



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Davenport, Oliver

Ciudad para pocos : las políticas urbanas de la dictadura cívico-militar argentina en el AMBA (1976- 1983)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Davenport, O. (2020). *Ciudad para pocos: las políticas urbanas de la dictadura cívico-militar argentina en el AMBA (1976-1983). Sociales y virtuales*, (7). Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3768>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Ciudad para pocos: las políticas urbanas de la dictadura cívico-militar argentina en el AMBA (1976-1983)

 socialesyvirtuales.web.unq.edu.ar/archivo-4/s-y-v-nro-7-sumario/articulos/ciudad-para-pocos/

por *Oliver Davenport*



Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo analizar las transformaciones socio-espaciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA^[1]) tras la implementación de un conjunto de políticas urbanas durante la dictadura cívico-militar argentina (1976-1983). En tal sentido, este artículo busca comenzar a dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo definen y performan el espacio las políticas urbanas? Dicha pregunta general se operacionaliza en las siguientes preguntas específicas: ¿cuáles fueron las políticas urbanas implementadas por la dictadura cívico-militar? y ¿cuáles fueron las consecuencias socio-espaciales de estas políticas en el AMBA?

Para dar respuestas a estos interrogantes, el trabajo adopta una perspectiva histórica en la que se describen y analizan una serie de políticas urbanas implementadas por diversas instancias decisorias del régimen militar. Estas políticas expulsaron directa e indirectamente a una enorme población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hacia el conurbano bonaerense, viabilizaron la construcción de obras colosales en la ciudad y establecieron nuevas pautas urbanas que modificaron las formas de producir, circular y habitar en el AMBA.

Palabras clave: políticas urbanas, AMBA, dictadura, hábitat, ciudad.

Introducción

Este artículo se desprende de un seminario^[2] cursado en la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. Se trata de un primer acercamiento a la temática y su elaboración se inscribe en el marco del programa de investigación “Estudios Sociales en Ciencia, Tecnología, Innovación y Desarrollo” del Instituto de Estudios Sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT-UNQ).

El presente trabajo busca comenzar a dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo definen y performan el espacio las políticas urbanas? Dicha pregunta general se operacionaliza en las siguientes preguntas específicas: ¿cuáles fueron las políticas urbanas implementadas por la dictadura cívico-militar? y ¿cuáles fueron las consecuencias socio-espaciales de estas políticas en el AMBA?

Para responder estos interrogantes, este trabajo adopta una metodología histórico-descriptiva combinada con ciertos elementos metodológicos del análisis de políticas. En ese marco, se describirán un conjunto de políticas urbanas implementadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) durante la dictadura cívico-militar (1976-1983): la implementación del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), la sanción de Ley de Normalización de Locaciones Urbanas n.º 21342, el Plan de Autopistas Urbanas y la sanción del Decreto Ley n.º 8912 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires. La selección de dichas políticas radica en el profundo carácter performativo que tuvieron sobre este territorio, tanto en términos infraestructurales como socio-demográficos. Por otro lado, si bien el crecimiento expansivo del AMBA puede remontarse a la década de 1930^[3], este trabajo toma el período temporal 1976-1983 por la implicancia de las políticas urbanas dictatoriales en la brusca transformación socio-espacial del área.

El artículo se estructura de la siguiente manera:

- A. breves precisiones teóricas en el apartado “Producción de ciudad y políticas urbanas”;
- B. descripción de las políticas urbanas y las consecuencias socio-espaciales que produjo su implementación en el apartado “Las políticas urbanas en la dictadura cívico-militar”; y
- C. análisis integrador de las políticas urbanas y sus consecuencias socio-espaciales en el AMBA en el apartado “Reflexiones finales”.

Por último, la estrategia de recolección de información adoptada para realizar este trabajo fue la revisión bibliográfica y documental de textos académicos relacionados con la temática, informes de organismos públicos y legislaciones específicas (nacionales y provinciales).

Producción de ciudad y políticas urbanas

Según Castells (1974), la ciudad es una proyección de la sociedad en el espacio, siempre que ese espacio se lo conciba como el resultado de procesos sociales específicos: “El espacio urbano está estructurado, o sea, no se organiza al azar, y los procesos sociales que se refieren a él expresan, especificándolos, los determinismos de cada tipo y de cada período de la organización social” (p. 141).

Entender a la ciudad como una “proyección de la sociedad en el espacio” significa considerar a la sociedad como actor-productor fundamental del espacio urbano. De este modo, la ocupación de terrenos, la construcción de viviendas, la pavimentación de calles, la instalación de empresas, la implementación de leyes que regulen el crecimiento vertical de determinada localidad, son ejemplos de acciones (desplegadas por grupos familiares, organizaciones sociales, empresarios, el Estado) que *producen ciudad*.

