



HAL
open science

La fábrica del futuro urbano en Buenos Aires, entre planificación y decisiones urbanísticas (1958-2018)

Andrés Borthagaray

► **To cite this version:**

Andrés Borthagaray. La fábrica del futuro urbano en Buenos Aires, entre planificación y decisiones urbanísticas (1958-2018). Architecture, space management. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2020. Español. NNT : 2020PA030017 . tel-03421693

HAL Id: tel-03421693

<https://theses.hal.science/tel-03421693>

Submitted on 9 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**COMUE UNIVERSITE SORBONNE PARIS CITE
UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3**

École Doctorale I22 Europe Latine-Amérique latine
Centre de Recherche et de Documentation des Amériques (CREDA)
(UMR 7227)

Thèse de doctorat en Géographie et Aménagement du Territoire

Andrés BORTHAGARAY

**La fabrique du futur urbain à Buenos Aires :
entre planification et décisions d'aménagement
(1958 - 2018)**

La fábrica del futuro urbano en Buenos Aires: entre planificación y
decisiones urbanísticas (1958-2018)

Thèse dirigée par
M. Sébastien Velut
(Professeur, Université de Paris 3)

Résumé

La fabrique du futur urbain à Buenos Aires : entre planification et décisions d'aménagement (1958 - 2018)

L'objectif de cette thèse est de proposer une explication sur l'anticipation de la croissance urbaine de Buenos Aires au cours d'un long demi-siècle, à partir, d'un côté, des propositions institutionnelles et, de l'autre, d'un échantillon de choix stratégiques dont les conséquences ont marqué le développement de la ville. Il s'agit d'enquêter sur l'opposition entre l'explicite et l'implicite dans la volonté d'intervention urbaine. La méthodologie repose sur l'analyse de sources primaires (plans officiels, documents administratifs, cartes, etc.) et des représentations des personnes et des équipes professionnelles qui ont participé aux propositions et initiatives d'aménagement. Le cadre de référence est large, que ce soit dans les contours géographiques d'une ville en expansion permanente ou dans les perspectives d'analyse à partir de l'aménagement urbain. La séquence temporelle retenue se centre sur une période allant de 1958, moment charnière pour la planification urbaine de la ville, à nos jours. L'étude se présente en quatre parties : les perspectives urbaines au cours d'un long demi-siècle ; une analyse de l'évolution des représentations derrière des plans explicites et implicites ; une perspective thématique des mobilités, logements et centralités ; et, finalement, un récit alternatif à partir de la logique des personnes et des arguments qui sous-tendent les plans au cours de la période. La thèse développe un ensemble d'arguments pour démontrer que Buenos Aires est bien le produit des partis pris d'aménagement.

Mots clés: aménagement, urbanisme, plan, croissance, métropole, ville, mobilité, Buenos Aires

Abstract

Framing Buenos Aires Urban Future: between planning and urban decision making (1958 – 2018)

The objective of this thesis is to explore the views that fed the anticipation of the urban growth in Buenos Aires, researched both in institutional proposals for the city's development and, in a set of strategic choices whose consequences marked its expansion. To do so, it explores the opposition between explicit and implicit, it studies primary sources (official plans, administrative documents, charts, etc.), and it analyzes different representations from people and professional teams who were behind urban planning propositions and initiatives. This work is broad in scope, as it covers a continually expanding city from an array of perspectives within urban planning as a discipline. It begins in 1958, a pivotal moment for the economic structure of urban planning in Buenos Aires and its surrounding academic environment. The research presents four parts: the urban perspectives of a long half-century; the relationship between explicit and implicit planning frameworks; a thematic view from transport, housing and nodes of centrality; and, finally, an alternative way of framing the debate based on the people and the arguments behind urban planning through this period, as a background for conclusions. The research develops a set of cases to demonstrate the current situation of Buenos Aires as a consequence of planning choices.

Keywords: urbanism, plan, growth, metropolis, city, mobility, Buenos Aires

Índice

| | |
|---|-----------|
| Introducción. Perspectiva personal, abordaje teórico y metodológico | 11 |
| PARTE I | |
| Un largo medio siglo de planes e iniciativas en Buenos Aires | 19 |
| 1. Intentos y actos de planeamiento urbano, desde 1958 hasta la actualidad | 30 |
| Un marco de interpretación: El crecimiento de Buenos Aires es producto de decisiones | 30 |
| 2. Los documentos administrativos como cuerpo de estudio | 33 |
| 2.1. Referencias locales de análisis de documentos | 35 |
| 2.2. Referencias internacionales en tres perspectivas de la evolución urbanística | 37 |
| 2.2.1. Referencias anglosajonas | 37 |
| 2.2.3. Referencias francesas | 40 |
| 2.2.4. Una visión italiana de la evolución del urbanismo | 44 |
| 3. Perspectivas temáticas e institucionales | 47 |
| 3.1. Marco teórico de los capítulos temáticos | 47 |
| 3.1.1. Sobre movilidad urbana | 47 |
| 3.1.2. Referencias sobre centralidades | 48 |
| 3.1.3. Sobre la cuestión habitacional | 49 |
| 3.2. Referencias institucionales. Actores, participación y política | 49 |
| 3.2.1. El federalismo, el gobierno local y la teoría constitucional | 50 |
| 3.2.2. Planeamiento, estrategia | 50 |
| 3.2.3. Sobre los imaginarios | 51 |
| 4. Una relectura de fuentes a partir de argumentos explícitos e implícitos de interpretación | 53 |

