

# Oscar

# OSZLAK\*

\*. PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; Dr. Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Fundador y ex Director Maestría Administración Pública UBA, Investigador Superior CONICET, Ex Presidente de la Red INPAE (Inter American Network for Public Administration Education). Investigador Titular del Área Política y gestión pública (CEDES). Profesor Titular en Programas de Posgrado de las Universidades de San Andrés, FLACSO, San Martín, Buenos Aires, ISEN y otras.

Entrevista: realizada por Adriana Clemente

UNA CIUDAD PARA POCOS.  
CREO QUE LAS OBRAS QUE SE ESTÁN HACIENDO  
EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES  
VAN A ACENTUAR LAS DIFERENCIAS.

11



**Cuestión Urbana:** *¿Cuál crees que es la agenda pública que debemos atender en las ciudades?*

**Oscar Oszlak:** En realidad, la agenda pública es más amplia que la agenda estatal y hay distintos efectores que pueden resolver lo que llamo

“cuestiones socialmente problematizadas”. A mí me interesan aquellas que resultan de la intervención del Estado. Y mi interés se centra más en las cuestiones que generan la agenda que a las políticas que tienden a resolverla. En ese sentido, tales cuestiones pueden ser resueltas por los propios individuos, por organizaciones sociales, por el mercado o por el Estado.

Quando el Estado interviene en una sociedad capitalista como en la que vivimos, lo hace básicamente con relación a tres grandes cuestiones, que a lo largo de la historia han recibido nombres diferentes pero se resumen en las cuestiones de la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad dis-

tributiva. Seguramente la cuestión urbana corresponde a alguna de estas tres o atraviesa a las tres.

Llegué a esa síntesis para hablar de las macro funciones o macro intervenciones del Estado. Podemos observar que entre estas tres macro cuestiones existe una secuencia histórica. Primero fue la cuestión del orden, lo que hoy equivaldría a la gobernabilidad. Un orden para el progreso económico, que hoy llamamos desarrollo. Es decir, el Orden y Progreso del siglo XIX son la gobernabilidad y el desarrollo, o la estabilidad y el crecimiento de hoy. Cuando el desarrollo efectivamente ocurre, comienzan a surgir las contradicciones propias de una organización social capitalista (que no es solamente un sistema de producción). Me refiero a las desigualdades en la distribución del excedente económico y a la lucha social por la reivindicación de derechos. Así apareció la “cuestión social”, a comienzos del siglo pasado, a la que hoy llamaríamos en el esquema que propongo, la cuestión distributiva.

En tal sentido, lo que llamamos “la cuestión urbana” se relaciona seguramente con alguna de estas tres grandes macro cuestiones que forman parte de la agenda del Estado. Y según la perspectiva y los procesos históricos específicos, la cuestión urbana podrá vincularse con cuestiones de gobernabilidad, de desarrollo y/o de equidad.

**CU:** *En ese sentido, quizás hay alguna tendencia a decir que la globalización hizo que todas las ciudades se parezcan.*

**OO:** Hay un modelo de ciudad, que se fue perfilando según distintas etapas históricas. Por ejemplo, la que correspondió a la llamada “etapa fácil” de sustitución de importaciones, con un proceso de industrialización incipiente que atrajo población del interior del país o de países limítrofes por las mejores oportunidades que generaba ese proceso, sobre todo desde el punto de vista laboral. Así, las ciudades empezaron a rodearse de cinturones de población que de alguna manera debía insertarse en ese proceso de urbanización y desarrollo económico, aunque siempre de modo desigual. Los centros y las periferias de las grandes ciudades empezaron a parecerse en la medida que avanzaba el crecimiento industrial y la transición

demográfica, con el despoblamiento del campo y una urbanización acelerada. A partir de las últimas dos décadas del siglo pasado, el proceso de globalización cambió definitivamente ese modelo. El agente dinámico, que era la industrialización como fuente de absorción de fuerza de trabajo, ya no cumple ese papel. Hoy las actividades agrícolas, industriales o de servicios están atravesadas por las redes financieras y de la información así como por la desterritorialización de los procesos productivos. Con la globalización, las metrópolis se han convertido en verdaderos nudos de interconexión transnacionalizada. Hay una ciudad globalizada y a la vez fragmentada por el desarraigo y la multiplicación de nuevos problemas urbanos.