Es importante resaltar que al tiempo que la sociedad produce el espacio, la sociedad se ve espacializada, es decir, no se trata de una determinación lineal desde la sociedad hacia el espacio, sino que los procesos de producción de ciudad se traducen como una relación de co-construcción (Pinch y Bijker, 1987) entre sociedad y espacio.

En términos políticos, la urbanización puede considerarse como un proceso social de base espacial en el que una amplia gama de actores diferentes, con objetivos y programas completamente distintos, se interrelacionan mediante una configuración determinada de prácticas espaciales entrelazadas (Harvey, 2007). De este modo, el espacio –y especialmente el espacio urbano– deja de ser pensado como algo neutral para definirse como un concepto esencialmente político y un terreno privilegiado para analizar las relaciones de poder, sus concretas formas de dominación y resistencia (Lefebvre, 1976).

Ahora bien, este trabajo analiza un tipo particular de producción del espacio urbano desde un actor específico: el accionar del Estado a través de políticas urbanas. Esto no quiere decir que se ignoren los mecanismos de resistencia a la implementación de estas políticas, dado que la dimensión conflictiva se halla latente o manifiesta a lo largo de todos estos procesos. No obstante, no es objetivo de este estudio analizar estos mecanismos, sino analizar el accionar de diversas unidades gubernamentales a través de la implementación de políticas urbanas y (re)construir las consecuencias de dicho accionar en términos de transformaciones socio-espaciales.

Las políticas urbanas articulan modalidades específicas de producción de ciudad en las cuales el espacio juega como instrumento y elemento transformador de las relaciones sociales y políticas que se expresan en los conflictos –explícitos o latentes– por su apropiación (Rodríguez, 2007). Mientras que otras políticas públicas se orientan hacia la provisión de servicios a ciudadanos, clientes, usuarios y/o consumidores, las políticas urbanas focalizan sus intervenciones en un determinado territorio o en áreas espacialmente delimitadas y/o en grupos sociales asociados con aquellos. En este marco, el espacio, transformado socialmente en territorio, deviene en un instrumento de importancia estratégica para el Estado: la organización territorial representa la jerarquía del poder y las políticas urbanas expresan ese estado de las relaciones sociales (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

Tanto las políticas urbanas como los efectos urbanos de muchas políticas de la dictadura son interpretados por diversos autores como un punto de quiebre respecto a las formas de intervenir previamente en la ciudad (Jajamovich y Mennazi, 2012). El carácter performativo de la política dictatorial en la ciudad es consensuado por estos autores, sin embargo, existen diversas miradas a la hora de señalar el sentido y la profundidad de estas transformaciones (Oszlak, 1991; Silvestri y Gorelik, 2000). Es objetivo de este trabajo revisar el alcance, sentido y permanencia de las transformaciones socio-espaciales en el AMBA producto de dichas políticas.

Las políticas urbanas en la dictadura cívico-militar

El régimen militar vigente en la Argentina había logrado acelerar el proceso de pauperización de vastos sectores populares durante el período temporal 1976-1980. Uno de los indicadores más evidentes de este proceso fue la acumulación de familias carentes de habitación y su traslado compulsivo a las áreas suburbanas pobres, mediante la implementación de diversas políticas públicas (Aristizábal e Izaguirre, 1988). Estas políticas públicas se implementaron simultáneamente o con un breve lapso temporal entre ellas y se encontraban estrechamente vinculadas entre sí.

Es importante aclarar que cuatro de las cinco medidas seleccionadas para este trabajo fueron decretadas por el entonces intendente (de facto) de la Ciudad de Buenos Aires, Osvaldo Cacciatore. Estas son: la implementación del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), la sanción de la Ley de Normalización de Locaciones Urbanas n.º 21342 y el Plan de Autopistas Urbanas. Por otro lado, la última medida seleccionada para el análisis fue el Decreto Ley n.º 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, sancionado por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires

En el año 1977, se implementó el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires. Este marco jurídico imponía ciertas características a las futuras construcciones y elevaba aún más la renta del suelo, libre o construido, con lo que automáticamente se restringía el mercado a las capas medias acomodadas (Aristizábal e Izaguirre, 1988).