PARTE II

| | |
|--|-----|
| Una muestra general de planes e intervenciones | 54 |
| 1. Buenos Aires en 1958 | 56 |
| 1.1. Recapitulanco la evolución de Buenos Aires | 56 |
| 1.2. Un panorama de los antecedentes urbanos próximos | 59 |
| 2. Estado, sociedad y actores en un contexto cambiante para el planeamiento urbano | 60 |
| 2.1. Planeamiento y mercado en un contexto de Guerra Fría..... | 60 |
| 2.2. El planeamiento ante crisis institucionales | 61 |
| 2.3. El contexto del desarrollismo | 62 |
| 3. Planes e iniciativas atravesados por grandes hitos institucionales | 64 |
| 3.1. Período 1958-1976: un voluntarismo planificador | 64 |
| 3.1.1. Plan de la Organización del Plan Regulador 1958-1962. Una base persistente | 69 |
| 3.1.2. Esquema Director. Una innovación metodológica | 75 |
| 3.1.3. Planificadores y sociólogos urbanos en la Zona Sur | 80 |
| 3.1.4. El Estudio Preliminar del Transporte para la Región Metropolitana (EPTRM). La ilusión de un planeamiento estructurado de transporte y uso del suelo | 82 |
| 3.1.5. SIMEB (Sistema Metropolitano Bonaerense) 1977. Un último plan de la etapa desarrollista..... | 85 |
| 3.2. 1977-1983: un punto autoritario de inflexión | 89 |
| 3.2.1. Código de Planeamiento 1977 / Concesión de Autopistas 1978 / CEAMSE..... | 89 |
| 3.2.2. Decreto Ley 8912: doble lógica en la Provincia de Buenos Aires | 95 |
| 3.3. 1983-1992: un optimismo bajo presión | 100 |
| 3.3.1. Un espacio público recuperado. Una nueva dinámica social | 100 |
| 3.3.2. Una capital para la “Segunda República” | 101 |
| 3.3.3. La excepción como regla. El planeamiento entre fragmentos y proyectos .. | 101 |
| 3.3.4. Puerto Madero, proyecto urbano | 103 |
| 3.4. 1992-1996: un retorno abrupto a la retirada del Estado..... | 105 |
| 3.4.1. Un disparador vial en la red de accesos a Buenos Aires (1992 1994) | 107 |
| 3.4.2. Privatización generalizada de servicios públicos | 108 |
| 3.5. 1996 hasta la actualidad: más allá de los enunciados formales | 108 |

| | |
|--|------------|
| 3.5.1. Plan urbano ambiental: estudio 1998-2000, reforma reglamentaria 2000, ley 2008 | 110 |
| 3.5.2. Iniciativas sobre el Área Metropolitana: El Conurbano Bonaerense y Lineamientos Estratégicos..... | 115 |
| 3.5.3. Un intento de retomar el planeamiento desde el Estado nacional: Plan Estratégico Territorial (PET) | 119 |
| 3.5.4. Una actualización parcial de justificaciones..... | 121 |
| 4. Entre planificación formal y crecimiento espontáneo, un conjunto de decisiones implícitas de planeamiento..... | 123 |
| PARTE III | |
| Perspectivas temáticas desde la movilidad, la vivienda y la centralidad | 128 |
| a. Movilidad | 129 |
| Factor estructurador del crecimiento metropolitano | 129 |
| 1. De la idealización a la condena –retórica– del auto | 132 |
| 1.1. Etapas históricas: de huella ferroviaria a la huella fósil | 132 |
| 1.2. Un camino consolidado a lo largo de grandes hitos..... | 134 |
| 2. Planeamiento urbano y movilidad en una visión explícita..... | 135 |
| 2.1. El ferrocarril, mirado con recelo en el estudio de base: OPRBA (Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires) | 135 |
| 2.2. El transporte como osamenta del crecimiento urbano: CONADE. Esquema Director año 2000..... | 136 |
| 2.3. Un preludio carente de seguimiento: Estudio Preliminar del Transporte para la Región Metropolitana, 1971-1975 | 138 |
| 2.4. Continuidad a los grandes planes: SIMEB | 140 |
| 3. Decisiones sin plan explícito. Más allá de las justificaciones formales en el esquema de concesiones viales y privatizaciones..... | 141 |
| 3.1. Trazado, expropiación y licitación como ruptura radical: Plan de Autopistas, 1977..... | 141 |
| 3.2. Continuidad de la ruptura en democracia: Red de accesos a Buenos Aires (1992-1994) y privatización de los ferrocarriles..... | 143 |

| | |
|--|------------|
| 3.2.1. Red de accesos viales | 143 |
| 3.2.2. Concesión de los ferrocarriles metropolitanos y subterráneos de Buenos Aires..... | 143 |
| 3.2.3. Concesión de AUSA Ley 3060 (y actualizaciones)..... | 146 |
| 4. Frente a decisiones sin plan explícito, formulaciones explícitas divorciadas del sistema de decisión | 149 |
| 4.1. Una descripción metropolitana en el Conurbano Bonaerense: relevamiento y análisis y lineamientos estratégicos metropolitanos | 149 |
| 4.2. De un plan muy general a una reglamentación precisa y contradictoria (desde la Ciudad de Buenos Aires) | 151 |
| 4.2.1. Movilidad en el PUA: el límite de un catálogo..... | 151 |
| 4.2.2. Con estudios parciales en profundidad..... | 155 |
| 4.2.3. Expansión de la red de subterráneos, sujeta a disponibilidad de fondos..... | 156 |
| 4.3. Una nueva declaración federal sobre la movilidad metropolitana..... | 158 |
| 4.3.1. El puerto en una articulación de lecturas provinciales | 158 |
| 4.3.2. Agencia del Transporte Metropolitano. Plan Quinquenal. Plan de movilidad sustentable | 159 |
| 5. La tensión entre teoría y práctica en las decisiones de movilidad urbana | 162 |
| 5.1. La asignación real de inversiones, reflejo de una concepción | 163 |
| 5.2. La conexión norte-sur de Buenos Aires, entre la teoría y decisión..... | 164 |
| 5.3. El contexto de la movilidad metropolitana: un producto de opciones de planeamiento | 165 |
| b. Vivienda, derecho social y urbano | 166 |
| Vivienda, suelo y movilidad: un conjunto en la teoría, entidades separadas en la práctica | 166 |
| Entre soluciones formales y espontáneas, planes y acciones públicas | 166 |
| 1. Una ilusión de integración, progresivamente en conflicto: período 1958-1977. El partido de base..... | 169 |
| 1.1. Un modo de vida contemporáneo en la Organización del Plan Regulador | 169 |
| 1.1.1. Hacia un organismo autárquico: Comisión Municipal de la Vivienda..... | 171 |
| 1.1.2. Innovación y restricción en el proyecto de reglamentación del plan a la propuesta de regulador: Código de Planeamiento Urbano 1973 (versión preliminar) | 172 |

