locación, por parte de inquilinos que ante la insuficiencia de sus ingresos, debían pasar a tramos del mercado locativo más modestos o marginales (Cronista Comercial, 5-10-79). Por su parte, los jubilados no conseguían acceder a viviendas en alquiler y los préstamos que se les ofrecía, no alcanzaban

para adquirir un ambiente. Apenas cubrían el costo de 22 m2 de construcción (La Razón, 20-11-79).

Casi como calcados, fueron transcurriendo los plazos y produciéndose los dos vencimientos restantes (31-3-79 y 30-11-79): las mismas condiciones de mercado, los mismos argumentos, los mismos petitorios, los mismos paliativos. Otras 30 personas se reunieron en Plaza de Mayo un mes antes del último vencimiento (Clarín, 1º-11-79). Otras líneas de crédito fueron lanzadas en esos meses. Otras declaraciones públicas reafirmaron la decisión de no dar marcha atrás en la política adoptada. Claro está, el "estado subsidiario" debía apagar los incendios, aunque el agua y las líneas de manguera fueran escasas. Sobre 100.000 solicitudes presentadas en vísperas del primer vencimiento, los beneficiarios de créditos del llamado "segundo tramo" sumaban 5.000 (Clarín, 13-6-79). A mediados de noviembre de 1979, PAMI tenía "en evaluación y estudio" 25.000 solicitudes de crédito de jubilados y pensionados (Clarín, 16-11-79). A comienzos de 1980, cuando los casos desesperados empezaban a multiplicarse, la Secretaría de Seguridad Social anunciaba un subsidio de alquileres de $ 350.000, **no reintegrable**, destinado a jubilados y pensionados que habían sido adjudicatarios de préstamos de PAMI aún no efectivizados y no estaban en condiciones de adquirir una vivienda. Se admitía oficialmente -fundamentando esta medida- que el restringido mercado de viviendas de bajo precio y la gran demanda hacían prácticamente imposible la compra por parte de integrantes de este sector (Clarín, 20-3-80). La "demagogia", como en el pasado, disfrazada ahora poco convincentemente de "norma transitoria", permitía sacar algunas castañas del fuego. Pero lo más importante era que la confianza estatal en el

mercado y sus propiedades autorreguladoras había desaparecido hasta de la propia retórica oficial.(49)

El vencimiento del período de transición y la definitiva liberación del mercado fueron saludados con júbilo:

> "Hoy, en que el régimen concluye, debe celebrarse su desaparición, tras treinta y seis años, durante los que tanto contribuyó a la decadencia argentina" (La Prensa, 3-12-79).

> "La ley de normalización de locaciones urbanas es una ley de profunda raigambre moral... porque le devuelve al país la confianza en el contrato y la palabra empeñada, que durante más de 30 años fue conculcada (Ministro de Bienestar Social, según "La Razón", 8-12-79).

A pesar de que, con el tercer vencimiento, quedaban desamparados los contratos de mayor antigüedad -aquéllos que según las estadísticas involucraban al mayor número de jubilados y pensionados- tampoco hubo en esta oportunidad ningún cataclismo social ni conmoción en el mercado inmobiliario. "Al final, no era para tanto", observaría meses más tarde un funcionario del MBS (La Razón, 21-4-80). Los pequeños dramas cotidianos aparecerían esporádicamente, registrados en la crónica diaria de algunos periódicos.(50) Pero ello no empañaba el "éxito" del gobierno, que no vacilaría en incorporar a su galería de logros -y sin duda en un lugar de honor- la normalización de las locaciones urbanas. Esta era una demostración palpable de que la "Argentina camina".(51)

En apariencia, la cuestión "locaciones" había sido resuelta. La ley y el orden habían triunfado sobre la demagogia y el "privilegio injusto". Y si el mercado no

podía por ahora dar solución a los problemas que la nueva situación creaba, había que confiar en que el tiempo terminaría por poner las cosas en su lugar. Lo que no podía admitirse era que el estado se hiciera cargo del costo social ocasionado.(52) La sociedad lo iría absorbiendo a través de infinitos ajustes celulares. De uno u otro modo, los afectados "se arreglarían".

Y en efecto, la sociedad demostró una vez más su enorme elasticidad, su inacabable capacidad para metabolizar los más duros ataques a su bienestar y condiciones materiales de vida. En su condición de locatarios, los sectores populares habían quedado definitivamente librados a su suerte. Proporcionalmente, muy pocos alcanzaron la condición de propietarios. Quienes pudieron continuar alquilando sus viviendas, debieron conformarse con menores comodidades o vieron reducidos sus niveles de vida. Otros continuaron librando una batalla judicial perdida de antemano, pero que al menos les permitía postergar el momento del desalojo y el costo familiar aparejado.(53) Finalmente, un gran número emprendió un singular **via crucis**, que los llevaría a recorrer alojamientos precarios, viviendas de familiares, éxodo hacia el interior o radicación en villas urbanas y suburbanas. Como en las novelas de historias paralelas que confluyen al final, los inquilinos afectados por el nuevo régimen de locaciones se encontrarían con los desalojados por expropiaciones, los erradicados de las villas de emergencia y otros marginados sociales, alternando en los míseros intersticios de ese enorme y deforme monstruo llamado conurbano bonaerense. Pero esto ya es adelantarnos al final de nuestra historia.

NOTAS

1. Esta breve reseña se basa en un artículo de Miguel Pi de la Serra, "Una emergencia que ya dura 33 años", El Cronista Comercial, Buenos Aires, 4-5-76 y en el "Estudio sobre el Mercado de Alquileres en Capital Federal y el Gran Buenos Aires", Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, Dirección Nacional de Investigación y Desarrollo Socioeconómico Habitacional y Urbano, Buenos Aires, Abril de 1979, mimeo.

2. Se trata de las leyes Nº 11.122, 11.156 y 11.157, que introdujeron reformas a la normatividad de fondo para dar mayor estabilidad al contrato locativo y más seguridad a los inquilinos. Así, se disponía que en los juicios de desalojo debía notificarse a los subinquilinos, sin que ello importara tenerlos por parte; se fijaban plazos mínimos contractuales, luego incorporados al Código Civil; y se congelaron los alquileres por dos años.

3. Ver Decretos-leyes 17.607 y 17.689, de diciembre de 1967 y marzo de 1968.

4. Para ésta, el proyecto estaba dirigido a dar estabilidad jurídica y económica a la locación, acabando con el régimen de emergencia y restituyendo la confianza del inversor. Si bien criticaba algunos aspectos del proyecto, la Confederación estimaba que el mismo podía ser una base adecuada para la elaboración de una nueva ley de locaciones (La Razón, 22-5-75).

5. No está de más tener en cuenta la notable capacidad de organización y reivindicación que demostraban por entonces agrupamientos de adscripción partidaria tales como el Frente de Inquilinos Peronistas, comparándola con la que ejercerían durante el siguiente gobierno militar las empeñosas aunque desvaídas, organizaciones de los sectores locatarios cuyas demandas, como veremos, fueron sistemáticamente ignoradas.

6. El valor obtenido para el mes de abril de 1976 es de $ 35.919,6, y está basado en una encuesta para 32 ramas industriales. La elaboración ha sido efectuada a partir de datos contenidos en el Boletín Estadístico Trimestral del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

7. De acuerdo con nuestros informantes, se habrían elaborado no menos de cuatro o cinco proyectos en diferentes organismos.

8. "...por lo que se trasluce en este ámbito,... la CAL no será receptora de las inquietudes que puedan manifestar inquilinos o propietarios, sino que correspondería volcar esas manifestaciones en los mecanismos que trabajan para la elaboración del proyecto de ley" (La Razón, 5-5-76). Como se verá, sin embargo, la CAL recibió poco después algunos anteproyectos de entidades representativas, aunque se desconoce en qué carácter.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

9. Dada la premura con que finalmente se elaboró la ley, no parece que la información censal haya podido ser tomada en cuenta.

10. De hecho, esta declaración equivalía a un "pasaporte" para que una cuestión llegara a ser considerada prioritaria y digna de integrar la agenda del estado.

11. Forma en que popularmente los vendedores ambulantes de textos legales impresos vocean su mercadería en el centro de Buenos Aires.

12. Se refiere al lapso que mediaba entre la sanción de la ley y el 30 de noviembre de 1979, fecha en que se produciría el vencimiento del "amparo" a las locaciones más antiguas. Este período constituía una concesión inevitable a fin de prevenir desbordes y situaciones dramáticas o inmanejables.

13. Obviamente, la referencia aludía a los gobiernos populistas, en los que los planes de vivienda para sectores populares constituian el motor de la actividad constructora.

14. Elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Estadístico Trimestral y del Indice de Precios al Consumidor, ambos del INDEC, Argentina.

15. Algunos meses más tarde, "La Prensa" (18-7-77) comentaba editorialmente el cierre y traslado de numerosos comercios.

16. En 1980, el Censo Nacional de Población y Vivienda indicaría que 169.587 viviendas (el 15,6% del total) en la Capital Federal se hallaban desocupadas (ver Cuadro 23 del Censo).

17. Como se ha visto, el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980 registró un sensible aumento del número de unidades construídas, especialmente en los distritos de la zona Norte que corresponde a la población de más altos ingresos.

18. Para las unidades de 1 y 2 ambientes, la reducción producida entre marzo y setiembre de 1976 fue de 4% y 17% respectivamente. Pero en octubre de ese mismo año, los precios promedio sufrieron un brusco aumento que llevó los alquileres a un valor de más de 30% por encima de los estimados en marzo.

19. Comentario de "El Cronista Comercial" (3-5-77).

20. Lo que no indicaba este comunicado es que la magnitud del "amparo" para estas locaciones no era equivalente a la de los alquileres originados en contratos vencidos muchos años antes.

21. Este juicio desconoce el hecho de que, en general, los gobiernos populistas -como el peronismo- dieron mucho mayor impulso a la construccion de viviendas populares que los gobiernos militares.

22. Véase Cuadro 3.6. Corresponde señalar que esta información se obtuvo solamente para octubre de 1977, cuando ya se había reducido el número de grupos familiares locatarios en unos 150.000.

23. En octubre de 1976, el ingreso familiar promedio declarado era de $ 31.700 (unos 100 dólares), hallándose más del 60% de los inquilinos por debajo de esa cifra. Véase Cuadro N° 8 del Censo de Inquilinos de 1976.

24. A pesar de la obligatoriedad de la presentación de declaraciones juradas para gozar de los beneficios del régimen de transición, no es descartable que un importante número de inquilinos optara por no presentar declaraciones, especialmente la tercera, de 1978, cuando las ventajas ya resultaban prácticamente nulas.

25. La evolución de la oferta puede observarse en el Cuadro 3.12.

26. Es interesante observar que mientras en Buenos Aires una rentabilidad del 12% o más sobre el valor actualizado de la propiedad era considerada normal, en Francia este porcentaje se estima en un 7% y en los Estados Unidos, en no más del 5% anual. Véase Ateneo de Estudios Metropolitanos, "La Vivienda en la Capital" (mimeo), marzo de 1978.

27. Aunque se había aprobado un nuevo código de edificación mucho más estricto, existían plazos para comenzar a construir y terminar las obras. Ello produjo, como se ha señalado, una fuerte demanda de permisos de construcción sobre la base de las normas del antiguo código.

28. Hacia fines de 1977, trascendía que el P.E.N. estaba considerando un proyecto de desgravación para viviendas destinadas a alquiler, que contenía importantes beneficios impositivos sobre la renta y venta de unidades (Clarín, 5-11-77).

29. En el informe del Ministerio de Bienestar Social sobre la situación de las locaciones urbanas (MBS, 1979) el precio se estimaba en $ 72.600 nuevos, con índice "estacionalizado".

30. A comienzos de marzo de 1978 se informaba que una pareja de ancianos se había suicidado, incapacitada para afrontar el pago de un alquiler reajustado (Buenos Aires Herald, 11-3-78).

31. Los alquileres y rentas del suelo nunca fueron, de cualquier modo, un rubro significativo en las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias, siendo objeto de generalizada evasión.

32. Sobre esto último, el Ministerio de Bienestar Social desmentía las versiones y trasladaba la iniciativa de haberse efectivamente planteado, al Banco Central (Clarín, 18-3-78). Como veremos enseguida, estos créditos fueron finalmente otorgados.

33. Como puede apreciarse, sólo los periódicos "populares" se hacían eco de sus demandas.

34. Ambito en el que los sectores populares han tendido a expresarse públicamente, aunque en esta oportunidad, la "concentración" realizada el día del primer vencimiento congregó a unas 30 personas -en su mayoría mujeres de

avanzada edad- portando un cartel y una bandera argentina. Con su presencia, expresaban dramáticamente la nula capacidad de movilización con que contaban por entonces los sectores populares.

35. Diario Popular, 13-6-78. El Dr. Del Cioppo, titular de la Comisión, no creía que estos desalojos llegaran a 50 en la Capital Federal. Casi dos años más tarde, trascendería que, solamente en un juzgado (de los 50 existentes en la jurisdicción) se habían iniciado, en 1979, 430 juicios de desalojo, dictándose 250 sentencias y disponiéndose 60 lanzamientos, parte de ellos con la fuerza pública (La Razón, 21-4-80). Este desaprensivo tratamiento del problema era congruente con el estilo decisorio implantado. En sus declaraciones, el aludido funcionario mencionaba que los días martes y jueves concedía audiencias individuales para atender problemas "límite". Al hacérsele conocer el caso de un jubilado de 84 años que se hallaba en la más absoluta desesperación, indicó al cronista: "Mándemelo mañana. Algo vamos a hacer por él".

36. Según Clarín (23-6-78), los jubilados o pensionados sin recursos ni familia serían reunidos en grupos de hasta cuatro personas.

37. A la fecha del primer vencimiento, hemos registrado la adopción de unas doce medidas y el estudio de algunas otras iniciativas, tendientes a morigerar en parte la situación de los inquilinos afectados. Estas medidas incluían diversas formas de créditos, realización de censos de inquilinos para conocer la real magnitud de sus problemas, y aparente aceleración de planes de vivienda en ejecución o a iniciarse en el futuro (véase Clarín, 30-6-78).

38. El diario "Crónica" (21-6-78) denunciaba precisamente el ocultamiento de la realidad a través de la manipulación de las cifras estadísticas sobre este tema.

39. Las variaciones en los precios de las unidades más pequeñas se colocaban por encima de las producidas en el nivel general del costo de la vida, aunque sin que la distancia fuera demasiado significativa.

40. La opinión generalizada, recogida por cronistas que recorrían las filas de jubilados y pensionados que se inscribían para las adjudicaciones de la Comisión Municipal de la Vivienda, sostenía que los ingresos de este sector no alcanzaban a cubrir los alquileres que ya estaban abonando, aun antes de vencido el régimen de locaciones anterior. La ayuda de parientes y algunas "extras" compensaban en parte su situación de ingresos, que de todos modos podían considerarse de supevivencia (Clarín, 3-5-78).

41. "El arzobispo apela al único recurso peculiar que le compete como proclamador de la fe evangélica. El propietario cristiano no puede proceder de cualquier manera; de lo contrario gravará su conciencia ante Dios como lo enseña el Evangelio de San Mateo al rechazar del reino a los que no tienen en cuenta al pobre, al desnudo y al hambriento y, en nuestro caso, a los inquilinos que no podrán abonar sumas desconsideradas

y al margen de toda humana posibilidad" (Crónica, 24-6-78).

42. Incluso admitiendo que las sucesivas prórrogas hubieran, en efecto, distorsionado el mercado de locaciones.

43. Algún órgano llegó a expresar que si el problema había de ajustarse a principios de ética, debió haberse considerado que buena parte de las viviendas que volverían a la libre contratación fueron adquiridas por sus actuales propietarios a precios ínfimos, correlativos con los alquileres congelados, de tal manera que las nuevas normas no compensaban al propietario realmente desposeído, que en su momento se desprendió de un bien que no le producía renta (Editorial de "Clarín", 7-6-78).

44. Estas cifras, manejadas frecuentemente por la Asociación de Inquilinos de Hoteles y Pensiones, representan una proyección de las que en 1974 estimaba la Comisión Municipal de la Vivienda (v.g. 600.000 personas). No obstante, las cifras censales de 1980 - que no precisan adecuadamente el número de habitantes en este tipo de viviendas- tienden a sugerir de todos modos una cifra significativamente menor. Considero que esta población representa alrededor del 10% del total de habitantes de la Capital Federal.

45. Entendiendo por tal la concretada a través de la inscripción de los interesados en los diferentes planes de vivienda existentes. Naturalmente, la demanda potencial siempre fue mucho mayor.

46. El FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) es un instrumento financiero del gobierno nacional que tiene por objeto promover la construcción de viviendas para sectores de menores ingresos en todo el país. El Fondo se halla formado por recursos con afectación específica provenientes de aportes sobre sueldos y salarios, los que se canalizan a través de los institutos provinciales de la vivienda siguiendo pautas establecidas a nivel de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

47. Entrevista en la Dirección de Investigaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Bienestar Social.

48. El Cuadro 3.12 contiene estadísticas de oferta de unidades en locación sólo hasta enero de 1979. Aunque la tendencia de la oferta hasta esa fecha fue ascendente, sería necesario también conocer el comportamiento de la demanda. La gran cantidad de unidades desocupadas podría ser un índice de dificultad de colocación de la oferta.

49. Ya a fines de octubre de 1979, el subsecretario general de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ricardo Jorge Saravia, admitía que "lamentablemente hay mucha gente especuladora que empezó a levantar los precios de los departamentos de uno y dos ambientes, a raíz de los créditos que se estaban otorgando" (La Prensa, 23-10-79). A su vez, el Ministro de Bienestar Social expresaba su "esperanza" de que la liberación haría bajar los precios. "De a poco" se pondría en

marcha el mecanismo que iría produciendo una disminución del déficit habitacional (Clarín, 27-2-80). Por último, el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, a la vez presidente del BHN, manifestaba que aunque el problema habitacional tenía prioridad uno para el gobierno, su solución demandaría "varias décadas".

50. Por ejemplo, Crónica (26-6-80) informaría que 30 personas desalojadas por imperio de la ley de alquileres, permanecían a la intemperie en un baldío del barrio de San Telmo. Clarín (27-9-80) expondría el drama de 180 familias desalojadas en Ciudadela. La Nación (1º-8-80) reproduciría las declaraciones del secretario general del Centro de Inquilinos de Buenos Aires quien, al referirse a los desalojados, manifestaría que ante la imposibilidad de alquilar un nuevo departamento, algunos miembros fueron acogidos solidariamente por sus hijos o hermanos en sus ya reducidas viviendas; otros enviaron a su mujer e hijos a sus provincias de origen y fueron a vivir en esos mal llamados "hoteles", compartiendo la habitación con uno o dos hombres más; otros, en fin, fueron a parar a las villas de emergencia.

51. Aviso a doble página -v.g. Diario "Convicción" 29-7-80- en el que el nuevo régimen de alquileres aparecía como una de las razones de por que el país avanzaba por el camino de materializar los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional.

52. Sin duda, tampoco estaba en condiciones de hacerlo. Como ilustración de ello, vale la pena reproducir <u>in extenso</u> las declaraciones del Dr. Gerardo González, jefe del Departamento de Vivienda del PAMI al aludir a los préstamos para la compra de vivienda concedidos a jubilados y pensionados: "En la Capital Federal y conurbano reside aproximadamente el 50 por ciento de todos los jubilados y pensionados nacionales del país... De éstos, una cifra que es calculada en un diez por ciento de los inquilinos amparados por la Ley de Locaciones Urbanas, son los que han tramitado los créditos" (...) "medido con respecto al total de jubilados, es un porcentaje ínfimo; medido en el problema en sí, es terrible la falta de vivienda y el desalojo. Esto no quiere decir que el resto de los jubilados tenga solucionado el problema de la vivienda. Hay una cantidad mucho mayor de beneficiarios de los préstamos que se quedó sin ellos y viene acá a pedirlos ahora y a la cual no podemos favorecer, y está en situaciones de vivienda, a veces, quizá más terrible que los propios desalojados. Por ejemplo, la gente que vive en hoteles, donde la tarifa es libre; en villas de emergencia, que son potreros. Y se jubilan y los echan. A toda esa gente no le podemos dar soluciones, y son tantos o más que los protegidos por la ley, pero éste es un plan que sale exclusivamente a contemplar la necesidad del desalojado en cumplimiento de la ley" (Clarín, 18-3-79)

53. Todavía en mayo de 1981, la Confederación Argentina de Inquilinos (CADI) y la Asociación de Locatarios solicitaban al gobierno que "paralice, por seis meses, los juicios de desalojo" y que "obre con sensibilidad social ante los reclamos efectuados por los locatarios afectados por las consecuencias de la Ley 21.342" (La Nación, 18-5-81).

CAPITULO IV

ERRADICACION DE VILLAS DE EMERGENCIA

La "villa" es un lunar de la ciudad, un enclave urbano de la pobreza, el último refugio de seres marginales e intrusos. La sabiduría popular le encontró denominaciones entre pintorescas e irónicas. Tugurios, cantegriles, villas miseria, callampas, favelas: múltiples designaciones para nombrar un mismo fenómeno urbano que comenzó como excepción y amenaza hacerse regla en las grandes metrópolis latinoamericanas.

Conocidas en la Argentina como "villas de emergencia", este tipo de asentamientos precarios comenzó a tener creciente significación en el área metropolitana de Buenos Aires después de la segunda posguerra. En 1958, una encuesta de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) estimaba en 200.000 personas la población residente en villas dentro de la Capital y los Partidos del Gran Buenos Aires. Cinco años más tarde, un Censo Municipal de la Capital registraba la existencia de 33 villas con 42.000 habitantes. A partir de entonces, el crecimiento de estos conglomerados se intensificó, alcanzando una tasa promedio anual próxima al 15%. En 1973, alguien llamó "Emergencia" a la "cuarta ciudad" del país. Una ciudad distribuida por entonces en 741 islotes de miseria a lo largo del territorio, que reunía una población sólo superada por la Capital Federal, Rosario y Córdoba. De ese total, 393.866 personas convivían en 604 conglomerados de este tipo dentro de la Capital y el cordón del Gran Buenos Aires. Tres años después, el número de villeros en la región metropolitana superaba largamente el

medio millón de personas, es decir, más del 5% de su población.

Junto con la extensión del fenómeno, los sucesivos gobiernos ensayaron diferentes respuestas tendientes a resolverlo o, al menos, a atenuar sus aspectos más dramáticos. No obstante, como en los otros casos que estamos considerando, las políticas seguidas por el gobierno militar establecido en 1976 rompieron radicalmente con el estilo de decisión y acción empleado por anteriores gobiernos en esta materia. Una ubicación histórica del tema nos permitirá entonces identificar los puntos de ruptura y la emergencia de un nuevo modelo de formulación e implementación de políticas.

VILLA: ¿TRAMPOLIN O TOBOGAN?

Para algunos, la villa constituye una "estación de paso" en la carrera de la vivienda, una etapa habitacional necesaria para aquellos sectores desarraigados de su medio rural de origen, que buscan en la ciudad nuevas oportunidades de ingreso y ascenso social. Para otros, la villa es "la última estación", el fondo del barranco al que han caído aquellos que perdieron toda esperanza de integrarse al medio urbano en las condiciones habitacionales propias de la vida en la ciudad. Ambas son ciertas. Esperanza y frustración conviven en la penosa realidad de la villa.

Ziccardi (1977) resume apropiadamente las características de las poblaciones villeras en términos de un conjunto de deficiencias: precariedad habitacional, hacinamiento, ausencia de servicios, insalubridad, deficiencias alimentarias y sanitarias. Agrega, sin embargo,

que estos rasgos no son exclusivos de esta población sino que también pueden observarse en otras modalidades residenciales de las clases populares. Lo que completa la definición de la población villera es (1) el marco geográfico, más o menos preciso, en el que se desenvuelve la vida de estas comunidades: un ámbito urbano dentro del cual las villas conforman un enclave de pobreza; y (2) su situación de ilegalidad respecto a las tierras que ocupan, es decir, su condición de "intrusos".

Un informe de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) coincide en líneas generales con esta caracterización, pero incorpora algunos elementos significativos. En su opinión, las villas de emergencia son:

> "...asentamientos ilegales de familias en tierras fiscales, y en algunos casos de particulares, con construcciones que no cumplen normas mínimas edilicias o de habitabilidad, sin infraestructura de servicio, ni salubridad e higiene compatible con la vida urbana, configurando un alto grado de hacinamiento poblacional y familiar" (...) "son familias provenientes en su mayoría del interior del país y de países limítrofes, con escasos recursos económicos y baja calificación de mano de obra, que se encuentran en estado de marginalidad" (CMV, 1980).

Ya hemos visto que el origen de las villas está asociado a las fuertes migraciones producidas a partir de los años 30, como consecuencia de la aceleración del proceso de industrialización y la concentración de oportunidades de empleo en las grandes metrópolis. Las migraciones agudizaron los problemas de déficit habitacional, obligando a estos sectores de escasos recursos a recurrir a asentamientos precarios, fundamentalmente conventillos, hoteles y pensiones. Las villas prácticamente no existieron hasta entrada la década del 40, si bien algunos núcleos con sus

características se habían establecido en Buenos Aires a partir de los años 20.(1)

Sólo desde mediados de la década del 60 crece la importancia de estos conglomerados, coincidiendo con el agotamiento de la etapa de "sustitución fácil" de importaciones y el comienzo de una nueva fase del desarrollo industrial argentino basado en industrias de capital intensivas. La menor absorción relativa de fuerza de trabajo por parte de las unidades productivas y la desaparición de muchas empresas pequeñas y medianas que habían prosperado en el período anterior, redujeron las posibilidades de empleos industriales estables (Cfr. Ziccardi, 1977). Las capas de asalariados de menores ingresos vieron así restringidas sus posibilidades habitacionales a los viejos conventillos, que tendían a desaparecer frente al avance de la renovación urbana en la zona central (Schteingart y Torres, 1972); los hoteles y pensiones, forma novedosa de inquilinato cuya difusión se vio favorecida por su exclusión del régimen de alquileres amparados (Rivas, 1976); la autoconstrucción en lote propio, generalmente en zonas alejadas de los centros urbanos, con dificultades de acceso y deficiente infraestructura; y las villas de emergencia, a las que se incorporaban aquellos que ni siquiera podían acceder a esas otras formas alternativas de vivienda.

El proceso de formación de villas en el área metropolitana de Buenos Aires tuvo características singulares, si se lo compara con las situaciones típicas en otros países latinoamericanos. En lugar de la invasión colectiva y las "tomas" de los sin techo, la ocupación de los terrenos se produjo por lo general en forma paulatina, sin acción previamente organizada, a través de sucesivas

incorporaciones de miembros pertenecientes muchas veces a grupos familiares ya instalados. Aunque su presencia no pasaba disimulada, la existencia de la villa no se originaba en un hecho espectacular de violencia y su permanencia dependía de la benevolencia estatal o la lentitud de los tribunales, donde se tramitaban interminables pleitos por la desocupación de las tierras.

Si bien las circunstancias fueron diferentes en cada caso y no resulta fácil distinguir un patrón único, cabe destacar que la localización inicial de muchas villas tuvo bastante que ver con las posibilidades de obtener empleo en sus proximidades, lo cual abaratаba los costos de transporte entre residencia y lugar de trabajo. La ubicación en zonas centrales de la ciudad ampliaba a la vez el espectro de oportunidades ocupacionales y facilitaba el acceso a otros servicios urbanos, no disponibles muchas veces en otras localizaciones.

En la medida en que la acción del estado garantizaba mínimamente la permanencia en los terrenos ocupados, el desarrollo de las villas se orientó en un doble sentido: (1) hacia el paulatino mejoramiento de la precaria situación inicial, tanto en lo concerniente a la calidad de las viviendas como a la provisión de servicios mínimos de infraestructura (v.g. calles internas, agua, luz, dispensarios, comercios, escuelas); y (2) hacia el surgimiento de formas de organización interna, tanto para la regulación de las actividades comunitarias como para la acción colectiva fuera de la villa.

La acción del estado en este proceso se mantuvo en un plano de ambigüedad permanente. Además de las dificultades

"topcgráficas" y legales que presentaba la provisión regular de servicios públicos o la ayuda material para el mejoramiento de las villas, existía la convicción -en medios gubernamentales- de que estos asentamientos eran sumamente inestables y no podía confiarse en la responsabilidad de su población frente al pago de los servicios. Por otra parte, cualquier acción tendiente al progreso de las villas implicaba su reconocimiento como núcleo residencial por derecho propio, situación que contradecía la actitud general que las autoridades y el resto de la población siempre habían manifestado hacia estos asentamientos precarios. Sin embargo, el potencial político de una población tan considerable que empezaba a contar con recursos organizativos no desdeñables, no podía pasar desapercibido para ciertos partidos y movimientos que en la cambiante escena política argentina aspiraban a ganar su apoyo. De aquí que la acción del estado hacia las villas haya sufrido a lo largo del tiempo cambios significativos dependientes de los vaivenes de la política en el orden nacional.

A los fines de nuestro estudio interesa destacar la importancia que tuvo el mejoramiento de las villas en términos de las condiciones materiales de vida de sus poblaciones, sea que tales acciones respondieran a iniciativas propias o del gobierno. Nada mejor para ello que recurrir a los propios informes oficiales, los que al dar cuenta de las actividades de erradicación, se refieren a las mejoras de algunas villas considerándolas casi como un privilegio insólito. Al describir a la llamada villa "de Colegiales" o "del Bajo Belgrano", la CMV informa que sus pobladores gozaban de mayores recursos económicos que los de otras villas, dado que "el Mercado Dorrego, Molinos Minetti y una fábrica textil cercana absorbían gran cantidad de mano

de obra". Es decir, vivían junto a sus fuentes principales de trabajo y tenían escasos costos asociados al traslado, además de contar con trabajo fijo. La proximidad al Mercado Dorrego aseguraba un abastecimiento de frutas y verduras a precios muy bajos. La villa contaba con una amplia red de comercios y abastecimientos diversos. Tenía capilla y centro de salud, agua corriente dentro de las casillas y algunas canillas públicas. Contaban con luz eléctrica, y algunos teléfonos, aunque no con red cloacal ni de gas. La recolección de residuos era periódica y una amplia red de transporte servía al área (Cfr. CMV, 1980). Descripciones de otras villas sujetas a erradicación contenían apreciaciones por el estilo. Estas situaciones contrastarían dramáticamente con las condiciones de vivienda, infraestructura y servicios existentes en los lugares de destino de la gran mayoría de villeros erradicados.

Como señalara, sin embargo, la política oficial hacia las villas tuvo un curso sumamente accidentado y errático. Desde la construcción de grandes tapias para ocultarlas hasta el incendio intencional o la expulsión violenta, muchos fueron los procedimientos imaginados para acabar, ignorar o minimizar la cuestión villera. Pero en la medida en que ésta adquiere real significación a partir de la década del sesenta, interesa repasar brevemente la posición frente a la misma de los sucesivos gobiernos que se alternaron desde entonces.(2)

LA POLITICA GUBERNAMENTAL HACIA LAS VILLAS

En 1964, al acceder el radicalismo al poder, los villeros contaban con organizaciones reivindicativas de

cierto peso, al punto de que desde hacía algunos años -exactamente desde 1958- se había creado una entidad de segundo grado que agrupaba a las comisiones o juntas vecinales de las villas existentes: la Federación de Villas y Barrios de Emergencia. El gobierno de Illia adoptó una actitud de tolerancia y diálogo hacia estos asentamientos, iniciando a nivel de los diferentes ministerios una serie de proyectos tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida y la resolución de los principales problemas que afectaban a sus pobladores. Aunque el principal instrumento legal dictado -la ley 16.601- proponía la erradicación definitiva de las villas, los procedimientos previstos incluían fundamentalmente la construcción de viviendas y la concesión de facilidades de crédito a través de planes sumamente beneficiosos.

Distinta fue la orientación seguida por el gobierno comunal en cuya jurisdicción se hallaban asentadas un gran número de las villas existentes en el país. Esta dualidad en la política oficial sería en adelante la norma, y buena parte de los conflictos y contradicciones al interior del estado se verificarían precisamente alrededor de las posiciones respectivamente asumidas en esta materia por el gobierno nacional y el municipio porteño. Este último tendía a considerar a las villas como una aberración urbanística, sin detenerse a reflexionar sobre las causas profundas del problema ni dudar de la eficacia de la erradicación como solución definitiva. Por cierto, la existencia de las villas afectaba los planes de reordenamiento urbano y amenazaba convertirse en un problema insoluble para el progreso de la ciudad. De todos modos, la política municipal estuvo lejos de recurrir a los procedimientos o tener las consecuencias imputables a la acción de la Comuna bajo el último régimen

militar. Sus diferencias fundamentales con el gobierno nacional no radicaban tanto en la acción sustantiva a desarrollar como en el plano de las relaciones con la población afectada. La municipalidad procuró, al igual que el gobierno nacional, mejorar las condiciones sociales y habitacionales de los villeros, pero intentó hacerlo a través de organizaciones especialmente creadas y subordinadas a la CMV, organismo ejecutor de los planes de erradicación. Al hacerlo, negaba implícitamente la legitimidad de las organizaciones reivindicativas de los villeros, con las que las autoridades nacionales mantenían en cambio un fluido diálogo. La negociación y el enfrentamiento fueron, por lo tanto, las formas que adoptaron respectivamente las relaciones entre las organizaciones villeras y los gobiernos nacional y municipal (Ziccardi, 1977).

La presión de los partidos políticos de origen popular en ambos niveles de gobierno y el apoyo del movimiento sindical a la Federación villera, favorecieron a su vez las conquistas logradas por esta organización. No obstante, la escasa participación de sus bases -movilizadas principalmente en ocasión de inminentes desalojos- y la endeblez de su estructura organizativa, repercutieron desfavorablemente sobre la capacidad de los villeros para enfrentar la nueva coyuntura, y la cambiante posición del estado, en ocasión del golpe militar de 1966.

Con la instalación del gobierno de Onganía, la política hacia las villas experimentó un giro drástico aunque esperado, teniendo en cuenta los objetivos de plena implantación del orden y la legalidad propuestos por el régimen militar. Una vez más, el principal mecanismo para la resolución de la cuestión villera fue el lanzamiento de

un Plan de Erradicación de las Villas de Emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires, cuya ejecución quedó a cargo fundamentalmente del Ministerio de Bienestar Social y sus dependencias, previéndose acciones coordinadas con la Provincia de Buenos Aires y la municipalidad de la Capital.(3)

En los fundamentos de la ley de erradicación, se destacaba el problema habitacional creado por recientes inundaciones en la Provincia bonaerense, lo cual hacía necesario afrontar con decisión "un problema que unía los efectos de una catástrofe nacional, a las lamentables secuelas de largos procesos de marginación social". Por cierto, el problema había alcanzado proporciones considerables. Las estimaciones elevaban a 20.000 las familias villeras residentes en la Capital, mientras que los partidos bonaerenses circundantes albergaban a otras 70.000 familias de igual condición. Es decir, alrededor de 280.000 personas residían en villas de emergencia en la región metropolitana.

Tanto el plan de erradicación como los proyectos llevados a cabo por la CMV en el ámbito capitalino tuvieron, no obstante, resultados limitados. Si los comparamos con los objetivos iniciales, podría considerarse que el programa encarado fracasó rotundamente. Las causas fueron diversas pero quizás el mayor obstáculo fue la contradictoria orientación de la política estatal hacia las villas. El objetivo fundamental -la eliminación total de este tipo de asentamientos- entró en colisión con los propósitos de "promoción social", "reeducamiento existencial" y solución del problema habitacional, que inspiraban la acción de los distintos organismos gubernamentales responsables de otros

tantos aspectos de la cuestión villera. Por separado, las secretarías de estado de Vivienda, de Promoción y Asistencia de la Comunidad y de Salud Pública, iniciaron programas de construcción de viviendas, mejoramiento de la situación habitacional en las villas, normalización de la situación jurídica de los terrenos y viviendas, asistentes sociales, etc. Los conflictos originados por el lanzamiento de estas medidas aisladas fue precisamente lo que determinó la sanción de la ley de erradicación, por la cual se asignaba al Ministerio un papel de coordinación y supervisión de las acciones encaradas.(4) Pero este intento de formalización tropezó en los hechos con la naturaleza irreconciliable de los objetivos que guiaban la actuación de las diferentes unidades, para las cuales su clientela villera no podría ser a la vez objeto de "promoción" y "eliminación". Al menos, de acuerdo con el nivel de recursos disponibles.

Los métodos compulsivos y violentos utilizados en las primeras erradicaciones -la tristemente célebre "topadora"- contradijeron los objetivos de "promoción social" que simultáneamente se declaraba alcanzar, y que en alguna medida perseguían los trabajadores sociales destacados en los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), alojamientos provisorios a los que eran derivados los villeros que carecían de toda otra solución habitacional. De aquí que el plan de erradicación -aun en sus aspectos más "promocionales"-fuera rechazado desde un comienzo por la población afectada. La paralización de obras o los atrasos en la entrega de unidades contribuyeron a radicalizar las posiciones de los villeros, decididamente opuestos a las acciones de erradicación.

Si bien la capacidad organizativa y reivindicativa de estos pobladores se veía resentida por las particulares condiciones restrictivas en que se desenvolvía la actividad política (y que afectaban especialmente a los sectores populares), ello no impidió que los mismos desataran una frontal oposición, que contó con el apoyo de otras fuerzas e instituciones sociales tales como la Confederación General del Trabajo de los Argentinos y los sacerdotes del Tercer Mundo. Los cambios producidos en la correlación de fuerzas políticas hacia el final del gobierno de Onganía, favoreció esta acción reivindicativa, a la que contribuía el propio fracaso de la acción gubernamental.

La acción estatal durante los dos últimos gobiernos de la Revolución Argentina estuvo teñida por las nuevas circunstancias políticas que se vivían en el país a partir del Cordobazo. La apertura del "tiempo político" halló a las organizaciones estatales más receptivas a las demandas y reivindicaciones de la población villera. La cooptación de este sector, que formaba parte de una estrategia global de ampliación de las bases sociales del régimen, llevó a modificar la política de mano dura seguida en relación a las villas durante la primera etapa del gobierno militar. Esta nueva actitud no respondía ciertamente a una decisión unilateral del estado, sino que se veía influenciada por la activa movilización de los villeros, dentro del proceso de creciente participación política que protagonizaban los sectores populares.

Los continuos conflictos entre las agencias responsables del plan de erradicación de villas se resolvieron mediante una fuerte concentración del poder decisional en manos del Ministerio de Bienestar Social,

órgano que delegó en su Secretaría de Vivienda la tarea de coordinar y compatibilizar las iniciativas y actividades de las unidades intervinientes, incluyendo la Provincia de Buenos Aires y el municipio de la Capital. Esta concentración permitía el manejo de una serie de mecanismos de asignación y redistribución de recursos (v.g. subsidios, beneficios sociales, cupos de vivienda, fondos de obras sociales) de indudable valor para la captación política de los sectores beneficiarios.

En lugar del rígido control establecido en las villas, el gobierno se mostró dispuesto a satisfacer muchas de las demandas planteadas por sus pobladores, incluyendo compromisos de no desalojo, concesión de créditos en condiciones preferenciales, terminación y entrega de viviendas, alquiler de otras con opción de compra, ofrecimiento de materiales de construcción y prestación de servicios colectivos. Es decir, una política de corte asistencialista reemplazó a los objetivos de "estricto control" que guiaban la acción estatal durante el período anterior. El reconocimiento de las organizaciones vecinales completó este giro en la orientación normativa del estado, con el claro propósito de ganar el apoyo de un sector popular numeroso y con fuerte presencia urbana.

La creación en 1972 del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) bajo la autoridad ejecutora del Ministerio de Bienestar Social, confirmó la centralidad otorgada al aspecto habitacional de la cuestión villera, ya insinuado por la delegación efectuada a la Secretaría de Vivienda. Este mecanismo facilitó la obtención de nuevos recursos con este destino, reservándose una proporción no menor del 30% del

Fondo "a la erradicación de villas de emergencia, rancherías y viviendas precarias en general".

La acción en materia de vivienda fue complementada, en el ámbito de la Capital Federal, por la CMV, organismo que mantuvo en este período una ambigua relación de autonomía-subordinación con el Ministerio de Bienestar Social. Su actividad se centró en el apoyo técnico, el suministro de materiales y la provisión de servicios asistenciales, con la activa participación de la población villera. Se inició de este modo un vínculo más fluido entre los organismos comunales y los pobladores y organizaciones villeras. El reconocimiento por parte de la Municipalidad del Frente Villero -organización reivindicativa constituida a comienzos de 1973-, se tradujo en la intervención de ésta en la fijación de prioridades y la asignación de los recursos proporcionados por la comuna.

De este modo, mientras la relación entre las organizaciones de residentes en villas y el municipio fue, en términos generales, de colaboración y tolerancia, la establecida con el gobierno nacional se caracterizó por la resistencia de los villeros a ser encapsulados en las redes clientelísticas tendidas desde el MBS y por su movilización frente a las dilaciones e incumplimientos en la satisfacción de sus demandas. Por otra parte, la inscripción de la acción política villera dentro del conjunto de las movilizaciones populares que comenzaba a liderar el peronismo radicalizado y el esfuerzo desplegado por incrementar la participación de los pobladores y mejorar la eficacia de sus organizaciones, preparó el terreno para el rol más protagónico que este sector desempeñaría durante la nueva experiencia que se inició con las elecciones de 1973.

Con el peronismo en el poder, se acentuaron algunas de las características que se venían insinuando en la política oficial desde la segunda etapa del régimen militar anterior. Las acciones desarrolladas tendieron a mejorar la situación de precariedad en las villas existentes, aunque se mostraron estériles para conjurar el continuo crecimiento de estos asentamientos o el surgimiento de otros nuevos. La política de erradicación, que seguía constituyendo la modalidad fundamental de resolución de esta cuestión, entró en abierta contradicción con las expectativas de participación de los villeros en las decisiones que los afectaban, dado que aquella política sólo podía ser efectiva -desde la óptica oficial- en la medida en que el estado mantuviera un estricto control del proceso de erradicación. Tal propósito chocaba con las aspiraciones villeras de autonomía de acción para la solución de sus problemas habitacionales (Yujnovsky, 1980).

Los conflictos se manifestaron en el propio proceso de adjudicación de viviendas a través de "tomas", ocupaciones forzosas destinadas a dirimir unilateralmente el destino de las unidades y el control de las mismas como recurso político. Las "tomas" no constituyeron acciones aisladas sino que formaron parte de los enfrentamientos no resueltos entre las diversas fracciones del peronismo, manifestándose simultáneamente en otros ámbitos de la actividad económica y social (v.g. tomas de fábricas, empresas públicas).

La respuesta estatal a estas movilizaciones consistió en modificar el objetivo, hasta entonces inalterado, de la "erradicación", sosteniendo que la futura política propendría a la "transformación" de las villas en núcleos habitacionales modernos, con los servicios propios de este tipo de asentamientos. Quedaban así descartadas las soluciones de

emergencia ensayadas en el pasado, tales como los subsidios o las viviendas transitorias. La nueva modalidad prevista sería la construcción de viviendas en monobloques mediante planes especiales, en los mismos terrenos que ocupaban las villas.

Otras reparticiones oficiales y universitarias recomendaban la aprobación de una "ley de cesión de tierras fiscales" para los habitantes de las villas (Yujnovsky, 1980). Este tipo de iniciativas contrastaba con la política seguida por el MBS, que reclamaba un mayor control sobre el proceso de erradicación y contaba con el respaldo presidencial. Como saldo de la acción estatal, puede computarse la construcción y entrega de un cierto número de viviendas, la erradicación de algunas villas con traslado de sus habitantes a otros conjuntos habitacionales y el mejoramiento de las condiciones de infraestructura en algunos de los asentamientos precarios existentes. Todas estas acciones no detuvieron, naturalmente, la continuada expansión de las villas, cuyo número y población alcanzaban en vísperas del nuevo golpe de estado, cifras inquietantes.

LA CONCEPCION AUTORITARIA DE LA CUESTION VILLERA

La toma del poder por las Fuerzas Armadas en 1976, significó un cambio abrupto en la orientación seguida en prácticamente todas las esferas de política pública. A veces -como en el caso de las locaciones urbanas- el cambio de rumbo se percibió casi de inmediato. En otros casos, como el que nos ocupa, transcurrió un cierto período de maduración de la estrategia a seguir, en el cual debía decidirse dentro del propio aparato estatal, a quién correspondía la

responsabilidad de resolver la cuestión villera. Acciones aisladas de demolición de viviendas villeras aparentemente desocupadas, llevadas a cabo cinco meses después de instalado el nuevo gobierno, no llegaron a encuadrarse dentro de un plan o estrategia explícita. Inclusive, las informaciones sobre el organismo responsable resultaban confusas y contradictorias.(5)

La comunicación oficial de estas primeras acciones tuvo la forma de un bando y el tono de una advertencia:

> "La intendencia municipal hace saber a la población que en cumplimiento de su política de congelamiento de las villas de emergencia existentes en la ciudad, no permitirá de ninguna manera la construcción de nuevas viviendas en dichos lugares o la ampliación de las actuales. Con tal motivo se advierte a quienes no accedan a dicha prohibición que se dispondrá de inmediato a la demolición de toda nueva construcción sin perjuicio de adoptar las medidas legales que correspondan contra quienes lesionen los legítimos derechos de dominio que ejerce la Municipalidad sobre sus predios".

Y concluía:

> "La Municipalidad, responsable de la urbanización y 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" ("Clarín", 26-8-76).

En noviembre de ese mismo año, el intendente Cacciatore hacía una evaluación de los problemas de la ciudad, informando que se habían adoptado dos medidas: finalizar las obras ya iniciadas, que permitirían la erradicación de las villas; y congelar las villas, evitando que el problema se agudizara.

En estas primeras referencias, se advertían algunas novedades. En primer lugar, que el municipio asumía un papel más activo en el proceso de erradicación, en contraste con el liderazgo que ejerciera el Ministerio de Bienestar Social durante el gobierno anterior. En segundo término, que se continuaba momentáneamente con la política de congelamiento recurrentemente intentada desde el gobierno de Illia, aunque se anunciaban próximas acciones de erradicación supeditadas a la terminación de viviendas. Por último, lo más importante: que el problema de las villas no se reducía a una cuestión **habitacional**, sino que involucraba además aspectos **estéticos** ("ornato de la ciudad") y **morales** ("necesidades espirituales de la vida humana") que trascendían los intereses y carencias de los sectores directamente implicados, y afectaban al conjunto de la vida urbana.