**CU:** *Es interesante lo que planteas en el sentido que también ocurre en las periferias populosas ¿Las ciudades no contienen su propio desarrollo y tienden a generar procesos de expulsión?*

**OO:** Depende también del momento histórico. Hace 40 o 50 años, la urbanización en los Estados Unidos se caracterizaba por el hecho de que la población de mayores ingresos se periferalizaba, es decir, vivían en localidades suburbanas pequeñas, con grandes espacios verdes, con gente regando el jardín y trasladándose en automóvil a sus empleos en la medida en que las autopistas urbanas que conducían al centro de la ciudad, permitían un traslado relativamente rápido. Lo hemos visto cientos de veces en las películas. Con la crisis del petróleo en 1973 cambia radicalmente la ecuación de costos de traslado y la gente empieza a regresar a la ciudad. Barrios por entonces degradados empiezan a ser “renovados” en función de las posibilidades que brinda el mercado frente a esta afluencia o el regreso de esa población periferalizada de medianos y altos ingresos. Ese fue un factor fundamental de transformación.

El caso de Buenos Aires fue inverso. La gente pudiente vivía en la ciudad y los sectores populares en la periferia. Especialmente, a raíz de los procesos de redistribución espacial de los pobres urbanos durante la última dictadura. Desde los años 80/90 comenzó a producirse el crecimiento de los barrios cerrados y clubes de campo, que hoy, con cerca de 1.000 emprendimientos en el Gran Buenos Aires, casi triplican la superficie de la Capital. A veces constituyen la vivienda permanente de sus pobladores y otras, como opción recreativa

de fin de semana. A su vez, dentro de las ciudades importantes, la gentrificación también tendió a expulsar población de menores ingresos hacia zonas periféricas.

**CU:** *Curiosamente, son las nuevas generaciones “los hijos de...” los que no pueden permanecer en la ciudad y constituyen sus hogares en las periferias, antes reservada para los sectores populares.*

**OO:** No tengo información estadística que corrobore esa situación. Lo cierto es que con la democracia, los pobres urbanos regresaron a Buenos Aires, instalándose en las áreas periféricas de la zona sur, a diferencia de la situación existente antes de la erradicación forzada de las villas durante el último gobierno militar. Además, el encarecimiento de las tierras más próximas a la Capital, causado también por la proliferación de los barrios cerrados, produjo un aumento de la urbanización en el tercer cordón. Por otra parte, vivir en Buenos Aires resulta cada vez más caro. Como proclamaba Juan Aleman, Secretario de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura, había “que crear una ciudad cara para la mejor gente”. Una ciudad cara

por su oferta cultural o comercial a población afluente. En esos barrios, los desarrollos inmobiliarios tienden a crear un mercado donde los valores de las propiedades y las locaciones crecen de manera notoria y terminan expulsando a quienes no están en condiciones de seguir pagando un alquiler o, si son dueños de una casa modesta, obtienen una rápida ganancia y se van. La creación de “polos” (Científico, Audiovisual, Deportivo) por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires promueve, en cierto modo, la elevación de los valores de la tierra.

**CU:** El año pasado salió publicada una versión revisada de tu trabajo “Merecer la Ciudad”. ¿Cómo invitás a la lectura de este nuevo texto y por qué?

**OO:** Creo que lo que más puede atraer del libro es el intento de relacionar la estructura social y la estructura de ocupación del espacio urbano, a partir del análisis de políticas públicas. Cuando escribí “Merecer la Ciudad” prácticamente no había estudios sobre Buenos Aires; eran muy escasos. No había un sustento teórico e histórico que me permitiera afirmarme en alguna perspectiva para entender su dinámica evolutiva.

implica, por un lado, un mercado de compra-venta o locación de vivienda donde los precios generalmente crecen a un ritmo superior al del proceso inflacionario, reduciendo las posibilidades de acceso de los sectores populares. Por otro lado, el proceso de gentrificación en barrios tradicionales, como Palermo, ha expulsado población de ingresos medianos o bajos. Hoy hay ocho Palermos (Soho, Hollywood, Chico, Viejo, etc.)

Los desarrolladores inmobiliarios encuentran que hay ciertas zonas de la ciudad que pueden atraer

Antes de introducirme en los casos que analizo en el libro, decidí escribir un primer capítulo con mi interpretación acerca del desarrollo de Buenos Aires y las tendencias de su proceso de urbanización desde el siglo XIX en adelante. Analicé algunas políticas públicas adoptadas por sucesivos gobiernos que de uno u otro modo afectaron las posibilidades de la gente de acceder a, y residir en la ciudad. Por ejemplo, la Ley de Propiedad Horizontal, sancionada durante el gobierno de Perón, permitió subdividir las propiedades en departamentos; antes nadie podía comprar un departa-

mento. Sólo podía comprar una casa o edificio o alquilar algunas de sus unidades. No había otra opción. La ley de propiedad horizontal abrió el mercado.