| | |
|--|-----|
| 1.2. Un umbral ideal en Vivienda, equipamiento y la calidad de viviendas reivindicación del urbanismo: Esquema Director año 2000 | 172 |
| 1.3. Un paso previo a la normativa: Vivienda y ordenamiento del suelo urbano en el SIMEB (Sistema Metropolitano Bonaerense), 1977 | 174 |
| 2. Concentración, erradicación y control de uso: 1977-1983. | |
| Una aproximación excluyente | 175 |
| 2.1. El Código de Planeamiento Urbano 1977 (aprobado), con el trazado de autopistas y concentración en política de vivienda | 175 |
| 2.2. La concentración del mercado de vivienda social | 176 |
| 2.2.1. Consolidación del Fondo Nacional de la Vivienda (1977)..... | 176 |
| 2.2.2. Circular 1050 y acceso al crédito | 177 |
| 2.3. Una regularidad difícil de alcanzar | 177 |
| 3. El discurso de los derechos en la vivienda. 1996 a la actualidad. Entre el reconocimiento, la descentralización y la retirada del Estado | 178 |
| 3.1. Un discurso específico de derechos. Un uso elástico de los argumentos en la ciudad | 178 |
| 3.1.1. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires | 178 |
| 3.1.2. El discurso de los derechos en las condiciones del hábitat, Ley 71 PUA | 179 |
| 3.1.3. Hábitat y vivienda. Plan Urbano Ambiental..... | 180 |
| 3.1.4. Modelo territorial y la construcción de una justificación interpretativa en los proyectos de código urbanístico | 183 |
| 3.1.5. Criterios mixtos: las modificaciones del Código de Planeamiento Urbano y 1989, 2000 y 2018..... | 185 |
| 3.2. Una nueva perspectiva metropolitana del hábitat. Una nueva lectura de la evolución | 187 |
| 3.2.1. Nuevos métodos de análisis socio espacial. Diagnóstico y relevamiento del Conurbano Bonaerense..... | 187 |
| 3.2.2. Actualización de perspectivas pasadas y futuras en Lineamientos Estratégicos. Modelos de vivienda y territorio..... | 187 |
| 3.2.3. Plan Estratégico Territorial..... | 190 |
| 3.3. Intervención e interpretación normativa. Un abanico de operaciones en la práctica | 190 |
| 3.3.1. Regularización, programa de mejoramiento de barrios y otras iniciativas ... | 190 |
| 3.3.2. Un rol renovado de las cooperativas: Ley 341, Ciudad de Buenos Aires | 191 |
| 3.3.3. Un intento de actualización normativa provincial: Ley de acceso justo al hábitat | 192 |

| | |
|---|-----|
| 3.3.4. Entre el reconocimiento, la innovación metodológica y la retirada del Estado | 193 |
| 4. Vivienda, derecho e intereses frente a una relación cambiante entre los actores | 195 |
| C. Centralidades, nudos de articulación institucional y física | 198 |
| Entre la vocación por revertir el centralismo y las acciones que lo consolidan | 199 |
| Centralidades y participación..... | 200 |
| 1. Una perspectiva histórica sobre las centralidades | 201 |
| 1.2. Breve reseña de las divisiones político-administrativas. Centralidad y límites en un proceso político de largo plazo..... | 201 |
| 1.2.1. Las antiguas parroquias | 202 |
| 1.2.2. La federalización y la adopción de nuevos límites..... | 202 |
| 1.2.3. La redefinición de barrios y circunscripciones..... | 203 |
| 1.2.4. Descentralización en la Constitución de 1996, proyecto y ley de comunas.. | 204 |
| 2. Las centralidades en los planes. Una idea frente a la que cada plan tomó posición | 207 |
| 2.1. Una preocupación preexistente al período de estudio..... | 207 |
| 2.1.1. Las centralidades en la Comisión de Estética Edilicia, 1925 | 207 |
| 2.1.2. Plan Director para Buenos Aires, 1937-1938 (Le Corbusier y otros) | 207 |
| 2.2. Densificar a través de consolidación de centros, eje de la OPRBA | 208 |
| 2.3. El centro metropolitano y equipamientos en el Esquema Director..... | 208 |
| 2.4. Los centros de transferencia en el EPTRM..... | 210 |
| 2.5. Puerto Madero y la expansión del área central | 210 |
| 2.6. Área central y articulación policéntrica en el Plan Urbano Ambiental..... | 211 |
| 2.7. Una lectura de doble centralidad en “El Conurbano Bonaerense” y los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos | 215 |
| 3. Las centralidades en las normas reglamentarias: de un elemento central a una mención tangencial | 217 |
| 3.1. Código de la Edificación, 1944 | 217 |
| 3.2. Código de Planeamiento Urbano, 1977-1989-2000..... | 217 |
| 3.3. Centralidades en el Código Urbanístico | 219 |

| | |
|---|------------|
| 4. La consolidación del espacio cívico | 221 |
| 4.1. El concepto de centro cívico en antecedentes internacionales..... | 221 |
| 4.2. Ejemplos regionales..... | 221 |
| 4.3. Sede del centro cívico, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires..... | 223 |
| | |
| 5. La centralidad, entre elaboraciones formales y opciones estratégicas | 225 |
| | |
| PARTE IV | |
| Conclusiones: el territorio actual, producto de opciones de planeamiento | 226 |
| | |
| 1. Las personas, los argumentos y los planes | 227 |
| 2. Una clave retrospectiva de interpretación | 231 |
| 3. En torno a una prosopografía tentativa de los planificadores | 233 |
| 4. La situación urbana actual, producto de decisiones..... | 236 |
| | |
| ANEXOS | 239 |
| | |
| Anexo 1. Equipos de los planes | 240 |
| Anexo 2. Quién es quién: datos biográficos..... | 252 |
| Anexo 3. Portadas emblemáticas | 260 |
| | |
| Bibliografía | 275 |

Introducción

Perspectiva personal, abordaje teórico y metodológico

Presento en primer lugar una breve síntesis de mi trayectoria y de la forma en que llegué a este estudio y, en segundo lugar, el abordaje en que se basa.