Pocos meses más tarde, las autoridades municipales terminarían de dar forma a esta nueva concepción. Pero lo más llamativo sería el instrumento elegido para exteriorizarla: una campaña publicitaria de esclarecimiento de la cuestión villera ante la **opinión pública**. En otras palabras, la diferencia fundamental con las actitudes asumidas en el pasado era que, en esta oportunidad, los interlocutores de la política estatal no eran sus destinatarios inmediatos sino, genéricamente, la "población". Enseguida veremos qué sentido tenía este cambio de audiencia.

La campaña tuvo una amplia difusión en los medios, tomando la forma de conferencias de prensa, mesas redondas, artículos de fondo en diarios y revistas y notas especiales. Su objetivo fundamental 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. Para ello, era necesario destruir una doble imagen, sosteniendo: (1) que el "problema de las villas" no se originaba simplemente en un crónico déficit de vivienda e insuficiente nivel de ingresos de sus habitantes; y (2) que éstos constituían una clase especial de población, no merecedora de la asistencia o tolerancia de la sociedad y el estado. El discurso oficial, en consecuencia, redefinía al villero como actor social, estigmatizando no ya sus condiciones de "vida" sino su calidad humana. La distinción entre "calidad de vida" y "calidad de población", que muy pronto aparecería en las declaraciones públicas, apuntaba precisamente en esa dirección.

Visto como productor de identidades y patrones de reconocimiento entre los actores (Landi, 1981), el discurso oficial debía apuntar a un rebautismo, a una individuación diferente de la población villera. Pero al mismo tiempo, debía producir una desespecificación de los actores a los que se dirigía su mensaje, modificando así los ejes de reconocimiento del conjunto de los actores sociales. La población no eran ya los partidos políticos, los sindicatos o las organizaciones corporativas de los sectores empresarios. Era una entidad ontológica indefinible, y no un actor al que pudiera imputarse opiniones o del que pudieran esperarse reacciones. La "población", "los habitantes", la forma más primitiva de agregación de una comunidad, constituían espectadores pasivos -y presumiblemente insensibles- de un drama representado en un escenario distante. Naturalmente, ese discurso no desconocía que ciertos miembros conspicuos de esa población indiferenciada, de esa ciudadanía urbana y no política, verían con alivio, aprobación y hasta entusiasmo, la nueva

actitud del estado. Este interlocutor implícito era la burguesía urbana, a la que el gobierno municipal suponía como principal aliado de su cruzada redentora contra la villa, lacra de la ciudad.

La villa fue entonces presentada como una Caja de Pandora, un ámbito ignorado para la gente común, cuyo conocimiento deparaba sorpresas inimaginables. "Revelaciones insólitas" sacudieron las fibras más sensibles de la opinión pública. Con bombos y platillos se desnudó su "realidad", denunciándose la existencia de "maffias" organizadas, la presencia de industrias y "prósperos comercios" de todo tipo, la abundancia de delincuentes, la ausencia de moralidad.(6)

A su vez, el villero constituía -en la visión oficial- un ejemplar atípico en la zoología urbana. Cuando en 1980 la CMV produjo su informe sobre erradicación de villas, estableció una sutil distinción entre una escasa población villera que se habría asentado en áreas deprimidas de la ciudad (como el Bajo Belgrano y el Bajo de Flores) y una gran masa migratoria que se estableció en el conurbano. Sin observar desniveles sustanciales entre ambos grupos, el informe destacaba, sin embargo, diferencias culturales entre los mismos que "se acentuaron a través del tiempo". Esta distinción -que no favorecía precisamente la imagen de los villeros "porteños"- sugería un nivel cultural de estos últimos que justificaba su "extirpación" como lacra social. Este juicio se veía corroborado por la afirmación de que el crecimiento paulatino y desmesurado de las villas de emergencia "amenazaba la calidad de vida y de población de la ciudad".

En la campaña publicitaria de 1977, el acento se colocó sobre los siguientes aspectos:

(1) Al villero le gusta vivir en la villa, una especie de "ghetto" donde "nadie entra" y donde se integra a una estructura socioeconómica particular, con leyes internas especiales.

(2) Se trata de gente de muy bajo nivel laboral, generalmente extranjeros de países limítrofes, que poseen una formación cultural diferente y trasladan al ámbito urbano las pautas de sus lugares de origen.

(3) Tienen medios suficientes para acceder a otras formas de vivienda, ya que muchos poseen autos, comercios, terrenos y casas.

(4) Obtienen beneficios y privilegios de los que no gozan otros habitantes de la ciudad: no pagan impuestos ni servicios, explotan comercios clandestinos o forman parte de maffias organizadas.

(5) Muchos de ellos son delincuentes, que encuentran en la villa cómodos aguantaderos.

(6) Son una clientela política fácil para partidos y movimientos populares, que movilizan a esta población con promesas demagógicas.

En pocas palabras, los villeros aparecían en esta concepción como "marginales voluntarios", como seres indolentes, deshonestos, folklóricos. Una gran mayoría -según el municipio- estaba en condiciones de salir de la

villa por sus propios medios y sólo una proporción menor necesitaba apoyo o carecía de medios para hacerlo.(7) Por otra parte, la villa debía dejar de ser un lugar al que acuden individuos u organizaciones en función proselitista o de beneficencia.

> "Y cada uno extrae una muestra: los sociólogos, los psicólogos, las asistentes sociales, las entidades de beneficencia, la policía, la municipalidad, los inescrupulosos. Todos van a cobrar una libra de carne a la villa."

En el diagnóstico oficial, las políticas hacia las villas intentadas en el pasado, habían resultado totalmente infructuosas y equivocadas. A partir de 1955, y "por influencia de los sociólogos", se había empezado a hacer "lo que se llama trabajo de comunidad, porque se creía que eso podría hacer emerger y mejorar las condiciones generales. **Pero era evidente que la única forma de emerger era la individual**" (mi énfasis). Lo único que ese tipo de trabajo consiguió fue mantener al villero en la villa, transformándolo en una "categoría de población" y llegando al absurdo de que asumiera con orgullo su condición de tal.

Hasta el año 1976, la política seguida tendía a resolver el problema villero construyendo viviendas de interés social destinadas a su población. Ello -según el municipio- no constituía una solución, ya que las familias trasladadas a los nuevos barrios conservaban las pautas de la villa, dificultando su integración al resto de la comunidad y el desarrollo del "sentido de propiedad". El descuido de la vivienda, la falta de responsabilidad en el pago de cuotas, el mantenimiento de normas de comportamiento idénticas a las de la villa, seguían así como lógica consecuencia.

El traslado de familias no siempre significaba la recuperación total de las áreas desocupadas. La falta de debido control permitía su repoblamiento, de modo tal que el número de familias y villas entre 1966 (año en que el gobierno de Onganía inició su campaña de erradicación) y 1976, se había incrementado, pese a las erradicaciones practicadas.

¿Qué hacer entonces? En los últimos meses de 1976 se empezaron a demoler todas las nuevas construcciones que se hallaban en ciertas villas. Pero no era suficiente porque importaba un despliegue enorme de medios y de personal, lográndose un resultado limitado. Era preciso lanzar un plan definitivo, que resolviera el problema quirúrgicamente.

LA ESTRATEGIA MUNICIPAL

Siguiendo la propia lógica del municipio, y sus manifestaciones públicas, la estrategia consistía en paralizar a 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. A diferencia de la anterior, la nueva política procuraría "soluciones concretas" que respondieran a "la realidad de las nuevas circunstancias" (sic). La erradicación -su instrumento- intentaría

> "propulsar a las familias hacia el encuentro de una solución definitiva, liberándolas del estado de marginalidad en que se encontraban, para insertarlas en la comunidad en plena capacidad de realización" (CMV, 1980).

De ponernos sutiles, esta declaración de intenciones no tendría desperdicio. Según la Real Academia, la primera acepción del verbo "propulsar" -por cierto tan llamativo- es "repulsar", o sea, "desechar, repeler o despreciar una cosa; negar lo que se pide o pretende". La segunda acepción, quizá más conocida, es la de "impeler hacia adelante", pero en un sentido de desplazamiento físico más que de promoción. Ello demuestra que ni siquiera la jerga utilizada conseguía ocultar, aunque fuere mediante artificios retóricos, una intencionalidad que estaba bien a la vista: deshacerse de la población villera sea como fuere.

Esta intención halló expresión normativa en la Ordenanza 33.652/77, que encomendó a la Comisión Municipal de la Vivienda la responsabilidad de ejecución del plan integral de erradicación. Entre las facultades otorgadas a este organismo, se incluyó la posibilidad de requerir directamente de las dependencias municipales o de las instituciones nacionales y provinciales, la colaboración necesaria para el cumplimiento de su cometido. Además, se la autorizó a acordar ayudas pecuniarias a "sectores (?) que conviven en las llamadas 'villas de emergencia'", cuando no existieran otros medios o sistemas más apropiados y económicos para el logro de los mismos fines, que les posibilitara la compra de lotes de terreno en el Gran Buenos Aires, con el compromiso de desocupar, en lapsos a establecer, el asentamiento precario en que se encontraban. Naturalmente, este tipo de ayuda se limitaba al nivel resultante de los créditos que asignara el Departamento Ejecutivo del municipio para esos fines.

Estas dos facultades tendrían gran importancia. La posibilidad de requerir "colaboración" a otros organismos

permitiría, fundamentalmente, el auxilio de la policía y las fuerzas de seguridad para la tarea de erradicación. La "ayuda pecuniaria" quedaba (1) supeditada a la existencia o no de otros medios o sistemas más apropiados, lo cual dejaba un amplio margen de interpretación; (2) limitada al monto de los créditos que acordara una instancia superior del municipio, lo cual deslindaba la responsabilidad de la Comisión; y (3) reducida al financiamiento para la compra de lotes de terreno en el Gran Buenos Aires, y no de viviendas, con lo cual la población villera que llegara a obtener tal "ayuda", no podría más que aspirar a reproducir en el Gran Buenos Aires las condiciones de precariedad habitacional que sufrían en la Capital.

La ordenanza incluyó además una serie de pautas orientadoras de la acción del organismo ejecutor, que sirvieron para la formulación de un Plan de Erradicación. Este plan preveía tres etapas de aplicación, que se denominaron (1) congelamiento, (2) desaliento y (3) erradicación. Si bien etapas y designaciones parecidas se incluyeron en anteriores planes (v.g. el PEVE, bajo el gobierno de Illia), en esta oportunidad se excluía toda forma de "asistencialismo", o "promoción social". Por las características de la tarea a ejecutar, las distintas etapas del nuevo plan de erradicación preveían una sucesión de pasos y procedimientos que tenían todas las características de un operativo militar.

En la etapa de "congelamiento", se procuraba establecer la dimensión del área afectada por la población villera, la densidad de viviendas existentes y la población efectiva que sería afectada por la erradicación. Para ello, se preveían distintas tareas. En primer lugar, la confección de un plano

topográfico de las villas -convertible a plano cartográfico según los usos- sobre la base de la aerofotografía y otras técnicas de relevamiento. Se obtendrían así la forma y ubicación de islas, islotes y/o manzanas irregulares que forman las villas, con su conjunto de pasillos, lagunas, zanjas, etc. Ubicadas, identificadas y dibujadas las viviendas existentes en una villa, se procedería a la marcación de las casillas (mediante pintado en su frente de un número sobre fondo negro) y su numeración correlativa, a fin de conocer con exactitud su cantidad. En tercer lugar, un relevamiento censal, a fin de conocer la cantidad de familias existentes, la filiación de sus miembros, su nivel de ingresos, educación, ocupación, así como una manifestación de sus bienes inmobiliarios y de su intención de retornar o no a su lugar de origen. Como constancia de haber sido censada, cada familia recibiría un Certificado de Asentamiento Precario (C.A.P.), en el que constarían los datos filiatorios del censo. Dicho certificado debería ser exhibido por el villero ante cualquier autoridad municipal, policial o de seguridad que se lo requiriera. Con ello, se aseguraba el congelamiento efectivo de la población villera. A partir de los datos obtenidos en el censo, el personal afectado a las etapas de "desaliento" y "erradicación" confeccionaría una ficha-legajo para cada familia, en la que registraría además, cronológicamente, el "proceso desarrollado por la familia hasta su erradicación". Producida ésta, el Censo, el C.A.P. y la ficha-legajo formarían el legajo de la familia para el posterior estudio estadístico del proceso de erradicación.

La etapa de "desaliento" se definía como "aquel accionar que lleva paulatinamente a la población villera a no encontrar motivaciones que justifiquen su permanencia en

la villa". Es notable el esfuerzo de imaginación eufemística para definir el "trabajo sucio" que debía desarrollarse en esta etapa. Taxativamente, el "desaliento" comprendía:

(a) El control del comercio ilegal, industrias, talleres, depósitos, etc., procediéndose a su clausura y, en caso de reincidencia, al decomiso de los productos fabricados o comercializados.

(b) La estricta prohibición de vender, comprar, ceder o alquilar las viviendas existentes, así como la ampliación de las mismas o la realización de nuevas construcciones.

(c) La prohibición de circulación y estacionamiento, dentro del radio de la villa, de autos particulares o de aquellos dedicados a la carga y descarga de productos comerciales.

(d) La demolición inmediata de casas abandonadas, o aquéllas en que se constatara su venta o alquiler.

(e) La exigencia de pago de reparación de instalaciones eléctricas.

(f) La constante presencia de personal del "Departamento de Vigilancia Interna", "motivando" a la población villera a encontrar la solución a su problema habitacional mediante la compra de un terreno o el retorno a su país o provincia de origen.

De hecho, más que "desalentar" la permanencia en la villa, el despliegue de estas actividades implicaba colocar a la población villera en un estado de total indefensión y

precariedad. En las nuevas condiciones, subvenir a las necesidades de aprovisionamiento para el consumo familiar podía transformarse en una odisea. Y las técnicas de "motivación" del personal de vigilancia interna introducirían un factor permanente de ansiedad e incertidumbre.

Para quienes no hubieran huído despavoridos frente a tamaño despliegue, quedaba todavía la etapa de "erradicación" propiamente dicha, definida en el lenguaje municipal como un "acto de liberación":

> "es el accionar que permite la liberación de los terrenos afectados por las Villas de Emergencia dentro del área de Capital Federal".

Obviamente, este "accionar" exigía concentrar personal y recursos materiales en las propias villas, en una magnitud que dependía del tamaño de cada una y de la resistencia hallada.

El informe se limitaba a describir el procedimiento formalmente fijado para esta etapa en el plan de erradicación, dando por supuesto que previamente se desarrollarían tareas de "motivación". A partir de ésta, las familias serían citadas a las oficinas de la CMV instaladas en las propias villas, a efectos de que se les fijara plazo para la desocupación de sus viviendas. En tal oportunidad, se les ofrecería optar por las siguientes alternativas:

(a) Traslado a terreno propio.

(b) Retorno a su país o provincia de origen.

(c) Egreso por medios propios.

(d) Apoyos crediticios.

En el caso de traslado a terreno propio, el Plan preveía que la CMV trasladaría a las familias, bienes y materiales a su destino, y entregaría -en las oficinas centrales de la Comisión- un plano prototipo para la construcción de su futura vivienda. Después se verá en qué condiciones se cumplieron estas directivas. Tratándose de personas que optaran por retornar a su país o provincia de origen, la CMV -a través del sistema de P.P.S. (Pedido de Prestación de Servicio)- otorgaría pasajes y efectuaría el traslado de enseres en forma gratuita. Si se tratara de traslados al exterior (v.g. Bolivia o Paraguay), éstos podrían efectuarse en forma individual o a través de contingentes.

Los "egresos por medios propios" se producirían por la natural gravitación del accionar del organismo ejecutor. Numerosas familias abandonarían por sus propios medios los asentamientos villeros, sin requerir recursos de la CMV (camiones, pasajes, etc.). En cuanto a los apoyos crediticios, a pesar de estar previstos en la ordenanza del año 1977, la primera línea de créditos se lanzó en 1980, a través de un convenio con el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, cuando ya la población villera había sido erradicada en una alta proporción. Más adelante se hará referencia al alcance de estos créditos y las condiciones que fijaron a sus adjudicatarios.

En los términos del Plan, resta consignar que producido el egreso de las familias villeras por alguna de las vías previstas, se procedería a la inmediata demolición de las viviendas, culminando así el proceso de erradicación de la villa.

OPERATIVO ERRADICACION

No es frecuente que la distancia entre un proyecto y su ejecución sea tan mínima como la verificada en el operativo de erradicación. Aunque no resulta fácil reconstruir sus detalles, la información recogida a través de entrevistas, documentos, notas periodísticas y testimonios diversos permite obtener un cuadro aproximado de sus características. Todos estos antecedentes confirman que el operativo, al menos desde la óptica oficial, se cumplió de acuerdo con las previsiones. Lo inusual de este resultado es que en condiciones normales, los programas gubernamentales que involucran seres humanos tropiezan generalmente con serias restricciones en términos financieros, de coordinación inter-institucional, de negociación política o de promoción de intereses y objetivos contradictorios. Ello origina conflictos en las decisiones, demoras en los plazos previstos, agotamiento de los recursos y, como consecuencia, resultados por debajo de las expectativas.(8) Nada de ello ocurrió en este caso y vale la pena explorar por qué.

Parte de la respuesta está contenida en la dramática denuncia de una desalojada:

> "Nunca vivimos bien, pero desde hace dos años casi, vivimos en el terror. Los empleados municipales nos maltratan cotidianamente, nos amenazan y nos gritan (...) nadie nos escucha, **es como si no existiéramos**, pedimos piedad, ya ni siquiera ayuda, pero **para nosotros no hay ningún sentimiento humano**. Alojan en el país refugiados que vienen de otros países, eso está bien, es humano. Pero la caridad bien entendida ¿no empieza por casa? Nosotros somos argentinos, trabajamos, no tienen derecho a dejarnos morir como animales" (Inés Martínez, desalojada de la Villa de Retiro, en declaraciones a "Diario Popular", 1º-9-79).

Al cuestionar el carácter "humano" del operativo, las razones de su "éxito" empiezan a ser más evidentes. A diferencia del pasado, la acción municipal en esta oportunidad se mostró insensible a las necesidades, intereses o aspiraciones de los destinatarios de sus políticas, convirtiéndolos en pasivos instrumentos de un objetivo supremo: eliminar de la ciudad la resaca villera. Del mismo modo en que el discurso oficial ignoraba a los villeros como interlocutores de su mensaje, la acción municipal los ignoraba en su condición "humana". Su eventual resistencia no podía otorgarles por lo tanto el carácter de antagonistas. El referente de la acción estaba por encima de sus víctimas, y el victimario podía apelar a todos los recursos disponibles para conseguir su objetivo, negando implícitamente la existencia del objeto mismo de esa acción.

Tres condiciones se conjugaron para posibilitar la efectividad de la acción desplegada por el municipio: organización, recursos y autoridad. Tal como vimos al describir la estrategia municipal, el plan de erradicación suponía la concentración en la CMV de todas las facultades y medios necesarios para proceder al cumplimiento de sus fines. En anteriores experiencias, la municipalidad era uno entre varios organismos estatales a cargo de la solución de la cuestión villera. Esta vez, en cambio, la responsabilidad era asumida enteramente por la Comisión, la que a su turno podía requerir la colaboración necesaria de otros organismos públicos para facilitar su labor. Estos poderes, concentrados en una simple dependencia municipal, suponían naturalmente el apoyo irrestricto del Intendente, quien a su vez contaba con el aval de su Fuerza (la Aeronáutica) y el apoyo presidencial.

Al parecer, la idea originaria del titular de la CMV fue realizar un "desalojo humanitario", comprando terrenos pertenecientes al ferrocarril o a la Provincia y loteándolos entre los afectados. Esta iniciativa no contó con la aprobación del Intendente, para quien no podía demostrarse sensibilidad hacia el indolente, el aprovechado y el delincuente. Sólo cabía proceder a la erradicación sin contemplaciones.

Dentro de la CMV, se montó una organización especialmente dedicada a la cuestión "villas", a cuyo frente se designó al Comisario Salvador Lotito. Este funcionario, de dilatada experiencia en esta clase de operativos, no improvisó en ninguno de sus aspectos. Se documentó adecuadamente, reclutó personal apto para la tarea (fundamentalmente miembros de la policía o suboficiales de las fuerzas armadas, retirados o en actividad) y lo instruyó cuidadosamente, manteniendo con éste reuniones periódicas.

En cada villa fue instalada una oficina de la CMV, a la que se asignaba el personal necesario para las distintas tareas del operativo. En algunas de ellas, como la de Perito Moreno, estas oficinas contaban al comienzo del proceso de erradicación con alrededor de 50 funcionarios. Esta dotación se distribuía básicamente entre personal administrativo, de demolición, de vigilancia y de transporte. Una flota de camiones y personal desocupado perteneciente a la Dirección de Limpieza, fueron asignados al operativo con el objeto de proceder al traslado de personas, materiales, muebles y enseres. Las oficinas centrales de la CMV, entretanto, brindaban el apoyo logístico y los conocimientos técnicos

especializados requeridos por el plan (v.g. aerofotografía, censos, créditos).

Las etapas previstas (congelamiento, desaliento y erradicación) no siguieron un orden secuencial sino que se adecuaron a las prioridades y características de las villas a erradicar. En un comienzo, el operativo se concentró en los asentamientos existentes en la zona Norte de la ciudad, donde por las circunstancias ya expuestas, la presencia de las villas constituía una aberración intolerable. La coincidencia de la disputa del campeonato mundial de fútbol en Buenos Aires determinó que fuera la villa de Belgrano, ubicada en las proximidades del estadio sede del evento, la primera en ser desalojada, a mediados de 1978. A ella le siguieron las de Colegiales y Retiro, cuya localización privilegiada también excitaba los afanes erradicadores del municipio. Nuevas villas correrían igual suerte con el tiempo, al ritmo que permitía la alternada concentración de recursos de la CMV. En esta forma, su accionar resultaba más contundente y el efecto demostración de sus procedimientos "facilitaba" su futura tarea al predisponer a muchos potenciales erradicados a optar por él éxodo anticipado.

De la misma manera en que las villas fueron sometidas a desalojo una por una y no a través de una acción masiva, también sus pobladores se vieron enfrentados a una similar técnica de "tratamiento individual". El desmantelamiento de las organizaciones villeras hacía difícil cualquier forma de acción colectiva. Diversos testimonios dan cuenta de los procedimientos empleados. Cada villero era citado individualmente a las oficinas de la CMV instaladas en la villa, a fin de "negociar" su egreso. Cuatro o cinco

funcionarios especialmente entrenados, se ocupaban de convencerlo de la imperiosa necesidad de encontrar una salida individual a su situación. A los pedidos de plazos se respondía con frases sarcásticas o seguridades de que, para la fecha solicitada, no quedaría nada en pie en la villa, de modo que la prórroga resultaría inútil. Es fácil imaginar el efecto de este tipo de "negociación" sobre seres con escasa cultura, inseguros de sus derechos y sometidos a la presión de un trato verdaderamente policial. Una gran mayoría terminaba firmando declaraciones en las que prestaban conformidad al retiro voluntario de la villa.

Cuando este procedimiento no tenía éxito, o cuando habiéndose comprometido, el villero permanecía en la villa por no haber podido resolver el problema de su nuevo destino, el aparato de desalojo se ponía en marcha. Amenazas de palabra y con exhibición o utilización de armas de fuego, golpes y puntapiés, atentados con gases irritantes, y diversas formas de hostigamiento llegaron a tomar estado público.(9) Viviendas momentáneamente deshabitadas u ocupadas por mujeres y niños pequeños, eran derribadas por piquetes utilizando mazas y otros elementos. Diversas formas de amedrentamiento eran empleadas en otros casos. Algunas villas comenzaron a recibir la visita de camiones municipales que descargaban basuras y cascotes, lo cual atrajo la presencia de cirujas. La requisa de pan y leche, comercializadas clandestinamente por la prohibición vigente, reducía las posibilidades de aprovisionamiento y consecuente permanencia en las villas. El corte de agua y de luz, o la falta de recolección de residuos agravaba las ya inhumanas condiciones de existencia.

Por si todo ello fuera poco, la utilización de sutiles técnicas psicológicas causaba similares efectos. En las erradicaciones practicadas bajo el gobierno de Onganía, la topadora constituía un instrumento mecánico predecible. En las nuevas circunstancias, además de la acción de hostigamiento y represión directa, se utilizaron con frecuencia procedimientos calificados por los curas villeros como verdaderamente "diabólicos". Era habitual, por ejemplo, la técnica de "radio-pasillo", es decir, la difusión premeditada de rumores alarmantes sobre el tratamiento que recibirían quienes permanecieran en las villas. La constante presencia de personal policial, a veces con perros; la identificación y numeración de las casillas; los allanamientos diurnos y nocturnos; la provisión de tarjetas identificatorias y las prohibiciones de todo tipo (v.g. estacionamiento, aprovisionamiento, derecho de reunión) producían un impacto psicológico tanto o más intenso que la acción directa.

Mucha gente comenzó a abandonar las villas por sus propios medios, trasladándose a otras villas más alejadas del conurbano bonaerense, adonde no llegaba todavía la acción erradicadora. Una gran mayoría se sometió al traslado municipal, consistente en el empleo de camiones -antes afectados a la recolección de residuos- para el transporte de personas y efectos personales a otras localizaciones. Aquellos que poseían un terreno en la provincia de Buenos Aires, o habían sido inducidos a adquirirlo por la presión municipal,(10) eran trasladados al mismo y allí abandonados con sus escasas pertenencias. Quienes no poseían terreno ni otro lugar donde ir, eran derivados a otras villas de la Capital Federal o del Gran Buenos Aires, donde hacían más penosa la situación de hacinamiento y precariedad existente.

El personal que actuaba como fuerza "desalentadora" desarmaba las casillas durante el día, dejando a veces a familias enteras a la intemperie y recién al día siguiente, las cargaban en los camiones con sus chapas y maderas llevándolas a su nuevo destino. Los sacerdotes de la villa del Bajo Flores fueron testigos del arribo, en camiones de basura municipales, de 300 a 400 familias traídas de villas "céntricas", a las que ubicaron en la cancha de fútbol del lugar, espacio común que en el pasado jamás había sido invadido o desviado de su función recreativa. Naturalmente, el traslado era transitorio. Los funcionarios municipales les otorgaron tres meses de plazo para abandonar el lugar, permitiéndoles erigir casillas precarias pero no viviendas de material. Llovía intensamente por entonces y los terrenos se inundaron. Era el invierno en que, en la misma ciudad, aunque en otra cancha, el pueblo celebraba la obtención del campeonato mundial de fútbol.(11)

Desde un año atrás, también se venía practicando el traslado de nacionales y extranjeros residentes en villas, que optaran por regresar a sus provincias o países de origen. En estos casos, el municipio se hacía cargo de los gastos de pasaje y alimentación demandados por los traslados, así como del transporte de enseres hasta el lugar de embarque. La operación más difundida, concertada con la Aduana, la Dirección de Migraciones, la Empresa de Ferrocarriles Argentinos y con el apoyo de autoridades de organismos bolivianos, permitió que muchos cientos de familias retornaran a Bolivia, llevando consigo numerosos hijos nacidos en la Argentina. Tanto la Municipalidad como el cónsul boliviano en Buenos Aires declararon en su oportunidad no haber ejercido presiones sobre estos villeros, aunque la

CMV admitía que se trataba de una acción con riesgos calculados: muchos emigrantes volverían ilegalmente al país después de las fiestas. Aunque regresaran a Buenos Aires, era preciso impedir que se instalaran nuevamente en las villas ("La Opinión del Norte", 24-9-77). Sólo importaba revertir las corrientes migratorias, ya que "muchas personas no encuentran ubicación dentro de la política socioeconómica del lugar" ("Clarín", 23-9-77).

RESISTENCIAS Y ADAPTACIONES

Ya he mencionado que a partir del golpe militar de 1976, toda acción comunitaria en las villas quedó interrumpida. No sólo fueron dispersadas las organizaciones reivindicativas sino que también desaparecieron juntas y comisiones vecinales, escuelas, guarderías y centros de salud. En algunas villas, el municipio solía mantener dos o tres médicos, un asistente social, un anexo escolar y otras formas de asistencia y promoción comunitaria. Todo lo que nucleara o integrara fue eliminado. La paralela suspensión de la actividad gremial y política determinó asimismo la desaparición del apoyo, generalmente escaso aunque no irrelevante, que prestaban en el pasado sindicatos y partidos políticos. Sólo quedaron la Iglesia y la iniciativa individual como baluartes de resistencia y moderación frente a la acción erradicadora. Esto marcaría una diferencia fundamental con las condiciones en que se desarrollaron anteriores operativos de erradicación y explicaría en buena medida que los resultados de la política municipal se ajustaran a las expectativas oficiales. A pesar de ello, la tarea del municipio se vio frecuentemente dificultada por esos débiles focos de resistencia que, en medio de un

contexto particularmente represivo, imaginaron formas sutiles o enérgicas de enfrentamiento.

Para referirnos a la actividad de la Iglesia, debemos establecer una distinción entre la organización directamente vinculada a la vida villera -el Equipo Arquidiocesano Pastoral de Villas de Emergencia- y otras instituciones eclesiásticas o laicas relacionadas de uno u otro modo a la suerte de estos asentamientos. El Equipo Pastoral -conformado por los llamados "curas villeros"- fue establecido por Auto Pastoral del Arzobispado a fines de 1969. El reconocimiento de la Iglesia fue una manera de acercar a estos sacerdotes a la Curia y, de algún modo, ejercer cierto control sobre sus actividades. Por otra parte, representaba un medio de establecer vínculos más orgánicos con el importante numero de fieles que habitaban barrios precarios. Aunque el Equipo suele diferenciarse del combativo grupo de Sacerdotes del Tercer Mundo, de notoria actuación durante la primera mitad de la década del setenta, sus actividades han tendido a identificarlos con este grupo. Es que al margen de su ministerio pastoral, los curas villeros desarrollaron una intensa acción de reivindicación y defensa de los derechos que asistían a los habitantes de las villas.

Con recursos casi nulos y el escaso apoyo que podían brindar pobladores aterrorizados, los curas villeros comenzaron a desplegar una acción dirigida simultáneamente hacia las autoridades, la opinión pública, la población afectada y la propia Iglesia. En un comienzo, se limitaron a difundir por todos los medios posibles (v.g. cartas, petitorios, entrevistas, conferencias de prensa) la crítica situación de los villeros y su situación de indefensión frente a la campaña publicitaria y la acción erradicadora

emprendidas por el municipio. Algunos medios -pocos sin duda- se hicieron eco de sus denuncias. Las autoridades mantuvieron un cerrado silencio frente a la opinión pública, y observaron un comportamiento afable y conciliador en sus entrevistas con los curas, a los que despedían con seguridades y promesas de resolver las situaciones planteadas. Por su parte, las autoridades eclesiásticas evitaron al principio verse directamente involucradas, señalando que debía actuarse con tacto y sigilo: "defender a los villeros sin que tome estado público", como expresara un sacerdote entrevistado.

En una de las primeras cartas dirigidas al Arzobispo de Buenos Aires, a poco de iniciado el operativo de erradicación, el Equipo Pastoral salía al paso de la publicidad municipal sobre las villas y los villeros, desmintiendo sus conceptos y solicitando la mediación de la Iglesia ante las autoridades responsables. El evidente cambio de actitud de estas últimas había agravado la situación de sus pobladores. Si el celo oficial frente al problema nunca había sido destacable, al menos había buscado mitigar las penosas condiciones de los villeros, al secundar iniciativas destinadas a prestar algunos servicios. En cambio,

> "hoy no solamente no se atiende a ello, sino que se juzga, además, que no debe atenderse, porque se opta por una visión del problema que lo falsea y trastorna enteramente. Se llega a afirmar que "el problema de las villas, no se origina en falta de viviendas". Otra vez se piensa sólo en eliminarlas porque hay que construir autopistas, o recuperar los terrenos, o porque afean la ciudad... Pero no se atiende al tremendo problema humano, a la angustiosa situación que se crea a miles de familias, y para facilitar la erradicación, basándose en casos singulares y anecdóticos, se difunde una visión inexacta e injusta de la realidad" (Carta del 30-5-77).

Destacando la "mala conciencia" de los funcionarios municipales, sus confesados prejuicios raciales y su actitud descalificadora de la acción de los curas villeros,(12) la carta solicitaba la paternal mediación del Arzobispo.

Esta y similares denuncias sólo obtuvieron respuestas evasivas. Recién al año siguiente, cuando empezaron a acumularse los testimonios de la violencia con que se procedía a la erradicación, otros actores decidieron manifestar su posición solidaria con la suerte de los villeros. Un informe del Equipo Pastoral, producido a mediados de 1978, contribuyó a precipitar el cambio de actitud. Este notable documento, dirigido a la opinión pública, comenzaba denunciando el agravamiento de la afligente situación de los moradores de las villas. Luego de citar las causas de proliferación de este tipo de asentamientos, señalaba que la reforma de la Ley de Alquileres había provocado un éxodo de inquilinos desalojados hacia villas existentes o hacia otras formadas a partir de las erradicaciones practicadas. Negaba asimismo el derecho de las autoridades de denigrar la condición villera, haciendo más oprobiosa su situación. Por otra parte, destacaba que en las villas existen casos de "emergencia social":

> "...Habrá que aceptar que en alguna medida, al menos, la existencia de las 'villas' es una secuela de la incapacidad de una comunidad para socorrer a sus miembros en emergencia. No será por lo tanto con amenazas y presiones como se logrará poner fin a esta penosa realidad".

A la denuncia de las consecuencias atribuibles a la erradicación -que comentaré más abajo- el Informe agregaba referencias sobre los deplorables procedimientos empleados:

> "Al menos en la 'villa' de Colegiales se puede probar que el encargado municipal de los realojamientos ostenta armas, que hay vecinos que fueron golpeados, insultados, gritados, que se hizo a mujeres proposiciones deshonestas a cambio de la promesa de mejor reubicación, que con esa misma finalidad se solicitaron 'coimas' por parte del personal municipal. No se trata sólo de deficiencias personales que en cualquier lugar podrían señalarse, sino de graves abusos en el ejercicio de funciones públicas. Sólo el falso supuesto de que estas familias se encuentran culpablemente en estas condiciones puede, aparentemente, hacer comprensible que tales 'operativos' sean ordenados por autoridades que se proclaman cristianas. Nosotros no nos cansaremos de atestiguar que en su gran mayoría son, en verdad, indigentes y que les es imposible hallar otra solución al problema de la vivienda".

No cabía más que el cumplimiento de las promesas de facilitar a los villeros, materiales o apoyo técnico para la formación de cooperativas de construcción, créditos para la adquisición de terrenos o subsidios especiales en los casos de absoluta indigencia. De nada serviría persistir en ese flagrante atropello a la dignidad humana y cristiana en que se había convertido el operativo de erradicación. Ni podría acallarse el clamor por los derechos de esos pobres e indefensos seres humanos, desvirtuándolo mediante sospechas de implicaciones subversivas o excusando los procedimientos como inevitable secuela de la lucha contra la subversión. Si este planteo no había merecido todavía la preocupación e intervención del Arzobispado, era menester que la opinión pública conociera estas circunstancias para que la solución de la cuestión villera se encaminara por senderos de dignidad y justicia.

La extensa referencia a este Informe se debe a que, a mi juicio, comenzó a catalizar el compromiso de algunos actores que hasta entonces habían mantenido una posición esencialmente pasiva: la Iglesia establecida, organizaciones laicas, los medios de difusión, algunos organismos públicos

y los propios afectados. Ciertamente, la dramática denuncia se producía en momentos en que el operativo de erradicación alcanzaba su máxima intensidad. Más de 100.000 personas habían sido desalojadas y casi 20.000 viviendas habían sido destruídas (véase Cuadro 4.1.). Resultaba imposible ocultar totalmente la violencia ejercida contra un sector que representaba casi el 8% de la población de la ciudad.

No obstante, el "tiempo político" no había madurado aún suficientemente como para embarcarse en exaltadas defensas. Hacia fines de 1978, algunos periódicos dieron cabida en sus páginas a petitorios elevados por grupos de villeros al Presidente Videla ("Diario Popular", 7-12-78) e informaron sobre gestiones realizadas por otros grupos ante la CMV ("Diario Popular", 13-12-78). El tono general de estas manifestaciones era todavía mesurado, aunque dejaba traslucir la violencia de los procedimientos y la firme decisión de los afectados de continuar luchando por sus derechos. También tomaba estado público por estos medios la iniciativa de grupos de pobladores de las villas de Retiro y Bajo Flores de constituir cooperativas de autoconstrucción para resolver su problema de vivienda. Estas iniciativas contaban con el apoyo de dos entidades privadas -Cáritas Buenos Aires y San Martín de Tours- ligadas a la Iglesia.

Durante el año 1979, otros 64.000 villeros y 13.000 viviendas sufrieron la implacable acción erradicadora del municipio, a pesar de las denuncias y protestas. Sin embargo, algo comenzó a cambiar en el férreo esquema autoritario en que se encuadraba el operativo hasta entonces. Las resistencias comenzaron a multiplicarse y, en cierto modo, las autoridades municipales adoptaron crecientemente una actitud más defensiva. El estricto cronograma trazado

comenzó a experimentar demoras, que el Informe de la CMV antes citado atribuyó a las siguientes causas:

> "1. El Movimiento Pastoral Villero en conjunción con Cáritas, inició en la segunda mitad del año 1979 su acción en las villas, tendiendo a la obtención por parte del Estado del pago de un subsidio a cada familia y la formación de cooperativas de vivienda. 2. Encontrándonos en la última etapa del proceso se da la existencia de un residual (??) compuesto por grupos económicamente imposibilitados de toda solución".

Es decir, se reconocía oficialmente que la acción desplegada por las organizaciones de la Iglesia había desacelerado el ritmo de los desalojos, al exigir el cumplimiento de los legítimos derechos que por las propias ordenanzas municipales se había reconocido a los habitantes de las villas. También admitía la existencia de casos límite, cuyo número -a juzgar por el "residual" de familias que permanecían en las villas a la fecha del Informe- excedía largamente los porcentajes publicitados por la CMV.

La acción reivindicativa de la Iglesia, que se había iniciado en realidad desde mucho antes de 1979 a través del Equipo Pastoral en las villas, cobró un fuerte impulso a mediados de ese año. A comienzos de junio, los curas villeros se dirigían al Presidente de la República reclamando el estricto cumplimiento de la Ordenanza 33652 en cuanto a la concesión de facilidades a los villeros para resolver su problema de vivienda. Simultáneamente, lograban la adhesión del Arzobispo de Buenos Aires, quien ya no podía permanecer impasible ante la trascendencia que las denuncias comenzaron a tener en los medios de difusión.(13) En una carta dirigida al Intendente de la Capital, el Arzobispo anunciaba el llamado y movilización de los fieles católicos para que, con la coordinación y promoción de Cáritas Buenos Aires, se

realizara una colecta destinada a recaudar fondos para las cooperativas de autoconstrucción organizadas por pobladores de las villas. En esa misma carta, destacaba la acción desarrollada por el Equipo Pastoral por el sentido de promoción social que guiaba su obra. Con ello reivindicaba a un mismo tiempo el derecho de los villeros a ser ayudados -derecho sistemáticamente negado por el accionar municipal- y el derecho de la Iglesia a intervenir como parte en la resolución de la cuestión villera:

> "...deseamos señalar que esta preocupación de la Iglesia, lejos de ser acceso a un tema temporal que no le sería propio, constituye un elemento decisivo para su tarea evangelizadora, toda vez que la misma no puede desentenderse de la verdadera promoción del hombre como criatura de Dios, y, por ende, con derecho a los elementales medios que hacen a su vida digna. Y la vivienda es uno de los más básicos requerimientos de toda convivencia social" (Carta del 23-8-79).

También en esta ocasión, la máxima jerarquía eclesiástica se unía al coro de denuncias sobre los procedimientos empleados, señalando:

> "...estimamos imprescindible que se ponga especial cuidado en que nadie utilice, consciente o inconscientemente, la presión, la intimidación o cualquier otro estilo o forma de trabajo que pueda quitar la paz y la calma apta para el trabajo fructuoso" (Ibidem).

Es decir, no sólo se ponía el acento en la defensa del derecho de los villeros al espacio urbano, sino que también se cuestionaba el "estilo de gestión" inaugurado por el municipio en un área social de tanta significación.

Las autoridades municipales procuraron en todo momento evitar un enfrentamiento directo con la Iglesia. Es importante consignar que ni esta institución como tal, ni el

Equipo Pastoral en particular, se opusieron en momento alguno a la erradicación. Su acción se dirigió más bien a lograr la concesión de plazos más prolongados, un trato humanitario en los procedimientos, el cumplimiento de las disposiciones legales sobre subsidios y préstamos y la solución de los casos límite. A las denuncias sobre el persistente incumplimiento de estas condiciones seguían habitualmente promesas de resolver favorablemente las demandas. Pero como "papa caliente", las denuncias eran sucesivamente derivadas de un funcionario a otro. Las cartas y petitorios a los Comandantes en Jefe eran pasadas al Presidente, quien las remitía al Intendente y éste al funcionario responsable. Allí se perdía en el anonimato de una maquinaria burocrática impersonal e insensible, donde los funcionarios rotaban permanentemente y las responsabilidades se diluían. El proceso se realimentaba entonces, no a partir del deslinde de tales responsabilidades, sino de una nueva denuncia, que por supuesto seguía idéntico trámite.

Esta persistente renuencia del municipio a reconsiderar su política y procedimientos, determinó que durante los últimos meses de 1979 las distintas organizaciones de la Iglesia y los propios villeros arreciaran en sus críticas y demandas. Aunque la carta del Arzobispo había ablandado momentáneamente a la CMV, pronto se comprobó que sólo se trataba de una tregua. A mediados de octubre, Cáritas Buenos Aires se dirigió al Intendente en términos sumamente enérgicos, recordándole el acuerdo al que habían llegado dos meses antes en el sentido de que cesaría todo procedimiento y acción de presión o compulsión por parte del municipio en la implementación del plan de erradicación. Ese acuerdo había sido violado reiteradamente, siendo denunciadas de inmediato todas las situaciones comprobadas.

> "Pero no se trata solamente de la comprobación de estas situaciones, sino de la existencia de un verdadero 'clima' de tensión, inseguridad y angustia con respecto a millares de personas cuya suerte se había comprometido a respetar la Municipalidad, en tanto y en cuanto pudiese ser incluída en los programas habitacionales que estábamos auspiciando. CARITAS BUENOS AIRES no puede sino ejercer el mandato arzobispal ...y `compartiendo las angustias del pueblo...' (Puebla, 28-1-79), reclamar el cese de esos procedimientos implícitamente injustos" (Carta del 15-10-79).

Por otra parte, la carta cuestionaba el estilo autoritario impuesto al proceso de erradicación y condenaba el olímpico desprecio del municipio frente a las justas reclamaciones elevadas por la Iglesia.(14) La denuncia significó un virtual rompimiento de relaciones entre CARITAS y la Municipalidad, al tomar estado público y ser ampliamente difundida por los medios.(15) El resentimiento de la Iglesia hacia las autoridades municipales se manifestaría a partir de entonces, en diversas ocasiones, inclusive ajenas a la cuestión villera.(16)

Entretanto, algunas circunstancias agravaban la ya crítica situación de los erradicados y sumaban voces de protesta o acciones de resistencia. A poco de iniciados los desalojos en la Capital Federal, diversos municipios bonaerenses comenzaron a anunciar, en llamativa sucesión, similares planes de erradicación de las villas existentes en sus respectivos partidos.(17) Ello significaba no solamente la extensión de una misma política a los pobladores villeros del Gran Buenos Aires, sino además el cierre de oportunidades de traslado para los villeros de la Capital, empujados por natural gravitación del proceso de desalojo hacia las villas bonaerenses. Esta actitud de la provincia se manifestaba tanto a nivel de la gobernación como en los diferentes

municipios. En ocasión de anunciarse la regionalización del conurbano, el flamante subsecretario del Gran Buenos Aires, Cnel.(R) García expuso ante los 19 intendentes de la región, entre otros temas, la política a seguir en materia de villas de emergencia. Indicó entonces que se estaban efectuando estudios entre la subsecretaría y la Municipalidad porteña a fin de dar un destino definitivo a los habitantes de 128 villas. Pero agregó, significativamente, que

> "se debe hacer un estudio para darles una solución integral y no buscar sacarlas de un lado para ponerlas en otro" (...) "solamente en el partido de La Matanza hay 128 de ellas" ("La Nación", 4-8-79).

Según algunos entrevistados, este tipo de declaraciones, en las que la irresponsabilidad de la Municipalidad de Buenos Aires adquiría un primer plano, le costó el cargo al Cnel. García y precipitó la eliminación de la subsecretaría. Sin embargo, muchos otros funcionarios del gobierno provincial e intendentes de la región comenzarían a expresar juicios similares.(18)

No todo quedaría simplemente en lamentaciones y críticas adversas. La provincia, que comenzaba a recibir el aluvión de desalojados desde la Capital, intentó desde un primer momento todas las formas posibles de resistencia. Muchos camiones de la CMV, transportando a erradicados con sus pertenencias, eran detenidos en el Puente de la Noria u otros puntos fronterizos entre la Capital y el Gran Buenos Aires, impidiendo el acceso a territorio provincial. Por otros medios, trascendían algunas visitas de indignados intendentes bonaerenses a funcionarios de la Comuna porteña. Inclusive, llegaron a producirse enfrentamientos de hecho entre empleados de la CMV y fuerzas militares solicitadas por

intendentes del Gran Buenos Aires.(19) Por otra parte, el endurecimiento de la legislación provincial en materia de uso del suelo(20) hizo todavía más difíciles las posibilidades de los villeros de resolver en territorio provincial su problema de vivienda, tanto individualmente como a través de las cooperativas de autoconstrucción.

A pesar de las dificultades enfrentadas, los villeros multiplicaron sus protestas y demandas en la fase final del operativo. Sus movilizaciones colectivas se expresaron en procesiones, donde los elementos reivindicativos se articulaban con los religiosos;(21) cartas a las autoridades; artículos en periódicos vecinales;(22) denuncias a los diarios;(23) y algunas manifestaciones organizadas. Estas diferentes formas de acción se intensificaron entre fines de 1979 y mediados de 1980, coincidiendo con los esfuerzos que desplegaban las organizaciones de la Iglesia. Además de producir una disminución del ritmo de los desalojos, estas acciones conjuntas colocaron a las autoridades municipales a la defensiva, produciendo a la vez un cierto vuelco en el clima de opinión y en la actitud de algunos actores relevantes para la suerte del proceso de resolución de la cuestión villera.