Según Menazzi Canese (2013), los objetivos manifiestos del código eran:

“ orientar el desarrollo de la ciudad regulando la distribución de la población, incentivar el perímetro libre y el englobamiento de parcelas con el fin de liberar suelo urbano regulando la intensidad de uso de las parcelas, definir los usos y evitar mezclas, mejorar la calidad ambiental de la ciudad, promover un sistema de autopistas, red vial primaria y secundaria y estacionamientos, reactivar áreas degradadas, preservar edificios de valor histórico y crear un sistema regional de parques recreativos. (párr. 19)

Así, por ejemplo, se introdujo el Plan de Autopistas Urbanas que comenzaba a ejecutarse al mismo tiempo que la sanción del Código. Por otro lado, se redujo el Factor de Ocupación Total (FOT^[4]) promedio a 1,55, favoreciéndose los edificios de perímetro libre y la liberación de la planta baja, manteniendo el edificio sobre pilotes y el englobamiento de parcelas. También se restringió a ciertas zonas muy específicas la presencia de industrias y equipamientos en la ciudad, y en ciertas zonas se impedían la ampliación o modificación de las industrias ya existentes.

Si bien la mayoría de las transformaciones socio-espaciales causadas por el Código se dieron a largo plazo, es posible distinguir una serie de resultados inmediatos en la ciudad tras su promulgación:

1. el encarecimiento de los terrenos por la reducción del FOT (es decir, la reducción de m² construibles por terreno);
2. la restricción severa de las actividades industriales incentivando y profundizando el proceso de desindustrialización en correlato con las políticas económicas;
3. en correlación con dicha reestructuración económica del período, el alejamiento del perfil industrial de la ciudad y una orientación hacia un perfil residencial (en términos restrictivos), de servicios y de negocios (Oszlak, 1991; Ciccolella, 1999; Gorelik, 2004);
4. y el privilegio de equipamientos y grandes obras para las clases medias y medias altas (como las autopistas, estacionamientos, ensanche de calles y avenidas, destinadas a los propietarios de automóviles), al tiempo que se restringían las fuentes de trabajo y supervivencia de los sectores populares (tanto las industrias formales como aquellas informales ligadas a la recolección de residuos) (Menazzi Canese, 2013).

Por último, el Código suponía un complejo vínculo con la provincia de Buenos Aires. Por un lado, se plasmaban en el Código ciertos procesos que terminarían de tomar forma a mediano y largo plazo, como la conformación del Mercado Central y del CEAMSE^[5]. Estos organismos suponían un acuerdo con la provincia para llevar adelante una política conjunta, pero también suponían que la ciudad lograra “liberarse” de ciertas funciones consideradas contaminantes o indeseables, como la basura y el comercio mayorista (Menazzi Canese, 2013).

En síntesis, el Código no solo modificó la Ciudad en términos de infraestructura (con la construcción de autopistas y estacionamientos, el ensanche de avenidas, etc.) y promovió el encarecimiento de sus terrenos, sino que al mismo tiempo produjo el desplazamiento industrial hacia la provincia de Buenos Aires. Esto generó que, por un lado, la provincia sufra un deterioro en términos ambientales por el emplazamiento de múltiples industrias y, por otro lado, los sectores trabajadores de industrias queden desocupados o deban trasladarse forzosamente al conurbano bonaerense para trabajar.

Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE)

Para Ziccardi (1977), las características propias de las “villas de emergencia” son una sumatoria de deficiencias: precariedad habitacional, hacinamiento, ausencia de servicios, insalubridad, deficiencias alimentarias y sanitarias. Sin embargo, estos rasgos pueden observarse en otras modalidades residenciales de los sectores populares. Lo que completa la definición de la “villa” es: 1) la gran mayoría se encuentra en un ámbito urbano, es decir, las villas se hallan rodeadas de “ciudad formal”; 2) la población villera no cuenta con tenencia legal de los suelos que ocupa; y 3) los pasillos y caminos peatonales de la villa no respetan el trazado urbano de la “ciudad formal”.

Según Oszlak (1991):

“ 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. [...] Cabe destacar que la localización inicial de muchas villas tuvo bastante que ver con las posibilidades de obtener empleo en sus proximidades, lo cual abarataba 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. (p. 149)

En julio de 1977, la promulgación de la Ordenanza n.º 33652 dio lugar a la violenta erradicación de villas de emergencia asentadas dentro de la Ciudad de Buenos Aires. En pocas semanas se expulsaron al conurbano a 36.736 familias compuestas por casi 200.000 personas (Aristizábal e Izaguirre, 1988, p. 5). Algunas de las villas de la ciudad desaparecieron, como la Belgrano y la de Colegiales, otras quedaron con un ínfimo núcleo de habitantes que lograron resistir, por medio de amparos judiciales u otros mecanismos. Los argumentos que respaldaban las erradicaciones se ligaban a la concepción de la villa como espacio degradado, en el que vivían los peores segmentos de la sociedad^[6] (Menazzi Canese, 2013).