Como producto de mi actividad fui desarrollando la necesidad de interpelar los antecedentes del planeamiento urbano y su desarrollo en Buenos Aires, tanto en la teoría y como en la práctica.

Luego de una estadía en Francia, redacté un informe de beca que comparaba las evoluciones urbanas de Buenos Aires, París y Londres.¹ También fui profesor del Instituto Nacional de Administración Pública. Integré el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sucesivamente como Subsecretario de descentralización (1996-2000), planeamiento estratégico (2000-2003) y transporte y tránsito (2004-2005). Fui, durante varios períodos, director ejecutivo, elegido por los representantes de la sociedad civil, del Consejo de Planeamiento Estratégico previsto en la Constitución de la ciudad.² En esos años intervine en los debates públicos sobre el futuro de la ciudad y, más tarde, fui precandidato a Jefe de Gobierno en 2015.

Desde mi actividad profesional desarrollé un conjunto de trabajos de investigación aplicada, entre ellos uno sobre el caso de Buenos Aires como parte de un estudio global sobre la dinámica del crecimiento urbano coordinada por Schlomo Angel.³ Posteriormente estuve a cargo de la coordinación de una serie de proyectos en el Institut pour la ville en Mouvement (IVM), particularmente en su cátedra latinoamericana.⁴

Desde el punto de vista académico, estuve dedicado a la formación en temas de urbanismo, movilidad y políticas públicas, especialmente destinada a alumnos latinoamericanos. Paralelamente, intervine especialmente en temas referidos al espacio público de la movilidad.

Si el urbanismo es una disciplina práctica, las referencias en las que se basa este trabajo no sólo están en documentos, entrevistas y textos que ayudan a su interpretación, sino también en los intercambios sostenidos a lo largo del tiempo con un conjunto de interlocutores que han podido reflexionar a partir de su acción pública.

1 Andrés Borthagaray, *Buenos Aires, París, Londres: La Cuestión Capital en perspectiva* (Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1994).

2 De donde se promovieron iniciativas legislativas, como un proyecto general de Ley de Comunas, producto de una comisión académica consultiva Consejo de Planeamiento Estratégico, “Proyecto de Ley General de Comunas” (2003).

3 Schlomo Angel, Stephen C. Sheppard y Daniel L. Civco, “The Dynamics of Global Urban Expansion” (Washington DC, 2005). Luego continuado en Schlomo Angel, *Planet of Cities* (Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2012).

4 Entre otros resultados, Andrés Borthagaray (director), *Ganar La Calle. Compartir Sin Dividir* (Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2009), www.ganarlacalle.org. Andrés Borthagaray y Jean Pierre Orfeuill (editores), *La fábrica del movimiento. 16 casos de política pública en materia de movilidad urbana* (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013).

El recorte temporal bajo análisis se centra en el período que inicia en el año 1958, punto de inflexión en el planeamiento urbano, por considerar que podía contribuir a cubrir, con la combinación de temas aquí propuesta, un aspecto menos abordado en estudios recientes, especialmente en un abordaje que combinara urbanismo y movilidad junto a otros temas transversales. De este modo, el impulso de rastrear ideas en los antecedentes de su formulación para orientar la búsqueda de propuestas nuevas fue uno de los motivos para el desarrollo de esta tesis.

En efecto, hubo varios intentos formales de anticipación en los años aquí considerados. Para estudiarlos propongo un camino histórico que sigue una serie de tensiones: entre desarrollo y control del crecimiento; entre mayor y menor intervención pública, en la evolución de los consensos internacionales –en particular sobre el rol del Estado–, cuya naturaleza fue también cambiante. A lo largo del estudio de un período marcado por rupturas drásticas, entre las que se cuentan dos dictaduras militares se indaga sobre las representaciones y perspectivas de lectura de los diagnósticos de partida detrás de los documentos e iniciativas.

Disciplina

Se inscribe dentro del urbanismo. En francés podría traducirse como *aménagement* o *urbanisme*⁵ y en inglés como *urban planning*. Se lo trata en un recorte histórico y con un abordaje que considera una definición amplia de su alcance.

En efecto, el enfoque comprendido por el término engloba, dentro de esta idea amplia de disciplina, una diversidad de perspectivas (urbanismo, planeamiento espacial, diseño urbano) que requieren de una práctica de política pública. Distintas definiciones, aunque divergentes en algunos puntos, comparten la idea de un conjunto de conocimientos, con diversas posturas sobre su condición de campo autónomo. Merlin y Schoay ofrecen una perspectiva del conjunto de disciplinas que el urbanismo como praxis involucra, demandando conocimientos de arquitectos, ingenieros, juristas y políticos entre otras prácticas.⁶ Ascher plantea que no es una disciplina de síntesis, sino un conjunto de disciplinas.⁷ Para Bernardo Secchi se trata de una disciplina que “exige arbitrar entre estudio del pasado e imaginación del futuro, entre dimensión técnica y dimensión artística, lo que demanda una gran libertad, un rigor intelectual y moral”.⁸