Por ejemplo, anticipándose a las repercusiones que tendría la difusión de la carta de Cáritas del 15 de octubre de 1979, la CMV hizo publicar dos días más tarde los términos de una nota de reconocimiento del consulado de Bolivia en la Argentina a dicho organismo, "por el respeto y espíritu de fraternidad humana puestos de manifiesto durante el trámite de erradicación de villas de emergencia, en el que ciudadanos bolivianos fueron trasladados a su país" ("Clarín", 17-10-79). Las denuncias de Cáritas fueron publicadas el día 18,

y a partir de allí se entabló una polémica de la que participaron los sacerdotes, los villeros, las autoridades municipales y los medios de difusión. En conocimiento de la favorable opinión de un sacerdote -el padre Triviño- sobre la política municipal en materia de erradicaciones, el Intendente visitó su parroquia el mismo día 18, intentando así desmentir las apreciaciones de Cáritas y los curas villeros.(24) En tal oportunidad, el Brigadier Cacciatore no pudo eludir el requerimiento periodístico en relación a esas denuncias, pero su preparada visita le brindaba excelentes coartadas. Al rechazar las imputaciones, señalaba:

> "Yo creo que es un problema de apreciación. Paralelamente, todos habrán leído que la embajada de Bolivia agradece el tratamiento que se está dando a los conciudadanos del embajador, para el desalojo y traslado a su país de origen. De manera que éste es un problema de apreciaciones personales" ("Clarín", 19-10-79).

Por su parte, el padre Triviño juzgaba positiva la política municipal en materia de villas, pues a la larga sería beneficiosa para la Capital, que quedaría librada de ellas. Para este sacerdote, más del 40% de los moradores de estos nucleamientos eran comerciantes internos, y en su "estructura humana" existían tres clases sociales: los pobres, los burgueses y los millonarios "que vivían con apariencia de pobres" ("La Razón", 19-10-79).

Ante tamañas manifestaciones, empalidecía hasta la propia concepción municipal sobre las villas.(25) Sin embargo, ni la apelación a la diplomacia boliviana ni las expresiones de este ocasional aliado de sotana, consiguieron desvirtuar las denuncias o impedir que éstas se filtraran en otras conciencias. Hasta el influyente matutino "La Nación", que sólo seis meses antes se refería al operativo de

erradicación como "un saludable plan social", reconsideraba su posición objetando editorialmente el costado sombrío de los procedimientos empleados.(26)

De algún modo, el estado público y las polémicas suscitadas alrededor de la cuestión villera también llegaron al ámbito de los tribunales, donde se ventilaban numerosos recursos de amparo promovidos por grupos de pobladores de diversas villas. Algunos de estos grupos contaban con el asesoramiento de abogados vinculados a ciertos partidos políticos, mientras que otros eran apoyados en sus gestiones por miembros del Equipo Pastoral. El primero de estos recursos, cuyo fallo fue dado a conocer pocos días después de los sucesos recién comentados, fue rechazado por el juez actuante por considerar que el proceder de la CMV no era arbitrario ("Crónica", 16-11-79). Este fallo fue inmediatamente utilizado por el Intendente para avalar la acción del municipio y esclarecer, frente a la opinión pública, "versiones distorsionadas" que lo calificaban como ejecutor de medidas arbitrarias.(27)

Pero antes de expirar el año, un nuevo fallo admitía el amparo interpuesto por 32 familias afectadas por el plan de erradicación, declarando precautoriamente una medida de "no innovar". La decisión implicaba la prohibición de demoler las viviendas de los villeros hasta tanto terminara el juicio y sus fundamentos obedecían al hecho de que la Municipalidad no había cumplido con la exigencia de crear condiciones para que los desalojados pudieran acceder a viviendas decorosas.(28) Estos fundamentos de la medida serían, a partir de ese momento, tema recurrente de las reivindicaciones de los villeros y sus aliados de causa, los

miembros del Equipo Pastoral y las organizaciones de la Iglesia.

La experiencia reciente demostraba que la omnipotencia municipal podía acusar brechas, y que los implacables ejecutores del operativo podían pasar a ocupar, ante la opinión pública, el banquillo de los acusados. La conciencia de la nueva situación se manifestó en el tipo y la frecuencia de las acciones encaradas por quienes defendían a los villeros. El respaldo oficial de la Iglesia, las colectas públicamente anunciadas para recaudar fondos con destino a las cooperativas de autoconstrucción, la nueva posición de los tribunales y las mayores posibilidades de acceso a los medios de difusión, mantuvieron vigente la cuestión villera dentro de la agenda de problemas sociales debatidos en la sociedad argentina.

Nuevos canales de acceso comenzaron a abrirse dentro del aparato del estado. El Ministerio de Bienestar Social, que durante todo el operativo había permanecido marginado de la formulación o ejecución de políticas hacia las villas,(29) manifestó su apoyo a la acción de la Iglesia, ofreciendo contribuir con un aporte especial a la colecta auspiciada por sus instituciones. Ello allanó el camino para que el Banco de la Ciudad de Buenos Aires -órgano financiero del municipio- abriera una línea de créditos especiales a familias residentes en villas de emergencia.(30) Por otra parte, las insistentes denuncias de atropellos y violaciones, que continuaban siendo la norma en los procedimientos de erradicación, llegaron a concitar la atención del Ejército. A mediados de 1980, efectivos de este arma se hicieron presentes en las oficinas de la CMV instaladas en la villa conocida como Ciudad Oculta, solicitando a los funcionarios

actuantes una mayor mesura en los procedimientos de desalojo que se llevaban a cabo. Esta actitud era atribuida a las diversas denuncias de los pobladores y las pacíficas demostraciones realizadas ("Diario Popular", 10-6-80). Es decir, tribunales, Ministerio de Bienestar Social, funcionarios provinciales y hasta el propio Ejército, tuvieron intervención en la cuestión villera, intentando mitigar algunas de las consecuencias de la política seguida por el principal organismo responsable.

Todos estos hechos constituian signos de que el escenario político estaba cambiando, de que el amordazamiento de las voces de la sociedad civil se aflojaba y de que la disidencia comenzaba a tener un lugar más prominente como forma de acción política. Aludiendo a este cambio de clima, señalaba un editorial:

> "Es una excelente señal de la época que corre el que los sacerdotes del 'Tercer Mundo', preocupados por la situación de tantas personas que habitan en los barrios bajos y villas-miseria del Gran Buenos Aires, puedan no sólo emitir una enérgica declaración pública que critique la política gubernamental, sino también que algunos de los principales diarios del país la publiquen" ("Buenos Aires Herald", 5-4-80).

A pesar de ello, de la pública renovación de los pedidos, de la reiterada denuncia y las novedosas formas de protesta empleadas,(31) la CMV continuó imperturbable su drástico operativo saliendo al paso de las críticas con las remanidas argumentaciones sostenidas incansablemente desde el lanzamiento de la campaña publicitaria sobre las villas. Las autoridades municipales ya ni siquiera hacían esfuerzos por disimular las intenciones o justificar los medios empleados:

> "Siempre que se opera hay sangre. En este caso de la erradicación de las villas de emergencia pasa lo mismo. **Se trata de un cedazo social.** Alguien lo tiene que hacer. Acá siempre se critica al que hace algo, nunca al que es inoperante. Son los riesgos que se corren en la función pública",

afirmaba el gerente de la CMV a cargo del operativo, Comisario Inspector Salvador Lotito. Y agregaba:

> "Nosotros no hemos dejado nada librado a la improvisación en estos operativos. Podremos equivocarnos, pero todo responde a un profundo estudio de la situación imperante en estos asentamientos humanos donde tenemos por meta un ordenamiento social y edilicio".

Terminaba refiriéndose a los malos tratos y procedimientos abusivos en las villas por parte del personal municipal:

> "...la patada (por la que le daban a los villeros), la coima (por la que pedían a cambio de concesiones) y la cama (referencia a las exigencias de relaciones sexuales a mujeres de la villa para permitirles quedarse más tiempo en el lugar) han motivado el mayor número de bajas en el personal municipal destacado en esos lugares" ("Diario Popular", 9-7-80).

Era la confesión abierta, la admisión de delitos impunes, "castigados" en todo caso con una remoción. Ya no quedaba espacio para las sutilezas, los eufemismos o las referencias elípticas. Las cartas estaban sobre la mesa pero el juego era desigual. El municipio guardaba bajo la manga ases de triunfo proporcionados por un árbitro parcial, un estado que había conseguido imponer en la sociedad argentina un orden en el cual los sectores populares y sus aliados jugaban una partida sin esperanza.

También del lado de los villeros se habían disipado los fundados temores a la resistencia y sus acciones y

discurso habían cobrado un carácter inusitadamente explícito. Sin ambages podía imputarse al accionar de la Municipalidad un presupuesto básico:

> "Hay que aprovechar el actual contexto político para acabar con las Villas sea como sea y en el menor tiempo posible, antes que dicho contexto sufra alteraciones".(32)

Los antagonistas habían terminado de desnudar sus expectativas y propósitos. La resolución de la cuestión villera quedaba librada a la relación de fuerzas entre las partes. Pero las consecuencias de esta lucha desigual se esfumaban en la opacidad de una sociedad enmudecida, paralizada, y hasta sorda a las débiles voces que desafiaban la política estatal. Por eso, es preciso intentar la reconstrucción de esas consecuencias en la medida en que nuestros datos lo permitan.

IMPACTOS Y CONSECUENCIAS DE LA ERRADICACION

No es fácil discernir los resultados, impactos y repercusiones que pueden atribuirse a las políticas de erradicación seguidas por el gobierno militar. Muchos otros factores condicionaron las decisiones individuales o colectivas de la población afectada, y muchas consecuencias estrictamente imputables a las políticas de erradicación pudieron haberse potenciado o diluído por la intervención de otros factores. Además, pretender diferenciar en este caso entre resultados, impactos y repercusiones de las políticas públicas (Schmitter, 1972) sería un ejercicio académico un tanto ocioso. Propongo en cambio distinguir entre los resultados contabilizados por el principal organismo

CUADRO 4.1.

COMPARACION DE LOS DATOS CENSALES SOBRE LA POBLACION VILLERA EN LA CAPITAL FEDERAL

Villa	Has.	1976			1978/79			Dic.1978			Dic.1979			Jún.1980		
		Viv.	Fam.	Pers.	Viv.	Fam.	Pers.	Viv.	Fam.	Pers.	Viv.	Fam.	Pers.	Viv.	Fam.	Pers.
1-11-14	28,50	6.230	6.710	36.515	5.234	5.543	22.670	5.122	5.343	22.013	882	897	3.696	455	494	1.976
3	77,00	7.850	8.878	48.737	5.824	6.011	27.050	5.824	6.011	27.050	855	727	2.894	191	204	918
6	14,00	2.410	2.744	13.775	1.692	1.927	7.546	1.692	1.927	7.540	613	587	2.340	450	436	1.744
8	0,50	70	74	370	79	86	430	79	86	430	65	69	284	10	1	4
10	0,75	44	75	375	40	41	205	40	41	205	40	41	205	40	41	205
12	3,50	305	320	1.600	305	320	1.600	305	320	1.600	305	319	1.595	305	319	1.595
13-13 bis	0,75	67	71	355	67	71	355	67	71	355	67	71	355	67	71	355
15	3,50	2.194	2.660	14.579	1.503	1.700	8.500	1.503	1.700	8.500	1.465	1.644	8.220	1.285	1.365	6.143
16	0,75	35	40	200	35	40	200	35	40	200	35	40	200	35	40	200
17	3,00	264	350	1.750	206	303	1.515	228	245	1.225	194	193	788	111	102	408
19	8,00	1.500	1.000	9.000	746	795	3.392	746	795	3.392	546	619	2.644	349	333	1.332
20	33,00	4.056	4.261	21.305	2.760	2.900	14.540	2.760	2.908	14.540	1.040	1.024	4.127	684	804	3.618
21-24	17,50	2.002	2.424	12 120	1.692	1.730	8.650	1.544	1.630	7.354	1.450	1.500	7.134	1.257	1.243	4.972
26	0,25	18	25	125	18	25	125	18	25	125	18	25	125	18	25	125
28	0,75	197	250	1.250	202	191	955	202	191	955	-	-	-	-	-	-
29	7,20	1.011	2.021	9.105	1.011	2.021	9.105	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30	17,50	2.843	2.931	12.264	2.843	2.931	12.264	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	32,00	5.827	6.001	24.324	5.472	5.745	25.852	480	403	2.169	167	182	819	149	168	756
32	0,25	13	15	75	13	15	75	13	15	75	13	15	75	13	15	75
33	0,25	21	24	120	21	24	120	21	24	120	21	24	120	21	24	120
35	0,75	17	18	75	17	18	75	7	11	46	-	-	-	-	-	-
36	0,50	32	36	180	34	35	180	34	35	180	34	35	100	30	31	140
37	0,75	15	15	75	15	15	75	15	15	75	15	15	75	15	15	75
38	0,16	15	15	75	15	15	75	15	15	75	15	15	75	15	15	75
39	0,20	21	21	105	24	24	105	24	24	105	24	24	105	24	23	104
40	1,00	17	19	95	17	19	95	-	-	-	-	-	-	-	-	-
42	0,20	18	18	81	18	10	81	18	18	81	18	18	81	12	6	27
43	0,50	33	34	153	33	34	153	33	34	153	33	34	153	33	34	153
NHT	21,22	2.252	2.052	9.172	2.252	2.052	9.172	2.240	2.028	9.264	2.240	1.963	8.774	2.236	2.007	8.948
Barrios	43,00	1.528	1.696	6.930	1.398	1.558	7.341	1.398	1.548	7.296	1.204	1.432	6.773	1.275	1.418	6.465
Total	317,23	41.793	45.678	224.885	34.466	36.736	165.312	24.463	25.608	115.236	11.439	11.521	51.845	9.080	9.234	40.533

responsable del operativo de erradicación -la CMV- y aquéllos que, sin forzar los datos, pueden razonablemente atribuirse a la persistente acción oficial en esta materia.

Comencemos por la información cuantitativa disponible. En el cuadro 4.1. se han dispuesto las cifras resultantes de los diferentes censos de población y vivienda en villas de emergencia, entre los años 1976 y 1980. La simple comparación de dichas cifras permite advertir cuál fue el avance de las erradicaciones practicadas, aun cuando cabe señalar que un porcentaje no despreciable de los pobladores abandonó las villas por sus medios una vez lanzado el operativo municipal. El Gráfico VI en el que se han incluído datos más recientes, permite observar el ritmo de erradicación durante los primeros cinco años del gobierno militar.

Cualquiera sea el ángulo desde el que se evalúen estas cifras, no hay duda que el operativo logró el resultado perseguido: sólo quedaron en la ciudad unos pocos islotes villeros, totalmente controlados por la autoridad municipal, sobre cuyas perspectivas de subsistencia nadie apostaría demasiado. En buena medida, la permanencia de estos pequeños núcleos se debía a procesos judiciales aún no resueltos, créditos en trámite, situaciones de absoluta indigencia y prórrogas logradas merced a la resistencia y precaria organización villeras.

Considerando el elevado número de personas desalojadas, la pregunta que elementalmente se plantea es: ¿adónde fueron? Sobre este punto, los datos son inciertos y difícilmente pueda llegar a conocerse la verdadera magnitud de las diferentes opciones abiertas a la población erradicada. Si

admitimos las cifras que maneja la CMV en sus informes, se obtiene el desglose indicado en el cuadro 4.2. Como puede advertirse, este cuadro proporciona datos al 30 de junio de 1980, fecha a la que habían sido desalojadas alrededor de 28.000 familias residentes en villas de emergencia. De éstas, un 75% habían sido trasladadas a terreno y un 11.5% habían abandonado esos asentamientos por sus propios medios. El resto -apenas un 13.5%- se distribuía entre familias trasladadas al interior y exterior del país o a otros asentamientos precarios.

Cuadro 4.2.

Total de erradicaciones y destino de las mismas
(datos al 30-6-80)

	Viviendas	%	Familias	%
. Totales según Censo inicial (1978)	34.466	100	36.736	100
. Ingresos			344	
. Total de erradicaciones	25.386	74	27.846	75
. Total de erradicaciones pendientes	9.080	26	9.234	25
. Destino de las erradicaciones:				
A terreno			21.002	
A provincias			920	
A países de origen			1.326	
Salida por propios medios			3.192	
A otras villas			1.279	
A Núcleos Habitacionales Transitorios			127	
Total			27.846	100

FUENTE: Elaborado sobre la base de datos contenidos en el Informe sobre Erradicación de Villas de Emergencia, producido en 1980 por la CMV (mimeo).

El gobierno nacional y municipal realizó una intensa publicidad a partir de estas cifras. En uno de los habituales avisos en que se destacaban las realizaciones oficiales, el municipio presentaba como uno de los logros de

su administración el desalojo de 123.000 personas de las villas de emergencia.

> "En la Capital vivían en 1976 165.000 personas en estas Villas.(33) El 76% -123.000- viven actualmente en casa propia" ("Clarín" y "La Nación", 29-7-80; "La Razón", 3-8-80).

Esta era una de las respuestas a "¿Por qué Argentina Camina?".

CUADRO 4.3.

Partidos del Gran Buenos Aires: Variación intercensal de población, cantidad de viviendas precarias e índices de hacinamiento por unidad de vivienda. Comparaciones con la Capital Federal.

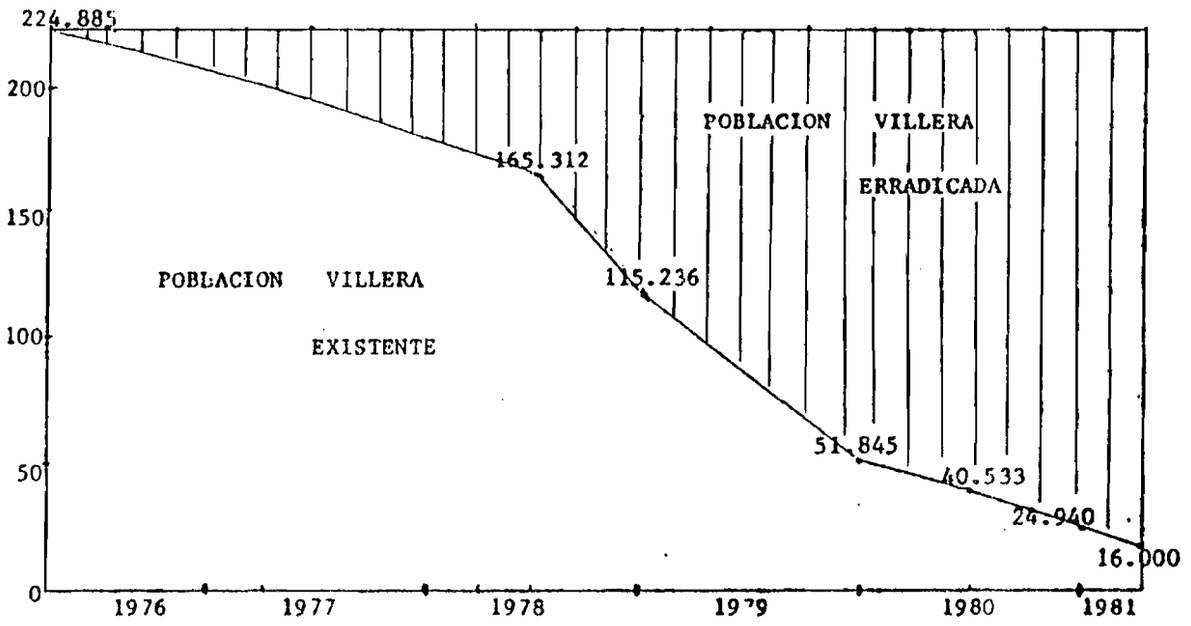
Localidad	Población 1980-1970 %	Cantidad viv.prec. % sobre Total viv. part.ocupadas	Indices de hacinam. por viviendas Totales	Ocupadas
Capital Federal	- 2	0,8	3,04	2,57
Partidos del G.Bs.As.	27	12,0	3,87	3,52
Vicente López	2	3,5	3,39	3,01
Avellaneda	- 1	6,8	3,51	3,22
Lanús	4	9,9	3.61	3,35
Tres de Febrero	10	6,0	3,69	3,43
Gral. San Martín	7	9,1	3,70	3,44
San Isidro	16	7,0	3,75	3,43
Morón	23	7,2	3,79	3,46
Quilmes	26	14,3	3,82	3,56
San Fernando	12	15,3	3,84	3,46
Lomas de Zamora	24	13,4	3,87	3,61
La Matanza	44	13,9	4,04	3,74
Alte. Brown	35	15,4	4,05	3,69
Berazategui	58	14,4	4,06	3,73
Esteban Echeverría	70	17,3	4,06	3,45
Tigre	35	16,3	4,07	3,38
Merlo	55	16,8	4,09	3,66
Moreno	71	20,4	4,15	3,51
Gral.Sarmiento	59	15,9	4,24	3,80
Florencio Varela	76	21,3	4,33	3,92

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980. Elaboración propia.

Gráfico VI

Evolución de las erradicaciones de villas de emergencia en la Capital Federal. Período Marzo 1976 a Marzo 1981

Cantidad de personas



Cuadro 4.4.

Destino de la población trasladada por la CMV "a terreno" según distancia desde la Capital Federal en km.

	%
A Capital Federal	2,5
Hasta 10 km.	0,6
De 10 a 20 km.	12,3
De 20 a 30 km.	46,2
De 30 a 40 km.	20,0
Más de 40 km.	18,4
Total	100,0

FUENTE: CMV. Informe sobre erradicaciones, 1980. Elaboración propia.

Cualquier lector desprevenido podría suponer que a esta población se le había proporcionado vivienda propia o prestado ayuda para obtenerla. Una inmediata respuesta de los sacerdotes que prestaban atención religiosa en las villas ofreció una interpretación bastante diferente. Los "traslados a terreno" -o a "terreno propio" según las fuentes- no debían entenderse en sentido estricto.

> "La inmensa mayoría de estos 123.000 desalojados ha ido a parar a los Municipios del Gran Buenos Aires, llevándose consigo su ilegalidad y su miseria: unos porque han sido trasladados a otras Villas de Emergencia del Conurbano; otros porque se han ido a refugiar a los fondos del terreno de algún pariente; otros, los más afortunados, que pudieron pagar un lote, porque no han podido construir con materiales y planos aprobados, y lo que han hecho ha sido trasladar el rancho de la Villa al terreno. Todas éstas son variantes de la ilegalidad y de la miseria que, simplemente, han sido transferidas más allá de la General Paz. Con el agravante de que los municipios del Gran Buenos Aires no disponen de la infraestructura necesaria para asimilar estos nuevos contingentes de población que les acaban de llegar. Con el agravante, también, de que estos movimientos de población han sido realizados con procedimientos fuertemente compulsivos, a cargo de un aparato cuasi-policial, bajo la dirección del Comisario Salvador Lotito" (Aclaración dada a conocer por sacerdotes del Equipo Pastoral el 14-8-80, recogida entre otros medios por "La Razón", 22-8-80).

En un informe de fecha 31-10-80, el Equipo Pastoral documentaba esta situación con referencias y testimonios incontestables. Villas formadas o engrosadas en el Gran Buenos Aires a partir de las erradicaciones desde la Capital (v.g. en González Catán, en Lomas de Zamora); núcleos habitacionales transitorios convertidos en villas e igualmente expandidos por los traslados de la CMV (v.g. en Isidro Casanova); transferencias a "villas de erradicación no prioritaria" (v.g. "Ciudad Oculta" en la propia Capital Federal), desmentían las afirmaciones oficiales. Obviamente, no era fácil reunir estadísticas de ex-villeros cuyo destino

fueron los fondos de terrenos de parientes o amigos o los terrenos "propios", generalmente muy alejados, en tierras bajas y anegadizas, sin ningún tipo de infraestructura y adquiridos en condiciones leoninas que llevaron a muchos a perder su posesión y la totalidad de las sumas invertidas.

Recordemos que varios intendentes y funcionarios de los municipios bonaerenses, el ministro de Salud Pública y el propio gobernador de la Provincia, hicieron manifestaciones en el mismo sentido. Más aun, las propias cifras censales tienden a sugerir este efecto de desplazamiento. En el cuadro 4.3. es posible comparar las variaciones intercensales producidas en el total de población según localidad, con los índices de hacinamiento por unidad de vivienda y los porcentajes de viviendas precarias existentes en iguales localidades. La comparación incluye a la Capital Federal y al promedio del Gran Buenos Aires. La correlación entre las tres columnas es casi perfecta y los datos pueden leerse de este modo: los partidos que más crecieron entre 1970 y 1980 fueron los más alejados de la Capital Federal; pero a su vez, son los que concentran una mayor proporción de viviendas precarias y registran los más altos índices de hacinamiento por unidad de vivienda. Por lo tanto, es presumible que una alta proporción de los nuevos asentamientos en esos distritos se hayan originado por efecto de la expulsión del núcleo central de la región metropolitana (Capital Federal y primer anillo periférico), cuya tasa de crecimiento poblacional fue negativa o muy inferior a la media del país y del Gran Buenos Aires.

Los datos que consigna el informe de erradicación de la CMV son consistentes con estas presunciones. En los traslados por camión efectuados por dicho organismo, los

partidos más alejados de la Capital son los que recibieron mayor número de villeros.(34) Y en el cuadro 4.4. puede observarse la proporción de traslados según la distancia en kilómetros desde la Capital Federal. Sin duda, la convergencia con los datos censales es sumamente significativa.

La Municipalidad siempre negó los cargos de que su accionar tendió a multiplicar las villas en el conurbano, aunque reconoció que al no existir una política interjurisdiccional compartida, "se produjeron problemas". Respecto a la posibilidad de tal política conjunta, el titular de la CMV llegó a manifestar:

> "...por ahora hay que crear una frontera en la Avenida General Paz, formar un epicentro que pueda extenderse, ya que es imposible proceder en forma global" ("Clarín", 19-3-81).

Una vez más, los propósitos estaban a la vista y no era necesario tomarse el trabajo de ocultarlos con falsos escrúpulos.

El costo de crear esa frontera no fue despreciable. Incluso si nos atenemos sólo a los costos materiales, las cifras arrojan resultados inesperados. De acuerdo con los propios cómputos de la CMV, los gastos directos incurridos en erradicaciones (i.e. personal, transporte en camiones, ferrocarriles y varios) durante los primeros cinco meses de 1980, ascendían a u$s 1.020 por erradicación.(35) Téngase en cuenta que estos costos son estrictamente los correspondientes a traslado y no incluyen las sumas destinadas al montaje y mantenimiento del aparato de erradicación (i.e. personal e instalaciones durante las

etapas de "congelamiento" y "desaliento") ni el personal y bienes y servicios no personales imputables a las oficinas centrales de la CMV.

Los costos sociales, psicológicos y morales fueron, sin embargo, infinitamente mayores. Ya tuvimos oportunidad de examinar con detalle los incalificables procedimientos empleados en el operativo de erradicación, que de por sí comportaban un serio atentado a la integridad física y a la dignidad humana de la población desalojada. Pero eso fue sólo el comienzo. En los lugares de destino, la inmensa mayoría de esa población sólo encontraría condiciones materiales de vida mucho peores que las existentes en la villa porteña. En primer lugar, gran número de familias trasladadas a otras villas del conurbano sufrieron, a poco de reubicadas, nuevos desalojos en condiciones de violencia similares a las sufridas en la Capital.(36) En segundo lugar, las que consiguieron permanecer en la provincia, debieron enfrentar múltiples obstáculos para acceder a un lote de tierra. Los fraccionamientos se hallaban prácticamente paralizados a raíz de la vigencia de la Ley 8912 y las tierras que se vendían, se hallaban generalmente sujetas a expropiación por su carácter anegadizo o proximidad a arroyos contaminados.(37) La publicitada "ayuda" de la CMV a villeros erradicados que poseían terreno, consistente en la provisión de un plano aprobado para la construcción de sus viviendas, constituía una nueva frustración, ya que los municipios bonaerenses no aceptaban dichos planos y no aprobaban, en consecuencia, las obras a ejecutar.

La presunta colaboración del municipio de la Capital en materia de créditos para la construcción de viviendas, tampoco llegó a materializarse en una proporción mínimamente

significativa. En su informe de 1980, la CMV admitía que estos créditos sólo se habían ofrecido a algunas familias que tenían posesión sobre un lote de terreno y que el total de solicitudes aprobadas era de apenas 106. El promedio de entrevistas a cada familia adjudicataria -que la CMV registraba escrupulosamente- ascendía a más de 7, lo cual da una idea de las dificultades y exigencias planteadas antes de conceder créditos por sumas verdaderamente ínfimas, que debían ser devueltas a tasas de interés positivas. Hacia fines de 1980, en una carta personal al asesor político del Presidente de la República, un conocido empresario que representaba a Cáritas Buenos Aires denunciaba que de más de 6.000 solicitudes presentadas en forma individual, y bajo el patrocinio de esa institución por villeros ya erradicados o a punto de serlo, solamente 62 habían obtenido el subsidio a que eran acreedores en virtud de las propias disposiciones municipales.(38) Es una cruel ironía que la única colaboración efectiva del organismo erradicador fueran escombros cedidos a familias desalojadas y a cooperativas de autoconstrucción, obtenidos de la demolición de sus propias viviendas.

Frente a la falta de colaboración de las autoridades y al continuado hostigamiento hacia aquellos que no hicieron sino llevar consigo la ilegalidad y la miseria a sus nuevos asentamientos bonaerenses, la argumentación oficial de haber resuelto la cuestión villera se desmorona. Haber traspasado el problema a la jurisdicción provincial no sólo no solucionaba nada sino que creaba nuevos y graves problemas sociales.(39)

Ya tuvimos oportunidad de comprobar que los partidos más alejados del Gran Buenos Aires son los que presentan

peores índices en prácticamente todos los rubros que definen la calidad de vida. Son esos partidos, precisamente, los que concentran mayor número de viviendas precarias y han recibido los contingentes más numerosos de villeros erradicados desde la Capital Federal. Refiriéndose a las condiciones imperantes en esas localidades, expresaba el Ministro de Salud Pública de la Nación:

> "A veinte minutos del centro he visto viviendas, si así pueden llamarse, chozas más bien construídas sobre una capa de basura, donde esa misma basura es usada para tapar el barro. Allí nacen, viven y mueren argentinos. Tenemos que trabajar ya, cambiar eso, pero no es tarea fácil, se necesitan muchos recursos para dotar de vivienda, instalaciones, agua, para decenas de miles de personas que padecen esas circunstancias... El problema es erradicar (las villas) dando las posibilidades de una vivienda digna. Y eso es una prioridad absoluta, si queremos argentinos sanos, porque sin sanidad y sin higiene no hay salud. Diría mejor: no hay salud sin dignidad" ("Clarín", 24-4-81).

Así, mientras el titular de la CMV declaraba "una sensible disminución de los casos de tuberculosis y sífilis, y también del índice de delincuencia", a raíz de las erradicaciones practicadas en las villas de Retiro y Avda. Perito Moreno,(40) el Ministro de Salud Pública de la Nación denunciaba las deplorables condiciones sanitarias existentes allí donde esa misma población había sido trasladada.

El cuadro se torna más sombrío cuando consideramos los serios trastornos en materia de transporte ocasionados por el traslado a la provincia, los mayores costos incurridos, las condiciones de hacinamiento en que se efectúan los viajes y la resignación de tiempo de ocio que estos problemas traen aparejados. También es necesario considerar las consecuencias sobre la escolaridad y los índices de deserción, producidas por la erradicación. Una de las

mayores quejas registradas en las denuncias de pobladores desalojados era justamente la pérdida del año lectivo por parte de los hijos de esos pobladores, para quienes la inserción en un nuevo medio carente de mínimas facilidades de infraestructura implicaba un largo período de desarraigo y readaptación, con los consecuentes costos familiares y sociales.

Todas estas condiciones implicaban una sistemática negación del derecho al espacio a un extenso segmento de los sectores populares. Simétricamente, para la población residente en el corazón metropolitano, la erradicación suponía un acto de liberación y justicia. Las tierras redimidas fueron devueltas a quienes merecían vivir en la ciudad. Por lo tanto, al igual que en el caso del descongelamiento de alquileres, las erradicaciones fueron saludadas jubilosamente por los porteños, sobre todo por quienes residían en las cercanías de las villas:

> "Los vecinos de esta populosa barriada tuvimos motivos de satisfacción por los trabajos efectuados por la Municipalidad en la zona: erradicación de la villa precaria, saneamiento y nivelación de la superficie liberada, que era un basural, apertura de calles, pavimentación, veredas, iluminación, jardines, juegos infantiles, etc." (Cartas a "La Nación", 10-12-80).(41)

Algunos llegaban a expresar con mayor vehemencia su condena a la convivencia obligada con esta clase de población:

> "¿Quién indemniza a las familias que viven enfrente o cerca de una villa de emergencia? Familias que han sufrido y sufren toda clase de desmanes, por parte de marginados sociales amparados por los buscadores de 'clientela' que ejercen la demagogia en nombre de Cristo y de la 'pobreza'... No estamos en la etapa de la mentira piadosa; ni en la etapa en que podía más el Centro de Villeros que una Junta Vecinal.

Estamos en otro momento y en otra circunstancia". (Cartas a "La Nación", 20-12-80).

Dramáticos testimonios revelaban cuán hondamente había calado en la sensibilidad de la población residente la publicidad oficial en torno a las villas y los villeros. Muchos de éstos llegaron a expresar su desaliento ante la imposibilidad de obtener una mísera vivienda en alquiler cuando se conocía su pasado como residente de una villa. La política municipal había interpretado cabalmente los sentimientos de una burguesía resentida. Pero al ensañarse con el objeto de ese resentimiento, sólo había conseguido profundizar contradicciones sociales que reemergían como otros "lunares" de una misma realidad metropolitana, exigiendo nuevas intervenciones del estado.

NOTAS

1. La Villa del Bajo Belgrano remonta sus orígenes a alrededor de 1920, cuando se cercó una manzana y fue ocupada por unas pocas familias de vendedores ambulantes, changadores y obreros no calificados, quienes levantaron precarias casillas. Su población aumentó entre 1948 y 1950, extendiéndose el perímetro de la villa hasta ocupar parcialmente 11 hectáreas.

2. Este repaso no pretende profundizar sobre las razones de la adopción de tal o cual política, sino simplemente describir brevemente el proceso previo al período que interesa a la presente investigación.

3. Ley 17.605, de diciembre de 1967 y Decreto Reglamentario 9583/67.

4. Cabe señalar que la municipalidad de Buenos Aires (especialmente la CMV) tuvo en este período un papel subordinado dentro del Plan de Erradicación, limitándose a la provisión de infraestructura en los NHT y el desarrollo urbano del Parque Almirante Brown, que incluía el realojamiento de pobladores de las villas existentes en dicha zona.

5. Mientras "Crónica" (25-8-76) informaba que las cuadrillas de demolición seguían instrucciones del MBS,

"Clarín" (26-8-76) indicaba que se trataba de cuadrillas municipales.

6. Distintas publicaciones denunciaron que a través del primer censo efectuado por la municipalidad luego del golpe militar, se había constatado en diversas villas la existencia de fábricas de soda, depósitos de bebidas, cámaras refrigeradas para productos avícolas, playas de estacionamiento, viviendas con todos los elementos de confort, etc. Véase "Crónica" (29-5-77); "La Razón" (19-5-77), entre otras.

7. Según el Dr. Del Cioppo, un 70% de la población estaba en condiciones de resolver el problema voluntariamente, una parte (23%) requería ayuda financiera y no más del 7% era absolutamente indigente. Es interesante comparar estas apreciaciones con las que, en 1967, efectuaba el MBS en ocasión de lanzar su Plan de Erradicación. En esa oportunidad, "un 60% requería ser subsidiado para acceder a la vivienda; ...un 20% podría hacerlo con créditos amortizables en plazos a interés moderado, y ...el 20% restante adoptaría soluciones propias sin necesitar o sin querer acogerse al plan elaborado, o bien se alejaría de las villas aceptando soluciones incluídas en el plan como casos especiales" (MBS, 1967). ¿Es concebible que en 1977, cuando los salarios de los trabajadores habían caído a su nivel histórico más bajo de las últimas décadas, los villeros tuvieran posibilidades para salir de las villas por sus medios tanto mejores que en la época de Onganía, en que los salarios reales eran comparativamente superiores?

8. El éxito o fracaso de ciertos programas de desarrollo dependen considerablemente del tipo de tecnología de base dominante en las actividades de los programas. De este modo, se ha establecido que las técnico-financieras, o "duras", tienden a obtener muchos mejores resultados que las "sociales" o "blandas". Un programa de erradicación caería normalmente dentro de esta última categoría.

9. Los periódicos "populares" (v.g. "Crónica" y "Diario Popular") publicaron, a partir de setiembre de 1978, diversas notas denunciando estos atropellos. Una declaración del Equipo Pastoral de Curas Villeros, del 31-10-80, contiene un informe sumamente documentado sobre los métodos empleados.

10. La posesión de un terreno no implicaba, naturalmente, la propiedad del mismo. Muchos de esos terrenos fueron adquiridos mediante el simple pago de unas pocas cuotas, sin tenerse la certeza de poder afrontar el pago de futuras cuotas ni, menos aun, de contar con medios para erigir una vivienda.

11. Un informe del Equipo Pastoral del 9-6-78 (mimeo), describía la situación en estos términos: "A las amenazas y presiones han seguido los hechos: muchísimas familias, no menos de 500, vienen padeciendo un compulsivo e ignominioso realojamiento de una 'villa' a otra en peor situación. Sin un preciso aviso previo, aunque muchas presiones, vagas y generales se venían ejerciendo, debieron estas familias desarmar en el día sus casillas, pasar la noche a la intemperie junto con sus hijitos, al día siguiente cargar sus cosas en un camión -los mismos que se emplean para la recolección

de basura y sin limpiar- para ser luego arrojados -literalmente, pues son camiones volcadores- en un estrecho sitio donde tienen que volver a rehacer sus casillas y permanecer a la intemperie mientras no las acaben. Ese lugar puede ser un reducido espacio que servía hasta ese momento como pequeño patio a una familia, o bien se los mete donde ya viven otras, con lo que el hacinamiento y los problemas de convivencia se agudizan enormemente. Lo más frecuente es que se utilicen espacios más amplios que quedaban dentro de las 'villas' y que servían para un imprescindible y sano esparcimiento a los muchísimos niños y jóvenes del lugar; allí se les señala a los recién traídos espacios de 5 x 4 metros en los que deben levantar, sólo con material precario, sus casuchas y dentro de ellas el pozo sanitario".

12. Según declaraciones atribuidas por un matutino a un funcionario, y no desmentidas, las "Villas son un pingüe negocio hasta para las religiones que buscaron instalarse en ellas".

13. Véase, por ejemplo, "La Razón" (8-6-79), "Diario Popular", "Crónica" y "La Nación" (9-6-79) y "La Prensa" (12-6-79). A partir de estas fechas, las referencias a la cuestión villera serían mucho más frecuentes. A comienzos de agosto, el Arzobispo pronunció una homilía asociando oficialmente la Iglesia a la causa de los villeros.

14. "No es cuestión... de discutir ahora estrategias o mecanismos definidos en forma exclusiva y autónoma por el poder público, pero en los hechos tenemos la impresión que la concreción de la erradicación solamente es posible ejerciendo violencia física o moral contra las personas afectadas. Los alcances de esos episodios -repetimos- tienen tanta notoriedad y reiteración, que no merecen mayores explicitaciones. A mayor abundamiento, agregamos que ninguna de las notas que al respecto enviáramos a la Municipalidad, fue contestada. Al respecto planteamos al Sr. Intendente no sólo la necesidad de que cesen tales procedimientos, como presupuesto para una legítima defensa de valores propios de la dignidad humana, y como una exigencia para que pueda contarse con el trabajo concertado de CARITAS BUENOS AIRES." (Ibídem)

15. Véase, por ejemplo, "Diario Popular", "La Prensa", "La Voz del Interior", "Buenos Aires Herald", "La Opinión del Norte" y "Convicción", todos de fecha 18-10-79.

16. Por ejemplo, cuando el gobierno del Presidente Galtieri consideró el remplazo del Intendente de Buenos Aires, el candidato más firme -que finalmente resultó elegido- era el Dr. Del Cioppo, titular de la CMV y principal responsable del operativo de erradicación. La demora de su designación fue atribuida por algunos medios de prensa a las serias objeciones formuladas por el Arzobispado, con motivo de los procedimientos utilizados en las villas. Cuando en la visita del Papa Juan Pablo II al país, el ya intendente Del Cioppo pretendió entregarle las llaves de la ciudad sobre la autopista en la que el Sumo Pontífice circulaba desde el aeropuerto, las autoridades eclesiásticas impidieron que tal acto (de hecho, un acto de legitimación de la

obra municipal, tan acerbamente criticada) se concretara.

17. En Morón se anunció el 5-4-79 ("Clarín"); en Almirante Brown, el 21-5-79 ("Clarín"); en San Isidro, el 30-7-79 ("Clarín"); y así sucesivamente. Es interesante señalar que en este último caso, el informe oficial indicaba que la erradicación se llevaba a cabo "sin el empleo de métodos compulsivos", evidente referencia indirecta a la forma habitual de los desalojos en la Capital.

18. En sucesivas notas aparecidas en el matutino "La Nación" durante el segundo semestre de 1980, funcionarios de diversos municipios y localidades de la Región (v.g. Merlo, Esteban Echeverría, Libertad) atribuyeron la proliferación de villas en sus jurisdicciones a la política de erradicación seguida por la Capital. El propio gobernador Gallino manifestaría que según sus estimaciones, había 500.000 habitantes en villas precarias, distribuidas en el Gran Buenos Aires y apretujadas contra la Capital Federal. "Esto es consecuencia de políticas parciales o sectoriales de erradicación de villas que ha practicado la Capital Federal. Yo, lamentándome de eso, digo con una crudeza un poco irónica que no tengo a quién pasarle las villas de emergencia. Entonces debo resolver el problema" ("La Nación", 2-5-81). Unos días antes, el Ministro de Salud Pública de la Nación, Brigadier Arguelles, también señalaba que "el problema no es sacar las villas de un lugar para llevarlas a otro más lejos" ("Clarín", 24-4-81).

19. Un caso singular fue el registrado en el Partido de Merlo, donde camiones de la CMV intentaron ocupar una plaza pública para ubicar allí a villeros desalojados de la Capital. El intendente del Partido, militar de aeronáutica al igual que el intendente de Buenos Aires, hizo intervenir a camionetas de la base aérea cercana y hasta helicópteros, impidiendo la ocupación. También hubo un enfrentamiento de hecho entre el Intendente Ortelli, de Gral. Sarmiento y funcionarios del municipio porteño, ante similares intenciones de reubicar villeros dentro del partido.

20. Como se indicara en el Capítulo II, la ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires estableció extraordinarias limitaciones a los loteos de tierras, haciendo sumamente gravosa su adquisición. Por otra parte, las exigencias legales en materia de obras de infraestructura también implicaron la paralización de obras de construcción de viviendas o su realización en condiciones ilegales.

21. Por ejemplo, la procesión realizada el 15-8-78 por los villeros del Bajo Flores contra la erradicación.

22. Estos periódicos informaban sobre reuniones con las autoridades municipales, reproducían cartas enviadas a funcionarios y reflejaban los puntos de vista de la población villera sobre los procedimientos utilizados en la erradicación y las campañas publicitarias lanzadas por el municipio. Véase, por ejemplo, "La Voz Vecinal", publicado por pobladores del Barrio YPF (villa de Retiro).

23. Naturalmente, no todos los diarios se hacían eco de estas denuncias, dado el rígido control sobre la prensa y la notable influencia que ejercía el Intendente de la ciudad sobre estos medios. Cuando a fines de 1980 la revista "La Semana y usted" se animó a publicar una nota titulada "...Ahora los Villeros le Contestan a Cacciatore" -conteniendo naturalmente los puntos de vista de estos pobladores sobre el accionar municipal- el número correspondiente fue secuestrado (Año V, Nº 215, 10-12-80), aunque algunos ejemplares llegaron a ser distribuidos. En general, el "Diario Popular", editado fuera de la jurisdicción de la Capital, fue el que menos observó, en sus notas sobre las villas, las normas de autocensura que se imponían la mayoría de los otros periódicos que circulan en Buenos Aires.

24. Entre 1968 y 1977, el Padre Triviño se desempeñó en la Villa 31 de Retiro, que había sido desalojada, pasando a cumplir tareas en una villa de la localidad de Moreno. Era conocida su opinión disidente respecto de la sustentada por el Equipo Pastoral.

25. A mayor abundancia, el Padre Triviño llegó a afirmar lo siguiente: "El villero conforma un tipo especial de ciudadano, convencido de su derecho a la asistencia social y a no pagar impuesto alguno, con un derecho de piso adquirido. Llegado el caso exigiría al gobierno el regalo de la casa en el mismo lugar. La erradicación no es sorpresiva. Desde el 75 el villero tuvo tiempo de comprar su lote. Considero que el operativo de erradicación, pese a su alto costo de sacrificio, es sumamente positivo, ya que obligó a un gran sector humano a mejorar con su propio esfuerzo sus condiciones de vida" ("Crónica", 6-11-79). Este tipo de expresiones motivó una respuesta del Equipo Pastoral, dada a conocer públicamente, en la que -respetando la opinión de Triviño- objetaban el contexto en que habían sido formuladas, ya que habían sido utilizadas como una respuesta y un mentís a las afirmaciones de Cáritas ("Diario Popular", 1º-11-79).

26. "No cabe duda que el programa en ejecución constituye uno de los más ambiciosos y razonables propósitos de las autoridades municipales, y que los resultados que se anuncian lo están evidenciando", expresaba un editorial de este diario de fecha 26-4-79. En cambio, el 4-11-79 volvía sobre el tema mencionando que la nota de Cáritas Buenos Aires al Intendente de la Capital arrojaba sombras sobre las posibilidades de alcanzar aquellos objetivos respetando la dignidad de los villeros.

27. "La actitud municipal es totalmente coherente con los valores jurídicos actuales", declararía el Intendente pocos días más tarde, al referirse a este primer fallo de los tribunales. ("La Nación", 20-11-77).

28. Causa "Asunción Soria y otros c/MCBA s/cumplimiento de ordenanza", sustanciada ante la Sala "C" de la Cámara Civil. Al ser conocido, el fallo "tuvo un recibimiento cálido en las esferas tribunalicias" ("Crónica", 27-12-79). Un año más tarde, este antecedente sentó jurisprudencia en el juicio "Lino Godoy y otros c/MCBA s/incumplimiento art. 2º Ordenanza 33652/77". El Juzgado Nº 10 en lo Civil también prohibió innovar en

la situación de un grupo que habitaba la villa de Osvaldo Cruz y Luna. Otras causas fueron resueltas en igual sentido ese mismo mes.