El plan, llevado adelante por la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV)^[7] a cargo de Guillermo Del Cioppo, quien posteriormente se convirtiera en intendente de la Ciudad una vez finalizado el período de Cacciatore, preveía etapas de “congelamiento” (la prohibición formal de ampliar o construir viviendas, en paralelo a la identificación, numeración y censo de casillas), “desaliento” (acciones destinadas a que la población no quiera permanecer en la villa, por ejemplo, el control y clausura de comercios emplazados en la villa, la prohibición de la circulación, entre otras) y “erradicación” (el desalojo efectivo de los y las habitantes de las villas) (Snitcofsky, 2018).

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 fue aprobada por el intendente, para quien no podía demostrarse sensibilidad hacia “el indolente, el aprovechado y el delincuente”. Solo cabía proceder a la erradicación sin contemplaciones (Oszlak, 1991). Se comenzó por aquellas villas de la zona norte de la ciudad, como la Villa de Belgrano (cercana al estadio de River Plate, donde se disputaría el Mundial de 1978), la Villa de Colegiales y la Villa de Retiro. Se utilizaron múltiples métodos violentos para presionar a sus habitantes^[8].

Según un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (s.f.), la población residente en villas y asentamientos de la ciudad se elevaba a un aproximado de 213.800 personas en el año 1976, mientras que para 1980 ese número habría descendido a 34.000. Sobre el destino de los expulsados se cuenta con datos fragmentarios. Una gran proporción de habitantes extranjeros fue enviada forzosamente

a sus países de origen, mientras que otra importante cantidad pasaron a constituir o agrandar villas de emergencia en el Gran Buenos Aires. Otra proporción retornó a las provincias de las que procedían o lograron ubicarse en “hoteles” o «pensiones» (unidad habitacional similar a los antiguos conventillos). En el conurbano bonaerense, la mayoría de la población sólo encontraría condiciones materiales de vida mucho peores que las existentes en las villas de la ciudad. En primer lugar, gran número de familias trasladadas a otras villas del conurbano sufrieron, al poco tiempo de ocupar el espacio, nuevos desalojos en condiciones de violencia similares a las sufridas en la ciudad. 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 del Decreto Ley n.º 8912 (que analizaremos más adelante) y las tierras que se vendían se hallaban generalmente sujetas a expropiación por ser terrenos inundables o próximos a arroyos contaminados (Oszlak, 1991).

El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia fue un mecanismo directo de expulsión urbana: los sectores populares fueron violentamente obligados a abandonar sus viviendas en la ciudad, migrando la mayoría hacia el conurbano bonaerense. La destrucción del hábitat de miles de familias villeras trajo como resultado la ocupación organizada de tierras en múltiples zonas del conurbano, conformando una nueva modalidad habitacional: los asentamientos^[9]. En sus nuevos territorios, los grupos familiares expulsados de la ciudad fueron nuevamente reprimidos, con métodos similares a los sufridos en el marco del PEVE.

Ley de Normalización de Locaciones Urbanas n.º 21342

La Ley de Normalización de Locaciones Urbanas n.º 21342, sancionada en junio de 1976, estableció una liberación gradual de los alquileres congelados, que culminaba a fines de 1979. El precio de los alquileres era regulado por el Estado desde 1943. Esta nueva ley supuso su desregulación, dejándolos al libre juego de mercado (Ley n.º 21342, 1976).

Si bien según el discurso oficial la liberación de los alquileres iba a incentivar la construcción de viviendas con fines de alquiler, equilibrando el desajuste entre oferta y demanda, la construcción en la ciudad no aumentó, sino que por el contrario, se retrajo respecto a los años previos. Por otro lado, dada la atomización de los inquilinos, la velocidad con que se sancionó la ley y la manifiesta voluntad de cumplirla en tiempo y forma por parte del gobierno, no hubo capacidad de resistencia. A partir de la liberación, el aumento del precio de los alquileres fue muy pronunciado y, desde ya, no fue acompañado por un correlativo aumento en los ingresos de los inquilinos, sino, por el contrario, por la contracción de sus ingresos (Menazzi Canese, 2013). Siguiendo el análisis de Oszlak (1991), para 1980 los datos del censo daban cuenta de ciertos efectos de esta medida, en suma con los efectos de otros procesos urbanos: el 16 % de las viviendas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encontraban desocupadas.