Una disciplina que necesita de la política pública como instrumento para producir un ambiente más equitativo e inclusivo, según Fainstein, quien señala que detrás de los consensos sobre una definición amplia de sustentabilidad subyacen necesidades de arbitrar entre objetivos secundarios, y esto lleva con frecuencia al conflicto.⁹

5 L'aménagement, qu'il soit urbain ou non, n'est plus la seule affaire des ingénieurs ou des architectes. À ce sujet, il convient de reconnaître que si l'aménagement semble un savoir pratique plus généraliste que l'urbanisme, l'indécision entre les deux termes est souvent de règle ; il n'est pas toujours simple de savoir où commence l'aménagement urbain et où cesse l'urbanisme, sans même évoquer la place de l'architecture dans ce domaine, d'autant que des affaires professionnels sont venus redoubler cette difficulté de trancher (Jacques Lévy y Michel Lussault, *Dictionnaire de La Géographie et de l'aménagement de l'espace Des Sociétés* Paris: Belin, 2013).

6 Françoise Choay y Pierre Merlin, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, ed. PUF, 4th ed. (Paris, 2015).

7 Ariella Masbouni y Olivia Barbet Massin, *Organiser La Ville Hypermoderne. François Ascher, Grand Prix de l'urbanisme 2009* (Paris: Parenthèses, 2009).

8 Bernardo Secchi, *Première Leçon d'urbanisme* (Marseille: Parenthèses, 2006).

9 Susan S. Fainstein, “Urban Planning,” *Encyclopædia Britannica* (Encyclopædia Britannica, inc., 2016), <https://www.britannica.com/topic/urban-planning>.

Corpus

La base son los documentos, tanto propios del planeamiento como administrativos, a partir de una selección determinada, fundada en su relevancia por consecuencias posteriores. En el primer caso, por haberse presentado formalmente como tales, a partir de una serie de registros. En el segundo caso, por sus consecuencias en la estructuración del territorio, entre una serie de decisiones adoptadas. Como complemento, se presentan lecturas, justificaciones y, aunque no siempre existen registros precisos, críticas a las decisiones. Si bien cada uno es objeto de estudio, a lo largo de un período de 60 años interesa ver la evolución, el diálogo y la forma en que se suceden los distintos documentos en el marco de ideas cambiantes sobre el urbanismo y del contexto sociopolítico en el que se insertan.

Los textos de los documentos se completan con entrevistas, datos correspondientes a registros públicos que pueden ayudar a ilustrarlos, testimonios y los sucesivos capítulos de antecedentes de los planes y documentos. De hecho, cada una de esas recopilaciones de antecedentes, que presenta puntualmente un plan de futuro urbano en particular, enmarca la propuesta en cuestión en una trayectoria. Con sus inclusiones y omisiones, marcos de interpretación y perspectivas de abordaje, al corpus aquí considerado se lo revisita sucesivamente a través de capítulos retrospectivos de diferentes planes.

Una explicación en profundidad de lo que se incluye dentro de la lista se da en los capítulos sucesivos y en la bibliografía. Se desarrolla en particular una serie de capítulos temáticos, lo que ofrece un plano de análisis combinado entre una perspectiva más general de los planes urbanos por un lado con análisis particulares, como los referidos a la movilidad urbana, por otro.

Abordaje teórico

Así, se ha identificado una base tanto sobre la forma de abordar el corpus antes descrito: (i) los estudios locales sobre la evolución de la práctica y de la teoría, (ii) la evolución de la teoría y la práctica en el período en general, y (iii) en una serie de aspectos particulares (en lo espacial, en lo institucional). Si bien estas cuestiones se desarrollan *in extenso* dentro de la Parte I, se anticipa aquí una muestra.

Sobre el primer punto, se ha identificado en la teoría el intento de anticipar la evolución futura de las ciudades para prevenir consecuencias no deseadas del crecimiento y acomodar, con la mayor inteligencia y calidad posible, los requerimientos de, entre otras necesidades, espacio, infraestructura, equipamientos, prestaciones sociales y bases para el crecimiento económico.¹⁰ Marcel Roncayolo ofrece un marco para interpretar, con apertura internacional, la forma en que se ha dado respuesta a los desafíos propios de las crisis de la industrialización y de la globalización; la contraposición de utopías sociales entre el movimiento moderno y la revalorización de la historia, ideas que inspiran o racionalizan la práctica del urbanismo, que a su vez ejerce una función en el sistema sociopolítico. En el mismo sentido, brinda una base para considerar plan y transporte masivo como caras de una misma moneda. En ese contexto, el modo de articulación entre actores y territorio no se revela de un modo transparente; es a lo largo del tiempo que podemos comprender los entrecruzamientos y relaciones de fuerza. Pero en una coyuntura

¹⁰ Por ejemplo, en una definición relativamente convencional de Secchi, *Première Leçon d'urbanisme*, 2006.

y en una sociedad concreta los medios que enmarcan el campo de las realizaciones abren discontinuidades excepcionales. Por otra parte, señala una tensión entre la ciudad planificada y la ciudad espontánea, especialmente en las ciudades de países en desarrollo.¹¹

Pero en esta tensión no expresa necesariamente el producto de una falta de decisión de planeamiento, sino de un tipo de decisión que se toma en forma implícita. En estas relaciones, se puede inclusive asumir un fracaso en el urbanismo contemporáneo, como el que describe Leonardo Benévolo en su contexto.¹²

No todos los argumentos se enuncian frontalmente, entre otras razones porque en determinados casos sus fines pueden resultar poco atractivos para una justificación pública, como lo señala Rem Koolhaas con la idea de un manifiesto retrospectivo para Manhattan.¹³ Esta idea se podría extender tanto en el campo geográfico como disciplinar. Así, la lectura de relaciones de fuerza en el urbanismo cambia si se admite, como lo hace Valter Caldana en San Pablo, que la ciudad actual es producto, por lo menos en parte, de decisiones perfectamente planificadas y no de un mero crecimiento desordenado.¹⁴ En términos jurídicos de las ciudades latinoamericanas, de hecho, no se trata de un contexto marcado por la ausencia de respeto a las reglas, sino de reglas que no necesariamente son las escritas, pero que se podrían reconocer en una suerte de neorealismo, como lo señala Antonio Azuela.¹⁵ Se trata entonces de entender lo que fue formulado explícitamente y su representación de futuro, pero también de comprender los límites de su alcance y de darle entidad a lo que fue formulado implícitamente.¹⁶