Por su parte, una política de subsidio al transporte, que se ha mantenido por décadas, permitió que un obrero pudiera viajar en tranvía de Quilmes a Buenos Aires, pagando apenas 10 centavos. Y si lo hacía antes de las 7 de la mañana, pagaba 5 centavos. El reducido impacto del costo del transporte en su presupuesto familiar le permitía vivir en el suburbio y trabajar en la ciudad. O también la posibilidad de compra de lotes a largo plazo, incluso con crédito hipotecario, durante una época en que había comenzado a acelerarse el proceso inflacionario. Recuerdo que llevaban a la zona de loteo a potenciales compradores en “bañadera”, un ómnibus abierto, o con techo de lona. Vehículos que partían de Once o Congreso. Grandes extensiones de tierra suburbana eran subdivididas en pequeños lotes, vendidos con un pequeño adelanto y muchos años de financiamiento. Las cuotas, que cargaban intereses pero no se ajustaban por inflación, terminaban por alcanzar valores reales insignificantes. Algo similar ocurrió con los créditos del Banco Hipotecario Nacional, que siempre acababan cancelados a tasas subsidiadas.

Interesa entonces analizar las políticas públicas y sus efectos condicionantes de las decisiones individuales para insertarse en la ciudad. Existe en tal sentido, lo que llamo una “ecuación urbana básica”. Quien pretende residir en la ciudad, debe resolver tres necesidades básicas: donde vivir, donde trabajar y cómo trasladarse del lugar de vivienda al de trabajo. Las tres deben resolverse casi simultáneamente. De pronto, una nueva política o acción gubernamental, como el Metrobus, te reduce el tiempo de traslado y cambia tu ecuación individual. O se reduce considerablemente el subsidio al transporte y vuelve a cambiar tus opciones. Las políticas públicas hacia los oferentes y demandantes de espacio urbano modifican permanentemente la ecuación.

Al margen de estos aspectos, el libro ofrece una visión muy detallada sobre la forma de hacer política cuando no funcionan, como en la última dictadura, las instituciones representativas de una

democracia, así como las modalidades a través de las cuales un gobierno autoritario pudo producir una profunda redistribución del espacio urbano en perjuicio de los sectores populares.

**CU:** *¿Cómo se actualiza hoy esa perspectiva?*

**OO:** Tu pregunta implica plantear de qué manera los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1983, han resuelto la cuestión del acceso y permanencia de los sectores pobres en Buenos Aires. Oscar Niemeyer, constructor de Brasilia, imaginó alguna vez una Río de Janeiro integrada, donde las distintas clases convivieran en una ciudad sin exclusiones. De alguna manera, eso ocurría en muchos barrios de Buenos Aires hace seis o siete décadas atrás. Hoy la situación es muy distinta. La política estatal no consiguió contrarrestar las tendencias naturales de un mercado inmobiliario que tiende a convertir a las zonas centrales de las grandes metrópolis en residencia exclusiva de las clases acomodadas. En algunas ciudades todavía existen normas de zonificación para viviendas populares, subsidios de alquiler u otras políticas que reducen la exclusión. En la Argentina los gobiernos democráticos poco pudieron hacer frente a la lógica arrasadora del mercado. El gobierno militar había expulsado a los residentes pobres bajo la consigna de que había que “merecer” vivir en Buenos Aires. La democracia no consiguió reintegrarlos. Han sido más bien los grandes desarrolladores inmobiliarios los que han terminado por definir la composición y el perfil de la ciudad.

**CU:** *Esto nos lleva al tema de la planificación de la ciudad.*

**OO:** En la Argentina, solo hubo alguna suerte de planificación urbana durante la dictadura. La enorme inestabilidad política del país se manifestó en la alternancia de regímenes civiles y democráticos, o de gobiernos de signos antagónicos, que no han conseguido formular políticas de largo plazo o, como inventamos llamarlas en Argentina, “políticas de Estado”. Las políticas se deciden cotidianamente, coyunturalmente, en el día a día. No hay espacio para la planificación ni la programación, porque se piensa en apagar incendios y en resolver cuestiones puntuales a medida que surgen. El futuro no es una dimen-

sión temporal significativa para la formulación de políticas públicas. No hay metas claras ni direccionalidad consistente. Además, tampoco hay seguimiento, control y evaluación de lo que se hizo, con lo cual también desaparece la revisión del pasado como dimensión necesaria de la gestión pública.

Bajo tales condiciones, y frente al fenómeno de creciente suburbanización, las ciudades han crecido desordenadamente, sin posibilidades de establecer un gobierno metropolitano capaz de resolver planificadamente el proceso de transformación urbana.

**CU:** *Desde que asumió Rodríguez Larreta el planteo es que se planifica bajo la lógica de proyectos y no necesariamente de un plan maestro. Hay varios focos importantes que se desarrollan de modo simultáneo, pero no se explicita un plan maestro.*

**OO:** Eso tiene que ver con otra característica que tiene el estilo de gestión pública, que es el aislamiento. Con esto quiero decir simplemente que hay una preferencia en la mayoría de los decisores públicos de trabajar dentro de su isla. Son silos, con escasa interacción, lo cual dificulta las posibilidades de coordinación. Me refiero tanto a la coordinación horizontal entre distintas áreas funcionales del Estado como a la coordinación vertical entre distintas jurisdicciones.