Casi medio millón de inquilinos que se declararon no pudientes debieron solucionar en esos tres años (1976-1979) su problema de vivienda. Muchos de ellos debieron migrar hacia el conurbano, mientras que otros pasaron a superpoblar los “hoteles” y “pensiones” capitalinos (Aristizábal e Izaguirre, 1988, p. 5). 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 de alquiler. 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, facilitadas provisoriamente por parientes que vieron, a su vez, empeoradas sus condiciones habitacionales (Oszlak, 1991).

Los sectores medios inquilinos fueron los más afectados por la implementación de este marco normativo. La mayoría de estos grupos sociales vieron deteriorada su calidad de vida, trasladándose a viviendas de menor calidad o a los mencionados “hoteles” o “pensiones”. Por otro lado, esta ley también se trata de un mecanismo de expulsión urbana, aunque a diferencia del PEVE, el método fue indirecto: al encarecerse los alquileres de la ciudad, una gran parte de esta población migra hacia el conurbano por la imposibilidad de costear los alquileres porteños.

Plan de autopistas urbanas

Si bien el Plan de Autopistas Urbanas se enmarcaba dentro del Código de Planeamiento Urbano de 1977, las autopistas fueron una de las obras más controvertidas de la dictadura por diversas razones^[10], por lo tanto, requieren un análisis particular.

Por un lado, en términos urbanos, significaron un fuerte incentivo a la utilización del automóvil individual, suponían la demolición de miles de viviendas y la violenta ruptura de la trama urbana de los barrios, consolidando, además, un foco de contaminación del aire, visual y sonora en zonas residenciales (Jajamovich y Menazzi, 2012). Por otra parte, el costo millonario de la expropiación de inmuebles y la construcción de autopistas, financiado en parte con deuda externa, consolidó una enorme deuda para la Municipalidad: se encargó de costear las expropiaciones de viviendas y las demoliciones, además de otras obras no incluidas en el convenio. Estos costos serían en teoría posteriormente cubiertos por la empresa concesionaria, pero esto no fue así. Con avales del Gobierno nacional, se llamó a concurso público nacional e internacional en junio de 1977. Una vez adjudicada la obra a las empresas ganadoras de la concesión, el consorcio de empresas y la Municipalidad debieron conseguir inversores extranjeros. El consorcio de empresas afrontaría de ese modo los gastos de las obras y lograría pagar los gastos y deuda a partir del cobro de peaje y algunas otras explotaciones. La Municipalidad, a través del Banco Ciudad (y éste, a través del tesoro nacional), garantizaban el cumplimiento de lo pactado, que incluía altos beneficios y una elevadísima circulación de autos (y por ende, pago de peaje) por las autopistas. Para 1985, las empresas afirmaron que el negocio no dio los beneficios esperados. La Municipalidad, por lo tanto, debió encargarse del mantenimiento de las autopistas y comprar las acciones del consorcio de empresas concesionadas, haciéndose cargo de las deudas (Menazzi Canese, 2013).

Las autopistas se constituyeron en símbolo de la gestión de Cacciatore para la Ciudad de Buenos Aires y, en un plano más general, en símbolo del impacto de la dictadura en la ciudad por varios motivos: el modo encubierto e individualizante de llevar adelante las primeras expropiaciones sin posibilidad de resistencia colectiva, la drasticidad de las medidas, la falta de soluciones para la población afectada y el paralelo entre la desaparición física del patrimonio y la destrucción de barrios enteros con las desapariciones masivas de personas ejecutadas por la dictadura (Gandolfi y Silvestri, 2004).

Finalmente, se llegaron a construir sólo dos autopistas: la Autopista 25 de Mayo (previamente llamada Autopista Sur) y la Autopista Perito Moreno. Además de la transformación infraestructural de la ciudad producto de estas obras colosales, el proceso estuvo signado por la expropiación forzada de miles de inmuebles, hasta de obras que nunca se concluyeron (por ejemplo, la Autopista 3 o Autopista Central). Si bien las indemnizaciones otorgadas a los propietarios paliaron la destrucción compulsiva de viviendas, no ocurrió lo mismo en el caso de los inquilinos, quienes fueron particularmente golpeados por esta medida.