En segundo lugar, se abordan referencias sobre la evolución internacional –a partir, entre otros, de ejemplos anglosajones, franceses e italianos– del urbanismo contemporáneo. En su diversidad, exhiben ciertos rasgos comunes marcados por ideas dominantes cuyos tiempos cambian según los contextos. Se ofrecen así referencias complementarias sobre periodización y discontinuidades en los métodos y prácticas. De este modo Nigel Taylor analiza la evolución de la teoría del planeamiento urbano en un contexto británico, para lo que integra desde la bibliografía de los cursos formales hasta el contexto político dominante en cada subperíodo.¹⁷ Sobre esa evolución en el caso específico de París, Jean Pierre Orfeuil y Marc Weil brindan un análisis ilustrativo de sucesivos planes y evoluciones en los criterios de concepción, con un dejo de frustración sobre los resultados, destinado a una proyección a futuro en el debate sobre el Gran París, que sirve como contrapunto y referencia.¹⁸ Se suma al análisis ya citado sobre el fracaso del urbanismo italiano un análisis crítico de Roma, que incluye una definición sobre las personalidades que más contribuyeron a formar su identidad actual, asociadas a un apoyo político determinante, una descripción cruda de relaciones de poder e influencias, inclusive marcadas en

11 Marcel Roncayolo, *La Ville et Ses Territoires*, reedición (Paris: Gallimard, 1997).

12 Leonardo Benévolo, *Il Tracollo Dell'Urbanistica Italiana* (Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli, 2012).

13 Rem Koolhaas, *Delirious New York. A Retroactive Manifesto for Manhattan*, New York: Oxford University Press, 1978.

14 Valter Caldana, “Ciclo de Debates ‘Pensando São Paulo’” (San Pablo: Cámara Municipal de São Paulo, 2012).

15 Antonio Azuela, *La ciudad y sus reglas sobre la huella del derecho en el orden urbano* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016).

16 Tema sobre el que también elabora Horacio Torres, *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990* (Buenos Aires: FADU-UBA, 2006).

17 Nigel Taylor, *Urban Planning Theory since 1945* (London: Sage, 1998).

18 Jean Pierre Orfeuil y Marc Weil, *Gran Paris. Sortir Des Illusions, Approfondir Les Ambitions* (Paris: Scrineo, 2012).

las últimas décadas por abusos flagrantes.¹⁹ Estas perspectivas, a las que se suma un conjunto de análisis específicos según los temas y ciclos, ofrecen un marco de orientación.

Complementariamente, se han considerado ensayos sobre transformaciones urbanas, que si bien se refieren específicamente a períodos históricos que preceden el aquí considerado, permiten comprender las relaciones entre cambios urbanos y cambios culturales y políticos en diversos planos, por ejemplo David Harvey²⁰ o Carl Shorske.²¹ Para una comprensión diferente del proceso de planeamiento y la política pública, producto de conflictos y de relaciones de fuerza entre actores que inciden en la vida de una organización, se han considerado autores como Henry Mintzberg, que si bien se refieren en forma genérica a las organizaciones tienen validez también en este campo.²² Aunque aquí en la síntesis no se desarrolla la bibliografía específica de los capítulos temáticos, se la ha considerado particularmente en el texto desarrollado.

Para la historia de la evolución de las iniciativas locales en el período se ha reconstituido una mirada, complemento a la consulta de fuentes primarias que constituyen el núcleo de esta investigación, proveniente de distintos tipos de análisis. Por un lado, una síntesis elaborada por Odilia Suárez, cuya personalidad se proyectó sobre una parte significativa de los debates aquí considerados, referida a planes y códigos para Buenos Aires²³. Por otro, entre un conjunto de referencias, una interpretación más extensa de Juan Molina y Vedia.²⁴ Complementariamente, sucesivos trabajos sobre la historiografía del urbanismo, como los de Alicia Novick.²⁵ Sobre una elaboración más histórico cultural y ángulos alternativos de lectura de los planes, la perspectiva de Adrián Gorelik ha contribuido a construir un marco de interpretación.²⁶ Para una consideración más amplia históricamente, entre otras fuentes, se ha consultado a Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy.²⁷

Se ha ampliado en distintos casos la referencia a ensayos cinematográficos, como *Buenos Aires*, de David Kohon;²⁸ o literarios, como *El río sin orillas* de Juan José Saer.²⁹ Otros estudios, que se enumeran más adelante, como los de Scobie, sirven de soporte a la comprensión de la dinámica entre la ciudad-puerto y la organización federal del país.³⁰

Sobre esta base, el trabajo ha consistido en revisitar y cruzar en profundidad los textos, imágenes y referencias recíprocas entre planes e iniciativas a lo largo de este período. Se ha

19 Italo Insolera, *Roma Moderna. Da Napoleone I Al XXI Secolo* (Torino: Piccola Biblioteca Einaudi, 2011).

20 David Harvey, *Paris, Capital of Modernity* (New York y London: Routledge, 2003).

21 Carl E. Shorske, *Fin de Siècle Viena: Politics and Culture* (New York: Vintage, 1980).

22 Henry Mintzberg, *Safari a la estrategia* (Buenos Aires: Granica, 1998).

23 Odilia Suárez, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985* (Buenos Aires: FADU - UBA, 1986).

24 Juan Molina y Vedia, *Mi Buenos Aires Herido. Planes de Desarrollo Territorial y Urbano (1535-2000)* (Buenos Aires: Ediciones Colihue, 1999).