29. Recuérdese que el MBS había sido el organismo responsable del anterior plan de erradicación (PEVE). En ocasión de definirse entre la Marina y la Aeronáutica la jurisdicción sobre la cuestión villera, triunfó esta última ante el prestigio que cobraba la gestión del Brigadier Cacciatore al frente de la Comuna porteña y las irregularidades atribuidas a la gestión del PEVE, especialmente después del golpe militar de marzo de 1976.

30. La negativa del MBS de otorgar créditos (v.g. a través del Banco Hipotecario Nacional de su jurisdicción) se debía a que, en su opinión, la CMV disponía de fondos del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) para la concesión de tales facilidades a pobladores desalojados de las villas.

31. El 8-7-80, un grupo de aproximadamente 200 habitantes de la villa de Barracas (Caacupé) se dirigieron en vehículos a la CMV con el objetivo de peticionar masivamente la concesión de plazos, créditos más adecuados y tratamiento más humano en relación a los procedimientos de erradicación. Lo novedoso de este caso fue que pobladores tímidos, con escasa conciencia de sus derechos, muchos de ellos analfabetos que se expresaban solamente en lengua indígena, comenzaban a participar de una movilización colectiva. Hubo varios detenidos pero también se lograron algunas concesiones. Un més mas tarde, estos mismos pobladores -en su mayoría paraguayos- hacían pública una aclaración en relación a la afirmación efectuada por el Intendente sobre la filosofía que habría guiado su política de vivienda ("Ayúdate a construir y nosotros te ayudaremos"). Denunciaban al respecto que ellos, sin duda, "se habían ayudado" pero nada habían obtenido del municipio salvo "algunos camiones de escombros". En cambio, habían logrado apoyo de la Iglesia y el Ministerio de Bienestar Social. En la misma fecha, invitaban al Intendente a un almuerzo a servirse en la villa, durante el cual le pedirían que les explicara cómo podían hacer obreros que ganaban un salario promedio de $ 600.000 para pagar un terreno que costaba alrededor de $ 10.000.000, un plano que costaba $ 2.000.000, una escritura que ocasionaba un gasto similar, 5.000 ladrillos a razón de $ 350.000 el millar, etc., amén de comer, vestirse, afrontar gastos de enfermedad y así sucesivamente. En la nota señalaban que si el Papa Juan Pablo II había visitado una villa en Brasil, no parecía un despropósito que un Intendente católico hiciera lo propio. Pero eso sí, esperaban conversar sobre éstos y otros temas antes de ser desalojados ("La Nación", 24-8-80). La audacia y la fina ironía se combinaban en estas nuevas formas de resistencia de los villeros.

32. Este "presupuesto básico" fue atribuido por un grupo de sacerdotes del Equipo Pastoral en una respuesta al Intendente de fecha 8-11-79. En ella, se admitía que se trataba de un determinante de la acción municipal no confesado, aunque a todas luces manifiesto. Las declaraciones del Comisario Inspector Lotito, seis meses más tarde, disipaban toda duda al respecto.

33. En realidad, la cifra estimada a poco de asumir el gobierno militar del Gral. Videla era de 224.885 personas. Los 165.000 villeros a que alude el aviso son los que computara el Censo realizado a mediados de 1978, que a partir de entonces serían considerados por la CMV como "datos originales" a efectos de cualquier evaluación posterior. Las diferencias con 1976 son, en parte, resultado del carácter estimativo de estas últimas y en parte, del accionar de la CMV que indujo a muchas familias a abandonar las villas por sus medios.

34. La Matanza es el partido que captó el mayor porcentaje (21%) de las familias erradicadas "a terreno". Le siguieron Lomas de Zamora (9,6%), Merlo (8%), Moreno (7%) y Quilmes, Gral. Sarmiento y Florencio Varela (6%). Entre los partidos que menos familias absorbieron se cuentan Vicente López (0,2%), San Isidro y San Fernando (0,3%).

35. Informe de Erradicaciones de la CMV, 1980, cuadro de pág. 105.

36. En su informe del 31-10-80, el Equipo Pastoral denuncia numerosos casos de este tipo. Por ejemplo, cuatro mujeres jefe de hogar, llevadas desde la Capital en camiones a una villa del partido de Esteban Echeverría, permanecieron allí durante un mes. Fueron entonces conminadas por la Intendencia del partido a desalojar los terrenos en un plazo de 10 días. Al no hacerlo, fueron desalojadas por la fuerza, junto con otros 120 vecinos también ex-villeros de la Capital, en un operativo conjunto de la Policía y del Ejército, en el que participaron alrededor de 50 efectivos, con perros y una topadora. Llevados de regreso a la Capital, fueron redistribuidos en varias villas, especialmente en "Ciudad Oculta" y Barracas.

37. Los boletos de compra-venta de estos terrenos contenían generalmente cláusulas que obligaban a los compradores a no edificar viviendas de material, en virtud de disposiciones municipales en vigor. Lo que no indicaban era que la prohibición se debía a que las tierras estaban sujetas a expropiación. La connivencia de grandes empresas inmobiliarias con funcionarios municipales permitía que este tipo de situaciones ilegales se mantuviera. En el curso de la investigación, se han documentado casos de compradores de lotes que, ante la falta de pago de dos o tres cuotas, perdieron la posesión del mismo y la totalidad del capital invertido. Aquellos que conseguían el dinero para el pago de las cuotas, debían readquirir el lote a precios actualizados, acreditándoseles las sumas pagadas sin indexación.

38. En abril de 1981, la Sociedad Central de Arquitectos solicitó públicamente a la MCBA información acerca de los cuantiosos fondos de que disponía la CMV para colaborar con la población erradicada de las villas a que obtengan una vivienda digna ("Clarín", 6-4-81).

39. En mayo de 1981, el gobernador de la Provincia, Gral. Gallino, estimaba en 500.000 personas la población villera en jurisdicción provincial, una cifra a la que se había llegado en gran medida como consecuencia de

los traslados desde la Capital Federal ("La Nación", 2-5-81).

40. Declaraciones del Dr. Del Cioppo ("Clarín", 19-3-81).

41. Que las obras de urbanización cayeran en total abandono, que la maleza invadiera las zonas erradicadas, que algunos terrenos se convirtieran en depósito de automóviles abandonados o que se reservaran tierras para construir viviendas para miembros de las Fuerzas Armadas, no interesaba demasiado. El propósito era liberar las tierras. Su posterior destino sería decidido a su turno.

CAPITULO V

EXPROPIACIONES POR CONSTRUCCION DE AUTOPISTAS URBANAS

En el Capítulo II, tuvimos oportunidad de referirnos a la concepción municipal sobre el futuro del área metropolitana y al conjunto de medidas adoptadas con el fin de modificar profundamente la fisonomía de la ciudad de Buenos Aires y su entorno. Entre las iniciativas más significativas por sus alcances y por las polémicas que desataron, cabe mencionar aquéllas dirigidas a la construcción de autopistas y la recuperación de espacios verdes en el conurbano bonaerense.

Los responsables de las decisiones políticas sobre estas cuestiones fueron, respectivamente, la municipalidad de la Capital Federal y el CEAMSE. En el primer caso, el municipio porteño encaró un ambicioso plan de construcción de autopistas urbanas que atravesaban la ciudad en múltiples direcciones y que implicaban una masiva expropiación de inmuebles a lo largo de las zonas comprendidas en la traza programada. En el segundo caso, el CEAMSE fue investido de los poderes necesarios para establecer las áreas de la metrópoli que, hasta totalizar 30.000 hectáreas, serían expropiadas para la construcción de lo que se denominó un "cinturón ecológico" alrededor de la ciudad de Buenos Aires.(1)

A pesar de algunos aspectos coincidentes de ambas iniciativas, se ha optado por analizar los casos separadamente, ya que los organismos responsables fueron diferentes y los respectivos proyectos -sobre todo, el

promovido por el CEAMSE- tuvieron otros objetivos, además del común propósito de expropiar tierras para la construcción de autopistas (v.g. disposición de residuos, habilitación de nuevos "espacios verdes"). Por lo tanto, en el presente capítulo se analizará solamente el caso de las autopistas porteñas y el proceso de resolución de los conflictos generados en torno a su construcción. En el siguiente, se examinará la experiencia del "cinturón ecologico".

LAS AUTOPISTAS DE BUENOS AIRES Y LA CUESTION DEL TRANSPORTE EN LA REGION METROPOLITANA

Cuando en marzo de 1977 el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires, Brigadier Osvaldo Cacciatore, puso en conocimiento de la población el nuevo Código de Planeamiento Urbano, sorprendió a su audiencia con el anuncio simultáneo de un plan de autopistas urbanas, cuya puesta en práctica se iniciaría de inmediato. Tal anuncio no podía menos que conmocionar a la opinión pública. La realización del plan demandaría masivas expropiaciones. No se conocían los estudios y diagnósticos sobre los que se fundaba el proyecto. La construcción de autopistas no había sido hasta ese momento un asunto públicamente debatido. Además, dada la envergadura del plan, era razonable esperar que organismos del gobierno nacional vinculados al transporte y las obras públicas participaran en la elaboración y evaluación del proyecto y, por lo tanto, que su tratamiento no fuera tan expeditivo.

Desde comienzos de la década de 1960 se habían producido varios diagnósticos y planes que, con alcances más o menos amplios, tenían por objeto solucionar el problema del transporte en la Región Metropolitana. Los mismos, sin

embargo, no trascendieron en su mayor parte el plano analítico o deliberativo. Contribuyó a ello una multiplicidad de factores, tales como la escasez de recursos, las dificultades político-administrativas, el frecuente recambio de funcionarios, la tradicional lentitud en la elaboración y examen técnico de proyectos de gran envergadura y las dificultades que plantea la evaluación de sus costos sociales e impactos políticos. Fue así que, según afirmara el Intendente Cacciatore, "desde el año 1942, en que se habilita la Avenida General Paz, no se había construido una sola obra completa importante dentro de la Capital Federal".

Por lo menos, puede afirmarse que los subterráneos no fueron modernizados ni extendidos significativamente en los últimos treinta o cuarenta años, que los pasos a nivel continúan siendo un obstáculo habitual al tránsito en la Ciudad de Buenos Aires y que las avenidas, si bien remozadas, no variaron sustancialmente su extensión ni dimensiones a lo largo de décadas. Salvo mejoras parciales, tales como el mayor número de playas de estacionamiento, la pavimentación y señalización de calles, las condiciones para el tránsito de automotores en la Ciudad de Buenos Aires no se adecuaron suficientemente al creciente número de vehículos en circulación. En consecuencia, la necesidad de medidas en tal sentido se hizo cada vez más patente.

El primer intento de encarar en forma integral el problema del transporte en la Región Metropolitana se produjo en 1960, con la creación de la Organización del Plan Regulador de Buenos Aires, organismo dependiente de la Municipalidad de Buenos Aires; antecesor, en cierta medida, del Consejo de Planificación Urbana, su objetivo era orientar el desarrollo urbano de la Capital Federal, en armonía con el

resto de la Región. El Plan Director elaborado por la OPRBA contenía un exhaustivo análisis de los problemas de tránsito que aquejaban la región, y proponía una serie de medidas que trascendían el ámbito capitalino. Entre esas medidas se destacaba la construcción de una serie de autopistas de penetración y distribución regional, que interconectaran las zonas del conglomerado urbano de la ciudad de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires. Esta red de autopistas estaba concebida de manera tal que las mismas no atravesaban, sino bordeaban las zonas más concentradas del tejido urbano. Sólo dos de ellas penetraban en la Jurisdicción de la Capital Federal: la Autopista Costera, que unía Tigre con La Plata y atravesaba la Capital en la zona de Puerto Madero; y la Autopista Central, que empalmaba con el Acceso Norte a la Capital y se extendía hasta conectarse con el Acceso Sudeste, dividiendo la ciudad en dos zonas que el Plan Director definía como "Capitalidad" y "Municipio". Del conjunto de autopistas, sólo la Autopista Central exigía la expropiación de numerosos inmuebles particulares; no obstante, se afirmaba que simultáneamente con la liberación de la traza se crearían "nuevas áreas de vivienda laterales para reubicación de habitantes".

El Plan Director fue aprobado por el Intendente de Buenos Aires en 1962, pero su implementación nunca tuvo comienzo efectivo. Desde el punto de vista político, la limitación principal radicaba en el hecho de que sus propuestas excedían la jurisdicción de la autoridad de aplicación -la Municipalidad de Buenos Aires- sin que estuviera contemplada la forma de comprometer a los gobiernos nacional y provincial en la iniciativa de implementar el Plan. Este tipo de problemas aparecerá cada vez que se trate de resolver el tema del transporte en el Area Metropolitana,

y es consecuencia de la existencia de múltiples autoridades en un ámbito que es, desde el punto de vista físico, una sola unidad.

La creación del Consejo Nacional de Desarrollo y la consiguiente regionalización del país con miras a la planificación dieron lugar, en 1969, a la elaboración del Esquema Director para el Año 2000, en jurisdicción de la Oficina Regional de Desarrollo Area Metropolitana. En él se delinearon sistemas de transporte que posibilitarían la organización del espacio regional en un lapso de 30 años. El eje del sistema era la red Ferroviaria, pero también contemplaba la construcción de una serie de autopistas; en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, no diferían de las propuestas por el Plan Director de 1960. Para la Capital Federal, en cambio, se planteaban algunas diferencias con respecto a dicho Plan. Así, sobre la traza de la Avenida Perito Moreno se proyectaba una autopista que unía la Autopista Costera con el Acceso Oeste; además, la traza de la Autopista Central se desplazaba significativamente hacia el oeste, afectando barrios de menor densidad poblacional y empalmando con la Autopista Ricchieri. La Autopista Costera, por su parte, no sufría modificaciones. En base a este esquema, la Municipalidad de Buenos Aires afectó la traza de la Autopista Central, pero la resistencia ofrecida por los afectados obligó a dar marcha atrás en la iniciativa.

Por último, entre 1972 y 1974 vio la luz el Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana, realizado bajo la dirección de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transporte, con la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, y distintas reparticiones y empresas públicas

vinculadas a la cuestión. Este plan contemplaba tres aspectos principales: subterráneos, ferrocarriles y autopistas. Con respecto a la ciudad de Buenos Aires, el acento estaba puesto en la reestructuración del transporte de pasajeros, sobre la base de la expansión de la red de subterráneos y del sistema de colectivos. El uso del automóvil particular se vería restringido. En cuanto a las autopistas, éstas tendrían por objeto principalmente la intercomunicación del Gran Buenos Aires; de las 23 programadas, sólo seis serían de "penetración" y no implicaban un alto número de expropiaciones, pues aprovecharían avenidas existentes o las adyacencias de vías del ferrocarril.

A pesar de sus múltiples diferencias, los tres proyectos mencionados presentaban rasgos comunes, que los destacaban -y también los contraponían- al que la Municipalidad de Buenos Aires encararía a partir de 1977:

(a) Estos proyectos no trascendieron el plano analítico. Si bien, como se dijo antes, la multijurisdiccionalidad que los caracterizó pudo ser el freno más importante a su puesta en práctica, también influyeron factores como la escasez de recursos, el frecuente recambio de funcionarios, la tradicional lentitud en la elaboración y examen técnico de proyectos de gran envergadura, y las dificultades que plantea la evaluación de sus costos sociales e impactos políticos.

(b) En la gestación de estos planes se dio relevancia a la participación de las diferentes áreas del Estado con intereses tanto jurisdiccionales (niveles nacional, provincial y municipal) como funcionales (vinculadas a

la cuestión del transporte). La participación adquirió así un carácter puramente técnico, mientras el aspecto político quedaba en gran medida reservado al área a cuyo cargo estaba la dirección de cada plan (MCBA, CONADE, Secretaría de Obras Públicas y Transporte). La participación de los sectores afectados fue prácticamente nula.

(c) Se le dio prioridad al transporte público de pasajeros, sin por ello desconocer la necesidad de mejorar las condiciones del transporte privado. Su empleo era, de todos modos, desalentado;

(d) Se le dio más relevancia a la "microplanificación", en tanto se trató de ordenar el tránsito en la red de calles y avenidas existentes antes que destinar grandes inversiones a una red de autopistas;

(e) Esta red estaba limitada en su desarrollo, y su densidad de mallas era sensiblemente menor a la usualmente planteada en las ciudades más importantes del mundo.

Comparándolo con sus antecesores, era evidente que el Plan de Autopistas de la Municipalidad de Buenos Aires adquiriría características diferentes. Dada la brevedad del plazo transcurrido desde que se iniciara la gestión de los autores del plan, existía la impresión de que el mismo no era resultado de un cauto proceso de elaboración y evaluación. Por el contrario, el proyecto tenía la apariencia de una decisión precipitada, carente de las consideraciones y precauciones que su magnitud debía sugerir. La modalidad expeditiva adoptada por la Municipalidad de la Ciudad de

Buenos Aires bajo el Intendente Cacciatore, se apartó además de un modo de actuar caracterizado por la participación de una multiplicidad de entidades -tanto del estado como de la sociedad civil- en la discusión y elaboración de proyectos de esa importancia.

La consulta pública, ya sea directa o a través de los medios de representación, no fue una característica habitual del tratamiento de los proyectos de obras públicas en la Argentina. Sí lo fueron, sin embargo, la participación de múltiples entidades y la toma de estado público de la cuestión, antes de que se entre en la etapa final del proceso de toma de decisiones y se pongan en marcha los proyectos. La ruptura con estos "usos y costumbres" de la gestión pública tuvo estrecha relación con la polémica y los conflictos suscitados en torno a las autopistas de Buenos Aires. Participaron en los mismos los vecinos directamente afectados, organizaciones profesionales como la Sociedad Central de Arquitectos y el Centro Argentino de Ingenieros, funcionarios del gobierno nacional e individuos de reconocido prestigio. Contrariamente a lo afirmado con insistencia por el Brigadier Cacciatore, no fueron solamente "meros intereses sectoriales" los móviles subyacentes a la conducta de quienes se opusieron a la realización del proyecto. Profesionales, intelectuales, funcionarios y ex-funcionarios pusieron de manifiesto, a través de sus críticas, razones técnicas y urbanísticas que cuestionaban el contenido específico del plan, argumentos político-administrativos que objetaban el proceso de gestación y la forma de implementación del mismo, y consideraciones éticas concernientes a la responsabilidad social que incumbe a quien cumple una función pública.

UN ANUNCIO INTEMPESTIVO

Todo aquél que, en marzo de 1977, consideró que el anuncio del plan de autopistas e inmediata iniciación de las expropiaciones constituian un proceder drástico, tendrá interés en saber que en ninguno de los discursos y declaraciones formulados por las autoridades municipales con anterioridad a aquella fecha existe indicio alguno del mencionado plan. Ni siquiera el tema del transporte urbano parecía preocupar demasiado al Intendente Cacciatore. Por ejemplo, ni en su discurso sobre los objetivos y prioridades de la Comuna, pronunciado en julio de 1976, ni en su exposición ante el Presidente Videla, al mes siguiente, ni en su evaluación de los primeros siete meses de gestión municipal, en noviembre, el Intendente se refirió al tema.

Sólo un mes antes del surgimiento de la cuestión, el Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Guillermo Laura, dio a conocer un plan de mejoras para la circulación de automotores en la Ciudad de Buenos Aires. Tampoco en esa ocasión se insinuó que fuera inminente la iniciación de un plan de autopistas. Sin embargo, el Secretario hizo referencia a la nueva ley nacional de expropiaciones, tema que cobraría gran importancia a partir de la puesta en marcha del plan. Destacó que, de acuerdo con la nueva norma, se abonaría por adelantado el valor real del inmueble y, por lo tanto, los propietarios afectados a expropiación no sufrirían los perjuicios habituales. Sin embargo, ninguna otra medida compensatoria de los efectos que las expropiaciones producirían fue anunciada: ni planes para la construcción de viviendas, ni indemnización para inquilinos, ni acceso preferencial a créditos. El único destinatario del discurso

oficial fue el propietario, a quien se interpelaba individualmente en su condición de tal, y no como vecino integrante de una comunidad.(2)

El plan de autopistas se dio a conocer en el marco de un anuncio de mayor trascendencia, es decir, el referido al Código de Planeamiento Urbano.(3) El mismo constituia, según lo expresado por el Intendente, un instrumento para la gradual modernización de la ciudad. Entre otros objetivos, se proponía mejorar las condiciones para el estacionamiento de vehículos en el radio capitalino mediante restricciones y exigencias impuestas a la edificación futura. El plan de autopistas fue presentado, dentro de este contexto, como uno de los componentes de un ambicioso proyecto de modernización de la Ciudad de Buenos Aires, que la despojaría de inadecuados rasgos coloniales.

Se pretendió neutralizar así, mediante una doble operación ideológica, la reacción negativa que seguramente iba a producir el súbito anuncio de un plan, **ya aprobado**, para la construcción de nueve autopistas urbanas, que incluía además la "afectación a inmediata expropiación" de un alto número de inmuebles.(4) Por una parte, el plan no fue presentado como un intento de dar solución aisladamente al problema del transporte, con independencia de otros aspectos urbanísticos. Por el contrario, el plan fue expuesto ante la población como parte integrante de una propuesta global para la modernización de la ciudad. Por otra parte, el discurso oficial se dirigió a los propietarios <u>qua</u> individuos aislados. Tanto entidades intermedias -asociaciones de vecinos, organizaciones profesionales, etc.- como organismos del Estado cuya postura frente a un plan de semejante envergadura hubiera sido deseable conocer, no fueron llamados

a participar de la etapa de discusión, previa al lanzamiento del proyecto.

En realidad, el proyecto de autopistas urbanas significó la concreción de una antigua propuesta que había estado permanentemente a disposición de los organismos que sucesivamente se hicieron cargo de la planificación del transporte, y que sistemáticamente había sido desechada. El autor original de esa propuesta había sido el Ingeniero Lauro Olimpio Laura, funcionario de la Dirección Nacional de Vialidad y estrecho colaborador del Ingeniero Pascual Palazzo, a cuyo cargo estuvo la construcción de la Avenida General Paz. En su carácter de funcionario de la DNV, Laura participó en la Organización del Plan Regulador de Buenos Aires, en la que impulsó un proyecto similar al que finalmente hizo suyo la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Las características de su propuesta dieron lugar a intensos debates y, según algunos de sus críticos, Laura pretendía "que la gente entrara de la autopista al garage"; no obstante, el mayor motivo de rechazo era que, en el proyecto de Laura, las autopistas atravesaban la ciudad por las zonas más densamente pobladas: solamente el nudo de enlace de una de ellas con la Avenida Las Heras, en el barrio de Palermo, exigía la expropiación de 10 manzanas.

Las ideas del Ingeniero Laura fueron retomadas por su hijo, el procurador Guillermo Laura, quien las expuso, algo modificadas, en su libro "La ciudad arterial" (1970), libro que le valiera el premio de la Academia de Ciencias. Con escasez de fundamentos demográficos, urbanísticos, económicos y técnicos -escasez que contrasta con los abundantes estudios que respaldan al más detallado de los proyectos de transporte, el Estudio Preliminar del Transporte de la Región

Metropolitana- Laura desecha el transporte ferroviario por la gran cantidad de interrupciones que impone al tránsito vial, y le opone el sistema de autopistas aduciendo razones económicas: menores costos operativos, economía de tiempo, menos accidentes y menos costos de seguros.

En lo que hace a la puesta en práctica de este plan, Laura propone modificar la ley de expropiaciones, para agilizar los trámites y permitir al propietario la percepción del valor real de su propiedad más un 10% por costo de traslado; propone el sistema de peaje para recuperar los gastos de construcción y operación, mientras que la financiación de la obra se haría mediante la emisión de un título público por parte del organismo a cargo de la misma. Este organismo debía ser una sociedad anónima con mayoría estatal (nacional y municipal) y participación del Automóvil Club Argentino.

En otros aspectos, Laura destaca la capacidad de pago del usuario particular de automóviles y descarta la extensión de la red de subterráneos por su elevado costo. Como alternativa, propone construir un ferrocarril de superficie que corra entre las dos vías de la autopista, a la manera de la Autopista Eisenhower, en Chicago. Por último, considera indispensable el levantamiento de la red ferroviaria en la ciudad, y propone la construcción de una terminal única en el Barrio Sur, a la que confluyan los trenes generales y los de carga.

La propuesta del Dr. Laura trasunta dos rasgos estrechamente vinculados: por un lado, la ejecutividad; por el otro, la necesidad de la participación de intereses privados, atraídos por condiciones claramente ventajosas,

para que la ejecutividad se asiente sobre bases sólidas. Ambos aspectos caracterizarán la gestión de la Municipalidad de Buenos Aires durante la intendencia del Brigadier Cacciatore, confiriéndole a la misma un perfil particular.

SURGIMIENTO DE UNA NUEVA MODALIDAD OPERATIVA

Más allá del espiritu modernizante y el respeto por la propiedad privada, expresados en el discurso del Intendente, se puso de manifiesto una cabal determinación para actuar expeditivamente. Varias de las medidas y proyectos anunciados se pondrían en práctica casi de inmediato. La Municipalidad puso así en juego un estilo de gestión estatal que ponderaba la ejecutividad y suponía que el consenso se obtiene a partir de la acción, aunque no constituye necesariamente una precondición de la misma.

La cuestión de las autopistas, así planteada, marcó sin embargo el punto de inflexión de un consenso y prestigio casi incuestionados, de los que la administración municipal había gozado a lo largo de su primer año de gestión. El plan de autopistas suscitó polémica y generó cuestionamientos desde diversos sectores de la sociedad civil y del propio estado. Tales cuestionamientos se debieron al desacuerdo en torno a aspectos técnicos y urbanísticos, al perjuicio que se ocasionaba a vastos sectores de la comunidad y, también, al modo de acción adoptado por la Municipalidad. Fue precisamente esa modalidad de acción lo que impidió a las autoridades municipales aprovechar la información que, a través de la crítica y la oposición, se le estaba suministrando.

Durante su primer año de gestión, el gobierno municipal había obtenido importantes logros con una celeridad y efectividad que le valieron el apoyo y aprobación públicos. La acción municipal estuvo centrada en la racionalización y disciplinamiento del aparato administrativo comunal,(5) y en el ordenamiento general de la ciudad.(6) En ambos casos, la acción del gobierno municipal se caracterizó por la eficiencia, la operatividad y la mesura. Las tareas emprendidas se llevaron a cabo con inusual rapidez y efectividad. Los recursos de la Comuna mostraron ser holgados para el cumplimiento de las funciones ordinarias. Por lo demás, no se observaron hasta entonces muestras de presuntuosidad ni anuncios de objetivos demasiado espectaculares.(7)

Esta descripción de lo logrado por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires durante el primer año de gestión del gobierno militar, refleja -a pesar de su excesivo esquematismo- una situación en que se conjugaron circunstancias muy particulares. El éxito obtenido se debió en buena medida al extremado deterioro administrativo a que se había llegado durante el gobierno peronista. Ante los excesos que se habían cometido, cualquier administración medianamente razonable parecía óptima. Por otra parte, la personalidad del Intendente Cacciatore impuso al manejo de los asuntos comunales un estilo caracterizado por la ejecutividad y la firmeza. Sólo más tarde tales rasgos serían vistos como precipitación e inflexibilidad.

La popularidad obtenida se vio por primera vez empañada a causa de la cuestión suscitada por el plan de autopistas urbanas. Los anuncios hechos por el Intendente al dar a conocer el nuevo Código de Planeamiento Urbano no implicaban

meramente un cambio en la asignación de recursos o en el estilo de trabajo de la Municipalidad. Se hallaban en juego en este caso decisiones que afectaban aspectos sustanciales de la Comuna, tanto desde el punto de vista urbanístico como social. Decisiones que, al menos en la opinión de muchos, requerían una más detenida consideración y la mediación de consultas lo más amplias posibles.(8)

Se trataba de un cambio profundo en la fisonomía de la ciudad, y una drástica reorientación con respecto a las nociones predominantes en materia de transporte urbano. Se hallaba en juego toda una concepción del uso del suelo y, consistente con ella, una alteración deliberada de la estructura del espacio urbano. El proyecto implicaba una opción taxativa entre las autopistas, que se construirían a lo largo de determinadas zonas barriales, y las viviendas y locales existentes en tales zonas.(9)

Al mismo tiempo, se promovía un vuelco radical hacia el automóvil particular como medio prioritario y privilegiado en materia de transporte urbano. Esto implicaba una apropiación selectiva del espacio urbano, a favor de los propietarios de automóviles y en desmedro directo de los vecinos de las zonas afectadas. Indirectamente, el proyecto era discriminatorio respecto a los no propietarios de automóviles, ya que al transporte masivo de pasajeros, por lo general, no le es permitido circular por autopistas urbanas. Esto es tanto más cierto cuando no se trata de construir una autopista aisladamente, para dar respuesta a un problema particular, sino una **red** de autopistas, pensada como solución **global** del problema del transporte urbano.

Se estaba, por lo tanto, frente a una medida cuyos alcances trascendían ampliamente los límites de aquello que el gobierno municipal podía encarar sin atender a otro criterio que la eficiencia y la operatividad. Se estaba frente a una cuestión socialmente conflictiva, que afectaba la estructura de la ciudad en su conjunto y a determinados sectores en particular.

El gobierno municipal, sin embargo, provocó el surgimiento de esta cuestión sin otorgar espacio para que ésta fuera públicamente problematizada y, de algún modo, socialmente metabolizada. Si bien se trataba de un gobierno **de facto**, no por ello habían desaparecido todos los medios de consulta y participación de la sociedad civil. Asimismo, dada la magnitud de la cuestión, parecía razonable que organismos del gobierno nacional, especializados en la materia -e.g., Vialidad Nacional- o en aspectos involucrados en el plan -e.g., la Secretaría de Vivienda-, participaran en su elaboración y evaluación. No fue así. La cuestión fue gestada y dirimida en el interior del gobierno municipal y sólo se le dio estado público en su etapa final.

El golpe militar del 24 de marzo de 1976 creó las condiciones políticas para que el proyecto de Laura se llevara a cabo. En el proceso de "feudalización" estatal, la Municipalidad de Buenos Aires fue "adjudicada" a la Fuerza Aérea; el Brigadier Cacciatore, designado intendente, nombró a Laura Secretario de Obras Públicas y lo apoyó en todo momento para vencer los obstáculos que se le presentaban al proyecto, tanto al interior de la Municipalidad como desde otros organismos del estado. La puesta en marcha del Plan de Autopistas exigió superar, por ejemplo, la oposición de la Subsecretaría de Estado de Transporte, a cuyo frente había

sido designado el Ingeniero Ezequiel Ogueta, principal responsable del Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana. Como había sucedido con los planes anteriores, el EPTRM nunca había sido formalmente aprobado, pero había ganado cierto consenso oficial que le confería una virtual vigencia. En 1976, Ogueta logró que el Secretario de Estado de Transporte y Obras Públicas, Ingeniero Federico Camba, aprobara el EPTRM, quedando así abierto el camino para su puesta en marcha.

Comenzaron entonces las gestiones para ello. Como primer paso, se trató de lograr una cierta coordinación entre representantes de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad. La primera fue representada por Ogueta; la MCBA, por Laura. Ogueta propuso la creación de un Consejo de Transporte Metropolitano, que sería el ente responsable de las políticas de transporte, cuyo directorio estaría integrado por el Secretario de Obras Públicas de la Nación, el Ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y el Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad. Con ello se intentaba superar la multiplicidad de jurisdicciones, causa principal de la ineficacia de las políticas de transporte.

Laura, quien paralelamente a estas reuniones preparaba el terreno dentro de la Municipalidad para la sanción de su propio proyecto, se opuso abiertamente a cualquier tipo de coordinación. En su lugar, propuso la creación de empresas del estado cuya única finalidad sería planificar y controlar el transporte. La ejecución debía quedar en manos privadas, mediante la contratación de obras públicas. Así planteadas las cosas, las partes no llegaron a ningún acuerdo.

Mientras tanto, Laura designó al frente del Consejo de Planificación Urbana de la Municipalidad al arquitecto Claude Della Paolera. En este organismo todavía revistaban algunos de los técnicos que habían gestado el Código de Planeamiento Urbano, y cuya puesta en vigencia habían esperado infructuosamente. Laura propuso lo que equivalía a un virtual chantaje: la sanción del Código a cambio de introducir en el mismo el plan de autopistas; una vez conseguido esto, forzó la renuncia de los viejos miembros del Consejo. También renunció Della Paolera, para ocupar la presidencia del Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado. Asimismo, y para asumir el control técnico de las futuras obras, se creó una nueva consultora, ATEC. Por intermedio de su hermano, el Dr. Laura se contactó con Máximo Fioravanti, miembro de un estudio de ingeniería y con conexiones en empresas españolas que estaban en condiciones de realizar el proyecto.

Para poder contratar directamente a ATEC, eludiendo las normas sobre licitaciones y concursos, se recurrió a un mecanismo muy particular: en la órbita del Ministerio de Defensa existía un organismo del área de inteligencia, DIGIT, cuya intervención era obligatoria en todo proyecto que afectara la seguridad nacional. Entre sus atribuciones, DIGIT contaba con la posibilidad de realizar contrataciones directas. Justificada su intervención por la posibilidad que brindarían las autopistas al transporte de tropas, DIGIT designó a ATEC como consultora a cargo del Plan de Autopistas, a cuyo Directorio se integró el ingeniero Fioravanti.

Ya preparado el terreno, se produjo el anuncio del proyecto, cuando todavía no habían concluído las estériles

reuniones entre Ogueta, Laura y el Ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, quedando éstas, a partir de ese momento, virtualmente interrumpidas.

Es evidente que este tipo de gestión política fue posible, en gran medida, por la feudalización del estado a que llevó el esquema de poder establecido por la Junta Militar. En efecto, en la medida en que las provincias o los ministerios se repartieron entre las tres fuerzas, los respectivos gobernadores o ministros rendían cuenta únicamente al arma a la que pertenecían. Lo mismo ocurrió con la Municipalidad de Buenos Aires, que automáticamente se equiparó a una provincia en la medida en que el intendente dejó de ser un delegado del Presidente de la Nación para convertirse en un representante de la Fuerza Aérea. Así planteadas las cosas, cualquier conflicto entre el Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y la Administración Municipal sólo podía ser dirimido en el seno de la Junta Militar, donde seguramente jugaban factores que no necesariamente concernían a los problemas específicos en cuestión.

Las respuestas al anuncio de la puesta en marcha del proyecto, tanto desde la sociedad civil como desde el propio estado, no se hicieron esperar.

LAS PRIMERAS CRITICAS

Fueron organizaciones profesionales y corporativas vinculadas a la construcción y el urbanismo quienes primero reaccionaron. Tan pronto como el plan de autopistas fue anunciado públicamente, el Centro Argentino de Ingenieros, la Cámara Argentina de la Construcción y la Asociación de

Empresarios de la Vivienda enviaron una nota conjunta al Intendente, expresando su desacuerdo con la puesta en práctica inmediata de las nuevas normas sobre planeamiento urbano.(10)

Las críticas formuladas fueron de diverso orden. Se expresó que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, por sus recursos y capacidad técnica, y por ser sede del gobierno nacional, debía asumir la responsabilidad de planificar para el conjunto de la región metropolitana. Contrariamente, las normas y proyectos anunciados recortaban el territorio de la Capital Federal y lo trataban aisladamente, desconociendo sus vinculaciones con el resto de la región metropolitana. Precisamente -se dijo- son las grandes obras de infraestructura -como, por ejemplo, los aeropuertos, puertos y caminos- las que demuestran la necesidad de una planificación conjunta. También se cuestionó la falta de información acerca de la filosofía que había guiado la elaboración de las normas y planes, y de los análisis previos tomados en cuenta para tal elaboración. Finalmente, se propuso postergar la puesta en vigencia de las normas y la iniciación de los proyectos, hasta tanto se hubiera elaborado un plan con la participación de otras autoridades de la región metropolitana, las entidades firmantes y los sectores de la población directamente afectados. Mientras tanto, la Municipalidad debería adoptar sólo normas transitorias.

Este argumento, si bien cargado de consideraciones técnicas, fue principalmente una apelación al sentido común. No se hizo ninguna alusión a valores democráticos en el plano de los procedimientos, ni a valores de justicia social en el plano de las consecuencias previsibles. Si bien se sugirió

la participación de los sectores afectados, la impugnación de las medidas tomadas por la Municipalidad se basó en dos argumentos centrales: no se puede elaborar un conjunto de medidas de tan vasto alcance en un plazo tan breve y, en materia urbanística, no se puede considerar a la Capital Federal aisladamente del resto de la región metropolitana.

Tales características de la argumentación eran coherentes con el carácter profesional-corporativo de las organizaciones firmantes y con la neutralidad política que aconsejaba la situación en ese momento.

De ahí en más, sin embargo, éstas y otras organizaciones semejantes desempeñarían un rol cada vez más destacado en torno a la cuestión. Sus posiciones serían crecientemente críticas de la gestión municipal e incorporarían diversos matices políticos. Simultáneamente, la controversia se iría desplazando desde el tema del planeamiento urbano hacia el de las autopistas. De ese modo, se produciría una convergencia de la participación de estas organizaciones con los intereses de los vecinos directamente afectados por el proyecto municipal.

Sin embargo, más allá de esa coincidencia práctica, no existía ninguna vinculación orgánica entre tales entidades y los vecinos. Las reivindicaciones de éstos nunca llegaron a constituir el núcleo de la polémica entre las organizaciones civiles y la Municipalidad, polémica que se mantuvo, principalmente, en el terreno técnico-urbanístico.

En algunos casos se enjuició el estilo de gestión, por el "anuncio repentino e inmediata puesta en práctica" del plan. En otros, el momento elegido para tal empresa, dada la

"grave emergencia económica que afectaba al país". Se criticó el sistema de peaje, sólo apropiado para largas distancias y no para zonas altamente densas con tránsito de tramos cortos. Hubo quienes propusieron como alternativa a las autopistas el ensanche de avenidas paralelas, menos costoso tanto económica como socialmente. Otros denunciaron que se destruiría la imagen urbana de la ciudad. El régimen de expropiaciones también fue blanco de críticas: los vecinos afirmaron que no se estaba pagando más del sesenta por ciento del valor real de los inmuebles expropiados. Un prestigioso arquitecto aseguró que con lo recibido sería imposible adquirir un inmueble semejante tanto en la Capital Federal como en el interior del país.

El problema de la vivienda fue uno de los epicentros de la crítica. Se planteó, por ejemplo, la comparación entre la magnitud de ese problema -que el plan de autopistas contribuiría a agudizar- y la relativa significación social de los inconvenientes del tránsito en la Capital Federal - que el plan de autopistas dudosamente contribuiría a solucionar. Se preguntó también por qué no se comenzaba por construir la Autopista Costera que, además de constituir una necesidad más acuciante, no atravesaría núcleos densamente poblados.

La Sociedad Central de Arquitectos llegó a comparar los alcances del total de expropiaciones previstas -unas quinientas manzanas- con "la dimensión de un terremoto", aludiendo al cataclismo ocurrido en Nicaragua pocos años antes.(11) Se señaló, asimismo, que el plan de demoliciones era propuesto precisamente cuando la construcción de viviendas se orientaba a las de tipo suntuario. Toda operación urbanística de renovación, remodelación o

implantación de infraestructura, afirmó la Sociedad Central de Arquitectos, debía contemplar integralmente los efectos generados y, particularmente, cuando se trata del traslado obligatorio de población, su reubicación debía estar prevista con anterioridad.

Hubo también críticas desde otra perspectiva. El presupuesto de ciento cincuenta millones de dólares (12) para la construcción de la Autopista Sur-Perito Moreno carecía, según la Sociedad Central de Arquitectos, de "fundamentación aceptable" y mantenía, según la Sociedad de Planificación, una "irrazonable relación con otras necesidades comunitarias". Desde el punto de vista ecológico, se cuestionó que la autopista fuera implantada a seis metros de altura en una franja que ocuparía el centro de una hilera de manzanas. Se contradecía así el concepto urbanístico de autopista, es decir una vía de circulación de alta velocidad en áreas abiertas para atenuar las emanaciones y los ruidos, que constituyen los efectos más negativos de la alta circulación.(13) También se criticó la falta de vinculación del plan de autopistas con el conjunto del área metropolitana. La Sociedad Central de Arquitectos y la Sociedad de Planificación señalaron con insistencia que el programa no guardaba relación con los estudios realizados anteriormente, ni con fundamentadas soluciones destinadas a resolver integralmente el problema del transporte para el conjunto del área metropolitana.

Las autoridades municipales no respondieron a ninguna de esas críticas con argumentos sustantivos. Sus respuestas se dirigieron principalmente a recordar la inoperancia y demagogia del pasado (14) y a deslegitimar la oposición por

diversos medios. Por ejemplo, en un comunicado de la Municipalidad se afirmaba:

> "Siempre que se intenta realizar obras que afectan en alguna medida intereses sectoriales surgen voces que invocan su falta de oportunidad. La experiencia histórica indica que una postergación de una decisión en estas cuestiones fundamentales puede significar el fracaso definitivo de las iniciativas. (...) La postergación de las decisiones ha sido un recurso utilizado en toda época para frenar el impulso vital de renovación que es imprescindible para el progreso de la ciudad." (Clarín, 29-7-77).

Otra forma en que se intentó desbaratar la argumentación opositora fue mediante la comparación de los proyectos de la Comuna con las realizaciones de personajes célebres de la historia argentina. La figura de Sarmiento mereció la predilección del Intendente. Varias veces comparó las críticas que se le hacían con la oposición presentada al ilustre maestro por sus contemporáneos. El Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad, Guillermo Laura, no fue ajeno a la tentación de la comparación retrospectiva:

> "Hay dos tipos de autopistas", afirmó, "las de los planos y las que se hacen. Nosotros las hacemos y las hacemos con el sistema de 1880 donde los riesgos los corren los concesionarios" (La Nación, 20-4-79).

En agosto de 1977, la Municipalidad de Buenos Aires publicó una evaluación preliminar de la aplicación del Código de Planeamiento Urbano. La oportunidad era adecuada para intentar responder al conjunto de críticas que se habían formulado desde las organizaciones profesionales. En el capítulo titulado "Red vial primaria" se enfatizaba en la ejecutividad que requería el proyecto, criticando la no instrumentación de los anteriores: "...es ilustrativo, en tal sentido, lo ocurrido con la Autopista Perito Moreno, donde al

no mantenerse la afectación decretada por Ordenanza Nº 30.481, se continuó construyendo y hoy los obstáculos físicos para la apertura del trazado se han hecho difícilmente superables". En otro párrafo, se dice que "en ningún caso el trazado se ha hecho en forma teórica, alejado de la situación de la ciudad ni de las posibilidades concretas de realización, teniendo en cuenta la menor resistencia que presenta el tejido urbano por su antigüedad u obsolescencia y la menor densidad. Prueba de ello es que la red completa de autopistas implica una afectación de unidades edilicias similar a la que hubiera afectado la Autopista Central por sí sola si se hubiera mantenido el trazado propuesto en el año 1972. El relevamiento de la Autopista Central, con el trazado de 1972, al día de hoy implicaba afectar 15.800 unidades edilicias contra 15.000 de la red total". Esto es sencillamente falso, ya que la traza de la Autopista Central no se modificó sustancialmente; la diferencia residía en que el nuevo Plan afectaba solamente los centros de manzana.

En el capítulo titulado "Oportunidad de la decisión" se insistía en la crítica hacia la inoperancia anterior, comparando la situación con la creada en torno al intento de construcción, en 1937, de la Avenida Norte-Sur (hoy 9 de Julio), cuando se cuestionaba el apuro de la Municipalidad: "...esta actitud mental hacia el progreso es la que ha mantenido inmovilizada a la ciudad durante más de tres décadas, mientras se formulaban complejos planes urbanísticos nunca concretados, porque carecían de las condiciones básicas para su factibilidad: marco institucional y recursos para su ejecución. Lo primero se obtuvo con la sanción de la Ley de Expropiaciones; lo segundo, mediante una auténtica política de racionalización y la aplicación del sistema de peaje".

Con respecto al "costo social" de la obra, se afirmaba que el criterio de "alta sensibilidad social" con que se había concebido la Ley de Expropiaciones no afectaba el interés de los particulares sujetos a expropiación, "que no es un interés social, sino un legítimo derecho individual a la propiedad privada, que está debidamente contemplado por la Constitución Nacional". Prueba de este trato equitativo al propietario era que superado el primer impacto debido a experiencias anteriores y a informaciones distorsionadas (el propietario) ha aceptado la necesidad de la obra pública ante las exigencias de los intereses generales. Abonaba esta afirmación el hecho de que sobre un total de 730 propietarios citados hasta ese momento, el ciento por ciento había aceptado los pagos propuestos no registrándose contienda judicial alguna con respecto a los valores establecidos por el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Y continuaba: "el verdadero costo social está representado por la no realización de la Red de Autopistas y consiste en los gastos adicionales que origina la congestión de tránsito -que son soportados por todos los habitantes- amén de las pérdidas de vidas humanas ocurridas en accidentes que pueden reducirse a la quinta parte con una infraestructura adecuada" (...) "Por otra parte, no debe olvidarse que uno de los criterios rectores para el estudio de los trazados es avanzar por los sectores donde la edificación es más obsoleta, lo que puede verificarse en el caso de la Autopista 25 de Mayo, donde más de la mitad de las propiedades afectadas han cumplido con exceso su vida útil". Así, con respecto al costo social que acarrearía la obra, concluía: "los párrafos anteriores demuestran que la comparación de las demoliciones necesarias para la obra pública en un plazo de 10 años, con el 'terremoto de Managua' es una simple apelación emocional, impropia de un informe técnico responsable".

Respecto al tema del transporte, calificaba de "planteo equivocado que lleva a una polémica estéril oponer el transporte público al individual, porque la ciudad necesita de ambos". Anteponía "una sociedad donde existe un marco para la toma de decisiones en libertad a algunos países socialistas, donde existe un solo sistema de transporte, el masivo".

Ya en la Conclusión, comparaba la situación de ese momento en la Capital Federal con "el pragmatismo, la decisión y la visión global del problema" que caracterizó a los hombres de otras épocas: en 1826, con la construcción de las avenidas rivadavianas; 1887, con la avenida de circunvalación; 1889, con la Avenida de Mayo y 1912, cuando se construyeron la Diagonal Norte, la Avenida 9 de Julio y el Subterráneo Lacroze. En síntesis, el documento resulta significativo por dos razones: primero, recoge la totalidad de los argumentos que la Municipalidad esgrimió a favor del Plan de Autopistas. Estos argumentos tienen su base en las opiniones vertidas en "La ciudad arterial" por Laura, quien, sin lugar a dudas, es el redactor del texto que comentamos. Segundo, los argumentos contrastan claramente con lo ocurrido realmente con posterioridad.