Decreto Ley n.º 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo

En diciembre de 1976, el gobierno de la provincia de Buenos Aires (con jurisdicción sobre los partidos del Gran Buenos Aires), suspende la autorización de loteos. Seis meses después, esta medida se complementa con el Decreto Ley n.º 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo que, entre sus normas, prescribe que todo nuevo loteo debe contar previamente con infraestructura básica (agua, luz, cloacas, desagües) y dimensiones mínimas (300 m² para los lotes urbanos). En particular, esta regulación, hoy en día vigente, define: 1) objetivos fundamentales del ordenamiento territorial; 2) los principios en materia de ordenamiento territorial; 3) la delimitación de territorios rurales y urbanos de los municipios; 4) usos de suelo; 5) el proceso de ocupación del territorio; 6) uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo; 7) intensidad de la ocupación; 8) la definición de los instrumentos de aplicación de la ley; entre otras cuestiones complementarias a estos 8 ejes fundamentales (Decreto Ley n.º 8912, 1977).

A partir de su implementación, el precio de la tierra del conurbano aumenta enormemente, desapareciendo los tradicionales loteos destinados a barriadas obreras y proliferando los llamados *countrys* (Aristizábal e Izaguirre, 1988). Según Murillo, Artese y Schweitzer (2012) el Decreto Ley n.º 8912 generó:

“ 1) el fin del loteo económico como estrategia de acceso a la vivienda; 2) límites estrictos a la subdivisión de parcelas, a la intensidad de uso del suelo y a la densidad poblacional; 3) zonificación de usos que tendió a alejar las fuentes de trabajo industriales de los centros poblados; y 4) el marco regulatorio para una nueva forma de ocupación del suelo suburbano, los clubes de campo, que tendió a elevar el valor del suelo en la periferia. (p. 285)

Tras su implementación, obligó a muchos municipios bonaerenses a introducir o valorizar el planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano. En este sentido, debe destacarse el artículo 75, donde se determinan las cuatro etapas del proceso de planeamiento: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, plan de ordenamiento urbano y planes particularizados (Decreto Ley n.º 8912, 1977, art. 75). Cabe aclarar que son muy pocos los municipios que alcanzaron a cumplir con las cuatro etapas mencionadas y que muchos aún se encuentran en la delimitación preliminar de áreas (I-Capba, 2001).

Por otro lado, la ley formula una categorización del territorio provincial en «áreas rurales» y «áreas urbanas», desconociendo las particularidades regionales y la existencia de situaciones tan diversas como municipios totalmente urbanizados con altísima densidad (primer cordón del conurbano) hasta aquellos de población casi totalmente rural. La consecuencia es la dualización urbana: la «ciudad formal», con un razonable cumplimiento de la normativa urbana, y la «ciudad informal», de desarrollo espontáneo y no encuadrado en normas, con carencias y problemas dominiales (I-Capba, 2001, p.12).

En resumen, esta regulación adquiere una importancia particular en términos de transformaciones socio-espaciales, ya que establece nuevas pautas para ocupar el espacio en la provincia de Buenos Aires. De estas pautas, se debe destacar la obligación de comprar únicamente lotes provistos de servicios básicos. Para los sectores populares expulsados de la ciudad, la capacidad de dicha compra era prácticamente imposible.

Reflexiones finales

A lo largo del trabajo intentamos recuperar el carácter performativo de las políticas urbanas dictatoriales sobre el AMBA, re-construyendo las transformaciones socio-espaciales producidas por dichas regulaciones. La mayoría de estas medidas fueron implementadas en la ciudad, sin embargo, sus efectos alcanzaron en gran medida a la provincia de Buenos Aires.

En primer lugar, el Código de Planeamiento Urbano establece importantes cambios infraestructurales en la ciudad: se ensacharon avenidas y se construyeron grandes autopistas y numerosos estacionamientos. También impulsa el traslado de industrias al conurbano bonaerense, orientando a la ciudad a un perfil residencial, de servicios y de negocios, y performando el propio espacio del Gran Buenos Aires. Por otro lado, encarece los suelos de la ciudad por la reducción del FOT, al tiempo que el Decreto Ley n.º 8912 lo hace en la provincia. En relación con la expulsión de grupos sociales diversos de la ciudad hacia el conurbano, el PEVE es una expresión explícita y directa, mientras que el traslado de industrias por imposición del Código, la sanción de la Ley de Normalización de Locaciones Urbanas y la destrucción de viviendas para la construcción de autopistas son expresiones indirectas de dicha expulsión.