25 Por ejemplo, Alicia Novick, "Historias del Urbanismo / Historias de la ciudad. Una revisión de la bibliografía", *Seminario de Crítica Del IAA* 137 (2004): 5-26.

26 Entre otros Adrián Gorelik, "Miradas sobre Buenos Aires: Itinerarios," *Punto de Vista*, diciembre, n° 41 (1991): 21-28, <http://www.bazaramericano.com/media/punto/coleccion/revistasPDF/41.pdf>.

27 Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy, *Buenos Aires, 1536-2006: Historia urbana del Área Metropolitana* (Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2007).

28 David José Kohon, *Buenos Aires (1958)* (Argentina, 1958), <https://www.youtube.com/watch?v=O-dBQlqZEvKI..>

29 Juan José Saer, *El río sin orillas* (Buenos Aires: Seix Barral, 2003).

30 James R. Scobie, *Buenos Aires: del centro a los barrios* (Buenos Aires: Ediciones Solar, 1977).

intentado comprender la lógica de los equipos a cargo de esos textos e ideas en sus sucesivas formulaciones y, por otra parte, de llevar un registro de lo que cada uno enuncia como antecedentes.

Referencias metodológicas

El análisis se plantea así en tres categorías: una urbanística más estricta (en qué consisten y qué pasó con los planes e iniciativas); otra combinada con representaciones que están detrás y finalmente otra vinculada a las relaciones en un contexto dado. La primera se desarrolla tomando como base los documentos de los planes, incluyendo los sucesivos diagnósticos, pero también dándole entidad a documentos legales con consecuencias urbanísticas determinantes. La segunda trata de profundizar en las lógicas subyacentes, en los recursos expresivos, en los subtextos, representaciones y sobreentendidos. Para la tercera se toma como base un conjunto de textos históricos, análisis de relaciones entre actores, publicaciones especializadas y notas periodísticas. En este campo se identifican las discontinuidades más importantes.

En su conjunto, estas categorías atraviesan un corte histórico y un corte temático. El corte histórico adopta un conjunto de hitos temporales: 1958, 1976, 1983, 1990-1992 y 1996 hasta la actualidad. En general, estos hitos están marcados por fuertes cambios institucionales locales, que coinciden en parte con discontinuidades urbanísticas: elecciones, golpes de Estado, reformas económicas o institucionales. que se plasman en cambios urbanísticos, que a su vez se inscriben en la evolución más general de los diagnósticos.

La identificación de los abordajes temáticos, como un corte complementario de lectura de planes e iniciativas, reposa en diferentes razones. La movilidad, esqueleto de la urbanización, no tan frecuentemente estudiada en forma conjunta con el planeamiento urbano en general, a pesar de la importancia de esta perspectiva asociada entre ambos campos, tanto en las referencias teóricas como de casos internacionales, por ejemplo.³¹ Vivienda por ser una cuestión central de los planes e iniciativas a lo largo de los sucesivos períodos, por el alcance dentro de la agenda teórica, por su asociación a derechos sociales básicos, a modos de vida y a la forma de ocupación del territorio y a su relación con las posibilidades de acceso y desplazamiento. Las centralidades, finalmente, por su asociación con la cuestión institucional, el recorte político y administrativo del territorio, la cuestión funcional (un lugar típico de cruce de actividades en busca de un tejido mixto) y por su naturaleza como sede de los centros cívicos. Sobre todo, las centralidades brindan la oportunidad de tratar cuestiones de escala, de la barrial a la metropolitana, cuya ausencia de sujeto político ha sido una preocupación dominante a lo largo de los planes –y de debates institucionales–, en forma alineada con la agenda internacional de ciudades. Por supuesto, existen estudios específicos sobre cada uno de los temas que profundizan en otro nivel los análisis. Aquí se los considera tal vez más superficialmente, pero como una relación dentro de un conjunto.

El trabajo incluye una consideración sobre el rol de quienes formulan las propuestas, algo que incluye datos de contexto sobre cuestiones institucionales de políticas públicas y sistemas de incentivos en el ejercicio profesional del urbanismo local. En ese sentido, con distintos apoyos y referencias, se trata de hacer una lectura de las representaciones, de los relatos y de los

31 Robert Cervero, *The Transit Metropolis. A Global Enquiry*, Washington DC: Island Press, 1998.

recursos narrativos, tanto textuales como cartográficos y estadísticos. Como lo señala Schlomo Angel, son excepcionales los casos, como el plan de los comisionados de Nueva York, el plan Cerdá para Barcelona, o intervenciones a principios del siglo XX en Nueva York y Buenos Aires en los que los urbanistas son capaces de producir un impacto real de anticipación.³² Sin embargo, eso no quita valor a una reconstrucción de los argumentos, justificaciones y propuestas sucesivamente elaboradas.

Esta cuestión lleva a poner en cuestión los roles profesionales de quienes están involucrados en ofrecer un sentido a los fenómenos complejos que dan forma a la ciudad, tanto física como socialmente. Por un lado, se relativiza su importancia formal, pero por otro se advierte sobre la influencia y la responsabilidad ética que el oficio implica, como lo destaca Secchi.³³

Las aproximaciones a una prosopografía, los anexos de autores y las notas bibliográficas abundan en ese sentido. Aproximaciones y no prosopografía, dado que dista mucho de los elementos, métodos y construcciones necesarios para llegar a ser tal. Las fuentes incluyen información de entrevistas, datos que cada uno suele ofrecer como reseña biográfica en sus presentaciones públicas, notas de homenajes y obituarios según los casos.

El plan de tesis se estructura en una presentación del objeto de estudio, las hipótesis, un marco teórico, un recorrido temporal marcado por hitos que marcan la sucesión de planes e iniciativas aquí considerada, luego revisitado con el objeto de observar en particular un recorte de perspectivas temáticas. Finalmente, se desarrolla un análisis de los argumentos, los recursos y las personas detrás de planes e iniciativas. El trabajo se divide entonces en esta Introducción, cuatro partes y tres anexos.