La retórica de los funcionarios municipales ofreció, sin embargo, otros matices ideológicos más interesantes. Una de las formas más recurrentes de eludir los cuestionamientos al plan de autopistas fue el desplazamiento de responsabilidades a otras áreas jurisdiccionales del Estado. Por ejemplo, ante quejas por los precios pagados por los inmuebles expropiados, el Intendente recordó a los periodistas que tales precios eran fijados por el Tribunal de Tasaciones, entidad del gobierno nacional ("La Nación", 12-

4-77). Frente a reclamos por las grandes inversiones que se harían para construir autopistas, mientras el transporte público de pasajeros -medio del que depende la mayoría de la población- requería urgentes mejoras, el Intendente contestó: "Tenemos una responsabilidad que es la de las vías de tránsito, no la de los medios de transporte" ("La Nación", 12-4-79). Cuando se le planteó que el plan de autopistas ignoraba por completo los graves problemas al tránsito ocasionado por el alto número de pasos a nivel, el Brigadier Cacciatore respondió que tales pasos a nivel pertenecían a la empresa de ferrocarriles, y hacían "al área de su competencia exclusiva" (Revista **Mercado**, 23-6-77). Asimismo, cuando se reclamó por la gran cantidad de inquilinos afectados por el plan de autopistas, sin que estuviera contemplado otorgárseles compensación alguna, el Intendente contestó que estaba al tanto de la inquietud, pero que el problema debía resolverse en el marco de la legislación nacional sobre alquileres ("Clarín" y "La Nación", 12-4-77).

Esa modalidad elusiva también se manifestó en la habitual redefinición de problemas sociales en términos de situaciones o "casos" individuales, y en la negativa a aceptar que existan grupos o sectores que, en tanto tales, poseen un legítimo derecho a peticionar por sus intereses y frente a los cuales la comunidad tiene una cierta responsabilidad.(15) Sistemáticamente, el Intendente respondió que la Municipalidad atendería "caso por caso". Del mismo modo, el Director de Planificación Urbana de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Arquitecto Della Paolera, respondió a planteos similares con frases tales como "se contemplarán las situaciones que surjan" o "no creo que surjan problemas que no podamos manejar" ("Crónica", 28-3-77).

Esta visión atomizante de lo social y el inocultable optimismo con respecto a la capacidad administrativa de la Municipalidad para tratar "caso por caso", se unieron en el discurso oficial a la plena confianza en la aptitud de los mecanismos de mercado para balancear los desequilibrios que pudieran causar las expropiaciones masivas. El principal supuesto del que se partió, en ese sentido, fue que lo recibido por los propietarios en concepto de expropiaciones se volcaría al mercado de la vivienda, dinamizando de inmediato la industria de la construcción.(16) Simultáneamente, se esperaba que la "normalización" del régimen de locaciones atraería al mercado un alto número de viviendas desocupadas, retenidas por sus propietarios a la espera de garantías legales y previsibilidad en las transacciones.(17)

Por lo que se sabe, las afirmaciones de los funcionarios municipales no se basaron en ningún diagnóstico serio de la situación imperante ni de las perspectivas futuras del mercado de la vivienda. Tampoco se previeron planes de construcción de vivienda accesibles a los sectores de bajos ingresos, para compensar los impactos de las expropiaciones. Todos los reclamos hechos en este sentido carecieron por completo de una respuesta concreta de las autoridades.

La frivolidad demostrada en el plan de autopistas frente a los problemas de justicia y bienestar social se combinó con la indiferencia frente a las críticas de carácter técnico-urbanístico formuladas desde la sociedad civil. La principal respuesta de la Municipalidad consistió en demostrar con "hechos" su capacidad ejecutiva y, supuestamente, ganar de ese modo el consenso que el plan de

autopistas no había logrado hasta el momento. No sólo los pasos dados hacia la materialización del plan, sino también las declaraciones de los funcionarios municipales hicieron evidente que éstos actuaban bajo el convencimiento de que su "capacidad de realización" neutralizaría los efectos negativos de las numerosas críticas que el plan había motivado.(18) Aparentemente, la drasticidad con que actuó la Municipalidad no estuvo dirigida solamente a neutralizar la potencial capacidad opositora de los afectados, sino también a obtener el consenso de la población a la gestión municipal.

UNA OPOSICION POCO ARTICULADA

La población que sería afectada por el plan de autopistas de la Ciudad de Buenos Aires podía dividirse en tres grupos. En primer lugar, los inquilinos y propietarios de las zonas afectadas a expropiación inmediata para la construcción de las Autopistas Sur y Perito Moreno. En segundo lugar, la población equivalente de las zonas que atravesaría la red de autopistas urbanas en su totalidad. Y en tercer lugar, los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, incluyendo a quienes no residen pero tienen su domicilio laboral en la misma.

En ninguno de los tres casos se trataba de grupos sociales con intereses e identidad propios, preexistentes al anuncio del plan de autopistas. Fue el surgimiento mismo de la cuestión lo que constituyó a determinados sectores de la población en grupo social identificable y creó la necesidad de que adoptaran alguna forma organizativa para la defensa de sus intereses comunes -es decir, sus intereses como vecinos de las zonas afectadas por el trazado de las autopistas. Que

estos vecinos llegaran a percibir la cuestión como una amenaza real a sus intereses, que obtuvieran públicamente datos precisos con respecto a la implementación del proyecto y, finalmente, que se dieran algún tipo de organización y respondieran a las medidas tomadas por la Municipalidad, requería tiempo.

Tal vez por eso, la primera defensa directa de los intereses vecinales no provino de los afectados sino, inesperadamente, de organismos del gobierno nacional. A pocos días del discurso del Intendente Cacciatore, fuentes de los Ministerios de Bienestar Social y de Justicia expresaron su discrepancia con las medidas anunciadas. Las objeciones se vincularon a aquellos aspectos de las medidas que implicaban desalojos, expropiaciones y demoliciones.(19) Funcionarios de tales ministerios afirmaron que

> "...mientras no se ponga en marcha un plan coherente para solucionar el problema de vivienda, no se puede hablar de proyectos que impliquen, de hecho, desalojos masivos." (Clarín, 16-3-77).

Asimismo, sostuvieron que la evaluación final del proyecto, que debía preceder a la adopción de medidas concretas, aún no se había realizado; y que tendría que transcurrir un largo período antes de que las medidas anunciadas se pusieran en práctica.

Sin embargo, los hechos producidos por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires pronto transformaron estas afirmaciones en vacías expresiones de deseo o, a lo sumo de sensatez. Y, a lo largo del desarrollo de la cuestión, los ministerios encargados de la justicia y el bienestar social sólo desempeñaron un rol marginal, ya que más allá de

manifestaciones aisladas de oposición o desacuerdo, no plantearon ningún obstáculo serio a los pasos dados por la Municipalidad.(20)

De todos modos, no fueron pocos los conflictos que se generaron con otros organismos del Estado durante la realización del proyecto. Al decir de Laura (versión taquigráfica de la reunión del Intendente con los integrantes del departamento ejecutivo, 27-2-79), "los problemas más serios se han presentado siempre con el propio Estado. Es decir, no han sido los particulares los que crearon dificultades sino el Estado a través de distintos organismos, en parte debido a su falta de actividad operativa y en parte también porque ellos creían que la obra no se iba a hacer". Ya se mencionó el conflicto con la Subsecretaría de Transportes, donde el nudo de la cuestión era la concepción global del proyecto. Sin embargo, también surgieron otros múltiples conflictos a partir de aspectos particulares, más o menos importantes, de su implementación.

> "El problema más serio ha sido el relacionado con el ferrocarril, en el que fue necesaria una intervención muy personal a efectos de lograr autorización y poder así hacer las tareas en la playa Sarmiento" (Laura, op.cit., 27-2-79).

El problema consistió, simplemente, en que la Municipalidad levantaba rieles durante el día y Ferrocarriles volvía a tenderlos durante la noche.

> "Otro pedido que ha formulado el Ferrocarril es el de que se le pague toda la Avenida Perito Moreno, arteria que fue librada al uso público en 1948, durante la gestión del ex Intendente Debenedetti y que en aquel momento no le fue pagada. Por lo tanto, ahora pretende que se le haga efectivo; son ocho kilómetros de avenida y, por supuesto, pretende que pague la administración" (Laura, **ibidem**).

Un importante punto de fricción se originó acerca del empalme de la Autopista Perito Moreno y el Acceso Oeste, en la intersección de las Avenidas Gaona y General Paz. El carácter unilateral del proyecto determinaba, en principio, que la Autopista terminara abruptamente en los límites de la Capital Federal. En una primera instancia, el Intendente Cacciatore exhortó al Secretario de Transporte y Obras Públicas a una "pronta concreción del Acceso Oeste" (nota del 21-8-78). Simultáneamente se dirigió al Ministerio del Interior para que se aprobara el trazado definitivo del Acceso Oeste (nota del 28-8-78); el intento no tuvo resultados. La Dirección Nacional de Vialidad obligó a la Municipalidad a modificar la traza de la Autopista, para permitir su ulterior empalme con el Acceso Oeste y, como contrapartida, se comprometió a hacerse cargo de las expropiaciones del lado de la Provincia. Un acuerdo similar se alcanzó con el gobierno provincial. Los convenios no llegaron a efectivizarse "exclusivamente por diferencias en lo que hace al pago de las expropiaciones" (nota de Cacciatore al Presidente Videla, 19-6-79). Así, la Municipalidad se vio obligada a modificar profundamente la traza de la Autopista, en forma tal que los diferentes empalmes quedaran en jurisdicción de la Capital Federal y concluyeran frente a la Avenida Gaona.

De todos modos, la Municipalidad pudo ir sorteando, uno a uno, los obstáculos y conflictos suscitados con organismos estatales para los cuales el tema de las autopistas urbanas de Buenos Aires resultaba, en la mayoría de los casos, marginal dentro de sus respectivas agendas de cuestiones prioritarias. Este mismo carácter, sumado a la comentada feudalización del aparato estatal, impedían la articulación de un frente opositor interinstitucional que,

en otras circunstancias, hubiera conseguido probablemente desbaratar el proyecto municipal.

Por supuesto, tampoco los partidos políticos tuvieron participación activa en torno a esta cuestión. La profunda derrota de los sectores populares y democráticos que significó la instalación del régimen militar de 1976, y el alto nivel de represión de las actividades políticas que siguió a su implantación, hizo imposible que los partidos políticos acudieran en defensa de los intereses de algún sector de la sociedad. Resulta importante señalar, sin embargo, que en éste, como en los demás casos analizados en este libro, la resolución de las cuestiones no dependió exclusivamente de la represión ejercida sobre las actividades políticas. Una de las variables críticas en el desenlace de los respectivos casos fue el grado de organicidad con que contaba el sector social afectado, con anterioridad al surgimiento del conflicto. Asimismo, es importante considerar el "peso social" del grupo en cuestión: en el caso de las autopistas, los vecinos de la zona norte, como se verá más adelante, lograron oponerse exitosamente a la iniciativa municipal-provincial de construir la Autopista Costera.

Si los sectores afectados por la construcción de las autopistas deseaban ganar un espacio en la escena política para la defensa de sus intereses, tenían que recurrir necesariamente a instancias organizativas propias. Esto, sin embargo, exigía un período relativamente largo, y a todas luces inadecuado si se toma en cuenta el modo expeditivo de acción adoptado por la Municipalidad. Hasta el momento en que surgió la cuestión, tales sectores carecían, en tanto tales, de intereses comunes identificables. Además, los vecinos afectados por la construcción de las autopistas Sur

y Perito Moreno pertenecían, en general, a lo que puede caracterizarse como clase media baja y esto determinaba, en cierta medida, su limitado acceso a recursos movilizables para responder a la iniciativa municipal.(21)

PROTESTA VECINAL Y METODOS AUTORITARIOS

Los límites precisos del primer tramo de la Autopista Sur se dieron a conocer sólo una semana después que el Intendente anunciara públicamente el plan de autopistas urbanas. Simultáneamente se comunicó que se habilitaría una dependencia municipal **ad hoc** para evacuar consultas de los interesados. Al día siguiente, los propietarios comprendidos en el primer tramo de la Autopista Sur fueron convocados a concurrir con los documentos necesarios para iniciar el trámite de tasación.

Para entonces, se habían formado comisiones vecinales espontáneas, cuya función inicial fue recabar información para los vecinos y transmitir su desazón ante la prensa y las autoridades gubernamentales. A medida que se fueron conociendo los tramos afectados a la construcción de la Autopista Sur, se realizaron reuniones de vecinos y se formaron nuevas comisiones. Los reclamos no parecieron caprichosos y, a juzgar por las declaraciones efectuadas a la prensa, inquilinos y propietarios se sintieron igualmente perjudicados por la medida.

Los comerciantes protestaron porque sabían que no se les reconocería el fondo de comercio. Los propietarios e inquilinos que recientemente habían realizado refacciones y mejoras se quejaron, a sabiendas de que tales gastos no les

serían reconocidos. Hubo además otros motivos de reclamo, igualmente atendibles. En algunos casos se vincularon a razones de índole afectiva; en otros, a problemas de distancia con la fuente de trabajo, el lugar de educación de los hijos, o el domicilio de parientes ancianos, necesitados de asistencia cotidiana. Asimismo, al poco tiempo de iniciadas las expropiaciones, los vecinos denunciaron la aparición de especuladores y un desproporcionado y súbito aumento de los precios de la propiedad y los alquileres en los alrededores de la zona afectada.

Los inquilinos afectados plantearon también reclamos específicos. Con respecto a ellos, la nueva ley de expropiaciones resultaba ser mucho más rigurosa que la anterior. El artículo 26 de la nueva ley establecía que una vez otorgada la posesión judicial del bien, los arrendatarios tenían un plazo de treinta días para desocupar el inmueble. El artículo 27 estipulaba que de surgir acciones por perjuicios contra terceros, emergentes de contratos de locación -u otros- celebrados por el propietario, las mismas debían resolverse en juicio por separado. De este modo, los inquilinos de inmuebles afectados, quedaron repentina y perentoriamente desprovistos del amparo del antiguo régimen de locaciones, cuya caducidad definitiva debía ocurrir -como podrá recordarse- en un plazo más prolongado.

A pesar de sus protestas, lo único que los inquilinos lograron de las autoridades municipales fue una serie de declaraciones vagas y ambiguas. Se mencionaron proyectos en estudio. Se expresó que la Municipalidad atendería cada caso particular "a medida que fueran surgiendo". Se mencionó también que se estaba considerando un régimen especial de indemnización para los inquilinos. Sin embargo, la actitud

predominante por parte de las autoridades municipales con respecto a este aspecto de la cuestión fue que el problema no estaba contemplado en el plan de autopistas y que aquél debía resolverse en el marco del proceso de "normalización de alquileres".

También hubo protestas por los precios pagados por la Municipalidad, quejas por el modo en que los vecinos fueron tratados por funcionarios municipales, y denuncias de diversos procedimientos irregulares. Según varios informantes, los precios pagados por la Comuna no sobrepasaron el sesenta por ciento del valor real de las propiedades, y los importes recibidos de la Municipalidad, resultaron insuficientes para comprar inmuebles de características similares a los expropiados.

En otros casos, los vecinos denunciaron haberse visto impedidos de discutir libremente el precio ofrecido por sus inmuebles. Según estas versiones, los propietarios, una vez notificados, debían presentarse en la oficina municipal indicada dentro de las cuarenta y ocho horas. Allí se les informaba el precio ofrecido y se les daba un plazo de dos días "para pensarlo". En caso de no aceptar, se les hacía saber que la Municipalidad iniciaría juicio y el importe ofrecido sería depositado sin que el mismo devengara intereses, fuera indexado, o pudiera ser retirado por el propietario hasta la finalización del juicio.(22) Tal procedimiento intimatorio (e intimidatorio) contradecía lo estipulado por el artículo 23 de la ley nacional de expropiaciones, Nº 21.499, que establecía que el expropiado podía retirar la suma depositada por la entidad expropiante. Otros vecinos agregaron que los funcionarios municipales habían "aconsejado" que optaran por el régimen de avenimiento

voluntario, ya que el mismo otorgaba un plazo de nueve meses para la entrega del inmueble y, en cambio, cuando el propietario objetaba el precio, la Municipalidad le iniciaba juicio y, por lo general, el inmueble debía ser entregado en treinta días ("La Prensa", 11-4-77).

Otro motivo de quejas fue el método de convocatoria empleado por la Municipalidad. Las citaciones se realizaron prácticamente mediante comunicados de prensa que indicaban la fecha de presentación para los propietarios de los inmuebles comprendidos en una zona determinada. Como podía preverse, esta forma indiscriminada de convocar a los vecinos fue motivo de aglomeraciones, largas esperas e imposibilidad de acceso a la información deseada. Asimismo, la oficina **ad hoc**, supuestamente habilitada para evacuar consultas de los interesados, resultó ser la Dirección de Catastros, donde no existía ningún recinto especialmente destinado a tal fin.(23)

Las arbitrariedades y agravios que sufrieron los vecinos hubieran producido, bajo otras circunstancias políticas, un conflicto de mayores alcances. Los intereses afectados por las medidas adoptadas por la Municipalidad eran sustanciales para los sujetos, y el número de éstos relativamente elevado.(24) La legitimidad y fundamentación técnica de la medida eran, por lo menos, cuestionables. Su implementación, sin lugar a dudas, constituia un evidente atropello. Sin embargo, la movilización vecinal no arrojó mayores resultados político-organizativos ni llegó a trascender el plano de las declaraciones a la prensa y la publicación de solicitadas.(25) La resignación cundió prácticamente desde un principio. Las comisiones vecinales elevaron petitorios y planes alternativos a las autoridades municipales y nacionales, y casi simultáneamente declararon

a la prensa que si los reclamos no eran escuchados debían resignarse a perder sus propiedades. A pesar del descontento, y más allá de las protestas, los propietarios fueron acogiéndose al régimen de "avenimiento voluntario".

En parte, ello se explica por la situación acuciante y, a la vez, limitativa, en que repentinamente se encontraron los vecinos. La cuestión planteada por el gobierno municipal, con apremio y contundente efectividad operativa, afectó a los sujetos involucrados en un aspecto sustancial de sus vidas, como es la vivienda. Si bien esto produjo la inmediata movilización de los vecinos para resistir la medida, les impuso simultáneamente la necesidad de resolver el problema sin demoras.

Los vecinos se toparon prontamente con los límites a su capacidad de resistencia, pues carecían por completo de opciones de acción. A diferencia de otras medidas políticas, como por ejemplo un congelamiento de salarios, las expropiaciones y los desalojos son difícilmente reversibles una vez efectivizados. Además, el conflicto se dio en una coyuntura política caracterizada por la desmovilización y represión de los sectores populares. Por lo tanto, no fue posible entablar alianzas con otros sectores movilizables, ni con organizaciones políticas dispuestas a facilitar su infraestructura político-organizativa para canalizar las reivindicaciones vecinales. Dadas las características del "esquema de poder" tampoco fue posible acceder a sectores del gobierno nacional capaces de contraponerse efectivamente a la iniciativa municipal.

Otra limitación importante de la capacidad opositora vecinal fue la dispersión de los esfuerzos organizativos.

La falta de información precisa acerca de por dónde pasarían las autopistas y el modo gradual en que tal información se dio a conocer, impidieron que el conjunto de la población afectada llegara a nuclearse en una sola instancia organizativa. Las comisiones vecinales de la Autopista Sur se formaron al ritmo de los flujos de información suministrados por la Municipalidad. Por su parte, los vecinos de las áreas que serían atravesadas por el resto de la red de autopistas permanecieron, por lo general, indiferentes frente a una amenaza que no parecía inmediata. En algunos casos, sin embargo, se formaron juntas vecinales y se publicaron solicitadas. Mientras tanto, la Municipalidad fue efectivizando las expropiaciones para los primeros tramos de la Autopista Sur.

A los factores mencionados se sumó la drasticidad y habilidad política con que procedió la Municipalidad. El factor personal, la consistencia ideológica, la convicción del respaldo a nivel del gobierno nacional, y la capacidad operativa desplegada por el Intendente y sus colaboradores, fueron decisivos para el desarrollo y desenlace de esta cuestión.

"EL CONSENSO SE GANA CON HECHOS"

Sólo habían transcurrido tres días desde que aparecieron las declaraciones de funcionarios de los Ministerios de Bienestar Social y de Justicia, afirmando que los planes de la Municipalidad aún debían ser evaluados y que, previamente a su puesta en marcha, debía existir "un plan coherente para solucionar el problema de la vivienda", cuando el Intendente Cacciatore firmó el boleto de compra

del primer inmueble expropiado (18-3-77). Tal como lo establecía la nueva ley de expropiaciones, el propietario recibió -según afirmaba la prensa- el importe fijado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación, más un diez por ciento en concepto de indemnización. Además, se agregaba, la operación estaba exenta de gastos de escrituración, honorarios e impuestos. El propietario tenía cinco meses para la entrega del inmueble totalmente desocupado.

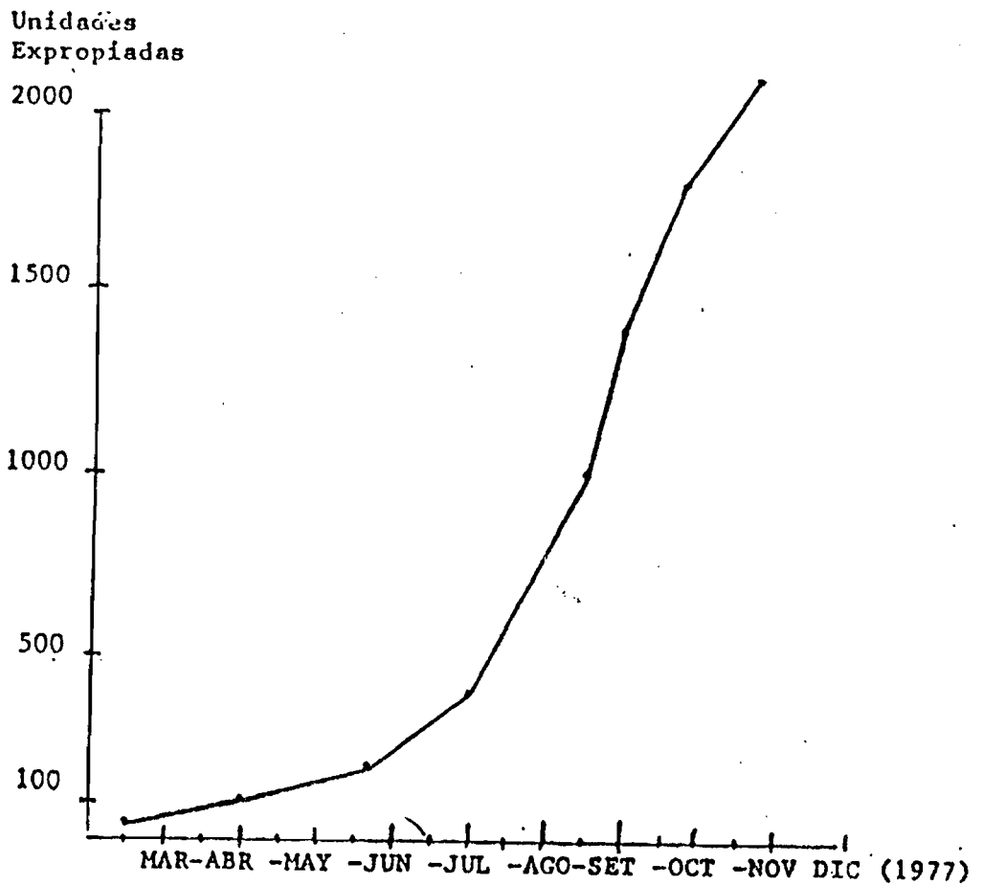
Con similar muestra de determinación para poner en práctica sus planes, la Municipalidad dio a conocer los límites precisos del primer tramo de la Autopista Sur, la primera a ser construida. Al mismo tiempo, se explicó al público que la autopista no abarcaría la totalidad de la manzana -ocupando sólo una franja de treinta y ocho metros de ancho a través del centro de manzana-, que se habilitaría una dependencia municipal para evacuar consultas de los propietarios, y que la comunicación de los terrenos sujetos a expropiación se realizaría periódicamente, por tramos de aproximadamente dos kilómetros. La realización del plan en su totalidad, es decir, la construcción de nueve autopistas, demandaría unos quince años e implicaría la expropiación de quince mil inmuebles.

En los meses siguientes, no obstante la protesta de juntas vecinales y la crítica de entidades profesionales y funcionarios del gobierno nacional, la Municipalidad procedió a la expropiación de la mayor parte de los inmuebles afectados por el trazado de la Autopista Sur. A fines del mes de marzo de 1977 ya se había expropiado la primer manzana, mediante el avenimiento voluntario de los titulares; según la nueva ley de expropiaciones, el propietario que aceptaba sin mediación judicial el precio establecido por el

Tribunal de Tasaciones para la expropiación del inmueble, gozaba de una serie de ventajas. Así, la Municipalidad anunció que, durante el mes de abril, se habían producido más de cien presentaciones espontáneas. A fines de mayo, la cifra había sobrepasado los trescientos casos y, por otra parte, no se había iniciado ninguna acción judicial. Tres meses más tarde, las autoridades municipales publicitaron la escrituración del inmueble número mil, sin que se hubiera registrado ningún conflicto judicial. En el gráfico puede observarse la creciente rapidez con que se concretaron las expropiaciones para la Autopista Sur.

Gráfico VII

Cantidad de unidades inmuebles expropiadas acumuladas entre marzo y diciembre de 1977



El éxito obtenido por la Municipalidad se debió, en buena medida, a su habilidad para desarticular de antemano la eventual capacidad de respuesta de los vecinos. Los anuncios de las decisiones se hicieron, casi siempre, sólo pocos días antes de su implementación. Por lo general, la instrumentación de cada medida involucró, en lo inmediato, sólo a un sector relativamente pequeño del conjunto de la población afectada.

La vaguedad informativa inicial con respecto a cada aspecto del plan y la forma gradual en que la información más precisa se dio a conocer, mantuvieron a la mayor parte de la población afectada en estado de incertidumbre con respecto a "su propio caso". Simultáneamente, las decisiones municipales se fueron cumpliendo en forma gradual pero ineluctable, desalentando las expectativas de oposición exitosa.

La "balcanización" de la oposición no se logró solamente a través del modo de implementación y el gradualismo informativo empleados por la Municipalidad. Tuvo también importancia la tajante distinción que aquélla estableció en el trato a propietarios, por una parte, y a inquilinos, por otra. Desde el momento mismo en que se anunció el plan de autopistas, las autoridades comunales iniciaron una campaña propagandística tendiente a resaltar la ecuanimidad de la nueva ley de expropiaciones y la rigurosa puntualidad con que la Municipalidad cumpliría sus obligaciones hacia los expropiados. Entre los meses de marzo y junio de 1977 no transcurrió una sola semana sin que se publicaran declaraciones oficiales señalando las bondades de la ley y las garantías que se ofrecían a los propietarios de los inmuebles a ser expropiados.

Poco después de haberse iniciado las expropiaciones, la Municipalidad publicó un comunicado de prensa describiendo los pormenores del régimen de expropiaciones.(26) Para el caso de expropiación de industrias, dado que existía la prohibición de su instalación en la Capital Federal, se otorgó a los titulares expropiados un trámite preferencial de reinstalación en ese distrito.(27) Asimismo, se hizo hincapié en la diferencia entre el régimen actual y la forma arbitraria en que los propietarios habían sido tratados durante gobiernos anteriores. También se señalaron con insistencia los montos del presupuesto comunal destinados al pago de expropiaciones, aproximadamente, unos cincuenta millones de dólares.

La consideración y garantías ofrecidas a los propietarios por la Municipalidad, contrastó con su actitud hacia los inquilinos. Para las autoridades municipales, éstos constituian un "caso" ajeno a la problemática comunal y que debía resolverse en el marco de la ley de normalización de locaciones.(28) El Intendente enfatizó que la ley nacional de expropiaciones no preveía ninguna indemnización para los inquilinos.

> "Sólo en el caso de la Autopista Sur", señaló, "los inquilinos estarían totalmente amparados por la ley de alquileres vigente, que vence a fines de 1979... (Cuando ese amparo venza) cada inquilino deberá adoptar la decisión que corresponda, de la misma manera que si hubiera sido desalojado por cada uno de los propietarios" (Ibid.)

De ese modo, mediante una tajante distinción en el trato ofrecido a propietarios e inquilinos, se quebró la potencial unidad interna de los vecinos afectados. A los propietarios se les ofreció una alternativa que, si bien para

algunos podía resultar inconveniente, en general pareció razonable -especialmente, dada la correlación de fuerzas entre el estado y los particulares. Además, hasta podía resultar atractiva para aquellos propietarios que tenían su inmueble alquilado bajo el antiguo régimen de locaciones.

Sin embargo, más allá de la habilidad demostrada en el terreno político-ideológico, el éxito de la Municipalidad se debió principalmente a su capacidad para "producir hechos". En junio de 1977 el gobierno nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires firmaron un protocolo por el que se aseguró, con aval del Tesoro de la Nación, el financiamiento de las obras correspondientes a la Autopista Sur y continuación de la Avenida Perito Moreno. La propuesta original de la Municipalidad de Buenos Aires, tal como se la formulara al Poder Ejecutivo, consistía en solicitar autorización para la emisión de títulos o acciones a través del Banco de la Ciudad de Buenos Aires para cubrir el costo de las expropiaciones. El sistema de concesión de obra pública fue aprobado, pero no se autorizó la emisión de títulos por parte de la Municipalidad; en lugar de ello, ésta se comprometió a gestionar avales de la Nación para la construcción de la obra hasta la suma equivalente al 80% de su costo y, por encima de ello, a criterio municipal.

En el mes de agosto, a sólo cinco meses de que se hubiera anunciado el plan, se iniciaron las demoliciones para la Autopista Sur. Menos de un mes más tarde, el Intendente anunció que ya se habían demolido doscientas unidades. Al cabo de un año se concretó el ochenta por ciento de las demoliciones necesarias. En octubre se abrió la licitación para la construcción de la Autopista Sur-Perito Moreno. La obra se llevaría a cabo por el sistema de peaje, con el cien

por ciento de la inversión a cargo del concesionario.(29) Los resultados se darían a conocer en treinta días. Hacia fin de año, se habían tomado las decisiones y ordenado la iniciación de los trabajos.(30) Según el contrato, la obra debía concluirse para junio de 1980. Las autopistas se inauguraron el 6 de diciembre de 1980, sólo seis meses después de lo estipulado.

No se puede ignorar la celeridad y determinación con que actuó la Municipalidad bajo la conducción del Intendente Cacciatore. Las expropiaciones se pagaron puntualmente y no existió un número significativo de conflictos judiciales.(31) Los plazos se cumplieron y la concreción de la obra, según los parámetros de la propia Municipalidad, constituyó un éxito pleno.

Sin embargo, la cuestión suscitada en torno a las autopistas tuvo un costo político muy alto para la conducción comunal. Ello no se debió tanto al impacto de las movilizaciones vecinales, que en verdad fue escaso y efímero. El principal motivo del deterioro político sufrido por la conducción municipal fue el cuestionamiento sistemático y extensamente fundamentado que llevaron a cabo asociaciones profesionales -principalmente el Centro Argentino de Ingenieros y la Sociedad Central de Arquitectos-, ex-funcionarios y figuras de reconocido prestigio. La contrapartida de la determinación, ejecutividad e imposición arbitraria de la autoridad, que caracterizaron la gestión municipal del Intendente Cacciatore, fue su incapacidad para procesar esa información proveniente de la sociedad civil, y corregir errores "sobre la marcha". El aislamiento con respecto a la sociedad, y la rigidez política de un equipo totalmente homogéneo y excluyente en el terreno ideológico,

impidieron que la gestión municipal incorporara los importantes insumos que, bajo la forma de críticas y oposición, se planteaban desde la sociedad civil.

LAS AUTOPISTAS 25 DE MAYO-PERITO MORENO: UNA VIA RAPIDA HACIA EL FRACASO

La Municipalidad parecía contrarrestar exitosamente la oposición suscitada por el plan de autopistas. Los reclamos vecinales y los cuestionamientos de organizaciones y calificados ciudadanos no lograron detener la construcción de las autopistas Sur -ahora llamada 25 de Mayo- y Perito Moreno.(32) Las mismas se inauguraron en diciembre de 1980. Sin embargo, con anterioridad a esa fecha se inició una nueva serie de críticas y denuncias que transformaron el "éxito" de la realización en un rotundo fracaso político.

A lo largo de 1978, la cuestión autopistas permaneció acallada. Salvo por la publicación de esporádicos comentarios laudatorios o informes acerca del avance de las obras, el tema estuvo ausente de los medios de difusión. Sin embargo, a partir de marzo del año siguiente, los cuestionamientos a la Municipalidad volvieron a ocupar un lugar destacado. Inicialmente, el contenido general de las críticas fue similar al de las formuladas a lo largo de 1977. Hubo, no obstante, dos cambios de importancia, que hicieron de los nuevos cuestionamientos un factor decisivo del proceso de deterioro político sufrido por las autoridades municipales; proceso que culminaría en la suspensión de una parte significativa del plan de autopistas, a mediados de 1981.

El primer cambio estuvo vinculado al origen de las críticas. A partir de marzo de 1979, éstas provinieron no sólo de organizaciones profesionales e individuos de reconocido prestigio, sino además de los principales diarios de la Capital Federal -a través de sus editoriales-, de funcionarios públicos en actividad, y de algunos partidos políticos. El segundo cambio importante fue que el cuestionamiento modificó su carácter principalmente técnico-urbanístico, para adquirir un marcado tono político. Paulatinamente, las críticas se fueron centrando en la indiferencia mostrada por la Municipalidad frente a las opiniones y sugerencias provenientes de la sociedad civil, y en su menosprecio por el consenso social, con respecto a decisiones que comprometían cuantiosos recursos y ponían en juego la imagen total de la ciudad. De ese modo, el cuestionamiento fue abandonando el terreno de las autopistas para entrar en el de la gestión municipal en su conjunto.

Entre marzo y abril de 1979, los principales diarios capitalinos criticaron a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por alentar la afluencia de automóviles particulares a la zona céntrica, e ignorar las necesidades de la mayoría de la población, que depende de los medios de transporte público.(33) El Secretario de Transporte y Obras Públicas de la Nación, Ingeniero Federico Camba, se sumó a los comentarios, afirmando que la tendencia en el mundo era dar prioridad al transporte masivo de pasajeros y confinar los automóviles particulares a estacionamientos periféricos.(34) En igual sentido se manifestaron el Arquitecto Mario R. Alvarez, autor del Centro Cultural General San Martín y reciente ganador del premio del Fondo Nacional de las Artes, la Arquitecta Odilia Suárez, consultora de las Naciones Unidas, ex-miembro de varios

planes de transporte de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y ex-asesora de la Provincia de Buenos Aires y el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), y el Ingeniero Constantini, ex-funcionario nacional y entonces Presidente del Centro Argentino de Ingenieros ("La Nación", 10-4-79, id. 9-5-79 y 28-4-79).

Ya en junio de 1979 se hablaba del deterioro político del Intendente ("Diario Popular", 17-6-79). En setiembre se publicó un petitorio firmado por cuatrocientos ciudadanos, casi todos de renombre político, pidiendo que no se construyeran más autopistas y cuestionando la gestión municipal en casi todos sus aspectos ("La Nación", 27-9-79). Dos meses más tarde, un diario criticó la gestión del Brigadier Cacciatore bajo el título "Autocracia Municipal". Se sugería en este caso que, ante la ausencia de control legislativo, la conducta de la autoridad pública debía ser guiada por la moderación y la mesura, y que las obras emprendidas, por su magnitud, debían haber contado no sólo con estudios cuidadosos, sino también con el "indispensable consenso público" ("La Prensa", 20-11-79). Simultáneamente se oía la voz de miembros del Partido Radical, criticando la gestión municipal de un modo similar.(35)

El segundo aspecto que profundizó el deterioro político del Intendente Cacciatore, y llegó a determinar que se suspendiera parte del plan de autopistas urbanas, estuvo vinculado al sistema de construcción y financiamiento por concesión, y pago por peaje. Supuestamente, este sistema se identificaba plenamente con los principios de subsidiariedad del estado.(36) El sistema había sido sugerido por el Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad, Guillermo Laura.(37) En términos generales, consistía en que la

Municipalidad se hiciera cargo de las expropiaciones, y la empresa ganadora de una licitación internacional llamada al efecto, financiara y dirigiera la construcción de las obras. Posteriormente, la empresa recuperaría lo invertido y obtendría su beneficio, mediante el cobro de peaje durante un período establecido en el contrato. Vencido ese período las obras pasarían a manos de la Comuna, sin cargo. Además, la empresa concesionaria debería reintegrar a la Municipalidad lo que ésta hubiera invertido en expropiaciones. Ese capital no devengaría interés, pero sería indexado.

La adopción de ese sistema había sido una de las claves del éxito del plan de autopistas en 1977. Mientras se elaboró el plan de la Municipalidad, en la Secretaría de Transportes y Obras Públicas había cobrado vida nuevamente el **Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana.** Sin embargo, por segunda vez, este plan no pudo atravesar las barreras de la decisión política y las limitaciones presupuestarias. El plan de la Municipalidad, en cambio, no enfrentó tales obstáculos, precisamente, por el sistema de financiamiento adoptado. Por el mismo motivo, el plan de la Municipalidad pudo ser presentado como un caso de aplicación de los principios de subsidiariedad estatal.

La Municipalidad publicitó insistentemente tales características del plan de autopistas. Señaló también que el sistema adoptado implicaba un "cambio de mentalidad" tanto del estado como del empresario. Del primero, porque aceptaba el "legítimo lucro del riesgo empresarial". Del segundo, porque asumía ese riesgo "con mentalidad pionera".

Sin embargo, la realidad resultó muy distinta. Cuando se dio a conocer el contrato firmado entre la Municipalidad y la empresa AUSA (Autopistas Urbanas S.A.), surgieron críticas y denuncias con respecto a la autenticidad del vínculo entre el sistema de financiamiento y los principios de subsidiariedad del estado. La Municipalidad garantizaba a la empresa constructora la recaudación del peaje equivalente a un mínimo de vehículos diarios, por lo cual le aseguraba una tasa de beneficio considerablemente alta.

En efecto, la Municipalidad garantizó a la empresa las siguientes cantidades de vehículos diarios:(38)

1er. año: 85.000
2do. año: 95.000
3er. año: 103.000
4to. año: 106.000
5to. año: 109.000
6to. a 25º año: 110.000

El conflicto decisivo en torno a este punto surgió una vez que las autopistas estuvieron concluidas y el cobro del peaje vigente. El Centro Argentino de Ingenieros afirmó que, en la práctica, el contrato garantizaba al concesionario un ingreso mínimo de mil doscientos treinta y un millones de dólares, por lo cual se le estaba asegurando un beneficio neto del ochenta y tres por ciento. A esto debía agregarse lo percibido por alquiler de cocheras y locales, construidos debajo de las autopistas ("La Nación", 4-7-79). Según ciertas estimaciones, las cifras correspondientes a los primeros ocho meses de funcionamiento de las autopistas 25 de Mayo-Perito Moreno, arrojaban un déficit promedio de veinte mil vehículos por día. Esto significaba que la Municipalidad

debía pagar a Autopistas Urbanas S.A., en concepto de garantía, entre cuatro y cinco millones de dólares mensuales ("La Prensa", 18-9-82).

Hacia junio de 1981 el Poder Ejecutivo Nacional restringió el otorgamiento de avales para la continuación del plan de autopistas.(39) La Municipalidad dejó entonces sin efecto tres de las autopistas planeadas y simultáneamente desafectó los predios comprendidos en las zonas respectivas.(40) La justificación que se dio, más allá de la necesidad de destinar recursos a fines difícilmente cuestionables como educación, salud y transporte público, estuvo referida principalmente a los problemas financieros de la Comuna.(41)

Al día siguiente de conocerse la decisión, un conocido periodista dedicó a las autoridades municipales un artículo bajo el título: "Un país gobernado por amateurs y dilettanti" (Manfred Schonfeld, "La Prensa", 12-6-81). Poco después se dio a publicidad que la Municipalidad había apoyado un pedido de Autopistas Urbanas S.A. para que el aval del Tesoro Nacional fuera elevado de doscientos cuarenta, a seiscientos millones de dólares. Este pedido fue denegado por el gobierno nacional. Se estimaba que los intereses de esa deuda sobrepasarían los cien millones de dólares anuales, mientras que la recaudación total, más la garantía municipal, no alcanzaban a esa cifra. Este cálculo, por otra parte, no incluía los gastos de administración de las autopistas, ni la deuda que Autopistas Urbanas S.A. tenía con la Municipalidad, por reintegro de expropiaciones, ni la amortización del capital, que en algún momento tendría que iniciarse.

Las críticas a la gestión municipal se hicieron oir una vez más, pidiendo que se investigara el caso y se publicara la información ("La Nación" y "La Prensa", 23-9-81). Se preguntó dónde habían quedado las afirmaciones acerca del autofinanciamiento de las autopistas; el rol subsidiario el estado; el riesgo que le tocaría correr a la empresa concesionaria, etc.

Finalmente, para completar el desprestigio de las autoridades municipales, durante el interregno presidencial del General Liendo, se fijó un tope de ciento cincuenta millones de dólares al aval otorgado por el Tesoro Nacional a la empresa Autopistas Urbanas S.A. Este tope se refería a "lo que estaba comprometido o en proceso de comprometerse".(42) Hasta ese momento, no había existido un monto máximo de los avales otorgados por el Estado a los créditos que se tomaran para las autopistas 25 de Mayo-Perito Moreno, declaradas de interés nacional en 1978. Tal fue la conclusión del primer tramo del plan de autopistas urbanas. Pocos meses más tarde, concluiría también la gestión del Brigadier Cacciatore al frente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien su remoción se debió a diversos factores, no quedó duda que, en el balance de su gestión, la cuestión autopistas pesó ostensiblemente en su contra.

NOTAS

1. La primera noticia sobre este ambicioso programa mereció apenas una mención en los periódicos. Cuando se toma en cuenta que el área expropiable representaba una vez y media la superficie de la Capital Federal, puede advertirse la escasísima capacidad de respuesta desde la sociedad civil frente a proyectos que alteraban fundamentalmente la fisonomía del espacio urbano.

2. Cuando el Intendente Cacciatore dio a conocer el Plan de Autopistas, también enfatizó las garantías que ofrecía a los propietarios la nueva legislación en materia de expropiaciones.

3. El discurso incluía además otros dos anuncios de relativa trascendencia: el futuro traslado del Mercado Central de Buenos Aires y la implantación de un moderno sistema para la disposición final de residuos.

4. Por la misma ordenanza municipal que aprobó el Código de Planeamiento Urbano, quedaron aprobados el trazado de dos de las autopistas, la prolongación de la Avenida 9 de Julio, y la afectación de las unidades inmuebles que deberían demolerse para la realización de las obras. Las autopistas aprobadas, Sur y Perito Moreno, atraviesan zonas densamente pobladas, aunque no del mayor grado de densidad registrado en la Capital Federal. Estas áreas se hallan ocupadas, en general, por sectores de clase media baja. Como se verá más adelante, las dos autopistas mencionadas y la prolongación de la Avenida 9 de Julio fueron las únicas obras del plan que efectivamente se llevaron a cabo. Problemas financieros -variaciones en el costo del dólar, suspensión de avales por parte de la Nación, etc.- así como la agudización de conflictos intra-estatales, presentes desde un principio en el plan de autopistas, paralizaron las obras.

5. Uno de los primeros logros obtenidos fue una fuerte reducción del aporte del Tesoro de la Nación. En nueve meses, el mismo pasó a constituir de un noventa a un veinticinco por ciento del presupuesto comunal. A un año de gestión el mismo se cubría en un 77,2% con recursos genuinos ("Clarín", 12-4-77). Estos logros se basaron principalmente en una sensible reducción del personal empleado por la Municipalidad. A partir de marzo de 1976 se produjo un proceso de racionalización del mismo, que incluyó un alto número de exoneraciones y juicios administrativos.

6. La Municipalidad desarrolló una vasta campaña de limpieza de calles y blanqueo de frentes. Se ordenó el tránsito de la zona céntrica, se crearon zonas peatonales en el microcentro y se habilitaron numerosas playas de estacionamiento, medidas que merecieron numerosas muestras de aprobación en los medios periodísticos. También se puso en marcha un plan para combatir la contaminación ambiental, que incluyó la prohibición del uso de incineradores privados y la

exigencia de instalar compactadores domiciliarios, en un plazo perentorio.

7. Durante su primer año de gestión, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires no emprendió ni anunció ningún proyecto de gran envergadura. Por el contrario, una de las primeras críticas de que fue pasible el gobierno municipal se debió a su negativa a construir un auditorio, proyectado desde varios años atrás, y a rumores de que se pretendía vender el terreno donde estaba proyectada la construcción.

8. Téngase en cuenta que las autopistas planeadas no circunvalarían la ciudad, ni constituirían accesos a la periferia de la misma, sino, por el contrario, la cruzarían de lado a lado, atravesando zonas densamente pobladas.

9. El caso de la prolongación de la Avenida 9 de Julio fue distinto, por tratarse de un proyecto para el cual existían previsiones con respecto a la expropiación de inmuebles desde muchos años atrás.

10. Según explica la nota, estas entidades habían recibido en diciembre de 1976 los proyectos de la Municipalidad con propósitos consultivos. Sin embargo, la brevedad del período transcurrido desde entonces, el hecho de que el mismo abarcara precisamente los meses de vacaciones, el de que se enviara un solo ejemplar a cada entidad y el de que aún a esa fecha no se les hubiera hecho llegar la totalidad de las normas ni los fundamentos de su ordenamiento, hacían pensar que la "consulta" había sido más una formalidad que un propósito real de conocer la opinión de las entidades.

11. Según las informaciones de la Sociedad Central de Arquitectos, la comparación no era puramente metafórica. Cfr. el extenso informe publicado en "La Prensa", 12-7-77.

12. Esta cifra sufrió sucesivos incrementos. Según lo publicado en el diario "Clarín" del 16-1-79, el presupuesto total ascendió a trescientos sesenta millones de dólares. De acuerdo con declaraciones del Intendente Cacciatore publicadas en el mismo diario el 6-8-80, "el costo de las autopistas es de quinientos cincuenta millones de dólares, habiéndose excedido solamente en un 4% (sic) los cálculos originarios". Un balance provisorio a marzo de 1981 muestra que las inversiones realizadas por Autopistas Urbanas S.A. ascendían a u$s 681.601.094, mientras que los avales comprometidos por la Secretaría de Hacienda, al 4-2-81 sumaban u$s 693.600.000.