Es interesante señalar que la coalición gobernante tiene hoy la oportunidad histórica de presidir, a la vez, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional. Incluso varios intendentes son del mismo signo político. Sin embargo, no se ha conseguido todavía establecer un plan maestro metropolitano, que permita tener una perspectiva globalizadora de los problemas que se plantean en ese territorio común. Lamentablemente, la organización del Estado responde a criterios sectoriales y funcionales, mientras que la problemática social es eminentemente transversal.

**CU:** *Estaríamos pensando quizás en que la combinación entre movimiento de mercado y unos mojones que sí puede poner el Estado, esa es la ecuación que te va a dar el tipo de ciudad que vamos a tener en 20 o 30 años...*

**OO:** Creo que las obras que se están haciendo en la Ciudad de Buenos Aires van a acentuar las diferencias sociales. Recordemos que el gobierno militar dejó menos de 20 mil personas viviendo en villas, mientras que el repoblamiento de las villas y asentamientos populares en el último período democrático alcanzó un total de casi 300.000, o el 10% de la población de la ciudad. Pero en su mayoría se instaló en la zona sur de la ciudad, a diferencia de lo que ocurría hasta 1976, con la que Buenos Aires terminó acentuando las diferencias sociales y demográficas entre el norte y el sur. Es diferente el equipamiento y bienes públicos (luminaria, seguridad, servicios), frente a una ciudad periférica que no accede en condiciones igualitarias a esos bienes. Tiendo a pensar que el contraste se va a acentuar en el futuro.

**CU:** *¿Qué opinión tenés de las políticas de regularización de villas y asentamientos?*

**OO:** Me parece una decisión fundamental. Una política nacida en el gobierno nacional, con alcance en todo el país, que ha sido acompañada por todas las fuerzas políticas del país. Implicará otorgar a unas 700.000 familias, cerca de 4 millones de personas, un título que regularizará su situación residencial y habilitará su posibilidad de acceder a distintos tipos de servicios. Habrá que ver en qué condiciones compensará a los propietarios privados (que representan más del 60% las propiedades) por la expropiación y qué condiciones establecerá a los residentes de hecho para acceder a sus títulos. Pero sin duda, esta política marca un hito importante para la urbanización de estos asentamientos.

Para los residentes en villas y asentamientos, está política significará un cambio trascendente en su situación social y habitacional, sobre todo si se llevan adelante las obras de urbanización previstas para acompañar el proceso de regularización dominial. Pero para evitar que, una vez más, los desarrolladores acaben por incorporar al mercado a las viviendas regularizadas, será necesario que el gobierno adopte medidas que impidan o, al menos, reduzcan esa posibilidad. Los incentivos son particularmente grandes en aquellas zonas que, como Retiro, tienen un enorme atractivo por su privilegiada localización.

No puedo dejar de mencionar, en todo caso, el carácter disonante que tiene la política de regularización en un gobierno que, en otros aspectos de la agenda estatal, tiene una orientación marcadamente neoliberal. Esta circunstancia atestigua el carácter “híbrido” de la política gubernamental, sea que esté inspirada en reales consideraciones de equidad social o en razones puramente electoralistas.

**CU:** *¿Qué lugar le atribuí a la política dentro de estos procesos?*

**OO:** La política tiñe todo el proceso decisorio del Estado, a veces por convicción ideológica y otras por pura especulación acerca de los impactos de una u otra opción de política. Y estas posiciones pueden cambiar a través del tiempo. Al comienzo de su Jefatura de Gobierno en Buenos Aires, el presidente Macri coincidía con la posición erradi-

cadora adoptada en Río de Janeiro, la que modificó posteriormente. En términos políticos, la intervención más reciente en villas y asentamientos tuvo para los gobiernos de la coalición actual, un efecto notable, en tanto les significó capturar el voto de extensos sectores de la población pobre. Ningún gobierno democrático lo había hecho antes con la continuidad y profundidad del trabajo territorial realizado en esos barrios marginales. Evidencia concreta del apoyo que ello le significó es el hecho de haber obtenido mayorías electorales en todos los distritos donde se asientan las villas y barrios populares de la ciudad. Es difícil discernir cuánto hay en esto de cálculo político, cuánto de convicción, cuánto de solidaridad social. De lo que estoy seguro es que, en tanto siga produciendo rédito político se seguirá haciendo.

**CU:** *Nos queda un final abierto. Gracias por tu tiempo.*