En segundo lugar, diversos sectores de la población fueron afectados por estas políticas. Los sectores de ingresos medios se vieron afectados principalmente en carácter de inquilinos, tanto por la Ley de Normalización de Locaciones Urbanas como por la destrucción de sus viviendas alquiladas para la construcción de autopistas. En menor

medida, también por la promulgación del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad, dado el cierre y traslado de industrias, centros laborales de una parte de la población de clase media. Pero, finalmente, quienes más perjudicados se vieron fueron los sectores populares: los violentos métodos de erradicación de villas, la destrucción de sus unidades habitacionales, la pérdida de trabajo por el traslado o cierre de industrias y el encarecimiento de terrenos que imposibilitó el acceso legal al suelo urbano, se combinaron para excluir a los sectores sociales más desprotegidos. Hablamos de miles de familias trabajadoras y villeras que fueron expulsadas de la centralidad urbana para ser condenados a paupérrimas condiciones habitacionales. Como respuesta, estos grupos sociales desplegaron un conjunto de tomas organizadas de tierra en múltiples áreas del conurbano bonaerense. Las zonas ocupadas, desprovistas de infraestructura básica para la habitación (conexiones de gas, luz, agua, redes cloacales y servicios de recolección de residuos), lejanas a transportes, centros educativos, centros de salud, fuentes de trabajo y/o espacios de recreación, significaron un deterioro de la calidad de vida de estos grupos sociales, tanto en términos socio-económicos como psicológicos. Y aún en esas condiciones, siguieron siendo reprimidos.

Por último, lejos de tratarse de un conjunto de políticas urbanas disociadas entre sí, todas y cada una de las regulaciones analizadas en el presente trabajo se articulan en un plan estratégico. Este «paquete» de políticas urbanas transformó el AMBA en beneficio de los sectores de mayores ingresos, en una clara lógica «modernizadora» del espacio urbano: ciudad para pocos, en detrimento de las condiciones materiales de muchos. La expulsión de sectores populares de la centralidad urbana, el encarecimiento de los precios del suelo tanto en la ciudad como en la provincia, las nuevas pautas para la ocupación y división de tierras y la construcción de autopistas que posteriormente dieron acceso vial a los *countryside*, no parecen ser resultados conectados contingentemente.

Las consecuencias de las políticas urbanas dictatoriales dan cuenta del carácter contradictorio y conflictivo de las transformaciones urbanas: al tiempo que estas políticas definieron y performaron el espacio urbano, produjeron desigualdades urbanas en el AMBA. Lejos de ser transitorias, estas desigualdades permanecieron y crecieron a lo largo del tiempo, reproduciendo las condiciones de exclusión social de vastos sectores populares hasta la actualidad. ■

Notas

[1] El AMBA es la zona urbana común que conforman la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazatagui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate.

[2] Una primera versión de este trabajo se originó en el marco del seminario Teorías del Estado, dictado por el Dr. Alberto Bonnet. Este artículo, que presenta un grado de avance respecto de su versión inicial, fue revisado por el Lic. Agustín Bidinost, investigador del Instituto de Estudios Sobre la Ciencia y la Tecnología. Se agradece al Licenciado por sus correcciones y se aclara que las afirmaciones en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

[3] Teniendo como eje principal al puerto de Buenos Aires y a la ciudad que lo circunda, la Región Metropolitana de Buenos Aires trascendió desde la década de los 30 sus límites originales y adquirió un desarrollo específico y autónomo. La región comenzó a perfilarse como el principal centro productivo del país (...) El desarrollo y consolidación del llamado primer cordón industrial que constituirá el Conurbano Bonaerense atrajo una población migrante proveniente del interior del país y que será la base de los nuevos movimientos sociales y políticos de la época (Callelo, 2000).

[4] Este indicador hace referencia a la cantidad de metros cuadrados que es posible construir en relación con el terreno. En un terreno de 50 m², si el FOT es de 2, se podrán construir 100 m².

[5] En 1977, la Ordenanza Municipal Ciudad de Buenos Aires n.º 33691 crea el “Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado” (CEAMSE) ad-referéndum del Poder Ejecutivo Nacional.

[6] 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». Declaraciones oficiales publicadas en Clarín el 26 de agosto de 1976, recuperadas de Oszlak (1991).

[7] La Comisión Municipal de la Vivienda fue el organismo responsable de llevar adelante la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. En el año 2003, tras las promulgación de la Ley n.º 1215, se lo renombra como el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC), hoy en día vigente.

[8] 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. Viviendas momentáneamente deshabitadas u ocupadas por mujeres y niños pequeños, eran derribadas por piquetes utilizando mazas y otros elementos, inhibiendo 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. Una técnica habitual era la 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 (Oszlak, 1991).

[9] Estos se diferencian de las villas miseria, entre otras características, por el carácter planificado de su origen, una trama barrial que respeta las normas urbanas y por la distinta base social que los conforma (Merklen, 1991).