13. En un informe publicado dos años más tarde, en julio de 1979, el Centro Argentino de Ingenieros afirmó que "...la Autopista 25 de Mayo (nombre finalmente dado a la Autopista Sur) generará ruidos superiores a los niveles permitidos por la propia Comuna, por lo que los vecinos afectados tendrán que solicitar la expropiación de sus predios, más los daños y perjuicios que la situación les origina".
Las cosas no llegaron a ese punto, pero una vez que la autopista fue concluida, su cercanía a los edificios circundantes dio lugar a la protesta encendida de los vecinos, y a la ironía de los

periodistas que se ocuparon de retratar burlonamente esta nueva y singular vista del paisaje urbano.

14. En ocasión de realizar un balance de su gestión, en 1980, el Intendente manifestó: "Nunca nos servimos de la demagogia... (como quienes) hicieron obras en su imaginación, tocando el bombo o tirando cañitas voladoras" ("La Prensa", 30-7-80).

15. En el comunicado de prensa del 29-7-77 se afirmó: "...es necesario tener en cuenta que el 'criterio social' rectamente entendido está representado por la necesidad que tiene la comunidad de desarrollar obras que beneficien a todos en conjunto. El interés de los particulares afectados a expropiación **no es un interés social**, sino un legítimo derecho individual a la propiedad privada, que está debidamente contemplado por la Constitución Nacional y la nueva Ley de Expropiaciones" (subrayado por el autor).

16. Sin embargo, de acuerdo con la misma lógica, lo que podía esperarse como efecto inmediato de las expropiaciones era una suba del precio de los inmuebles, y más aun de los no-suntuarios, ubicados en las áreas aledañas a la zona afectada por la construcción de las autopistas. Pero, lo más importante, y lo que todo individuo medianamente razonable sabe, es que tales relaciones lineales difícilmente se verifican, dado el alto número de variables que intervienen en la determinación de procesos complejos, como sería, en este caso, la dinamización de la industria de la construcción.

17. Tal vez si el argumento no hubiera sido tan "funcional" a los fines e ideología de los funcionarios municipales, éstos hubieran tenido más cautela al predecir el comportamiento de corto plazo de los agentes de un mercado tan especulativo en Argentina como el de la vivienda. Si bien fue cierto que los alquileres finalmente bajaron de precio, esto sólo ocurrió al cabo de varios años y por causas menos determinadas por el mercado inmobiliario que por la recesión económica general. A pesar de todo, aun en 1981 había familias de desalojados por la construcción de la Autopista Sur, que no habían podido solucionar su problema de vivienda. Cfr. diario "La Nación", 23-6-81.

18. En 1979, cuando las obras de la Autopista Sur-Perito Moreno se hallaban avanzadas y las críticas a la gestión municipal habían recrudecido, los funcionarios se empeñaron en destacar la celeridad con que se habían realizado las obras: "Es muy fácil hablar y opinar, pero muy difícil hacer", declaró Guillermo Laura ("Convicción", 17-4-79). "El tema de las autopistas urbanas", declaró el Brigadier Cacciatore, "ha dejado el terreno de la semántica para transformarse en una realidad concreta que avanza a ritmo acelerado" ("Clarín", 28-4-79).

19. No fue sorprendente que tales inquietudes provinieran de estos dos ministerios, tratándose precisamente de los principales receptores de los problemas originados por la liberación de los alquileres.

20. Ello se explica una vez más por el llamado "esquema de poder de las Fuerzas Armadas", que consistió en la repartición de los cargos públicos entre las tres fuerzas. Esto produjo una suerte de feudalización del estado por la cual los funcionarios, directamente dependientes de su comandante en jefe, adquirieron un alto grado de autonomía respecto de las líneas jerárquicas tradicionales del aparato político-administrativo del estado.

21. Sería ocioso especular acerca de si las autoridades municipales realizaron algún cálculo de esta naturaleza al decidir por dónde pasaría cada autopista y cuál se construiría primero. Pero, no puede discutirse que existió un alto grado de correlación entre el nivel económico-social de cada área afectada y su capacidad de oposición a la medida. Cfr. el capítulo sobre la Autopista Costera.

22. Cfr. "La Prensa", 8-11-79, que resume numerosas quejas presentadas y diversas irregularidades de procedimiento llevadas a cabo por la Municipalidad.

23. Un vecino declaró que la única información accesible a los concurrentes era un mapa, colgado en un pasillo, que contenía el trazado de las futuras autopistas "para que el público observara, comprobara y dedujera por cuenta propia". Otro vecino afirmó que el personal no estaba capacitado para dar ninguna información útil "y tampoco tenía autorización para contestar" ("Clarín", 25-3-77).

24. Sólo la Autopista Sur implicó la expropiación de dos mil inmuebles. El total de expropiaciones previsto era, aproximadamente, quince mil.

25. La única acción directa realizada por los vecinos durante este período fue una manifestación relámpago frente al Palacio Municipal. Se entregó un petitorio y se arrojaron panfletos que afirmaban que la Comuna convertiría a los propietarios en inquilinos, y a los inquilinos en villeros. Los manifestantes fueron dispersados por las "fuerzas del orden".

26. Según se explicó en tal comunicado (23-4-77), el precio del inmueble era fijado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación. El mismo estaba integrado por funcionarios públicos y representantes de la Federación Argentina de Sociedades de Arquitectos, la Unión Argentina de Ingenieros, la Federación Argentina de Agrimensores, la Federación Argentina de Ingenieros Agrónomos y la Cámara Argentina de la Construcción. Dicho organismo tomaba en cuenta los valores de oferta del mercado y las características particulares de cada unidad para establecer su valor real. Una vez que la tasación había sido aprobada, se citaba al propietario para que el mismo expresara su conformidad o disconformidad. Si el propietario estaba de acuerdo, se procedía a la escrituración bajo el régimen de avenimiento, abonándose el importe total en dicho acto. En caso contrario, el propietario tenía, de todos modos, derecho a percibir el importe total de la tasación, a cuenta de la suma que se determinara judicialmente. En caso de avenimiento, se agregaba una indemnización del 10%, estando además la operación

exenta de todo gasto, tasa o impuesto para el propietario.

27. Tal información era, indudablemente, vaga. Sin embargo, una vez más se ofrecía una deferencia especial a los propietarios y, simultáneamente, se apelaba al método atomizante de considerar "cada caso particular".

28. Cfr. declaraciones del Intendente y del Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad en los diarios "La Nación" del 12-4-77 y "Clarín" del 26-3-77, respectivamente.

29. Se presentaron cincuenta y dos empresas, nacionales y extranjeras, agrupadas en once consorcios.

30. El consorcio adjudicatario estuvo integrado por dos empresas argentinas y dos españolas. El período de concesión otorgado fue de veintiocho años.

31. Según información suministrada por la Municipalidad, el noventa y siete por ciento de las expropiaciones para la Autopista Sur y prolongación de la Avenida Perito Moreno, unas tres mil unidades, se realizaron por el régimen de avenimiento voluntario ("Clarín", 4-1-79).

32. El proyecto de transformación de la Avenida Perito Moreno en autopista databa de 1965, pero la iniciativa nunca había prosperado. El 23 de diciembre de 1974 la Sala de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la traza de la que se llamaría Avenida del Justicialismo. Hacia setiembre de 1975, seguía constituyendo un proyecto, y una comisión vecinal expuso los serios inconvenientes que su concreción causaría a los vecinos. El Ministro de Bienestar Social José López Rega había prometido viviendas a los afectados, pero hasta entonces las construcciones no se habían iniciado. El 25 de setiembre de 1975 el senador De la Rúa propuso dejar sin efecto la ordenanza. Aun antes de finalizar setiembre se realizaron varias demostraciones de vecinos, que fueron reprimidas por la policía. El 26 de noviembre, la Sala de Representantes resolvió por unanimidad derogar la ordenanza. Días después los vecinos se reunieron públicamente para festejar el evento. De la Rúa señaló en el acto: "...la democracia se vivió en Buenos Aires porque ustedes supieron luchar por sus derechos". En setiembre de 1977 una ordenanza municipal firmada por el Brigadier Cacciatore modificó el trazado de esta autopista y el 5 de octubre se llamó a licitación para la misma. Desde entonces, el proyecto de la Autopista Perito Moreno siguió los mismos pasos que el de la Autopista 25 de Mayo.

33. Cfr. los editoriales de los diarios "La Prensa" (10-3-79); "La Nación" (18-3 y 10-4-79); "Clarín" (6-4-79); "Buenos Aires Herald" (3-4 y 24-4-79), y "Diario Popular" (17-4-79).

34. "La Nación", 14-4-79 y "Clarín", 25-4-79. Las respuestas del Intendente Cacciatore carecieron de tacto político. En una ocasión afirmó: "La gente, nos guste o no, desea venir al centro en su propio transporte" ("La Nación", 12-4-79). Y con respecto a las afirmaciones del Secretario de Transporte respondió

que aquél debería "preocuparse por los temas de su competencia" ("Clarín", 28-4-79).

35. Una vez más el Intendente dio una respuesta intemperada. Dado el origen político de las críticas, afirmó, y la función "totalmente apolítica" que a él tocaba desempeñar, sólo le cabía responder a la ciudadanía con nuevas obras y "no con expresiones generales como nos han acostumbrado durante su temporada los mismos políticos que ahora se dedican a hacer críticas" ("La Prensa", 21-11-79).

36. La noción de "subsidiariedad del estado" implicaba principalmente que el estado debía cumplir un rol subordinado a -y supletorio de- la iniciativa y capacidad de los agentes privados. El estado no debería competir con éstos en nada que ellos pudieran realizar por sus propios medios. Del mismo modo, al interior del propio estado, las organizaciones no deberían asumir funciones susceptibles de ser cumplidas por organizaciones con alcance jurisdiccional más limitado.

37. El plan de autopistas guardó una relación más que estrecha con la persona de Guillermo Laura. Este logró cierta celebridad al serle otorgado en 1970 el premio de la Academia de Ciencias por su libro **La ciudad arterial**. Según el autor, "la ciudad arterial es un proceso autofinanciable de modificación de la estructura circulatoria urbana... (y) el peaje debe ser la solución para la construcción de autopistas" ("La Prensa", 4-11-70). Este sistema sólo sería aplicable en las zonas urbanas con una afluencia de tránsito suficiente para permitir la financiación por peaje. La mayor parte de las ideas que empezaron a corporizarse en la construcción de las autopistas iniciada en 1977, se encontraban ya contenidas en el citado libro. O, para decirlo con palabras de un estudio divulgado por el Centro Argentino de Ingenieros, "...tanto el plan municipal de autopistas, como el criterio de diseño establecido (trazas por centro de manzana) guardan notoria semejanza con los postulados del libro **La ciudad arterial**, del cual es autor el actual Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" ("La Nación", 4-7-77).

38. "Clarín", 6-4-79. Estas cifras contrastaban con lo afirmado por Guillermo Laura años atrás, cuando sostuvo que un tránsito de 20.000 vehículos diarios sería suficiente para la autofinanciación de obras públicas por peaje ("La Prensa", 4-11-70).

39. Los avales, otorgados a partir de junio de 1977, comenzaron a incrementarse rápidamente. Para garantizar la no interrupción de las obras por problemas financieros, el Presidente declaró de interés nacional "el plan de realizaciones previstas por la Municipalidad de Buenos Aires para la construcción de la Red de Autopistas Urbanas integrada al sistema de comunicación vial que circunda la Capital Federal", facultando al Ministerio de Economía para que se otorgue el aval con el respaldo de las disponibilidades del Tesoro Nacional. A partir de ese momento, y según un convenio financiero firmado por la MCBA y AUSA, el aval sería incrementado de acuerdo con las necesidades

de la obra. Dados los grandes aumentos en los costos de obra -según la MCBA, por el aumento del nivel general de la construcción y el cambio en la paridad peso-dólar- y, por consiguiente, la cada vez mayor demanda de avales "dado que las necesidades financieras de AUSA son perentorias, debido al ritmo sostenido que se ha impreso a las obras", en enero de 1981 el Ministerio de Economía fijó un tope máximo a los avales a comprometer en la concesión de la Avenida 9 de Julio.

40. "La Nación" y "Ambito Financiero", 11-6-81. Posteriormente, también se desafectaron parcelas comprendidas en el proyecto de prolongación de la Avenida 9 de Julio. Cfr. "Clarín", 26-11-81.

41. Tales problemas provenían, entre otras cosas, según afirmó la Municipalidad, de la generalización de procesos judiciales por "expropiación inversa", un fenómeno imprevisto que escapaba a su control. Los propietarios de inmuebles afectados por la construcción futura de autopistas, aducían que tal situación, a lo largo del tiempo, no les permitía vender sus propiedades ni introducir mejoras o ampliaciones. Tal reclamo fue llevado exitosamente a los tribunales, donde los jueces determinaron que, dadas las limitaciones al derecho de propiedad y el perjuicio que ocasionaba la afectación de los inmuebles por un período tan largo, la Municipalidad debía anticipar la expropiación prevista. La proyección del impacto de las indemnizaciones por "expropiación inversa" sobre el Tesoro Municipal resultaba catastrófica.

42. Pocos días antes, el Brigadier Cacciatore había desacreditado públicamente versiones acerca de una posible restricción adicional de los avales. Cfr. "Clarín", 9-12-81.

CAPITULO VI

CEAMSE Y AUTOPISTA RIBEREÑA

Una de las iniciativas probablemente más originales, desplegadas durante el período que estamos analizando, fue la impulsada desde el CEAMSE (Cinturón Ecológico del Area Metropolitana Sociedad del Estado), organismo interjurisdiccional desde el cual se plantearon -y, simultáneamente, se intentaron resolver- dos cuestiones vinculadas: la disposición final de residuos y la creación de un cinturón verde (o "cinturón ecológico") en torno a la Capital Federal. Las características del proyecto determinaron, asimismo, la necesidad de encarar la construcción de autopistas que recorrieran el nuevo cinturón de espacios verdes. En el presente capítulo procederemos a reconstruir el proceso decisorio que condujo a la adopción e implementación de estas iniciativas, incluyendo una evaluación de sus resultados y un análisis de la dinámica social generada en dicho proceso.

EL PROBLEMA DE LA DISPOSICION DE RESIDUOS

A esta altura de nuestro análisis debe haber quedado claro que los problemas sociales originados en los procesos de estructuración urbana en el área metropolitana cubren un espectro amplio y heterogéneo, cuya especificidad depende menos de las características naturales -geológicas, hidrológicas y climáticas- de la zona de influencia que de las orientaciones de las políticas que acompañaron -y estimularon- el crecimiento urbano. Entre las cuestiones concernientes a la calidad del ambiente urbano, los problemas

derivados de la disposición final de residuos de todo tipo -sólidos, líquidos y gaseosos- de origen domiciliario e industrial han recibido atención esporádica y desigual por parte del estado, por lo general cuando el problema ya había adquirido dimensiones críticas.

En efecto, el antecedente más remoto de intervención estatal frente a los problemas derivados de la disposición final de residuos se origina precisamente en un hecho que eleva en forma dramática la cuestión desde el ámbito privado a la esfera pública: la epidemia de fiebre amarilla de 1871. Como consecuencia de ella, el estado asumió la tarea de atender las necesidades de agua corriente y redes cloacales en la ciudad de Buenos Aires. A partir de entonces la disposición de residuos líquidos se transformó en responsabilidad de una repartición pública que fue antecesora de la actual empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Aunque sólo sea simbólicamente, la relevancia otorgada a la cuestión quedó de manifiesto cuando, años después, se asignó como sede central del organismo un palacio que originariamente había sido construido para alojar a la Presidencia de la Nación en reemplazo de la vieja Casa de Gobierno.

El sistema de redes cloacales desempeñó satisfactoriamente su función durante varias décadas, en la medida en que el Río de la Plata cumplía el cómodo papel de destino final de las aguas servidas, sin por ello alcanzar niveles de contaminación significativos. Sin embargo, a causa del proceso de industrialización que cobró impulso en la década del treinta, la capacidad operativa de las redes cloacales, a cargo de OSN desde su fundación en 1949, se vio rápidamente superada. Por un lado, su tendido no pudo

acompañar el ritmo de crecimiento del conglomerado urbano, desbordado más allá de los límites jurisdiccionales de la Capital Federal.(1) Por otro lado, la expansión industrial provocó una rápida degradación de los principales afluentes del Río de la Plata ubicados en la zona urbana -el Riachuelo, el río Matanza y el río Reconquista- y una más lenta pero igualmente irreversible contaminación del mismo Río de la Plata, sin que en ningún momento el estado reglamentara la disposición de residuos líquidos de origen industrial por razones en gran medida jurisdiccionales.

En lo que concierne a los residuos sólidos -basura doméstica e industrial- el sistema habitual de eliminación había sido la quema, en torno a la cual habían surgido verdaderas empresas marginales vinculadas a la cría de cerdos, así como una vasta red de cirujeo. El "bajo de Flores", por ejemplo, llegó a constituir por su extensión el segundo basural del mundo, después del de la ciudad india de Bombay. La difusión de enfermedades infecciosas y la contaminación del aire eran los efectos más evidentes de las quemas. Frente a ello el estado, a través de los servicios de recolección brindados por las diferentes municipalidades del Gran Buenos Aires, cumplía el mero papel de intermediario entre los generadores de residuos y esa mezcla de tierra de nadie y mercado clandestino que constituían los basurales, sin imponer regulación alguna sobre la disposición final de los residuos.

Con respecto a la contaminación atmosférica, la única intervención del estado tenía lugar a través de la Comisión Nacional de Saneamiento Ambiental, cuyas principales funciones son regular la emisión de gases tóxicos por parte del transporte automotor. Sobre un aspecto estrechamente

ligado a la calidad del aire -v.g., la disponibilidad de espacios verdes-, existía un remoto antecedente de intervención estatal, originado más en razones estrictamente políticas que en consideraciones sanitarias: la creación del Parque Tres de Febrero sobre los escombros de la residencia de Rosas en la zona de Palermo, hace ya más de un siglo. Desde entonces la ciudad siguió creciendo sin que en ningún momento se previera la creación de nuevas áreas de oxigenación. A lo sumo, se incorporaban al tejido urbano algunos bosques preexistentes, como los cercanos a Ezeiza o los del Parque Pereyra Iraola. La escasez de espacios verdes alcanzaba en el área metropolitana niveles poco justificables si se tienen en cuenta las favorables condiciones topográficas de que dispone, dada su ubicación en una vastísima llanura. Este problema se vincula con el del empleo del tiempo libre por parte de la población urbana, ya que la escasez de espacios verdes dificulta las oportunidades de esparcimiento masivo. La vecindad del delta del río Paraná, si bien significa una buena cuota de renovación atmosférica, no es aprovechada plenamente como opción recreativa por la carencia de medios de acceso adecuados y baratos.

En líneas generales puede afirmarse que la intervención del estado a través de sus diferentes organismos para atender la disposición de residuos de todo tipo fue tradicionalmente ínfima. A ello contribuyó, en gran medida, la ausencia de demandas sociales de magnitud significativa. Estas se verificaban sólo a nivel estrictamente municipal en el ámbito de las comunas del Gran Buenos Aires, donde asociaciones de fomento y movimientos vecinales de pobladores directamente afectados demandaban alguna solución a problemas muy circunscriptos, originados en ausencia de desagües o en los

efectos contaminantes de alguna planta fabril. En jurisdicción de la Capital Federal no existían iniciativas análogas. A lo sumo, esporádicos artículos periodísticos y denuncias de sanitaristas y urbanistas señalaban algún problema particular, sin especificar siquiera ante qué área del aparato estatal se apelaba en espera de solución.

Sin embargo, desde principios de la década del setenta la gravedad de la degradación del medio ambiente urbano derivada de la disposición de residuos ya era inocultable. La ausencia de políticas públicas específicas empezaba a volverse preocupante, aun en el ámbito del aparato estatal, cuya acción en defensa del medio ambiente urbano no pasaba de la mera retórica y de la apelación a la conciencia ciudadana a través de campañas publicitarias tibiamente sostenidas por la MCBA.

En este contexto, a mediados de 1977 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia lanzan un proyecto conjunto, cuyo fin era resolver el problema de la disposición final de los residuos sólidos originados en el área metropolitana y, paralelamente, ampliar la superficie de los espacios verdes que rodean dicha área.

EL ORIGEN DEL CEAMSE

Como ya se mencionó anteriormente, uno de los rasgos salientes del régimen autoritario instalado en el país en 1976 fue su pretensión de acabar de raíz con viejos problemas no resueltos o resueltos a medias por anteriores gobiernos. La intención de aportar soluciones drásticas y definitivas no se limitó a cuestiones tradicionalmente percibidas como

centrales en la agenda pública, sino que alcanzó también a aquellas otras que, precisamente por haber sido encaradas con anterioridad mediante meros paliativos, habían sido relegadas de la atención oficial. De esta forma, el estado amplió significativamente su capacidad para definir unilateralmente, sin presiones sectoriales directas, sus competencias específicas.

Sólo en este contexto puede comprenderse el surgimiento, en el ámbito oficial, del proyecto del cinturón ecológico. La iniciativa correspondiente se originó en la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires, a cuyo frente estaba el Dr. Guillermo Laura, responsable también del proyecto de autopistas urbanas.

Inspirado en experiencias exitosas realizadas en los Estados Unidos y en Europa, Laura proponía la creación de una extensa franja de espacios verdes en torno al conurbano bonaerense, aprovechando los parques preexistentes y acondicionando las áreas intermedias mediante el relleno sanitario, es decir, mediante la inhumación de los residuos sólidos. De esta forma se cumplirían simultáneamente dos objetivos: por un lado, se dotaría al área metropolitana de espacios verdes suficientes aun para la población estimada del año 2000; por otro, se solucionaría el problema de los residuos domiciliarios e industriales mediante un sistema económico y mucho más higiénico que la quema.(2) Más allá de las propuestas concretas y del carácter faraónicamente ambicioso del proyecto, la iniciativa de Laura era un exponente significativo de otro rasgo importante del régimen autoritario argentino: la subordinación de los aspectos técnicos de una cuestión socialmente problemática a consideraciones ideológicas.

La preeminencia de lo ideológico en la definición del problema ambiental y, más particularmente, en la conformación del proyecto del cinturón ecológico, corresponde a un estilo de solución de problemas identificado por Hirschman (1965) por el hecho de que la motivación suscitada por la percepción de su gravedad precede a la comprensión de sus reales causas y sus verdaderas dimensiones. Ello da lugar a que los formuladores de políticas, "cargados de ideas, sugestiones, planes e ideologías, a menudo de origen extranjero o basados en la experiencia de otros países"(3) acaben siendo -en la expresión del mismo autor- "pseudo-creadores", por la forma exagerada y apresurada con que pretenden sacar de la manga una explicación y un remedio fundamentales para un determinado problema. De esta forma, los medios adquieren precedencia sobre los fines y la posesión de un nuevo instrumento, en este caso la técnica de relleno sanitario, da origen a una nueva política.

LAS CARACTERISTICAS DEL CEAMSE

El 7 de enero de 1977 la MCBA y el gobierno de la PBA convinieron crear en forma conjunta una nueva empresa pública, denominada Cinturón Ecológico-Area Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), para implementar el proyecto concebido por el secretario Laura. La decisión de confiar el proyecto a un nuevo organismo especializado, que adoptaba la figura jurídica de una sociedad del estado, tenía sus razones. Por un lado, la condición de organismo descentralizado propia de toda empresa pública permitía superar las dificultades de índole jurisdiccional que derivaban de su dependencia simultánea de dos órbitas gubernamentales jerárquicamente desvinculadas, lo que daba

al proyecto un alto grado de autonomía. Por otro lado, la figura de sociedad del estado, por su gran semejanza organizativa y funcional con una empresa privada, ofrecía la mayor correspondencia posible con la concepción antiestatista y eficientista que teñía el pensamiento oficial y, de esta manera, cubría a los gobiernos municipal y provincial de eventuales críticas por marchar a contramano de la tan declamada campaña de privatizaciones, retóricamente auspiciada por el gobierno de las fuerzas armadas.

La organización del CEAMSE era relativamente sencilla. Su capital estaba integrado en partes iguales por la MCBA y por la PBA. El directorio, de cinco miembros, incluía dos representantes de cada jurisdicción, designados directamente por las máximas autoridades municipal y provincial, y un director ejecutivo designado de común acuerdo. La sindicatura, de seis miembros, se integraba con dos representantes de cada jurisdicción más dos síndicos elegidos de común acuerdo. La presidencia y la vicepresidencia eran ejercidas durante dos años por un director de cada jurisdicción en forma alternada. El director ejecutivo presidía el comité ejecutivo, integrado por los gerentes de las tres áreas que componían la empresa: Administración y Finanzas, Obras y Contratos y Programación Operativa. Funcionaban también una secretaría general, una asesoría legal y la secretaría del directorio.

Las funciones del CEAMSE se ajustaban en un todo al proyecto de Laura. El objetivo central era doble: dotar al conurbano de un anillo de espacios verdes para regenerar el aire puro y así brindar una solución simultánea a la ausencia de áreas recreativas y a la disposición final de residuos. El anillo de espacios verdes estaría constituido básicamente

por terrenos de dos tipos: por un lado, se incorporarían espacios verdes preexistentes, cuyo grado de accesibilidad había sido, hasta el momento, desigual: el delta del Paraná, los bosques de Ezeiza y el Parque Pereyra Iraola; por otro, se desarrollarían a lo largo de tierras bajas y anegadizas, de escaso valor económico, áreas de relleno sanitario en base a los residuos sólidos originados en la Capital Federal y en los partidos del Gran Buenos Aires. De esta forma, la ciudad de Buenos Aires aportaría al proyecto, además de la mitad del capital inicial, su propia basura, en tanto que la PBA brindaba, además de los residuos provenientes de los diferentes municipios urbanos, los terrenos necesarios para la realización del proyecto.

La "exportación" de residuos desde la Capital Federal a la provincia era una nueva expresión de las políticas impulsadas por la intendencia capitalina, caracterizadas por el intento de convertir a la ciudad de Buenos Aires en una zona relativamente exclusiva. La medida estaba complementada por la prohibición de la incineración de residuos domésticos, sancionada meses antes en todo el ámbito de la Capital Federal.(4)

Las actividades concretas realizadas por el CEAMSE se desarrollaron en dos áreas sustantivas, que correspondían a dos de las gerencias de la empresa: la planificación, a cargo de la Gerencia de Programación Operativa, y la contratación y control de servicios privados, a cargo de la Gerencia de Obras y Contratos. Una vez establecidos los programas, la secuencia de realización y la ubicación de las obras, las tareas concretas de relleno sanitario y construcción de infraestructura eran asignadas directamente, sin licitación de por medio, a contratistas privados. El mantenimiento

estricto de un rol subsidiario en la faz operativa constituyó uno de los rasgos salientes del CEAMSE y explica el reducido tamaño de la empresa: tan sólo 60 personas integraban el plantel estable, distribuido principalmente entre profesionales, personal administrativo y de seguridad, sin incluir, llamativamente, ningún ecólogo. En contraste, el monto de los contratos superaba los 1.200 millones de dólares, con un presupuesto anual de 150 millones.

Su concepción claramente antiestatista imprimió al CEAMSE sus rasgos más distintivos. En palabras de Claude Della Paolera, primer presidente del comité ejecutivo de la empresa, "el Cinturón Ecológico retiene el desempeño de muy pocas funciones -de la mayor relevancia- que son cumplidas con la máxima agilidad operativa. Tales son entre otras, la programación de obras, el seguimiento y control de actividades, y la promoción y publicación de cuestiones pensadas para educar a la comunidad. El Cinturón Ecológico es sólo el 'cerebro' o el mecanismo de coordinación y contratación, y alcanza sus metas por medio de contratistas privados capaces, no sólo en relación a la prestación de servicios, sino también en lo que concierne a la inspección y control de tales servicios".(5) Aparece así con claridad el carácter de organismo promotor de nuevos negocios para el sector privado adquirido por el CEAMSE desde su creación. Debe destacarse que la contratación de servicios no se limitaba a la ejecución sino que también se extendía a la inspección y control, hecho que entraña, sencillamente, una renuncia de la empresa pública al poder de policía y que crea una tentadora oportunidad para acuerdos entre empresas prestadoras de servicios por un lado y empresas consultoras y auditoras por otro. Así, por ejemplo, como señala

Schvarzer (1981), el proyecto del cinturón ecológico abrió las puertas a un proceso de fuerte especulación inmobiliaria, del mismo modo que la serie de proyectos llevados adelante por los intendentes de la Municipalidad de Buenos Aires durante el régimen autoritario significaron, entre otras cosas, una promoción de nuevos y atractivos negocios que serían ulteriormente cedidos al sector privado.

Como corolario de la tendencia favorable a la privatización periférica que caracterizó al CEAMSE, hay dos aspectos destacables: la abundancia y variedad de clientelas surgidas a su amparo y la estructura de recursos de la empresa.

La clientela surgida en torno al CEAMSE se componía en primer lugar de las empresas contratistas, que gozaban de una privilegiada capacidad de acceso a los niveles decisorios del ente público, sin la incómoda traba que representan los mecanismos licitatorios. Otro importante grupo de empresas ligadas al CEAMSE lo conformaban las empresas recolectoras de residuos de la Capital Federal y de los municipios del Gran Buenos Aires. A través del vínculo triangular entre el CEAMSE, las empresas recolectoras y los municipios, se generó uno de los principales flujos de recursos hacia la empresa estatal. Como consecuencia del mismo, los municipios del Gran Buenos Aires se vieron involucrados, a su pesar, en pesados compromisos financieros con el CEAMSE.

Desde otro punto de vista, el proyecto del cinturón ecológico generó otro tipo de clientela, conformada por los diversos sectores que, de una u otra forma, se vieron afectados por su política. Así, "cirujas" (marginales u organizados en empresas) que vieron desaparecer su fuente de

trabajo; pobladores de villas de emergencia expulsados de las zonas destinadas al relleno sanitario; quinteros de la costa de Quilmes que sufrieron la expropiación de sus predios, y conspicuos vecinos de la ribera Norte del Río de la Plata que vieron peligrar sus bucólicas barrancas, conformaron un grupo heterogéneo que reaccionaría de diferentes maneras frente a la irrupción del nuevo organismo, que venía a alterar la forma tradicional en que dichos grupos se vinculaban con su entorno espacial.

En cuanto a los recursos del CEAMSE, básicamente provenían de tres fuentes:

a) los aportes de capital de los propietarios de la sociedad, la PBA y la MCBA, que se destinaron principalmente al pago de las expropiaciones de los terrenos afectados por la traza del anillo de espacios verdes;

b) los recursos originados en actividades de saneamiento, provistos por las municipalidades de donde provenían los residuos a ser procesados y finalmente dispuestos como relleno;

c) los recursos de explotación y mantenimiento de parques, caminos y áreas para uso público, suministrados por los usuarios.

En la práctica, el grueso de los recursos se originó en la "compra" de residuos. En base a tarifas fijadas unilateralmente por el CEAMSE, las municipalidades le entregaban obligatoriamente los residuos que eran recolectados por empresas privadas, partida que absorbía altos porcentajes de los presupuestos comunales. A pesar de

las dificultades para recaudar de los municipios el pago de los servicios de disposición de residuos,(6) el CEAMSE no tuvo dificultades financieras. El capital inicial superaba en exceso las necesidades para adquisición de terrenos ya que la proporción de tierras privadas en el total de terrenos afectados por el proyecto era relativamente baja, pues en su mayoría eran zonas bajas y anegadizas de propiedad fiscal.

La creación y desempeño del CEAMSE planteó algunas cuestiones de índole jurisdiccional. En este sentido, la nueva sociedad del estado constituyó la primera experiencia de asociación entre la Provincia y la Municipalidad de Buenos Aires. Sin embargo, se puede afirmar que su desempeño resultó absolutamente funcional a la orientación general con que la Municipalidad de Buenos Aires impulsó sus políticas relativas al espacio urbano. Estas tendían sistemáticamente a expulsar del territorio municipal, todo lo que pudiera ser fuente de problemas. Eso sucedió tanto cuando se cerraron las quemas capitalinas y comenzó la "exportación" de los residuos hacia la Provincia, como cuando se eliminaron del municipio las villas de emergencia, para reubicarlas a pocos kilómetros de la Avenida General Paz.

El gobierno de la PBA no tuvo reparos en avalar la política impulsada desde la MCBA. Expresión del acuerdo de fondo es la ley provincial de uso de tierras, sancionada en 1977. Son los municipios del Gran Buenos Aires quienes se vieron más perjudicados por el proyecto del CEAMSE. Si bien debe señalarse cierta reticencia comunal a hacerse cargo en forma integral de la gravedad del problema de la disposición final de residuos sólidos, es indudable que el surgimiento del CEAMSE y la simultánea privatización de los servicios de recolección constituyeron dos factores de primer orden en el

desencadenamiento de crisis financieras en la mayor parte de los municipios del conurbano.

En contraste con la estricta centralización de la disposición de residuos generados en el Gran Buenos Aires que significó la creación del CEAMSE, se destaca la absoluta ausencia de coordinación entre el nuevo organismo y OSN, cuyas funciones -saneamiento de cursos de agua- se hallaban en cierta medida superpuestas.

A partir de las consideraciones anteriores, puede concluirse que el CEAMSE se caracterizó por una organización guiada aparentemente por criterios empresariales -máxima eficiencia, ejecutividad operativa, claridad de objetivos-, pero que en la práctica sufrió del peor vicio que puede afectar a una empresa pública: constituirse en un mecanismo de socialización de costos privados, en este caso no absorbidos por la misma empresa estatal sino trasladados a la órbita municipal por medio de las tarifas cobradas por recepción de residuos. Por otra parte, su condición de sociedad del estado le permitió adquirir rasgos que la acercaban significativamente a una empresa privada "prototípica",(7) derivados básicamente de su alto grado de autonomía con respecto al resto del aparato estatal: ausencia de acciones reguladoras originadas en algún organismo estatal y relativa autarquía financiera. Esta débil interdependencia entre el CEAMSE y el resto del aparato estatal dio lugar al desarrollo de "anillos burocráticos" y a una profunda colonización por parte de algunos grupos empresariales clientelísticamente ligados.

EXPROPIACIONES Y DESALOJOS

Como se señalara anteriormente, la mayor parte del "cinturón" se desplegaba sobre terrenos fiscales de escaso valor económico. No obstante, un cierto porcentaje de terrenos privados obligó al CEAMSE a recurrir a la ley de expropiaciones oportunamente dictada por el gobierno nacional para liberar las trazas de las autopistas urbanas proyectadas por la MCBA.

La mayor cantidad de expropiaciones se concentró a lo largo de la ribera sur del Río de la Plata, en la zona de Villa Domínico -en el límite de los partidos de Avellaneda y Quilmes-, donde existían numerosas quintas dedicadas al cultivo de viñedos y a la elaboración del llamado "vino de la costa". Para los quinteros afectados por las expropiaciones no estaba en juego solamente su residencia sino también su principal medio de vida: la producción de vino. La expropiación entrañaba lisa y llanamente la desaparición de esa actividad, puesto que no existe en las cercanías del área metropolitana ninguna zona adecuada para el trasplante de las vides. Por otra parte, la creación de las quintas había insumido largo tiempo, debido a la necesidad de adaptar al terreno las vides que en un principio se habían traído de Italia. Esta situación no dio lugar, sin embargo, a una resistencia organizada por el conjunto de quinteros. Sólo unos setenta permanecieron en sus propiedades, después de rechazar las indemnizaciones derivadas de la expropiación y de encarar a su vez acciones legales contra el CEAMSE. En otras zonas afectadas por la traza del cinturón también se iniciaron juicios por "expropiación inversa", tendientes a forzar a la empresa a que indemnizara a los propietarios de terrenos afectados al

CEAMSE, pero aún no expropiados, los que por consiguiente se habían desvalorizado fuertemente.

Un aspecto del que se carece de documentación (puesto que en el CEAMSE no existen archivos) es el referido a la cantidad de personas que fueron desalojadas. Además de los propietarios expropiados y de sus inquilinos, que no gozaron de ningún tipo de indemnización por la cancelación anticipada de sus contratos de alquiler, fueron también expulsados los ocupantes de numerosas villas de emergencia que se hallaban en los terrenos "bajos y anegadizos" afectados al cinturón. Los asentamientos precarios fueron desmantelados compulsivamente y sus pobladores, ante la ausencia de ofertas de vivienda alternativa por parte del CEAMSE, se vieron obligados a trasladarse a otras villas cercanas y superpobladas. Cuando en 1980, por ejemplo, comenzaron las obras del Parque Recreativo Río Reconquista, que se prolongaba al sur del río desde Bancalari hasta Moreno, los villeros de William Morris se trasladaron tras la expulsión a las villas de Bella Vista, al otro lado del río. Allí, las villas Rafael Obligado y Sargento Barrufaldi vieron triplicada su población, a pesar de la resistencia que ofrecieron los vecinos más antiguos para evitar el asentamiento de los recién llegados.

EL RELLENO SANITARIO: UNA NUEVA FORMA DE CONTAMINACION

El relleno sanitario del cinturón ecológico representa el último eslabón de una larga cadena de medidas adoptadas en distintos ámbitos gubernamentales en torno al problema de la disposición final de residuos. La eliminación de las quemas -primero clausuradas y luego recubiertas de tierra- no sólo

obligó a los municipios a supeditarse a las disposiciones del CEAMSE, sino que dio lugar a la desaparición del cirujeo y la cría precaria de cerdos, y al florecimiento de fabricantes de máquinas compactadoras de residuos y de empresas recolectoras que intermediaban entre los municipios y el CEAMSE.

Para ser eficaz, el relleno sanitario requiere un estudio detallado de las condiciones geológicas, climáticas e hídricas de las zonas asignadas a ese uso. Las técnicas de relleno, además, varían según la composición de la basura. Los residuos del Gran Buenos Aires, por ejemplo, tienen mayores componentes orgánicos, de origen doméstico, que la basura originada en la mayor parte de los lugares donde se implementó el sistema; en dichos casos, predominan los desechos industriales de carácter inorgánico.

Por estos motivos, la ingeniería sanitaria todavía descansa en gran medida sobre el método de prueba y error. Uno de los elementos que requieren máximo control en el relleno de un terreno es el percolado, líquido compuesto por el agua que pasa a través de los residuos y por el lixiviado. El agua proviene de las lluvias y del escurrimiento superficial, así como de la humedad contenida en la misma basura. El lixiviado se origina en los procesos que experimenta la materia orgánica en presencia de humedad. En terrenos no arcillosos se requiere tender capas de material impermeable antes de proceder al relleno, para impedir que el percolado contamine las napas de agua inferiores. Precisamente la región metropolitana posee escasas zonas arcillosas, razón que hacía imprescindible un tratamiento especial del suelo. El relleno practicado por el CEAMSE no se ajustó a los requerimientos técnicos, de manera que la contaminación resultó inevitable.

El CEAMSE definió tres zonas para realizar los primeros rellenos: Bancalari, González Catán y Villa Domínico. El relleno de Bancalari constituyó un área piloto donde se experimentaron los diferentes métodos de relleno y tratamiento del suelo. A los dos años de la creación del Parque Bancalari, las napas subterráneas que suministraban agua potable a la población villera de las cercanías ya presentaban un alto grado de contaminación, como consecuencia de la toxicidad y la rapidez de la percolación.

En el Parque González Catán la contaminación provocada por el percolado alcanzó dimensiones alarmantes y llegó a afectar al arroyo Morales. Hubo necesidad de excavar lagunas artificiales, altamente contaminadas, para absorber el percolado e impedir que fluyera hacia las napas de agua potable.

En Villa Domínico surgieron problemas de otra índole. Por tratarse de una de las pocas zonas donde predominan los terrenos arcillosos, el relleno sanitario no tuvo los efectos contaminantes que se observan en las otras dos áreas de relleno. Lo notable es que se destinó a relleno sanitario una zona ampliamente forestada, para deforestarla e iniciar, tras el relleno, un proceso de reforestación cuya efectividad no está comprobada. El grado de improvisación con que se encaró el relleno y la reforestación se manifiesta en el siguiente párrafo extractado de un informe interno del CEAMSE, redactado en agosto de 1980 con referencia al Parque Bancalari: "...Otro problema que planteaba el relleno era su casi nula aptitud para ser forestado (...) En la actualidad se está investigando el comportamiento de los árboles frente a las distintas condiciones adversas, emanación de anhidrido carbónico (CO_2) y metano, rápida percolación del agua

dificultando la captación de la misma por las raíces, etc....".(8)

Con el correr del tiempo, el control sanitario que ejercía el CEAMSE se fue relajando. Hoy es posible comprobar la existencia de nuevos basurales a cielo abierto en distintas zonas del Gran Buenos Aires -por ejemplo en Adrogué-; igualmente, la limpieza de los ríos no pasó de la remoción de cascos de viejas embarcaciones, y las fábricas siguen vertiendo en ellos sus desechos contaminantes.

EL CAMINO DEL BUEN AYRE Y LAS INUNDACIONES

A lo largo del Parque Recreativo Río Reconquista se construyó, entre 1980 y 1981, una autopista que constituye el primer tramo del largo e inconcluso camino de circunvalación que debía recorrer todo el cinturón de espacios verdes. Concebida originariamente como un camino-parque, la naturaleza del terreno determinó que en lugar de ello surgiera una autopista en viaducto sobreelevado a medio kilómetro del río. La empresa constructora era titular de su explotación mediante el sistema de concesión de obra pública, y la financiación de la obra se lograba por medio del cobro de peaje y por la venta de las tierras recuperadas en la zona adyacente, altamente revalorizadas. El proyecto incluía la construcción de una ciudad satélite y concesiones para parques recreativos.

El camino fue inaugurado el 11 de setiembre de 1981, simultáneamente con el Parque Recreativo General San Martín. No había pasado una semana cuando las intensas lluvias, una sudestada persistente y la rotura del dique Cascallares -

regulador del Reconquista- ocasionaran una de las peores inundaciones que se recuerden en la zona. El Camino del Buen Ayre actuó como dique de contención al no dar abasto sus desagües y así impidió que el agua desbordada del río se expandiera hacia el sur. El Parque San Martín, ubicado entre la autopista y el río, quedó totalmente cubierto por las aguas a los pocos días de su inauguración. Del otro lado de la autopista, las aguas que habían anegado las villas subsistentes vieron frenado su reflujo hacia el río también a causa de la contención provocada por el viaducto.

Los mayores perjuicios ocurrieron en la ribera norte. Las aguas, al no poder escurrir libremente hacia el sur por la mayor cota que imponía la autopista, se extendieron hacia los terrenos del otro margen y permanecieron desde el 16 de setiembre hasta principios de noviembre cubriendo la mayor parte de los barrios Rafael Obligado y Sargento Barrufaldi, de Bella Vista. Quienes ya habían sido desalojados por la construcción del camino debieron desplazarse nuevamente a causa de las inundaciones. Los evacuados, que superaban el millar de personas, fueron alojados al principio en las instalaciones de un club deportivo de la zona, pero con el correr de los días y la persistencia de la inundación fueron nuevamente expulsados y debieron volver al barrio, sin disponer de agua potable ni de alimentos. Las desventuras alcanzaron un tono trágico: el día de la expulsión uno de los evacuados murió como consecuencia de un ataque cardíaco. El caso se sumaba a otra muerte ocurrida durante las evacuaciones, cuando cayó electrocutado un joven que ayudaba a desalojar las casillas.(9)

Al problema de las inundaciones debe sumarse otro efecto de la construcción del camino. La empresa

constructora extrajo tierra de Bella Vista en la zona donde estaba instalado el obrador. En el lugar de las excavaciones la lluvia y las inundaciones formaron una laguna muy profunda, donde se ahogaron por lo menos siete personas que se arriesgaron a internarse en las aguas.

La imposibilidad de articular una resistencia organizada a todas estas medidas por los villeros y sectores afectados, y los dramáticos percances sufridos una vez desplazados, contrastan notablemente con la tremenda eficacia que mostraron los vecinos de la zona más conspicua de San Isidro para impedir la construcción de otra autopista a lo largo de la ribera del Río de la Plata, entre la Capital Federal y Tigre. Esta experiencia marca elocuentemente los límites del estilo de gestión estatal autoritario y su detenido análisis quizá permita descorrer otro de los velos que cubren nuestro conocimiento sobre las formas de "hacer política" bajo estos regímenes.

LA AUTOPISTA DE LA RIBERA NORTE

A principios de 1980 se dio a conocer públicamente un proyecto, encomendado al CEAMSE, para la construcción de una autopista que se extendería a lo largo de la llamada Ribera Norte, para unir la localidad de Tigre con la Ciudad de Buenos Aires. El proyecto incluía además el relleno y urbanización de unas seiscientas hectáreas, en la zona contigua a la costa. La mayor parte del área sería destinada a forestación, creación de espacios verdes y construcción de centros recreativo-deportivos.

Mientras la autopista se "autofinanciaría" mediante el cobro de peaje, las obras de relleno serían abonadas mediante la entrega de un tercio de los terrenos a la empresa contratista. La misma estaría autorizada a vender parte de los mismos para la construcción de viviendas, incluyendo, en determinadas zonas, edificios de hasta quince pisos. La licitación se abrió en abril de 1980. La apertura de sobres estaba prevista para octubre de ese año y el plazo de ejecución sería de treinta y seis meses.

Poco después de abrirse la licitación para este proyecto, el Intendente de San Isidro, Coronel José M.P. Noguer, se reunió con un grupo de vecinos de la localidad para informarles acerca de los pormenores de las obras a realizarse. Los vecinos manifestaron su inquietud por futuras expropiaciones, ante lo cual el Intendente sólo brindó respuestas elusivas ("Clarín", 12-5-80). Muy pronto, un sector de los vecinos de San Isidro inició una campaña en contra del proyecto.

En una carta dirigida al diario "La Nación" (3-7-80), la Asociación Amigos de la Costa, encabezada por la escritora Adela Grondona, expresó que, ya en el pasado, se habían opuesto a diversos proyectos de autopistas, por ser los mismos inadecuados y antiestéticos. La Ribera Norte, se afirmaba, "no necesita autopistas, sino un camino que le deje la naturaleza agreste que la caracteriza". Los vecinos proponían que el mismo siguiera las sinuosidades de la costa y aprovechara el trazado de las vías en desuso del Ferrocarril Mitre. Además, solicitaban que no se permitiera "la instalación de antiestéticas canchas de fútbol, ni la estridencia de la radio", que atentarían contra un paisaje agreste y poético.

