

LOS SECTORES POPULARES Y EL DERECHO AL ESPACIO URBANO

Oscar Oszlak

En 1981 había terminado el manuscrito del que varios años más tarde sería mi libro "Merecer la Ciudad". Aunque la designación del Gral. Bignone como nuevo presidente permitía abrigar esperanzas de un mayor grado de apertura política, todavía no era recomendable -ni probablemente factible- publicar un trabajo que denunciaba abiertamente la paranoia del autoritarismo, sus políticas insensatas y su impacto sobre la suerte de los sectores populares.

*En una reunión del Club del Sábado, uno de los "anillos" que Oscar Landi armó por esos años en el CEDES para ampliar el círculo de colegas con los que, todavía en las catacumbas, pretendíamos compartir nuestro trabajo académico, presenté un resumen de mi investigación. Recuerdo que ese día, Carlos Altamirano y Beatriz Sarlo me animaron a publicar el texto en **Punto de Vista**.*

La repercusión del artículo fue importante y la Sociedad Central de Arquitectos me pidió re-publicarlo en el número aniversario de su revista SCA. Además del posible valor testimonial del artículo, su inclusión en este libro responde al hecho de que buena parte de las cuestiones que el mismo plantea mantienen plena vigencia en la realidad actual de los pobres urbanos.

¿Una revolución desde arriba?

En muchos sentidos, los cambios producidos en la sociedad argentina durante los últimos años 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 implica, como en el primitivo significado del término, el retorno a un punto prefijado, a un cierto orden preestablecido. Orden quizás nunca impuesto en el pasado aún cuando, mitificado, pueda asociarse a una etapa del desarrollo del país que ciertos círculos 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 cuestiones 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 era previsible, 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 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.

Este trabajo intenta una reflexión sobre un conjunto de políticas adoptadas por diversas instancias decisorias del régimen militar, que pueden ser observadas como intentos de revertir ciertos desajustes entre la estructura social y la estructura de ocupación del espacio urbano, atribuidas a la demagogia o la imprevisión política de pasados gobiernos. La liberación de los alquileres, el nuevo Código de Edificación para la Capital Federal, la erradicación de villas de emergencia, las expropiaciones por construcción de autopistas y recuperación de espacios verdes (cinturón ecológico) y la relocalización industrial, fueron las principales medidas dispuestas por el gobierno militar que, de uno u otro modo, tendieron a producir un desplazamiento espacial de los sectores populares residentes en el área metropolitana, en un sentido centrífugo respecto de las zonas urbanas más privilegiadas: 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); expulsando a villeros (erradicación de villas); o trasladando la fuente de trabajo de obreros industriales (relocalización industrial, cinturón ecológico).

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 coherente concepción sobre el derecho al espacio urbano.

El derecho al espacio urbano

Al emplear este concepto, 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 la 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 este 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 esta 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 sinnúmero 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 el 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 diferentes posibilidades que ofrecen localizaciones distintas, determinan una valorización diferencial del espacio urbano. A diferencia de 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 un 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 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 es deficiente y la vigilancia policial casi nula. El transporte al centro de la metrópoli -lugar de trabajo habitual de esa población- es oneroso, insurge 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, 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 de ocupación del espacio tiende así a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social. 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.

La lucha por el espacio

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. 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 desfases 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 extremas; 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" y vivir en la ciudad y no se trata de un derecho automático, coextensivo a la condición de ciudadano.

Espacio físico y espacio político

Las iniciativas estatales dirigidas a reparar los desajustes entre la estructura social y la estructura de ocupación del espacio, tuvieron suerte diversa. La acción fue implacable con los villeros e inquilinos amparados, variable en las expropiaciones programadas y francamente débil en los intentos de relocalizar industrias. La relación de fuerzas, en

cada caso, resultaba obviamente diferente, dependiendo de la capacidad de organización y el peso social de los sectores afectados, así como de los recursos (materiales, coercitivos o ideológicos) a disposición de, y en condiciones de ser empleados por, el estado. Pero no es el desenlace de estos diferentes enfrentamientos entre estado y sociedad civil lo que me interesa destacar, sino lo que estas experiencias revelan desde el punto de vista de la concepción autoritaria sobre el espacio urbano y el particular escenario de la política en este contexto.

Esta concepción autoritaria, sustentada por la convergencia de consideraciones ideológicas, estratégicas y ecológicas, observa 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 determinados contextos políticos crean condiciones ("espacio político") 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 analizadas -emanadas de diferentes niveles y organismos del estado- se insertan en un contexto político en el que el blanco de las medidas, la *target population*, son 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 alteran -real o potencialmente- su localización espacial, estas políticas afectan 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 ven de pronto limitados, desconocidos o lisa y llanamente suprimidos. Sectores sobre los cuales resulta 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 aparece interpelando al "hombre del mercado" y lo confirma 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 es posible, ya que es congruente con la concepción individualista, elitista y privatista de la organización social, impuesta en los distintos planos de la vida política. Expresa valores esencialmente "burgueses" y "ciudadanos"; reivindica la jerarquía del burgo, de la ciudad: la belleza, la comodidad, la libertad de movimiento, la privacidad. Exalta la propiedad como valor inalienable y condena 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, pueden ser 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 es que lo que antes fueron "proyectos"

destinados a alimentar las fantasías de improvisados "reformadores sociales" o, a lo sumo, a convertirse en objeto de un efímero debate, se convirtieron en tomas de posición manifiestas de un estado decidido a implementarlos. La resolución drástica de los problemas, la virtual eliminación de la negociación y el compromiso, la supeditación de la razón técnico-profesional a la concepción político-ideológica sobre el orden social deseable, pasaron a ser los rasgos dominantes del estilo de gestión estatal.

En el plano de la política urbana y la estructuración del espacio, las iniciativas estatales produjeron sensibles y perdurables consecuencias sobre la fisonomía y estratificación social de la ciudad, al recortar crecientemente los derechos de los sectores populares al uso y disposición del espacio urbano. Las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980 reflejan dramáticamente esta situación. La ciudad de Buenos Aires 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 han convertido 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 sugiere que gran parte de la burguesía urbana se concentró en dichas áreas. 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. Es allí donde los sectores populares debieron buscar nuevos espacios. Como en las novelas de historias paralelas que confluyen al final, los inquilinos "desamparados" se encontraron con los desalojados por expropiaciones, los erradicados de las villas y otros marginados sociales, alternando en los míseros intersticios de ese enorme y deforme monstruo llamado conurbano bonaerense.