[10] El plan de Autopistas Urbanas puede considerarse un caso de políticas cruzadas (contradictorias entre sí) donde diferentes organismos estatales operan sobre la ciudad a partir de lógicas e intereses distintos. Mientras que el Plan procedía a demoler áreas existentes a partir de onerosas expropiaciones, la ordenanza de preservación del distrito U2417 de 1979 preservaba un área compuesta por 144 manzanas, correspondientes a los antiguos barrios de Catedral al sur, San Telmo, parte del de la Concepción y Avenida de Mayo. Justamente, se trata de un área que había sido objeto de las demoliciones producidas por el Plan de Autopistas (Jajamovich y Menazzi, 2012).



Referencias bibliográficas

Aristizábal, Z. e Izaguirre, I. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires: CEAL.

Calello, T. (2000). Breve caracterización histórica de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Sao Paulo em perspectiva*, Vol. 4, N° 14, San Pablo .

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *Eure*, Vol. 24, N° 76, pp. 5-27, Pontifica Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Decreto Ley n.º 8912. Boletín oficial de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 24 de octubre de 1977. Recuperado de:
http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/organismos_multilaterales/proyecto_transformacion_urbana/marco_politica_%20de_reasentamiento/Anexo%20DECRETO-LEY%208912.pdf Consultado por última vez el 23/04/2020.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (s.f.). La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. Recuperado de:
<http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/SituacionHabitacional-1.pdf> Consultado por última vez el 23/04/2020.

Gandolfi F. y Silvestri G. (2004). Patrimonio. En Liernur, F. y Aliata, F., *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: AGEA.

- Gorelik, A. (2004). *Miradas sobre Buenos Aires: historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una nueva geografía crítica*. Madrid: Akal.
- I-Capba (2001). Acerca de la Ley 8912 de 1977. Documento final Seminario Ordenamiento y Gestión del Territorio. Decreto-Ley 8912 de 1977 (versión taquigráfica). La Plata, Buenos Aires. Recuperado de: <https://cafedelasciudades.com.ar/imagenes85/Jornada%20Territorio%20Ley%208912%20V%20TAQUIGRAFICA.pdf> Consultado por última vez el 20/04/2020.
- Jajamovich, G. y Menazzi, L. (2012). Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983). *Bitácora* 20, Vol 1, N°20, pp. 11-20, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Madrid: Península.
- Ley N° 21342. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 30 de junio de 1976. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/231338/norma.htm> Consultado por última vez el 22/04/2020.
- Menazzi Canese, L. (2013). Ciudad en Dictadura. Procesos Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983). *Revista Scripta Nova*, Vol. 17, N°429, pp. 1-15, Universidad de Barcelona, España. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-429.htm> Consultado por última vez el 15/04/2020.
- Merklen, L.D. (1991). *Asentamientos en La Matanza*. Buenos Aires: Ed. Catálogos.
- Murillo, F.; Artese, G. y Schweitzer, P. (2012). La Dignidad Humana ¿Responsabilidad Urbana? Planeamiento Territorial y Derecho a la Ciudad. En *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Bogotá: INJAVIU. Recuperado de: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/viewFile/4134/3142> Consultado por última vez el 21/04/2020.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas
- Pinch, T. y Bijker, W. (1987). The Social Construction of Facts and Artifacts: or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other. En Bijker, W., Hughes, T. y Pinch, T (eds.), *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, Cambridge: MIT Press.
- Rodríguez, M. C. (2007). *Tiempos de caracoles. Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Buenos Aires. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En M. C. Rodríguez, y M. M. Di Virgilio, *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (p. 402), Buenos Aires: Prometeo Libros, .

Silvestri, G. y Gorelik, A. (2000). Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión. En Romero, J. L. y Romero, L. A. (dir.), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos* (pp. 461-499), Buenos Aires: Altamira.

Snitcofsky, V. L. (2018). La erradicación de villas en la ciudad de Buenos Aires: características específicas y contexto general (1976-1983). *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, Vol. 5, N°10, pp 54-75.

Ziccardi, A. (1977). *Política de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*. Buenos Aires: CEUR-Di Tella.

¿Cómo citar este artículo?

Davenport, O. (2020). Ciudad para pocos: las políticas urbanas de la dictadura cívico-militar argentina en el AMBA (1976-1983). *Sociales y Virtuales*, 7(7). Recuperado de <http://socialesyvirtuales.web.unq.edu.ar/ciudad-para-pocos>



Ilustración de esta página: Chlebowska, A. (2020). S/Título. [Tinta y dibujo de lápiz]. En *Sociales y Virtuales* y Programa de Cultura (Coords.), exposición artística #YoMeQuedoEnCasa. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Clic en la imagen para visualizar la obra completa