A diferencia de los vecinos afectados por la construcción de las autopistas 25 de Mayo-Perito Moreno, los vecinos de San Isidro no veían amenazadas sus viviendas, ya que la construcción de la autopista no implicaba expropiaciones en ese tramo. Defendían, en cambio, ciertas virtudes estéticas de la zona. Sin embargo, el contenido y tono de la carta, connotaban un nivel económico-social que, tarde o temprano, influiría en el desenlace de la cuestión, ya que los vecinos de San Isidro tendrían acceso a múltiples recursos para oponerse a la realización del proyecto.

Por lo pronto, otras cartas sucedieron a la de la Asociación Amigos de la Costa. En su mayor parte, estaban firmadas por entidades o individuos que, en diversos grados, poseían alguna influencia en medios políticos ("Convicción", 10-8-80; "La Nación", 3-9-80). El diario "La Nación" apoyó editorialmente la acción vecinal desde un principio ("La Nación", 12 y 22-9-80). Asimismo, el Intendente Noguer asumió la defensa de los reclamos vecinales, enfrentándose, en ese terreno, al Gobierno de la Provincia. En general, los argumentos del Intendente no se diferenciaron de los expuestos por los vecinos. Agregó, no obstante, que la realización de las obras proyectadas vulneraría "el justo derecho de aquéllos que han pagado por esas tierras los precios más altos" y que la Municipalidad estaba dispuesta a solventar con fondos propios el camino de alternativa propuesto por los vecinos ("Clarín", 3-9-80). Anunció también que Ferrocarriles Argentinos había reconocido que parte de las tierras que el CEAMSE pretendía adquirir de la empresa ferroviaria eran, en realidad, propiedad de la Municipalidad de San Isidro. Las mismas habían sido cedidas "en préstamo" en 1981, quedando la opción supeditada a la existencia de un ferrocarril.

Doña Margarita Perkins de Anchorena, presidenta de la Asociación Amigos del Museo Pueyrredón de San Isidro, enfatizó, en carta dirigida al diario "La Nación", el significado histórico de los parajes que atravesaría la autopista ("La Nación", 4-9-80). Simultáneamente, otra carta de la Asociación Amigos de la Costa -con la adhesión de unas treinta firmas, que por sí solas reunían varias décadas de historia argentina-, también se opuso al proyecto. La Sra. María Julia Corvalán de Arias expresó en tal ocasión:

> "He nacido en Olivos y tengo, junto con mis familiares, una especial devoción por el río. Navego a vela con frecuencia, y es una fiesta para los ojos contemplar la costa que, junto con las toscas acariciadas por las aguas color de león, configuran un paisaje lleno de magia" ("La Nación", 5-9-80).

Los vecinos de San Isidro dirigieron también un telegrama al Presidente Videla, solicitando que se dejara sin efecto la licitación llamada por el Cinturón Ecológico ("La Nación", 8-9-80). Días más tarde, la Sra. Silvia Pueyrredón de Elizalde, en una carta abundante en ejemplos de cómo se han descuidado los monumentos históricos del país, señaló que un nuevo atropello estaba a punto de ser cometido. Un puente derivador de tránsito pasaría a pocos metros de un algarrobo, bajo el que conferenciaron San Martín y Pueyrredón, "lo cual lo llevaría a una muerte segura por vibraciones y gases" ("La Nación", 11-9-80). La Unión Vecinal Zona Catedral de San Isidro, presidida por Jorge Fortín y Roberto Roth, se sumó a las protestas, expresando que el proyecto ponía en juego el "estilo de vida" de un importante sector de la población:

> "La destrucción de la paz y serenidad de las Barrancas mediante la introducción de contaminadores sonoros, atmosféricos y visuales... representa una agresión inmotivada y

directa contra una población que ama su barranca y goza del río, de su fauna y su floresta" ("La Nación", 12-9-80).

En las semanas subsiguientes y hasta pocos días antes de la apertura de sobres, se sucedieron más y más cartas de protesta. La acción vecinal culminó con la presentación ante el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, de un documento firmado por varias organizaciones de la localidad. El Gobernador recibió personalmente a los vecinos por espacio de dos horas y media. Al cabo de la reunión, éstos expresaron otra vez sus objeciones al proyecto. Afirmaron además, que las municipalidades de Vicente López y San Fernando no habían hecho respetar la disposición del Código Civil que estipula que deben quedar treinta metros libres desde la costa. San Isidro, en cambio, mantiene la costa abierta al público, aunque "sucia, desprolija y descuidada". Los vecinos también denunciaron los cuantiosos beneficios que percibiría el CEAMSE. Los mismos, hacían del proyecto un "negocio inmobiliario fabuloso". Según sus estimaciones, la venta de las tierras, una vez terminadas las obras, devengaría una recaudación de entre tres mil y cinco mil millones de dólares. Finalmente, los vecinos declararon que el Gobernador les había informado que en la próxima reunión de directorio del CEAMSE se consideraría una postergación de la apertura de sobres, "hasta tanto el proyecto pueda ser discutido con mayor cuidado" ("La Nación", 1-10-80).

Esta fue la primera claudicación importante del gobierno de la Provincia de Buenos Aires frente a la acción de los vecinos. El 3 de octubre se anunció oficialmente que la licitación del CEAMSE sería postergada hasta el 15 de enero de 1981. Simultáneamente, el gobierno provincial invitaba a "entidades profesionales, vecinales y técnicas y

a particulares interesados para que con sus propuestas contribuyeran a perfeccionar las bases del concurso de proyectos" ("La Nación", 3-10-80).

Anteriormente, ya se habían hecho concesiones menores a los vecinos de San Isidro. En setiembre de 1980 se anunció que el proyecto incluiría las siguientes previsiones: respeto de las barrancas y de la vista del río; respeto de todas las propiedades significativas, aun cuando no fueran de valor histórico y conservación de las viejas estaciones de ferrocarril. Las autoridades del CEAMSE publicitaron tales modificaciones con el objeto de atenuar los impactos negativos en la opinión pública que tuvieron las distintas acciones llevadas a cabo por los vecinos de San Isidro.

Asimismo, se publicaron extensas notas, exponiendo los argumentos del CEAMSE ("La Nación", 7 y 9-9-80). Sin embargo, salvo en lo referente a la falta de vías de acceso al Tigre, que justificaban de algún modo la construcción de la autopista, los argumentos del CEAMSE no resultaron convincentes. La mayor parte de los problemas que el proyecto, supuestamente, solucionaría, podrían resolverse sin inversiones de la magnitud que aquél involucraba. Por ejemplo, se aludió a la falta de parques y servicios sanitarios; a que el acceso al río estaba obstaculizado por rellenos y cercamientos privados, la mayor parte de ellos ilegales; a que frente a San Isidro existía una suerte de selva ribereña; y, finalmente, a la falta de protección frente a periódicas crecidas. Todo esto era cierto, y quizás también lo era que el proyecto del CEAMSE acabaría con tales problemas. Sin embargo, no era cierto que la autopista y el relleno propuestos por el CEAMSE fueran la única ni la mejor solución posible.

La otra fuente de apoyos que tuvo el proyecto fue la opinión favorable de los intendentes de Tigre, San Fernando y Vicente López. Particularmente los dos primeros, contaron con el apoyo expreso de los vecinos de sus respectivas comunas. Estas presentan, en general, condiciones diferentes a las de la comuna de San Isidro, tanto en lo topográfico como en lo social. Zonas bajas e inundables, habitadas por gente de pocos recursos, es probable que hayan visto en el proyecto del Cinturón Ecológico la solución a muchos de sus problemas. No obstante, los vecinos no desplegaron una movilización comparable a la realizada en la localidad de San Isidro ("La Nación", 12-9-80, 5, 8 y 22-10-80, y 27-12-80; "Convicción", 5-10-80; y "Clarín", 24-1-81).

La postergación de la apertura de sobres por tres meses, las modificaciones introducidas a las bases de la licitación, y el ofrecimiento de participación formulado por el Gobierno Provincial, no lograron atenuar la acción opositora de los vecinos de San Isidro. Estos, por el contrario, incrementaron la intensidad de su protesta y el número de recursos empleados. Las cartas de vecinos, y los comunicados, actos y declaraciones de entidades vecinales, continuaron. Nuevas conferencias fueron organizadas, algunas con la participación de entidades ajenas al partido ("La Nación", 18-10-80 y 8-1-81). Asimismo, la Academia Nacional de Bellas Artes y la Sociedad Central de Arquitectos entregaron a la prensa sendos comunicados, cuestionando la realización del proyecto ("La Nación", 30-11-80 y 19-12-80; "Ambito Financiero", 2-12-80 y "La Nación", 3-12-80, respectivamente).

Finalmente, abriendo un nuevo frente de ataque al proyecto del CEAMSE, la Comisión Coordinadora Vecinal de San

Isidro denunció ante el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, falencias de orden técnico y diversas irregularidades en la licitación convocada por el CEAMSE. Posteriormente, la Comisión Coordinadora Vecinal organizó una conferencia de prensa en la cual explicó que la contabilidad del CEAMSE había sido declarada "reservada"; que la delegación de determinadas atribuciones a tal entidad era inconstitucional; y que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires estaba actuando fuera de su jurisdicción. Lo que hay detrás de todo esto, volvieron a denunciar los vecinos, es un "gran negocio inmobiliario" ("La Nación", 13-1-81 y "Clarín", 14-1-81).

Una semana más tarde la Comisión solicitó públicamente la intervención de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, para corregir las irregularidades existentes en el proyecto del CEAMSE. Amenazaron también con promover nuevas investigaciones tan pronto como asumieran las nuevas autoridades del gobierno militar, un par de meses más tarde. Advirtieron también a los contratistas que no se embarcaran en inversiones sobre bases tan frágiles, que muy pronto serían sometidas a revisión ("Clarín", 21-1-81 y "La Nación", 22-1-81).

La apertura de sobres tuvo lugar en enero de 1981. En el acto estuvieron presentes el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Intendente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, las principales autoridades del CEAMSE y los Intendentes de San Fernando y Tigre. Las Intendencias de San Isidro y Vicente López enviaron a sus Secretarios de Gobierno y Planeamiento, respectivamente. A la licitación para la autopista se presentaron siete empresas. La licitación

correspondiente a las obras de relleno y urbanización, en cambio, fue declarada desierta por falta de ofertas ("La Nación" y "Clarín", 16-1-81).

Faltaban sólo dos meses para el cambio de autoridades del gobierno militar. Este no poseía ya la solidez interna, ni el prestigio frente a la sociedad civil, ni la vitalidad avasallante de cuatro años atrás, cuando el Intendente Cacciatore lanzó su proyecto de autopistas. Pocos días después de asumir el nuevo Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, anunció que el CEAMSE también sería objeto de los planes de austeridad del gobierno provincial ("La Nación", 25-4-81). El Coronel Noguer, por su parte, renunció a principios de mayo, antes de que el nuevo Gobernador se expidiera acerca de la situación de las intendencias de la provincia.(10) Dos meses más tarde, las obras de relleno y urbanización de la Ribera Norte fueron oficialmente suprimidas. El proyecto de autopistas se iniciaría en setiembre, pero con nuevas modificaciones.(11)

Los vecinos de San Isidro, no obstante, siguieron presionando al gobierno para que dejara el proyecto sin efecto. Los cambios introducidos luego de la licitación, lejos de satisfacer las demandas vecinales, dieron lugar a nuevas denuncias. Tales cambios fueron calificados de "artilugio administrativo" y se solicitó nuevamente la investigación de irregularidades en el proceso de licitación ("La Nación", 21-8-81). Por otra parte, aprovechando que la cuestión de las autopistas de Buenos Aires atravesaba su momento más desfavorable para el gobierno municipal, los vecinos hicieron hincapié en que el autofinanciamiento de este tipo de proyectos no era otra cosa que un mito.

Pocos días antes de que debieran iniciarse las obras, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires declaró que no le disgustaría un plebiscito popular para dirimir la cuestión. Finalmente, en octubre, el Poder Ejecutivo Nacional negó su autorización para que se otorgara el aval de la Nación para la construcción de la Autopista Ribereña. Los considerandos de la resolución se refirieron principalmente a que el otorgamiento del aval significaba una forma disimulada de inversión con pago diferido, y que ante la ausencia de riesgo empresarial, la presentación de proponentes a la licitación no garantizaba que hubiera existido una evaluación cuidadosa de la rentabilidad de la obra ("La Nación", 7-10-81). Ambas afirmaciones implicaban una alusión directa al caso de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno. El Gobierno Provincial de Buenos Aires, finalmente, calificó al proyecto como "una aventura" ("Clarín", 16-10-81).

Los considerandos de la negativa del Poder Ejecutivo Nacional a los avales para la construcción de la Autopista Ribereña, parecían extraídos de una de las tantas notas de denuncia del modo de gestión de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno. La suerte corrida por uno y otro proyecto estuvo ligada a las características de las coyunturas políticas en que fueron respectivamente impulsados. La situación del régimen fue favorable en un caso y muy poco propicia en el otro, dado el progresivo desgaste sufrido por el gobierno militar. El cambio de autoridades a nivel nacional y provincial durante la gestión de la Autopista Ribereña también obstaculizó el éxito de este proyecto. Y, finalmente, el fracaso político de la gestión de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno, sentó un precedente muy poco auspicioso para el éxito de un proyecto similar.

Precisamente aquel aspecto que había sido uno de los argumentos ideológicos más importantes para facilitar la viabilidad política del proyecto de las autopistas de Buenos Aires, constituyó un obstáculo decisivo a la realización de la Autopista Ribereña.

Por otra parte, como se vio a lo largo de esta sección, la capacidad de resistencia de los vecinos de San Isidro fue ampliamente superior a la de los vecinos y organizaciones profesionales que se opusieron a la realización de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno. Los primeros, por constituir un grupo social **sui generis**, con una identidad y hasta un "estilo de vida" propios -definidos incluso en términos territoriales- tuvieron acceso a recursos materiales e ideológicos que movilizaron rápidamente, llegando incluso a cooptar funcionarios y a influir en altas esferas gubernamentales.

La experiencia de la Autopista Ribereña Norte marca los límites de la acción de un estado autoritario en su capacidad de desarrollar iniciativas e impulsar políticas potencialmente antagonizantes, sobre todo cuando los sectores sociales afectados se hallan integrados por miembros caracterizados de la élite dominante. El fracaso del proyecto tuvo mucho que ver con la disciplinada resistencia de este sector, pero también se debió en gran medida a la debilidad del organismo ejecutor y al deterioro político del régimen, en un contexto sensibilizado por la recesión económica, las denuncias de corrupción en los grandes proyectos públicos y la evidente imprevisión que comenzaba a constatarse en la explotación de obras como las autopistas urbanas.

El éxito de las organizaciones vecinales resulta particularmente llamativo en virtud de que la población "afectada" por la programada autopista no resultaba lesionada en sus intereses estrictamente económicos, ya que la ejecución de la obra sólo demandaba escasas expropiaciones. Lo que estaba en juego era una concepción estética y social sobre el espacio urbano, diferente a la sustentada por las autoridades. El derecho a este espacio era ejercido por los residentes, no tanto en un sentido de defensa de la propiedad individual sino de reivindicación de la capacidad de decidir sobre las características del entorno natural y paisajístico de esa propiedad, así como de influir -con claro sentido discriminatorio- sobre las posibilidades de acceso a ese entorno por parte de otros sectores sociales. Curiosamente, la concepción autoritaria del espacio urbano -fuertemente teñida por una mentalidad burguesa de medio pelo- venía a chocar frontalmente con una visión aristocrática, renuente a que el espacio ecológico y social de la alta burguesía se viera invadido por una clase media enriquecida o, peor aun, por muchedumbres ávidas del solaz dominguero que ofrecen la costa y el río.

NOTAS

1 Como resultado de la insuficiencia operativa de OSN, hasta 1980 el 76% de las unidades habitacionales del Gran Buenos Aires carecía de redes cloacales, en tanto que las redes existentes están sumamente deterioradas.

2 Las ideas de Laura están expuestas en su obra **El cinturón ecológico**, de 1974. Al año de su publicación se le otorgó el premio Ingeniero Luis A. Huergo, conferido conjuntamente por la Academia Nacional de Ciencias, la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, el Centro Argentino de Ingenieros y la Fundación Migone. El libro fue reeditado en 1979 por el mismo CEAMSE.

3 Hirschman (1965), pág. 271.

4 Además de la aparición de la correspondiente empresa recolectora, MANLIBA, que atendía aproximadamente a la mitad de la superficie de la Capital Federal, la prohibición de los incineradores dio lugar al efímero pero rentable negocio de las máquinas compactadoras de residuos, cuya incapacidad para procesar y disponer de los componentes líquidos de la basura obligó a que rápidamente dejaran de usarse.

5 Della Paolera (1981), traducción de RG.

6 La definición de las tarifas a pagar por los municipios para que el CEAMSE se hiciera cargo de los residuos constituyó un importante área de conflicto durante los primeros meses del gobierno constitucional. Al no alcanzarse acuerdos satisfactorios, cada municipio resolvió su situación de manera diferente. Algunos incurrieron en mora y otros suspendieron la entrega de residuos para volver a habilitar las quemas. Finalmente, la Provincia de Buenos Aires terminó haciéndose cargo de las deudas de sus municipios con el CEAMSE.

7 Sobre las características de las empresas públicas ver Boneo y otros: Gobierno y Empresas Públicas en América Latina, Ed. SIAP, Buenos Aires, 1978.

8 Bellucci y otros (1982).

9 El lado macabro del CEAMSE se completa con el empleo del relleno sanitario para el entierro clandestino de cadáveres por parte de unidades paramilitares, según lo informado por trabajadores de empresas contratistas.

10 Noguer expresó su acuerdo con el "carácter político" asumido por el "Proceso de Reorganización Nacional" a partir de marzo de ese año. "La Nación", 5-5-81.

11 Según declaró el Presidente del CEAMSE, el proyecto se adecuaría "...a las objeciones que la crítica sana efectuó públicamente".

CAPITULO VII

LA POLITICA DE RELOCALIZACION INDUSTRIAL DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Como se anticipara en el capítulo introductorio, la ordenanza general dictada el 19 de julio de 1979 por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, disponiendo la relocalización fabril, produjo sorpresa e inmediata resistencia en el ámbito empresario. Sin embargo, las autoridades provinciales se empeñaron en demostrar ante la opinión pública que la medida no sólo respondía a acuciantes necesidades del área metropolitana, sino también que aquélla se hallaba latente en anteriores planes y, más aun, tenía sus raíces en decisiones gubernamentales y judiciales de antigua data.

Al exponer los fundamentos y antecedentes de la política de relocalización industrial, su principal mentor, el Ingeniero Jorge Pereyra de Olazábal, explicó que ya en 1869 el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires había dictado una ley de erradicación, a fin de que establecimientos saladeriles fueran trasladados de la zona del Riachuelo, adyacente a la ciudad de Buenos Aires, a otro punto de la provincia; y que en 1887 la Corte Suprema de Justicia había fallado en contra de los saladeristas, en el juicio que éstos iniciaron a raíz de la medida. Tales antecedentes demostraban, en su opinión, que el derecho de toda empresa a instalarse en determinado lugar, debía subordinarse a que la actividad no resultara insalubre para la comunidad.

También argumentó el gobierno bonaerense que la provincia sufría graves desequilibrios regionales. En ese momento, el conurbano, con una superficie menor al 1,2% del total de la provincia, generaba el 56% del PBI, el 77% del industrial y concentraba el 65% de la población. Cifras censales demostraron que el 89% de la superficie provincial ha sido área de expulsión demográfica en las últimas décadas. Durante 1978 en el interior de la provincia debieron cerrarse ciento cincuenta escuelas por falta de alumnos. Estos y otros fundamentos no bastaron para la defensa de la política de relocalización industrial iniciada en 1979. Su implementación enfrentó serios obstáculos políticos y dio lugar a una compleja red de relaciones y conflictos entre el gobierno y los empresarios.

SURGIMIENTO DE LA CUESTION: UN PROCESO GRADUAL

Si bien la ordenanza sobre relocalización industrial fue sancionada recién en 1979, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires comenzó a expresar su preocupación por la concentración poblacional y la congestión fabril en el área circundante a la Capital Federal, a los pocos meses de haberse instaurado el régimen militar.

La intención del gobierno provincial de "auspiciar la descentralización industrial" del conurbano, adoptó, a lo largo de los años de gobierno militar, diversas formas discursivas y modalidades de acción. Las mismas constituyeron un espectro de medidas que fueron desde los incentivos crediticios y tributarios para estimular el traslado de industrias a partidos del interior de la

Provincia, hasta la disposición del traslado obligatorio de establecimientos industriales de diversas ramas productivas.

El camino recorrido por el discurso del gobierno provincial para arribar a ese extremo del espectro, fue dilatado y sinuoso. Se inició tímidamente con declaraciones e insinuaciones que expresaban solamente preocupación por el problema y la intención de hallar paliativos y vías de solución acordes con la filosofía del llamado "Proceso de Reorganización Nacional".(1) En sus primeras aproximaciones al tema del congestionamiento urbano-industrial del Gran Buenos Aires, el gobierno provincial se ocupó solamente de encontrar "incentivos adecuados" para "estimular la iniciativa privada" y, por ese medio, "promover el establecimiento de industrias en el interior de la provincia". Así, en julio de 1976 y enero de 1977 el Banco de la Provincia de Buenos Aires abrió líneas de crédito para la radicación de industrias en el interior del territorio provincial, con la intención de corregir el "cada vez más agudo problema del cinturón superpoblado que rodea a la Capital Federal". En marzo de 1977, se anunció que el BANADE (Banco Nacional de Desarrollo) canalizaría a través del Banco de la Provincia de Buenos Aires, recursos destinados a promover la desconcentración industrial del conurbano y la reactivación económica del interior bonaerense, poniendo énfasis en la instalación de agroindustrias.

Sólo en una etapa posterior, esta cauta actitud se trastocaría en limitaciones legales a la instalación y expansión de industrias en el conurbano. El 25 de julio de 1977 el gobierno provincial sancionó la ordenanza Nº 4218 -renovada posteriormente en diciembre del mismo año y julio de 1978- por la cual se suspendía transitoriamente la

recepción de solicitudes para nuevas instalaciones industriales o ampliación de las existentes, en treinta y tres partidos del área metropolitana. Finalmente, la ordenanza Nº 259, sancionada el 18 de julio de 1979, estableció que, con limitadas excepciones, las plantas industriales de trece ramas de la producción que se hallaran ubicadas en veintinueve partidos del Gran Buenos Aires, deberían ser trasladadas en un plazo máximo de diez años.

Por otra parte, la temática del discurso oficial no fue uniforme a lo largo de este camino. La preocupación del gobierno provincial por el congestionamiento urbano-industrial en el Gran Buenos Aires, apareció habitualmente asociada a inquietudes por el desequilibrio regional característico de la provincia, el estancamiento de las zonas rurales, y la crónica pérdida de población por parte de éstas a favor de las zonas superpobladas del Gran Buenos Aires. Asimismo, el gobierno provincial expresó reiteradamente la conveniencia de desarrollar agroindustrias para la exportación, en las mismas áreas donde se producen las materias primas. De este modo se ahorrarían gastos de transporte y, simultáneamente, se desarrollarían las zonas más atrasadas del interior de la provincia. Oportunamente, el gobierno provincial apeló al tema del congestionamiento urbano-industrial del Gran Buenos Aires para criticar una vez más a los gobiernos anteriores que, mediante la demagogia y la falta de previsión, condujeron a la situación actual. Señaló también -aunque de modo elíptico en la mayor parte de los casos- la conveniencia, por motivos de seguridad interna, de descomprimir políticamente el Gran Buenos Aires.

Finalmente, cuando se estipuló el traslado obligatorio de industrias mediante la ordenanza Nº 259, la fundamentación

de la medida se basó en argumentos referidos a la preservación del medio ambiente. Aludiendo a que determinadas industrias producían efectos contaminantes, se pretendió justificar que las mismas deberían ser trasladadas fuera del conurbano y que sus titulares debían hacerse cargo de los costos implicados por el traslado, sin recibir indemnización alguna. Este argumento, más allá de su cuestionable validez jurídica -ya que los asentamientos industriales se habían realizado de acuerdo con normas vigentes, no derogadas hasta el momento-, quedaba diluído en los argumentos anteriores dados por el gobierno provincial. En tanto el problema del congestionamiento del Gran Buenos Aires había aparecido originariamente en el discurso oficial, ligado a la necesidad de corregir desequilibrios regionales y modificar una situación inconveniente por razones de seguridad interna, resultaba difícil legitimar el traslado compulsivo, sin indemnización, sobre la base de argumentos ecologistas.

Los empresarios, como podía esperarse, no recibieron la medida con satisfacción. El congestionamiento del Gran Buenos Aires no representaba para ellos un problema crucial, y mucho menos pasible de ser solucionado en los términos planteados por el gobierno provincial. Si bien algunas plantas industriales podrían enfrentar problemas para su expansión, el conjunto de las industrias afectadas comprendía principalmente establecimientos pequeños y medianos. Los industriales apoyaron en general los objetivos perseguidos por el gobierno provincial, pero consideraron -y así lo expresaron a través de sus cámaras- que era al estado, y no a los agentes privados, a quien correspondía la responsabilidad de corregir desequilibrios regionales y

reparar la situación creada en el Gran Buenos Aires al amparo de gobiernos anteriores.

La reacción del empresariado del Gran Buenos Aires siguió casi inmediatamente al conocimiento público de la ordenanza Nº 259. Esta marcaba un punto de inflexión en el desarrollo de la cuestión, al implicar la intervención coactiva del estado. Sin embargo, desde este primer momento, la actitud enérgica y decidida al enfrentamiento que adoptaron ciertos sectores empresarios, contrastó con las muestras de flexibilidad y disposición al diálogo por parte del gobierno provincial. Pronto surgiría, desde el lado empresarial, un sector también dispuesto a la negociación y a la búsqueda común de soluciones.

Esa diferenciación interna del empresariado no reflejaba en realidad intereses divergentes con respecto al problema de la relocalización industrial, sino más bien distintos alineamientos políticos, vinculados a un proceso que tuvo lugar simultáneamente al surgimiento de la cuestión, es decir, el proceso de normalización de la Unión Industrial Argentina. La misma había permanecido intervenida, con un funcionario militar a su frente, desde la implantación del régimen militar en 1976. A mediados de 1978 se anunció que la conducción de la organización pasaría nuevamente a manos de los empresarios, para constituir el único organismo representativo de la industria.

Desde entonces se inició en Buenos Aires, y en otras provincias, una disputa por la representación del empresariado industrial. Este proceso afectó doblemente el desarrollo de la cuestión, en tanto promovió por sí mismo un estado de movilización en medios empresarios, y generó, por

otra parte, presiones de sectores oficiales a nivel nacional interesados en la consolidación de determinados grupos empresariales en la futura conducción de la Unión Industrial Argentina.

Los dos sectores en pugna por obtener la representación de la Provincia de Buenos Aires en la nueva conducción de la Unión Industrial Argentina eran la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA) y la Asociación de Industriales de la Provincia de Buenos Aires (ADIBA). La primera, de orientación liberal, representaba a los sectores más afines a la política económica del régimen militar. ADIBA, en cambio, era tajantemente crítica de la gestión económica -aunque no del gobierno militar en general- y representaba principalmente a la pequeña y mediana industria.

Era plausible suponer que si la cuestión de la relocalización industrial desembocaba en un conflicto agudo entre empresarios y gobierno, el sector más hostil a la política del régimen militar lograra mayor representatividad entre los industriales de Buenos Aires y obtuviera un peso significativo en la futura conducción de la Unión Industrial Argentina.(2) Por el contrario, si se arribaba a soluciones negociadas, podía preverse que el sector de la dirigencia empresaria más afin al gobierno y mejor dispuesto para la negociación y colaboración con las autoridades provinciales, asumiría el liderazgo en la conducción del conflicto y ganaría posiciones en la disputa en torno a la representación corporativa de los industriales de la provincia.

ADIBA y UIPBA se constituyeron durante la segunda mitad de 1978. Desde un principio, la primera de éstas criticó contundentemente y sin concesiones la política económica del

régimen militar, manifestándose además defensora de los intereses de la pequeña y mediana industria. Su argumento central en torno a la relocalización industrial fue, precisamente, que la misma no podía plantearse seriamente en un contexto recesivo y que, en definitiva, constituia parte de una maniobra para acabar con la pequeña y mediana industria local.

UIPBA, por su parte, planteó reiteradamente su disposición al diálogo con el gobierno. Expresó su acuerdo con los objetivos de la política de relocalización industrial, pero aclarando que sería necesario discutir conjuntamente las formas de implementación. Su argumento central, que en definitiva le valió el éxito en este enfrentamiento, fue que no podía hablarse con propiedad de industrias contaminantes, sino solamente de establecimientos contaminantes. Pocos meses después de sancionada la ordenanza N° 259, la UIPBA propuso la constitución de una comisión mixta, hallando una actitud sumamente receptiva de parte del gobierno provincial. A partir de entonces, éste fue el ámbito principal donde se dirimió la cuestión.

PERFIL DE DOS ACTITUDES DE LA DIRIGENCIA EMPRESARIAL

Poco después de sancionada la ordenanza N° 259, el Subsecretario de Industria y Comercio de la Provincia de Buenos Aires, Ingeniero Jorge Pereyra de Olazábal, dio indicios de la flexibilidad o "actitud abierta" que iba a caracterizar el proceder del gobierno provincial. "Primero vamos a conversar con las empresas de cada sector", afirmó, "y después veremos de qué forma se canalizan las distintas situaciones". El gobierno provincial estaba dispuesto a

recibir y escuchar a "cada industrial" que así lo solicitara ("Cronista Comercial", 26-7-79). El mismo Gobernador de la Provincia, Gral. Saint Jean, declaró pocos días más tarde que se contemplarían las situaciones particulares y que la medida estaba abierta a reconsideraciones.

Naturalmente, los industriales tuvieron motivos para expresarse frente al gobierno provincial, pero no lo hicieron individualmente como pretendía el Gobernador, consistentemente con la filosofía del régimen militar. La opinión de los empresarios se canalizó a través de sus organizaciones corporativas. Para empezar, la medida fue calificada de sorpresiva e irrazonable. De inmediato se convocaron reuniones y se puso de manifiesto no sólo el desacuerdo empresario frente a la medida, sino también su rápida capacidad de respuesta organizada.

Las reuniones y protestas públicas de las cámaras industriales y de las agrupaciones que se disputaban la futura conducción de la UIA, se sucedieron sin cesar durante los meses siguientes. Sin embargo, a las pocas semanas de sancionada la ordenanza Nº 259 ya se había iniciado un diálogo abierto entre el gobierno provincial y el sector de la conducción empresaria perteneciente a la UIPBA. Las declaraciones del dirigente Francisco Blass, en relación a los contactos establecidos con el gobierno provincial, sintetizaron lo que de ahí en más sería la línea de acción de este sector. Blass cuestionó principalmente el carácter sorpresivo y unilateral de una medida de tan vastos alcances. Afirmó además que este tipo de proyecto, aunque válido en sus objetivos, sólo se podría implementar exitosamente contando con el consenso y la colaboración de las partes interesadas. De otro modo, predijo, la ordenanza se iba a convertir en

otra de las tantas disposiciones gubernamentales que no se cumplieron por carecer de apoyo político y ser impracticables por su magnitud. Por último, agregó, la forma más adecuada de enfrentar los problemas de contaminación ambiental no era mediante la relocalización sino por medio de la utilización obligatoria de modernos métodos de eliminación de residuos, empleados en los grandes centros urbano-industriales.

Días más tarde, el Subsecretario Pereyra de Olazábal se reunió con unos ciento treinta miembros de la UIPBA, acordando con ellos la formación de una comisión de trabajo. Nuevamente, el funcionario enfatizó la disposición del gobierno provincial a lograr acuerdos con los empresarios. "Es la Provincia la que vino a dialogar", expresó después de la reunión, señalando asimismo la intención del gobierno provincial de considerar "todo tipo de excepciones" ("La Nación", 10-8-79).

Simultáneamente, ADIBA convocó a una reunión en la que participaron alrededor de doscientos cincuenta delegados. En la ocasión, la medida adoptada por el gobierno provincial fue calificada de inorgánica, inconstitucional y perjudicial a la industria local. Se la consideró inorgánica por no formar parte de un conjunto integral de disposiciones que incluyera tanto previsiones infraestructurales en los lugares de destino, como incentivos adecuados para compensar los costos del traslado. La medida fue considerada inconstitucional por afectar radicaciones que se habían realizado de acuerdo con las normas vigentes y por constituir una expropiación encubierta, sin indemnización. Además, la experiencia de otros países señalaba que los plazos debían ser mayores, que el estado debía proporcionar facilidades financieras, y que proyectos de esta naturaleza sólo tenían sentido en el marco

de políticas de expansión económica, que no era precisamente el caso de Argentina en ese momento. La estrategia asumida por ADIBA no fue de diálogo con el gobierno, sino principalmente de impugnación de la medida y cuestionamiento de la misma como parte de una política económica, a nivel nacional, de hostigamiento a la industria local, particularmente severa con la pequeña y mediana empresa.

UIPBA optó, en cambio, por el acercamiento al gobierno provincial y la articulación de un argumento técnicamente sólido que, al mismo tiempo que cuestionaba la medida, ofrecía una alternativa viable. El mismo consistió en negar que existieran en realidad "industrias contaminantes", y proponer que se reformulara la norma de forma tal que su aplicación se refiriera exclusivamente a "establecimientos contaminantes". Actuando en esa dirección, afirmaba la UIPBA, y dado que los industriales compartían los objetivos perseguidos por el gobierno provincial, éste podía contar con la colaboración y apoyo de los primeros. El Movimiento Industrial Argentino, de orientación desarrollista, adhirió a esta posición, y aprovechó además para criticar a los sectores de ADEBA, acusándolos de actuar demagógicamente, "en procura de objetivos más políticos que industriales" ("Clarín", 12-8-79).

Quedaron así configuradas dos tomas de posición enfrentadas, en torno a la cuestión suscitada por el gobierno provincial. Sin embargo, las coordenadas de tal enfrentamiento no respondieron a divergencias con respecto a la relocalización industrial, sino a la lucha política por la representación del empresariado, lo cual a su vez se ligaba a dos actitudes distintas con respecto a la política económica nacional.

LA "VOCACION DIALOGUISTA" DEL GOBIERNO PROVINCIAL

No había transcurrido todavía un mes desde la sanción de la ordenanza Nº 259, cuando el mapa fijando la posición de los principales actores había quedado ya configurado. A mediados de agosto (1979) el Subsecretario Pereyra de Olazábal insistió una vez más en la vocación por el diálogo de las autoridades provinciales y en la necesidad de que los industriales jugaran un papel trascendente en la solución de la cuestión. Agregó, sin embargo, que en este caso tal papel trascendente ya había sido asumido por los dirigentes de UIPBA.

Para entonces, la posición de algunos de los principales diarios también había variado, pasando de una crítica frontal, a una opinión favorable a la medida. "La Nación" (13-8-79), por ejemplo, resaltó desde su editorial la importancia que tendrían para el bienestar general las transformaciones que el gobierno provincial lograría mediante los proyectos del Cinturón Ecológico, de mejora de los accesos a la Capital Federal, de relocalización industrial, y de erradicación de villas de emergencia. "Convicción" (14-8-79), por su parte, agregaba a los argumentos ecologistas en apoyo de los proyectos del gobierno provincial, los beneficios que devengaría la solución del "grave problema político" que constituia el Gran Buenos Aires.

Otro elemento se agregó al cuadro de situación que comenzara a configurarse a mediados de agosto. Mientras los funcionarios civiles del gobierno provincial se empeñaban en articular la colaboración de un sector del empresariado, los funcionarios militares ofrecían a la opinión pública una

imagen de inflexibilidad y dureza. Por ejemplo, luego de una reunión con la Cámara de Sociedades Anónimas Bonaerense, el Secretario de Gobierno de la Provincia, Coronel García, afirmó que cuando venciera el plazo establecido por la ordenanza Nº 259, las industrias contaminantes deberían "irreversiblemente, encontrarse funcionando en las jurisdicciones acordadas" ("La Nación", 15-8-79). Similar severidad expresaron el Gobernador, General Saint Jean, y varios intendentes a través de sus declaraciones. Asimismo, la argumentación ecologista estuvo en estos casos cargada de matices que hicieron más o menos transparente la naturaleza política del problema de fondo que se quería atacar en el Gran Buenos Aires.(3) La percepción de una amenaza latente por la concentración obrera del Gran Buenos Aires, no aparecía sin embargo en el discurso de funcionarios civiles del gobierno provincial, como el Subsecretario Pereyra de Olazábal o el Ministro de Economía Salabarren.

Pereyra de Olazábal se hallaba, por su parte, abocado a la tarea de articular orgánicamente la participación del sector empresarial representado por la UIPBA. Esta organización asumió rápidamente el rol de "canalizar las inquietudes sectoriales" y se constituyó oficialmente, con el auspicio del Subsecretario, en coordinadora de una comisión mixta, a constituirse con dirigentes empresarios y funcionarios del gobierno provincial.

ADIBA, en cambio, profundizó la línea de cuestionamiento frontal, con un contenido político crecientemente explícito. La política de relocalización industrial, según sus dirigentes, tenía como objetivo final la "eliminación lisa y llana de la pequeña y mediana industria". De ésta, afirmaban, se hablaba peyorativamente

en determinados círculos. Y era sabido, en su opinión, que la aplicación de la ordenanza Nº 259 no iba a producir, en la mayor parte de los casos, la relocalización de industrias, sino el simple abandono de la actividad por un alto número de empresas. Este era un objetivo coherente, se afirmaba, con las políticas arancelaria, financiera e impositiva.(4)

INSTITUCIONALIZACION DEL CONFLICTO Y DISOLUCION DE LA POLITICA DE RELOCALIZACION INDUSTRIAL

La llamada Comisión Mixta se constituyó oficialmente hacia fines de agosto de 1979. La misma fue integrada por funcionarios y especialistas del gobierno provincial -incluyendo al Ministro de Economía y al Subsecretario de Industria y Comercio-; el presidente y cinco representantes de UIPBA; y cincuenta delegados -25 titulares y 25 alternos-, que constituian la representación sectorial. El 27 del mismo mes, la Comisión Mixta fue recibida por el Gobernador Saint Jean.

El resultado inmediato de la existencia oficial de la Comisión Mixta fue que la reglamentación, y todo otro paso conducente a efectivizar la ordenanza Nº 259, quedaron en suspenso, a la espera de que la Comisión llevara a cabo su labor de revisión y búsqueda de acuerdos. Simultáneamente, ADIBA, luego de ser también recibida por el Gobernador, promovió reuniones con delegados empresarios para considerar su política hacia la Comisión Mixta. El tono general de tales reuniones siguió siendo de dura crítica al gobierno, y el resultado práctico, aunque no explícito, fue el automarginamiento de ADIBA respecto a la Comisión Mixta.

El gobierno provincial, a su vez, dio un paso más hacia la flexibilización de las medidas, autorizando a los Intendentes a resolver sobre trámites vinculados a la realización de ampliaciones y mejoras de plantas industriales, que en general se hallaban congelados desde más de un año atrás. Una vez más podía observarse que uno de los principales criterios tenidos en cuenta era la cantidad de personal empleado.(5) Por otra parte, Pereyra de Olazábal continuó insistiendo en que el problema se dirimiera en el interior de la Comisión Mixta. Afirmó el Subsecretario en tácita respuesta a los cuestionamientos políticos de ADIBA, que el gobierno provincial estaría dispuesto a modificar plazos y limitar los alcances de las disposiciones, pero que no aceptaría que se cuestionaran los objetivos del proyecto de relocalización industrial. El gobierno nacional, por su parte, no parecía dispuesto a prestar apoyo incondicional a la política de relocalización industrial, sino más bien a favorecer iniciativas de UIPBA y una "moderación" de los alcances de la medida.(6)

Todas las condiciones, en suma, favorecían el fortalecimiento político de la Comisión Mixta, la neutralización práctica de la política de relocalización industrial, y el triunfo de UIPBA, no sólo en ese terreno sino también en la disputa por el liderazgo del empresariado industrial de la provincia. Finalmente, la labor de la Comisión Mixta llevaría a la aplicación de la propuesta de UIPBA, es decir, que la medida se refiriera a establecimientos y no a ramas industriales, y que se exigiera y facilitase la adecuación de los establecimientos a las normas de saneamiento y protección ambiental.(7)

En efecto, en diciembre de 1979 se sancionó la ordenanza Nº 262 estableciendo excepciones a lo dispuesto por la Nº 259, y estipulando categorías de "establecimientos contaminantes". Finalmente, en setiembre de 1980, luego de casi un año de silencio con respecto a la cuestión,(8) se sancionó la ordenanza Nº 285. La nueva norma introdujo modificaciones sustanciales a la Nº 259. Desde un punto de vista práctico, las mismas anularon los efectos de traslado compulsivo implicados en aquélla. Por el artículo 21 de la nueva disposición, se exceptuó de la obligación de traslado a todos los establecimientos cuyas instalaciones cumplieran las previsiones legales para la protección ambiental.

UIPBA, naturalmente, enfatizó ante la opinion pública el "importante avance" y la satisfacción que producía la nueva ordenanza. Destacó, asimismo, la rica experiencia de colaboración entre representantes industriales y gobierno, "un buen ejemplo, digno de ser imitado en otros ámbitos jurisdiccionales" ("La Nación", 14-9-80).

Pereyra de Olazábal estima en alrededor de 3000 las empresas afectadas. Sin embargo, mientras duró el mandato de Saint Jean, hasta marzo de 1981, los pedidos de relocalización no alcanzaban a 130, de los cuales un centenar estaban ya aprobados. Según el Subsecretario, si bien el proyecto no logró revertir la tendencia a radicar industrias en el área metropolitana, por lo menos logró frenarla. A partir de abril de 1981, y ya durante la gobernación del general Gallino, la Comisión Mixta siguió funcionando, pues contaba con el apoyo del Ministro de Economía de la provincia, Raúl Berenger, que tomó activa participación en ella, desplazando al Subsecretario de Industria, Rossi. De

todos modos, el único resultado logrado fue determinar qué establecimientos debían relocalizarse por ser contaminantes.

En las postrimerías del gobierno militar, la Comisión Mixta continuaba en funcionamiento, al menos formalmente. A todos los efectos prácticos, la situación para los empresarios se había tornado manejable, al no verse compelidos a trasladarse perentoriamente, ya que cada caso pasó a ser analizado en particular, y en casos extremos, los plazos de erradicación resultaron ser cómodos y variables.

COMENTARIOS FINALES

El proyecto de relocalización industrial fue otra expresión de la ambición del régimen militar por recomponer la sociedad argentina de acuerdo con modelos seudo-racionales, que suponían profundas transformaciones en diversos ámbitos. Una vez más se intentó contrarrestar los efectos de décadas de "demagogia, estatismo y desorden social". Una vez más se trató de "atacar de raíz un problema de larga data", y se hizo gala de la omnipotencia característica de proyectos que no se proponían objetivos acotados y realistas, sino grandes transformaciones, y que no respondían a demanda articulada alguna sino que, carentes de consenso, sólo generaban oposición.

Más allá de la escasa legitimidad lograda por el proyecto de relocalización industrial, diversos factores determinaron que los recursos materiales disponibles para llevarlo a cabo resultaran insuficientes. El hecho mismo de que la relocalización industrial fuera impulsada por el

gobierno provincial y no por el gobierno nacional, estableció limitaciones a la disponibilidad de recursos materiales. Tales limitaciones resultaban aun más restrictivas por la magnitud de las inversiones que requería la materialización del proyecto. Influyó también la orientación del régimen militar, tendiente a reducir el gasto público y restringir la intervención del estado. Esto hizo que el peso financiero del plan recayera enteramente sobre los agentes privados y que a éstos no se les ofrecieran ventajas compensatorias, como podrían haber sido -en otra coyuntura política- el acceso a créditos ventajosos o a tierras de alto valor y/o precios convenientes. Por último, el uso de la coerción como recurso complementario o alternativo, también estuvo seriamente limitado, debido a la naturaleza de los sujetos sociales afectados.

No influyó solamente el hecho de que se tratara de un sector social aliado del régimen militar. Por cierto, a pesar de sus contradicciones con la política económica, este sector mantuvo su lealtad aun en los momentos más críticos del gobierno militar. Pero también tuvo decisiva importancia su capacidad de respuesta inmediata, debida a un alto grado de homogeneidad y a la existencia de una estructura organizativa previa, con experiencia en la lucha por la defensa de los intereses sectoriales.

Por su parte, el gobierno provincial, aun cuando optó por la sanción de medidas que implicaban la intervención coactiva del estado, nunca perdió la escrupulosidad y la flexibilidad frente a sus interlocutores. A diferencia de los casos anteriormente analizados, en la implementación de la política de relocalización industrial, la ejecutividad fue reemplazada por el gradualismo y la drasticidad

avasallante por la invitación al diálogo. El proceso mismo de problematización de la cuestión fue lento y por etapas. La política de relocalización industrial no surgió intempestivamente, sino, por el contrario, se fue insinuando gradualmente y tomando estado público a medida que la idea de un plan de relocalización industrial fue tomando cuerpo en el discurso del gobierno provincial. Hubo marchas y contramarchas, y sistemáticamente la sanción de medidas que afectaban los intereses de los industriales fueron seguidas de mecanismos amortiguadores, que daban lugar a excepciones o a la postergación de la aplicación concreta de cada medida. El frustrado intento de un plan de relocalización industrial en el Gran Buenos Aires, al igual que el caso de la Autopista Ribereña, pusieron de manifiesto el "lado débil" de la política autoritaria, y contrastaron con la fuerza aparentemente incontestable, desplegada en los otros casos que forman parte de esta común historia de luchas simultáneas, en diversos frentes, por el derecho al espacio urbano.

NOTAS

1 Esta filosofía puso el acento en la iniciativa privada y deslegitimó casi todas las formas de intervención estatal. Pretendió, asimismo, desterrar la idea de "lo social" y reemplazarla por la noción de un disgregado conjunto de individuos que, mediante sus decisiones libres e independientes -tanto de la mediación corporativa como de la tutela estatal-, constituyen el tejido de la sociedad y arriban a la mejor distribución posible de los recursos existentes.

2 De acuerdo con el nuevo estatuto, a la Provincia de Buenos Aires le correspondían dieciocho representantes.

3 Cabe agregar que una lectura cuidadosa de la ordenanza Nº 259 llevaría necesariamente a la conclusión de que el principal "elemento contaminador" estaba constituido por un alto número de operarios.

4 Cfr. "Clarín", días 17, 20 y 25 de agosto de 1979.

5 Cfr. "Clarín", 28-9-79 e "Informe Industrial" de octubre de 1979.

6 Cfr. "Idea" de octubre de 1979 y "La Nación", 3-10-79.

7 Cfr. "Informe Industrial" de octubre de 1979 y "Clarín", 11-10-79.

8 Salvo esporádicos comentarios acerca de la instalación de parques industriales en el interior de la provincia, y la conveniencia de la difusión de los mismos, el tema de relocalización industrial estuvo ausente de los medios periodísticos.

CAPITULO VIII

UNA REFLEXION COMPARATIVA

Muchos podían haber sido los títulos alternativos de esta tesis, lo cual tiene que ver con la gran variedad de temas tratados y las diversas disciplinas con las que se halla emparentado. En abigarrada sucesión, fueron desfilando por el texto problemas de concentración urbana y densidad de población, aspectos jurídicos e ideológicos del derecho al espacio, temas sectoriales sustantivos (v.g. transporte, vivienda, localización industrial), o elementos de análisis político-administrativo. Cada uno de estos temas podía haber sugerido un título posible, y diferente, pero ninguno hubiera reflejado fielmente los propósitos perseguidos por la investigación. Denominarla **El Derecho al Espacio urbano** fue, inclusive, una opción que exigió de inmediato una sub-titulación, lo cual refleja de algún modo las dificultades que plantea intentar una síntesis final.

Para decirlo brevemente, el trabajo debe entenderse como un esfuerzo por develar cómo funcionan los mecanismos de formulación e implementación de políticas públicas en un contexto social específico, con el objeto de comprender **cómo se hace política**. No en un sentido macrosocial, es decir, considerando la relación global de fuerzas políticas y los patrones de dominación resultantes, sino en un nivel mucho más concreto, cotidiano, aprehensible, un nivel donde puedan identificarse actores, recursos, estrategias, conflictos, donde puede recrearse un escenario que no sólo nos revela casuísticamente lo que ocurre en ese plano específico de la vida política de una sociedad, sino que permite también

generalizar ciertas pautas de funcionamiento de esa sociedad y del estado con el cual se halla complejamente articulada.

Este es entonces el nivel en el que debe ubicarse al trabajo: la sutil y densa trama de relaciones entre el estado y la sociedad. Trama que desafía la imaginación y el instrumental de una ciencia política que, a veces, se resigna a mostrar y explicar sus rasgos prominentes, exteriores, globales; y otras, se embarca en la laboriosa tarea de reconstruir minuciosamente procesos, sin referencia a los grandes ejes de estructuración social y política que le darían sentido.

Por lo tanto, si tuviera que inscribir este trabajo disciplinariamente, diría que pertenece al análisis de políticas públicas, entendido como instrumento y vía de acceso al conocimiento sobre las relaciones estado-sociedad. Sin embargo, esta disciplina -para llamarla de algún modo- ha estado demasiado influida por una poderosa corriente de pensamiento nor-occidental, que ha proporcionado un cierto paradigma construido a base del sincretismo y la referencia implícita a modelos de organización social específicos. El análisis organizacional, la teoría administrativa y la ciencia política -en su versión estructural-funcionalista- se conjugaron para proporcionar un marco de referencia para el **policy analysis**, adquiriendo un predicamento que trascendió las fronteras de los países de origen y se convirtió en una suerte de religión de los tecnócratas en los países periféricos.

Considero importante hacer hincapié en tres supuestos que gobiernan este paradigma, para luego poder establecer comparaciones con el enfoque que a mi vez propuse. Podríamos

referirnos a un supuesto epistemológico, a un supuesto metodológico y a un supuesto ético. Brevemente, el supuesto epistemológico parte de la idea que toda política pública es la expresión de cierta normatividad sobre algún aspecto de un orden social que se pretende imponer. La imposición de este orden en el plano específico de una determinada política pública, supone el encadenamiento de una serie de comportamientos de actores estatales y sociales, que van concretando, materializando, esa política en acción. Cada una de esas intervenciones supone la traducción de la norma abstracta en actividades que presuntamente respetan su espíritu e intenciones.

El supuesto ético indica que toda desviación en el proceso de implementación de la política constituye una anomalía, una manifestación patológica, que explica generalmente su fracaso y exige acciones correctivas dirigidas a restituir el equilibrio del sistema, de modo de evitar en el futuro los problemas (v.g. desplazamiento de objetivos, superposición de funciones, incorrecta asignación de recursos) que ocasionaron las desviaciones en el encadenamiento previsto. El modelo de planificación se ajusta bastante bien a esta descripción.

También debemos referirnos a un supuesto metodológico, que señalaría la forma en que corresponde abordar el estudio de las políticas públicas. Se parte de la idea que dos son los posibles objetos de conocimiento en esta materia: (1) establecer cuáles fueron los factores determinantes de una política, en cuyo caso corresponde identificar las variables "independientes" que confluyeron en su formulación; o (2) establecer cuáles fueron las consecuencias, impactos y repercusiones de una política, en cuyo caso se invierte la

relación de determinación y corresponde identificar las variables "dependientes" que fueron influidas por la política estudiada (Cfr. Oszlak y O'Donnell, 1975).

Subyace a esta concepción y sus supuestos un principio aun más profundo, que tiene en verdad el carácter de premisa de su análisis: en el escenario de la política se representan "obras" donde los roles están predeterminados; sólo es necesario "encarnar" a los actores y reconstruir su juego. Estos roles suponen ciertos comportamientos previsibles, cierta ubicación en la escena, ciertas modalidades y estilos de acción, cierto equilibrio del conjunto. La "obra" representada es una, entre las múltiples variantes, del proceso político que tiene lugar en las democracias liberales, sobre todo, en los países centrales de Occidente.

¿Cuál es la relevancia de este marco institucional político-ideológico, cuando se trata de comprender procesos sociales e intra-estatales que tienen lugar en países donde no funcionan los mecanismos convencionales (ya ni siquiera es posible decir "tradicionales") de representación política? ¿Qué importancia tiene la inexistencia de estos mecanismos sobre los recursos, la capacidad de organización y reivindicación, o aun la propia identidad de los actores políticos de ese escenario no-democrático?

La intención más profunda de mi trabajo fue, precisamente, proporcionar una respuesta a estos interrogantes, tratando de mostrar **cómo se hace política** bajo tales condiciones contextuales. Mucho más explícitamente, el trabajo también persiguió un objetivo testimonial: reconstruir y documentar un proceso político que afectó a un extenso segmento de los sectores populares en la Argentina,

pero cuya crónica detallada y dramática escapa a la percepción de una conciencia colectiva demasiado acostumbrada al registro ocasional de los eventos, la discriminación informativa pacificadora de escrúpulos y la fragilidad o destrucción de toda forma de memoria sistematizada.

Puesto en la tarea de hallar una clave ordenadora de una problemática intelectualmente "creada" a base de intuiciones, decidí hacer girar la discusión alrededor de la cuestión del derecho al uso y disposición del espacio urbano. Hurgando por debajo de la superficie engañosa de casos que poseían múltiples afinidades académicas, me pareció advertir que en todos ellos se hallaba en juego una lucha social por el derecho al espacio que encontraba diversas formas de expresión política. En todos los casos las políticas públicas estudiadas planteaban restricciones reales o potenciales a la radicación urbana de diferentes segmentos de los sectores populares. Cuestionando la forma de apropiación y uso del suelo, justificaban la erradicación de villas de emergencia. Recuperando zonas destinadas a obras públicas unilateralmente decididas, daban lugar a expropiaciones por construcción de autopistas o por ampliación de espacios verdes (cinturón ecológico). Relocalizando industrias, producían la virtual desaparición de fuentes de trabajo y el inevitable éxodo de la población obrera dependiente de esas fuentes. Creando reglamentaciones especiales o suprimiendo privilegios, establecían barreras de acceso económico a la construcción o locación de viviendas económicas en la ciudad.

Todas estas medidas tendían, por lo tanto, a producir un desplazamiento poblacional del centro hacia la periferia del conglomerado metropolitano. Pero de población discriminada y forzada a procurarse vivienda y servicios

colectivos en zonas crecientemente marginales respecto de las áreas urbanas que concentran las oportunidades laborales, los servicios asistenciales, la infraestructura de servicios colectivos más avanzada, las expresiones culturales y las opciones recreativas.

No obstante -pudimos comprobar- la lucha por el derecho al espacio trasciende sus referentes materiales más inmediatos. Por cierto, la inserción en el espacio y las formas en que ella ocurre definen en gran medida las condiciones básicas de la vida material: vivienda, transporte, oportunidades ocupacionales. Pero más allá de ellas, el espacio posee valores estratégicos, simbólicos y ecológicos, además de su intrínseco valor económico. Estas consideraciones estuvieron muy presentes -aunque con variable intensidad según los casos- en las distintas cuestiones que dieron lugar a la intervención del estado.

Los pobres de la ciudad constituyen siempre una amenaza latente. Más de una vez se levantaron los puentes sobre el Riachuelo para evitar el acceso a Buenos Aires de masas obreras que se dirigían en manifestación a la Plaza de Mayo, epicentro -simbólico y virtual- de las reivindicaciones políticas de las clases populares. No es pues arbitraria ni irracional la posición de quienes aspiran a liberar a la ciudad de este cordón popular, que amenaza con el desborde y el caos a un sector de la sociedad dispuesto a defender a ultranza el control de los resortes del poder que concentra Buenos Aires. Extirpar del área metropolitana esta amenaza produciría, en sus fantasías, la atomización de esos sectores populares, su dispersión geográfica y su incapacidad de expresar en el propio escenario cívico de la burguesía -en las propias narices del poder- sus reivindicaciones y su

repudio a la clase dominante. De paso, la redistribución poblacional resolvería el problema del despoblamiento del Interior y las áreas de frontera vacías, que tanto preocupa a quienes sustentan la doctrina de seguridad nacional. El espacio adquiere así un claro valor estratégico.(1)

Desde el punto de vista simbólico, varias de las políticas estudiadas tenían un inocultable tono reparador de situaciones consideradas injustas, antiestéticas o abusivas. Estas consideraciones morales e ideológicas se manifestaron de muy diverso modo. La nueva ley de locaciones urbanas constituyó una norma ejemplarizadora, que simbolizaba el pleno restablecimiento del derecho, la eliminación del privilegio y la vigencia del mercado. La red de autopistas y las obras de renovación urbana simbolizaban el advenimiento de la Gran Ciudad del futuro. La erradicación de villas fue planteada, en parte, como una cuestión de mejoramiento de la "calidad de población", de acuerdo con una concepción predeterminada sobre quienes tienen derecho a la ciudad.

Tampoco resultaban despreciables las consideraciones ecológicas. El congestionamiento de tránsito, la presencia de industrias contaminantes, el hacinamiento poblacional en asentamientos precarios con su secuela de problemas sanitarios, de prestación de servicios y otras deficiencias, también constituían fuertes argumentos para la adopción de medidas que adecuaran las condiciones ecológicas de la ciudad de modo de hacerlas compatibles con una "calidad de vida" acorde con la jerarquía de población que Buenos Aires aspiraba a concentrar.

Esta drástica y masiva acción del estado frente a la cuestión del derecho al espacio urbano sólo puede

interpretarse en el marco de un contexto político peculiar, en el que el objetivo fundamental del régimen militar gobernante fue el ordenamiento y disciplinamiento de la sociedad civil, de acuerdo con una concepción que apuntaba a asegurar su gobernabilidad como prerrequisito de un proceso de acumulación estable y dinámico.(2)

En la reciente experiencia militar argentina, el objetivo de imposición del orden y la disciplina social se montó sobre una estrategia basada en tres supuestos esénciales, que dieron sentido a las políticas públicas adoptadas. En primer lugar, la plena e irrestricta vigencia del mercado como el más eficaz instrumento de asignación de recursos. Desde este punto de vista, la "mano invisible" del mercado permite que la maximización del interés individual contribuya a maximizar el interés colectivo. En su versión local, esta concepción descarnadamente individualista del marco normativo de la acción llegó a superar las posiciones doctrinarias de sus mentores liberales clásicos.

> El mercado proveerá, a menores precios, las unidades de vivienda demandadas por los inquilinos desprotegidos.
>
> El sector de la construcción reaccionará a la mayor demanda, construyendo las unidades requeridas y reduciendo los precios.
>
> El esfuerzo propio de cada individuo le permitirá acceder a una vivienda más digna; no puede persistirse en una política paternalista y demagógica.

El Código Civil debe regir las relaciones entre propietarios y locadores.

Existe un valor de mercado para compensar a los propietarios que resulten perjudicados por las expropiaciones para la construcción de autopistas.

Los usuarios de las autopistas pagarán un peaje por su utilización, permitiendo así la recuperación de las inversiones de los concesionarios.

En otras palabras, el derecho al espacio urbano no puede ser sino un derecho adquirido según el esfuerzo, el mérito y los recursos económicos que cada uno haya conseguido poseer y movilizar.

El segundo elemento característico de la estrategia seguida es el rol atribuido al estado. Si el mercado es el regulador fundamental de las transacciones sociales, el estado no puede jugar sino un rol subordinado. Su papel debe limitarse a proporcionar los incentivos que induzcan a los actores a maximizar su propio interés individual, el que por definición será compatible con el interés colectivo. De aquí que el principio de subsidiariedad del estado sea -al menos en el plano ideológico- el segundo supuesto de la concepción autoritaria neoconservadora del orden social.

No interferir el Código Civil con regulaciones que violan la libre determinación de las partes.

Incentivar ciertas localizaciones para que los industriales se instalen allí donde conviene a sus intereses.

Entreguemos a la empresa privada la realización de grandes obras, pues la sociedad compensará su costo y permitirá recuperar con creces las inversiones. El estado es un pésimo administrador.

El estado no debe encarar programas masivos de vivienda ni resolver aquello que debe quedar exclusivamente a cargo de las partes interesadas. Hay un mercado que reúne a propietarios y adquirentes, a locadores y locatarios.

No hay por qué intervenir regulando la tasa de interés, concediendo créditos a tasas negativas o realizando directamente las construcciones.

El tercer supuesto de la concepción neoconservadora es que el individuo es el más -o el único- legítimo defensor de sus intereses. Por lo tanto, toda forma de acción colectiva, toda mediación institucionalizada entre la sociedad y el estado, no es legítima. Se convierte en una interferencia indeseable, que no sólo afecta el proceso de implementación de las políticas estatales, sino que también perjudica a los sectores que esas organizaciones mediadoras presuntamente defienden. Por lo tanto, es preciso destruir todo aquello que articula, que nuclea, sean partidos políticos, comisiones vecinales, sindicatos, asociaciones empresariales, etc. Al constituirse en grupos de presión, por la propia naturaleza de los intereses que reivindican, estas organizaciones atentan contra los superiores intereses del país.

Es erróneo referirse a masa al hablar de los señores inquilinos.

Serán citados individualmente para discutir las condiciones de la expropiación (las condiciones de la erradicación, etc.).

Es inútil que pidan plazos; el vencimiento de la ley será improrrogable y el Código regirá en el futuro las relaciones entre individuos contratantes. No admitimos discutir con presuntas organizaciones defensoras de los inquilinos.

No aceptamos discutir con los 200 villeros que vinieron: designen dos personas.

Haremos excepciones individuales en la medida en que cada industrial efectúe las inversiones necesarias para acabar con los efectos contaminantes de su industria. No hay industrias contaminantes, hay establecimientos contaminantes.

Pasando del plano normativo al de la acción, es evidente que la gestión del estado debía adecuarse de algún modo a estos supuestos y al modelo de sociedad que pretendía materializar. Una sociedad desgarrada por décadas de conflicto y lucha facciosa, una sociedad ingobernable, una sociedad enferma a la que había que restituir parámetros de funcionamiento compatibles con una definición de salud. La labor debía ser, pues, regeneradora. Sin embargo, en pasadas experiencias propósitos similares se vieron igualmente frustrados. ¿Qué enseñaban esas experiencias? Que no se había sido suficientemente consecuente con los síntomas y el grado de avance de la enfermedad. Las curas habían sido efímeras. El agravamiento de la enfermedad había llevado al

cuerpo social a un estado de descomposición, de degeneración. Era necesario operar.

> Cuando se opera hay sangre. Alguien tiene que hacer este trabajo.
>
> Todos hablaban de erradicar las villas pero nadie lo hizo, o éstas volvían a poblarse. La solución debe ser definitiva.
>
> Las leyes de alquileres se prorrogaban una y otra vez; nadie tomaba la decisión de acabar de una vez con el problema.
>
> Alguien quiso construir una autopista, pero fracasó. Es lógico. Es preciso sobreponerse a miles de voluntades.

Era necesario, en otras palabras, ser drástico, apelar a los instrumentos aptos para el tipo de operación a realizar. No podía reemplazarse un bisturí por aspirinas.

Esta **drasticidad** aparece recurrentemente como principal elemento de novedad respecto de los estilos de gestión estatal ensayados en el pasado. Sin embargo, si la intención es torcer voluntades -disciplinar, para decirlo de otro modo- la implicación es que quien disciplina conoce qué es lo que conviene a cada individuo. Esta es aparentemente una profunda contradicción entre la concepción neoconservadora y el estilo autoritario de gestión, ya que mientras una coloca al individuo en el centro de las decisiones que convienen a su individualidad, el otro le niega tal posibilidad. En verdad, se trata de una contradicción a medias. Ocurre que

la acción regeneradora inicial debe crear las condiciones de salud para que las células de la sociedad, una vez sanas, puedan seguir funcionando de acuerdo con su aptitud individual, pero también de acuerdo con el lugar y la función asignada. El régimen toma sobre sí la responsabilidad, no tanto de decidir por los individuos -cosa que de todos modos hace- sino de situar a los individuos en los lugares en que les corresponde decidir. Una vez en ellos, los individuos actuarán como mejor convenga a sus intereses.

Desaparecida la villa, el villero habrá resuelto su problema de vivienda como sea; el estado habrá conseguido su promoción como individuo.

Una vez instalado en una zona de promoción industrial, el empresario comprobará que sus intereses han sido beneficiados y cuanto haga a partir de entonces, habrá sido el resultado de aquella primera acción "ordenadora" del estado.

Cuando el Código Civil vuelva a regular las relaciones entre las partes -i.e. vuelva a colocar a cada uno en el lugar que le corresponde- acabaremos con la injusticia y la aberración jurídica.

Queremos una ciudad con la mejor gente, una ciudad con estratos de población de altos ingresos, que merezca vivir en ella. Una vez que lo logremos, nunca más volveremos a tener coyas vendiendo limones en las calles. Estos estarán muy lejos, quizá trabajando como obreros "redimidos" en algún lejano "polo industrial" o de regreso en sus países de origen.

El régimen se convierte de este modo en intérprete de una voluntad no expresada, inmanente, de una suerte de "mayoría silenciosa", de una burguesía urbana cuyos deseos y anhelos más recónditos parece conocer.

> No importa lo que opinen los arquitectos e ingenieros; las autopistas son necesarias para la ciudad y van a hacerse. La gente quiere venir al centro en auto y nuestra función es facilitárselo.

No se trata de una convicción fundada en el conocimiento técnico sino en la **omnipotencia**, en la creencia de poseer verdades reveladas. La acción estatal se convierte en una empresa redentora, en una cruzada, y no en un acto de administración. La administración supone servicio hacia otros, a los cuales se responde. La empresa redentora es un acto de gracia, de arriba hacia abajo, y sólo merece gratitud eterna. Como expresara un sacerdote entrevistado, "...los villeros terminan convencidos de que les hacen un favor echándolos de las villas".

La "misión" del régimen justifica una inusual concentración de los mecanismos de decisión estatal. El restablecimiento del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno procura que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal donde se respeten las jerarquías formalmente establecidas. Dado el carácter autoritario del régimen, todo el andamiaje de políticas estatales se subordina a actas institucionales y medidas de excepción, que procuran "flexibilizar" e incrementar los poderes del estado para producir esa "regeneración" de la sociedad civil. Ello hace legítima, a la luz de su "misión", la aplicación de normas que pasan por alto estatutos,

procedimientos y hasta garantías constitucionales. La **raison d'Etat** puede invocarse para someter prácticamente cualquier área de la actividad social a las exigencias derivadas de la restauración del orden. Y esa capacidad se ve respaldada por el monopolio -y sobre todo, por la efectiva posibilidad de empleo- de medios de coerción que en tales circunstancias adquieren un peso extraordinario dentro del conjunto de instrumentos del estado. Con este respaldo, cobra vigencia un estilo de decisión autoritario e inflexible, asociado a menudo con la aplicación de políticas inusualmente drásticas.

Se crea, de este modo, un profundo abismo entre la sociedad civil y el estado. La desmovilización y el repliegue de la sociedad contrasta con la acción avasallante y conquistadora del estado, que no vacila en desarticular toda fuente de organización y contestación desde aquella instancia. Ello determina un escasísimo volumen de información (**feedback**) retroalimentadora del proceso decisorio. Aun políticas que afectan profundamente las vidas o intereses de sus destinatarios pueden aplicarse con la seguridad de hallar escasa respuesta o acción organizada. Pero este mismo hecho impide al estado conocer los límites de sus propios actos, el punto a partir del cual los alcances y consecuencias de sus políticas pueden resultarle adversas. El "diálogo" con la sociedad (v.g. petitorios, denuncias, huelgas, manifestaciones de apoyo) se interrumpe. El horizonte de la acción se amplía pero el riesgo de error o imprudencia aumenta. La "soledad del poder" -a la que alguna vez aludiera el Presidente Videla- confirma así una clásica proposición de Apter (1971): la relación inversa entre coerción estatal e información social.

La sociedad silenciada, sin expresión, se convierte a la vez en una sociedad ensordecida, a la cual el estado retacea, distorsiona o niega información. El severo control ejercido sobre los medios de difusión permite filtrar y metabolizar los mensajes, de manera que su sentido resulte congruente con los principios o las imágenes que el régimen intenta introyectar en la conciencia de los individuos. Ciudades faraónicas, villeros indolentes y aprovechados, inquilinos usurpadores, vigencia plena de la ley, de la iniciativa y el progreso individual, surgen como otros tantos recursos ideológicos para modelar conciencias y reubicar a los actores en el damero de la nueva sociedad. De esta manera, la falta de realimentación informativa desde la sociedad se refuerza negativamente con la distorsión o supresión de información desde el estado.

Para reducir su incertidumbre, el régimen apela entonces a un doble mecanismo. En relación a la sociedad, intenta asegurar la aplicación de sus políticas reforzando su aparato de represión y control. En relación a su propia burocracia, establece severos procedimientos y filtros ideológicos para el reclutamiento a las posiciones de responsabilidad, al tiempo que desbarata la organización gremial del funcionariado y utiliza extensamente el recurso de la prescindibilidad para deshacerse de aquel personal que supone ideológicamente poco confiable. Además, a fin de aumentar su control sobre el aparato estatal, establece una jerarquía militar paralela a la de la burocracia establecida. Se adjudican así, entre las distintas armas, los ministerios, secretarías de estado, gobernaciones o empresas públicas, empleándose personal delegado de los respectivos mandos para supervisar las decisiones cotidianas de cada organismo. En los casos estudiados, el municipio de la Capital Federal se

hallaba a cargo de la Aeronáutica, mientras la Marina controlaba el Ministerio de Bienestar Social y el Ejército la gobernación de la Provincia de Buenos Aires. De este modo, los titulares o representantes de esas fuerzas tenían jurisdicción inmediata y responsabilidad ejecutiva sobre las cuestiones que daban lugar a la intervención de los respectivos organismos a su cargo. Los "principios básicos del Proceso de Reorganización Nacional" o la instancia "técnica" de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (organismo compatibilizador de las iniciativas originadas en las diferentes unidades estatales) permitían preservar ciertas pautas normativas básicas, pero la implementación de políticas se convertía en monopolio de verdaderos feudos burocrático-militares, que concentraban en principio la autoridad necesaria y los recursos para materializarlas.

Desde el punto de vista funcional, es importante observar el tipo de articulación que bajo estos regímenes se produce entre organizaciones públicas entre sí y con respecto al sector privado. Aquí, el carácter excluyente del estado se manifiesta de un modo singular: al tiempo que éste avanza sobre la sociedad civil, se cierra a la influencia de sus sectores y organizaciones. Libre de presiones electorales, el horizonte temporal de sus políticas se extiende y su capacidad de iniciativa en la fijación de la agenda de cuestiones sociales a resolver se amplía enormemente. La formulación de políticas deja de ser el resultado de un proceso de negociación y compromiso con diferentes sectores sociales y fuerzas políticas, y pasa a depender mucho más estrechamente de la iniciativa o propuesta de elencos técnicos y funcionarios de confianza. Numerosos organismos públicos son habitualmente intervenidos, quedando suprimidos sus consejos directivos y, consecuentemente, la

representación de las organizaciones corporativas privadas. Esta orientación es coherente con los objetivos de desactivación política que el régimen se propone lograr. Como custodio y garante de un nuevo orden, la institución militar se inclina por una vinculación "técnica" entre estado y sociedad, en lugar de una vinculación política a través de partidos y alianzas de amplia base social. Mediante mecanismos tales como comisiones asesoras o comités especiales controlados por funcionarios públicos, se cooptan individuos o grupos que a pesar de integrar organizaciones económicas o políticas afines a la filosofía o programa del régimen, no pueden ser considerados estrictamente "representantes" de esos grupos u organizaciones. Los "anillos burocráticos" (Cardoso, 1972) entre actores privados y organizaciones públicas -en lugar del clásico **lobby** o grupo de presión organizado- se convierten en el principal mecanismo de articulación entre burocracia e intereses privados.

La relativa ausencia de plazos y compromisos permite a estos regímenes dotar de mayor especificidad a los marcos normativos de las organizaciones públicas. A diferencia de lo que ocurre bajo regímenes democrático-liberales, en los que definiciones de objetivos y políticas relativamente abstractos o genéricos ofrecen amplia cobertura para posteriores especificaciones libradas a negociaciones intra-burocráticas, los autoritarismos militares tienden a desdoblar mucho más nítidamente los dominios de la "política" y la "administración". La política "se hace" en las reuniones de mando, en los gabinetes de asesores de la Junta Militar, en la Secretaría de la Presidencia, en los despachos ministeriales o en las cúpulas de los diversos feudos creados de acuerdo con el "esquema de poder" vigente. Las agencias

burocráticas son, mucho más propiamente, organismos ejecutores. Se hallan de este modo dotados de un reducido grado de autonomía normativa (v.g. capacidad para redefinir o "desplazar" objetivos) aunque, por estar menos expuestos a clientelas burocráticas o influencias partidarias, gozan en cambio de mayor autonomía operativa.

Bajo estas excepcionales condiciones, y contando con un afiatado aparato de coerción y control social, estos regímenes tienen la posibilidad de formular e implementar políticas que, como las que hemos estudiado, entrañan una profunda cirugía, una drástica transformación de las condiciones sociales o económicas vigentes antes de su implantación. Se trata, fundamentalmente, de políticas que Lowi (1972), en su conocida tipología, denomina "reguladoras" y "constituyentes". Es decir, políticas que tienden a redefinir el espacio de lo público, a recortar los ámbitos de actuación e identificación de los actores, y a instaurar nuevas bases de dominación política y social.

Por cierto, estos rasgos genéricos definen un tipo de régimen y un estilo de gestión estatal que, en la reciente experiencia argentina, enmarcaron el proceso de resolución de las cuestiones examinadas. Sin embargo, la excepcionalidad de las condiciones operativas del estado no garantizan en modo alguno la eficacia de su acción. Ella se ve necesariamente afectada por (1) la naturaleza de los sectores sociales destinatarios de las políticas públicas, su capacidad de articulación de intereses y de expresión organizacional, su significación como aliados u oponentes de la coalición dominante; y (2) el volumen y tipo de recursos a disposición del estado en cada coyuntura, los que expresan

capacidades diferenciales de acción según actores sociales, áreas de política y momento histórico considerados.

Tomando en cuenta estos factores, podríamos intentar una sintética explicación de la diferente suerte corrida por las iniciativas gubernamentales en los casos que hemos estudiado. Como primera observación, es evidente que en términos de resultados, sólo en el caso de locaciones urbanas las metas perseguidas se cumplieron totalmente. Podría decirse que lo propio ocurrió con la erradicación de villas, aun cuando subsisten pequeños islotes de asentamientos precarios de este tipo. En cambio, el plan de construcción de autopistas se cumplió sólo parcialmente. Y los planes de relocalización industrial quedaron postergados y supeditados a un trabajoso proceso de negociación que no permite augurar en modo alguno el cumplimiento de las ambiciosas metas originariamente trazadas. ¿Qué es lo que explica esta variedad de resultados?

Comencemos por ubicar los casos estudiados en dos dimensiones analíticas: (1) el grado de especificidad con que las diferentes políticas definieron a la población afectada y (2) la capacidad de ésta para organizarse y defender sus intereses. La Figura 2 presenta una tipología de situaciones en las cuales resulta mayor o menor esta capacidad de organización de los afectados y el grado de ambigüedad con que las políticas definieron inicialmente a sus destinatarios.

En el caso de la erradicación de villas (Celda I), ambas dimensiones presentan valores altos. Las movilizaciones villeras en el pasado, sus comisiones vecinales y agrupaciones de segundo grado, demuestran que

Figura 2

Especificidad y capacidad organizativa de las poblaciones afectadas por las políticas estudiadas

Especificidad \ Capacidad de organización	+	−
+	I Erradicación de villas	II Desalojo de inquilinos amparados
−	III Relocalización Industrial	IV Expropiación por construcción de autopistas

esta población tenía potencialmente posibilidades de oponer una fuerte resistencia a la aplicación de la política de erradicación. Esta situación se veía reforzada por el alto grado de especificidad con que las ordenanzas municipales definían desde el comienzo los alcances de la norma y la población consecuentemente afectada. Su concentración y delimitación geográfica no generaba ningún tipo de ambigüedad. Esta coincidencia de valores altos en ambas dimensiones tiene además importancia por la estrecha relación de causalidad existente entre la especificidad de la **target population** y su capacidad reivindicativa: cuanto menor la ambigüedad sobre quiénes son los afectados, mayor será la propensión de éstos a unir fuerzas e intentar expresar organizativamente sus intereses y demandas. El mutuo refuerzo de estas variables explicaría la eficaz defensa que los villeros realizaron en el pasado frente a los intentos de erradicación. Su fracaso actual, por lo tanto, sólo puede entenderse incorporando a la explicación el volumen y tipo de recursos empleados por el estado.

Sea que adoptemos el punto de vista organizacional (Barnard, 1938; Simon, 1957; Blau, 1967), según el cual los "recursos" serían aquellos incentivos y sanciones que inducen a los individuos a la acción en un determinado sentido; o el punto de vista de la economía política (v.g. Anderson, 1967; Ilchman y Uphoff, 1969; Cleaves, 1974; O'Donnell, 1977), que considera a los recursos como aquellos medios a través de los cuales se ejerce la dominación política, podemos coincidir en que el estado dispone de al menos cuatro tipos diferentes de recursos: coerción, información, ideología y bienes y servicios económicos.(3) Frente a la cuestión villera, el estado pudo poner en juego un considerable volumen de cada uno de estos recursos y, sobre todo, se mostró dispuesto a emplearlos intensamente a fin de contrarrestar el potencial poder de resistencia de la población afectada. La coerción fue utilizada sin contemplaciones; el manejo de la información implicó tanto la estricta identificación de dicha población como el desdoblamiento geográfico y temporal del operativo, con la consiguiente creación de incertidumbre entre los afectados; la manipulación ideológica se manifestó, a su vez, en la estigmatización de los villeros y en la exaltación de la legitimidad intrínseca de este tipo de operativos, frente a valores tales como la dignidad, la higiene, la estética, etc.; y los recursos económicos movilizados facilitaron tanto el suministro de pequeños incentivos materiales como el establecimiento de un costoso aparato de desalojo. El caso de erradicación de villas, por lo tanto, representaría un extremo en el que confluyen una alta capacidad de potencial de resistencia de los destinatarios de las políticas con una decidida intervención estatal manifestada en la posibilidad de movilizar todos los recursos disponibles.(4)

En el caso del desalojo de los inquilinos amparados por el antiguo régimen de locaciones urbanas (Celda II) coincidían una escasa capacidad organizativa de esta población -derivada fundamentalmente de su dispersión y ausencia de otros intereses aglutinantes- con una clara especificación de quiénes resultaban afectados. Aunque este elemento podía haber mejorado sus posibilidades reivindicativas -y de hecho ello ocurrió-, la propia naturaleza del sector inquilino conspiró contra la eficacia de tal acción potencial: por cada inquilino existía un propietario -y sus asociaciones- decididos a hacer cumplir la ley hasta sus últimas consecuencias. El ejercicio de la coerción era trasladado a otro sector social. Además, también la causa de los inquilinos resultaba a todas luces ilegítima desde la perspectiva de su derecho al uso del espacio urbano y el estado disponía de los recursos de manipulación ideológica para destacar esta situación. La dosificación del tiempo redujo asimismo la drasticidad de los impactos, la disponibilidad de información (v.g. censos) permitió evaluar los alcances de la medida y la asignación de una cierta masa de recursos para atender a los casos límite hizo posible diluir en parte las presiones.

Figura 3

Posición de recursos del estado frente a las cuestiones analizadas

Cuestión / Rec. estatales	Villas	Alquileres	Autopistas	Reloc.Ind.
Coerción	+	+	$\frac{+}{-}$	−
Información	+	+	+	−
Ideología	+	+	−	$\frac{+}{-}$
Rec.Mater.	+	$\frac{+}{-}$	$\frac{+}{-}$	−

La cuestión de la relocalización industrial (Celda III) presentaba una situación ideal desde el punto de vista de la resistencia de los afectados por esta política. Las disposiciones gubernamentales eran suficientemente ambiguas en la identificación de los destinatarios como para que las perspectivas de rigurosa aplicación de la ley resultaran, cuanto menos, dudosas. Si bien esto podía haber influido negativamente sobre la capacidad de organización y defensa de los intereses industriales, este sector disponía de una compleja red de organizaciones largamente experimentadas en la lucha reivindicativa por los aspectos más diversos del quehacer empresario. El carácter atípico de la medida y el hecho de que no todos resultaran afectados (y no se supiera a ciencia cierta quiénes lo serían), resultaban consideraciones secundarias frente a la naturaleza polifuncional de este tipo de organizaciones corporativas. Ante esta situación, el estado sólo podía oponer un discurso poco convincente sobre el carácter masivamente contaminante de las industrias y escasa disposición a emplear cuantiosos recursos en el montaje de un aparato de aplicación y fiscalización. Por otra parte, no contaba con suficiente información para determinar quiénes resultarían efectivamente pasibles de la medida de relocalización ni estaba muy dispuesto a apelar a la coerción, enfrentando a miembros conspicuos de la coalición dominante.

Por último, en las expropiaciones por construcción de autopistas (Celda IV) se presentaba otra situación extrema en términos de las posibilidades de defensa de la población afectada. Los propietarios cuyos inmuebles serían expropiados no fueron identificados de inmediato, ya que las listas eran dadas a conocer a medida que avanzaban las obras. Ello redundaba negativamente sobre las perspectivas de que

los vecinos afectados pudieran articular eficazmente sus intereses y oponer algún tipo de resistencia. Por otra parte, no existía ningún tipo de organización previa dedicada a defender esta clase de intereses, salvo algunas asociaciones vecinales o uniones de comerciantes de ciertos barrios o avenidas, poco comprometidas con la cuestión o con escasa aptitud para expresar reivindicaciones en torno a la misma. Además, a la dispersión geográfica se agregaba la heterogeneidad de la población involucrada: propietarios residentes, inquilinos, comerciantes, etc. Desde la perspectiva del estado, la aplicación de la medida tenía sin embargo algunos aspectos sensitivos, fundamentalmente en términos de legitimidad. Las expropiaciones no sólo afectaban a propietarios sino que las razones tenidas en cuenta no gozaban precisamente de popularidad, como lo revelaban las fuertes controversias desatadas en torno a la construcción de las autopistas. De todos modos, la reducida legitimidad podía ser compensada por un adecuado manejo de la información (ritmo de avance de las obras, afectaciones por tramos, negociaciones individuales) y, sobre todo, por la disponibilidad y asignación de incentivos materiales a los propietarios expropiados.(5)

Una notoria excepcion en el caso de las autopistas, fue la decisión del organismo de aplicación -el CEAMSE- de dar marcha atrás en su proyecto de construcción de la Autopista Costera. A diferencia de las otras situaciones, en este caso no se preveían expropiaciones de inmuebles de particulares, por lo que las condiciones parecían ideales desde el punto de vista de la ejecución del proyecto. No obstante, en este caso influyeron dos circunstancias importantes: (1) la extracción social de los vecinos de la autopista proyectada, sus vinculaciones políticas y su rápida

movilización y organización; y (2) el escaso poder del organismo de aplicación y el hecho de que los propios intendentes de la zona afectada fueran cooptados por los vecinos y adhirieran a sus reivindicaciones. Esta circunstancia sugiere la necesidad de considerar, no sólo la capacidad de organización de la población afectada, sino también sus posibilidades de generar alianzas con otros actores.

En este sentido, los sectores propietarios tuvieron -en general- mejores condiciones para ganar apoyos entre funcionarios de alto nivel, partidos políticos, entidades civiles respetadas por el régimen, asociaciones profesionales, etc. Tanto en el caso de la relocalización industrial como en el de la Autopista Costera, estas alianzas coyunturales contribuyeron a sustentar la causa de los afectados. No ocurrió lo mismo en los otros casos. Los inquilinos amparados y los propietarios expropiables constituian sujetos sociales sumamente atomizados y débilmente eslabonados con actores relevantes de la escena política. Cuando ya el nuevo régimen de locaciones urbanas fue un hecho consumado, comenzaron a establecerse algunos contactos entre la organización "representativa" de los inquilinos y asociaciones profesionales interesadas en el problema de la vivienda (sobre todo, por la paralización de las actividades de este sector), tales como el Centro Argentino de Ingenieros. Pero estos ocasionales contactos no podían revertir o modificar una situación definitivamente resuelta. Sólo en el caso de las villas se produjo una estrecha vinculación entre sus pobladores y el Equipo Pastoral de Curas Villeros. No obstante, la debilidad de estos aliados -que no eran precisamente parte de la Iglesia establecida- no permitió consolidar una sólida oposición a la

política erradicadora. Cuando la Iglesia se comprometió más oficialmente con la causa villera, la resolución de esta cuestión ya era -como ocurriera con los inquilinos- un **fait accomplit**.

NOTAS

1. En la convocatoria de la Confederación General del Trabajo al acto de repudio al gobierno, que tuvo lugar 3 días antes de la ocupación de las Islas Malvinas, se debatían dos posiciones en el seno del gobierno militar para enfrentar la situación. Quienes pretendían demostrar que la CGT no tenía poder de convocatoria estaban por la realización del acto, aunque proponían "un control en los accesos a la Capital, impidiendo el ingreso de contingentes de desocupados y suspendidos, obligando a éstos a quedarse del otro lado de la General Paz" ("Clarín", 1-4-82).

2 Naturalmente, no puede entenderse este programa sin considerar las circunstancias en que este tipo de regímenes llega al poder. Surgen por lo general en momentos de fuerte activación política de los sectores populares, percibida por otros sectores como una amenaza a la supervivencia del modo de organización social vigente. Tal activación se correspondió, en el caso argentino, con la intensificación de la guerrilla y el terrorismo y con diversas manifestaciones de crisis económica, síntoma a su vez de importantes transformaciones en los mecanismos de acumulación de capital. Los autoritarismos militares son entonces, esencialmente, sistemas de exclusión política y económica, en tanto intentan -mediante la represión y el control corporativo- desactivar políticamente al sector popular y sus aliados, al tiempo que reducen y postergan las aspiraciones de participación económica de dicho sector. Pretenden así resolver la situación de inestabilidad e incertidumbre que precede a su implantación, restableciendo un orden compatible con los patrones de acumulación de un capitalismo periférico y dependiente (Cfr. O'Donnell, 1975).

3 La Figura 3 resume gruesamente la posición de recursos del estado frente a cada cuestión.

4 Las villas subsistentes en la Capital Federal son precisamente las que mayor capacidad de organización y resistencia manifestaron (v.g. Barracas).

5 La interrupción del programa de construcción de autopistas tuvo poco que ver con la resistencia organizada de los expropiados. Los flancos débiles del programa fueron más bien el desgaste de la imagen del municipio frente a la opinión pública, la posición de los tribunales en los juicios de expropiación inversa, y la actitud del Tesoro en la concesión de avales. Naturalmente, estos factores habrían pesado muy poco en el caso de que las previsiones técnico-económicas del proyecto (v.g. autofinanciamiento de las obras) se hubieran cumplido.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Charles W.: Politics and Economic Change in Latin America. Princeton, N.J.: Van Nostrand, 1967.

ANUARIO ESTADISTICO de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1981.

APTER, David E.: Choice and the Politics of Allocation. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

ATENEO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS: "La vivienda en la Capital" (mimeo), Buenos Aires, marzo 1978.

BARNARD, Chester I.: The Functions of the Executive. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1938-1966.

BELLUCCI, A.G., GIL, J. y GARCIA, J.: "Recuperación de áreas deterioradas para equipamiento recreativo". Gerencia de Programación Operativa, CEAMSE, Buenos Aires, 1982.

BLAU, Peter M.: Exchange and Power in Social Life. New York: Willey, 1967.

BONEO, Horacio y otros: Gobierno y Empresas Públicas en América Latina, Ed. SIAP, Buenos Aires, 1978.

CARDOSO, Fernando H.: Estado y sociedad en América Latina, Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

CLEAVES, Peter S.: Bureaucratic Politics and Administration in Chile. Berkeley, University of California Press, 1974.

CLICHEVSKY, Nora: El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares. Período 1943-1973. Doc. CEUR - DI TELLA, Buenos Aires, julio 1975.

CMV (Comisión Municipal de la Vivienda): "Villas - Erradicaciones". Informe de circulación interna al 30-6-80.

DELLA PAOLERA, Claude: Buenos Aires y sus problemas urbanos. Ed. Oikos, Buenos Aires, 1979.

_____: Ecological Belt of Buenos Aires Metropolitan Area. American Society of Civil Engineers, mayo 1981.

EQUIPO PASTORAL DE VILLAS DE EMERGENCIA: "La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia del ámbito de la Capital Federal" (mimeo), 31-10-80.

ESTUDIOS INDEC: "La pobreza en la Argentina. Indicadores de necesidades básicas insatisfechas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980". Instituto Nacional de Estadística y Censos.

GERMANI, Gino: "El surgimiento del peronismo", Desarrollo Económico, vol. 13, nº 51, octubre-diciembre 1973.

HIRSCHMAN, Albert: Estudios de política económica en América Latina. Ed. Aguilar, Madrid, 1965.

ILCHMAN, Warren F. y UPHOFF, Norman T.: The Political Economy of Change. Berkeley, University of California Press, 1969.

KOWARICK, Lúcio: A Espoliaçao Urbana. Ed. Paz e Terra, Río de Janeiro, 1979.

LANDI, Oscar: Crisis y lenguajes políticos. Estudios CEDES, vol. 4.

LAURA, Guillermo: La ciudad arterial, Buenos Aires, 1970.

_____: El cinturón ecológico, Buenos Aires, 1974.

LAWRENCE, Paul R. y LORSCH, Jay W.: Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration. Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration, 1967.

LEEDS, Anthony: "Housing - Settlement Types, Arrangements for Living, Proletarianization, and the Social Structure of the City", Latin American Urban Research, vol. 6, Sage Publications, p. 67.

MAKOBODSKI, Rodolfo: "La provincia de Buenos Aires: Análisis y evaluación del proceso del plan urbano", Revista SIAP, vol. 5, nº 20, diciembre 1971.

MBS (Ministerio de Bienestar Social): "Estudio sobre el Mercado de Alquileres en Capital Federal y el Gran Buenos Aires" (mimeo), Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, Dirección Nacional de Investigación y Desarrollo Socioeconómico Habitacional y Urbano, Buenos Aires, abril 1979.

O'DONNELL, Guillermo: Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario. Doc. CEDES/G.E. CLACSO nº 1, 1975.

_____: Apuntes para una Teoría del Estado. Doc. CEDES/G.E. CLACSO nº 9, 1977.

_____: El estado burocrático-autoritario. Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1982.

OSZLAK, Oscar: Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES, vol. 3, nº 2, 1980.

_____ y O'DONNELL, Guillermo: Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una Estrategia de Investigación. Doc. CEDES/G.E. CLACSO nº 4, 1975.

RIVAS, Elsa: Estudio análitico de un submercado de vivienda: submercado de arrendamiento de piezas. CEUR-ITDT, 1976.

ROMERO, José Luis: "Buenos Aires: Una Historia", El País de los Argentinos, nº 161, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1980.

SANCHEZ LEON, A. y CALDERON COCKBURN, J.: El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del estado 1950-1979. DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo), Lima, Perú, 1980.

SCHMITTER, Philippe: "The Comparative Analysis of Public Policy: Outputs, Outcomes and Impacts". Documento presentado al Comité de Planificación de la Conferencia sobre Análisis Comparado del Desempeño de la Política Pública, Princeton, Nueva Jersey, enero 1972.

SCHTEINGART, Martha y TORRES, Horacio: "Procesos Sociales y Estructuración Metropolitana en América Latina. Estudio de Casos", Desarrollo Económico, vol. 12, nº 48, enero-marzo 1972, p. 736.

SCHVARZER, Jorge: "Expansión económica del estado subsidiario: 1976/81". Ensayos y Tesis CISEA, vol. 3, nº 7, 1981.

SEPLADE (Secretaría de Planeamiento y Desarrollo): "Estrategias para el Desarrollo y Modernización del Eje Metropolitano", La Plata, Gobernación de la provincia de Buenos Aires, 1978.

SIMON, Herbert A.: Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization, New York, 1957.

TORRES, Horacio: "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires", Desarrollo Económico, vol. 15, nº 58, julio-septiembre 1975.

_____: "El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos", Desarrollo Económico, vol. 18, nº 70, julio-septiembre 1978.

WILDAVSKY, Aaron: Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis. Boston, Little, Brown and Co., 1979.

YUJNOVSKY, Oscar: "Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1880", SUMMA, noviembre 1973.

_____: "Estructura social y política de vivienda en la Argentina 1973-1980", CEUR, 1980.

_____: Claves políticas del problema habitacional argentino - 1955-1981. GEL (Grupo Editor Latinoamericano), Buenos Aires, 1984.

ZICCARDI, Alicia: "Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)", CEUR, 1977.