Estructura

La primera parte comienza por una introducción a Buenos Aires, una breve presentación de su evolución histórica y del contexto en el que se desarrollaron los esfuerzos de anticipación. Se enuncia la hipótesis de la metrópoli actual como producto de decisiones —y no de su ausencia—, consecuencia de un tipo de planeamiento antes que de un crecimiento espontáneo. Se plantean las escalas territoriales de anticipación y se desarrolla el criterio de selección de un conjunto de documentos que constituyen el *corpus* de la investigación, cuya perspectiva de interpretación se basa en el marco teórico anticipado en esta Introducción.

En la segunda parte se analiza la muestra de planes a lo largo del período iniciado en 1958. En ese sentido se presenta en grandes trazos una idea de cómo era la ciudad y del contexto social y político en que se fue desarrollando. A continuación, se presentan los sucesivos planes e iniciativas separadas por períodos. En cada uno de ellos (1958-1976; 1977-1983; 1983-1992; 1992-1996 y 1996 hasta la actualidad) se hace una introducción global, con los elementos dominantes de contexto que lo definen. Por ejemplo, distintos matices de desarrollismo en una primera etapa, las intervenciones urbanas en tiempos de dictadura en la segunda, las ilusiones en parte truncas de la recuperación democrática, las reformas drásticas en el rol del Estado y un cambio de discurso —aunque no necesariamente de práctica— a partir de la sanción de la

32 Angel, *Planet of Cities*. p. 249, 2012.

33 Bernardo Secchi, *La Città Dei Ricchi e La Città Dei Poveri*, Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli, 2013.

constitución de la ciudad. En ese marco, y a la luz de la evolución de la teoría y el desarrollo del urbanismo analizado en la primera parte, se indaga sobre los documentos, agrupados en los casos en que se hicieron en etapas sucesivas para dar mayor claridad de lectura.

La tercera parte se divide en tres secciones: a) la movilidad, esqueleto del crecimiento metropolitano;³⁴ b) la vivienda, derecho social y urbano; y c) las centralidades, nudos de articulación institucional y física. Nuevamente, en cada subsección se hace una introducción general al corte temático a lo largo de todo el período de estudio y luego un análisis de su tratamiento en los diferentes documentos e iniciativas sectoriales, con sus respectivas conclusiones.

La primera subsección, referida a la movilidad, presenta un hilo conductor marcado por las políticas de inversión en la industria petrolera y automotriz impulsadas desde el punto de inicio. Luego se desarrolla un análisis de documentos y acciones, con particular atención a la forma en que se hace referencia a políticas metropolitanas de transporte y uso del suelo, incluyendo una idea implícita de planeamiento a partir del seguimiento de concesiones y asignación de recursos, más allá de los discursos. Con respecto al segundo punto, vivienda, se introduce la idea asociada a políticas de suelo y movilidad. Se estudia a lo largo de los distintos subperíodos el discurso temático en planes e iniciativas, entre las que se incluye un análisis de ciertas leyes y medidas clave. La posición frente al rol del Estado, el peso cambiante de los actores económicos y sociales y las escalas de abordaje ofrecen una referencia de análisis. Sobre el tercer punto, referido a las centralidades, en torno a una visión conceptual se presenta una reseña histórica sobre cómo fueron consideradas en las distintas formas de división político-administrativa de la ciudad y su región metropolitana. En segundo lugar, la forma en que fueron concebidas urbanísticamente en los planes y códigos. Finalmente, se analiza la idea de centralidad como espacio cívico.

La cuarta parte, un relato alternativo a partir de las decisiones, brinda una consideración general sobre los argumentos, los planes y las personas. En esa consideración se incluye un análisis sobre el alcance y los límites de esos argumentos en la toma de decisión. En sentido inverso, se consideran argumentos posibles detrás de decisiones efectivamente adoptadas en una clave retrospectiva de interpretación. Finalmente, se desarrolla un análisis de quiénes fueron los planificadores a lo largo del período, análisis que se completa con los dos primeros anexos: equipos de los planes y una presentación, a modo ilustrativo, de una muestra de personalidades que han incidido en esta práctica. Un último anexo se refiere a imágenes de síntesis de planes y antecedentes, como recorte visual detrás de los discursos. Este anexo es un complemento de las imágenes tratadas a lo largo del cuerpo del documento general, que a su vez han sido objeto de redibujos y esquemas de reinterpretación de originales.

34 Si bien el transporte podría ser considerado el esqueleto del crecimiento, aquí se utiliza el concepto más amplio de movilidad, que lo incluye. Se refiere al transporte entendido como una necesidad y acción de una persona más que como una cuestión de infraestructuras y mecanismos que permiten esa movilidad. Ver por ejemplo Marcelo Corti, *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana* (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2015). También Manuel Herce, *Sobre la movilidad en la ciudad. Propuesta para recuperar un derecho ciudadano* (Barcelona: Reverté, S.A., 2009).

PARTE I

Un largo medio siglo de planes e iniciativas
en Buenos Aires

A mí se me hace cuento que empezó Buenos Aires:

La juzgo tan eterna como el agua y el aire.

Jorge Luis Borges, Fundación Mítica de Buenos Aires

La búsqueda de un pasado ilusorio y legitimador es un recurso de quienes dicen proyectar el futuro. La fundación de Buenos Aires puede considerarse mítica, por lo menos en un sentido literario. La concepción de un futuro planificado aspira a ser científica. En ese orden, se han brindado distintos argumentos para justificar esas decisiones: higienistas, ingenieriles, estéticos, sociales, económicos. Se lo ha hecho a través de escritos, estadísticas, representaciones y convenciones de una disciplina cuyas teorías sucesivas han cambiado radicalmente de naturaleza, aunque mantienen un tronco común en el objeto de estudio. La estructura y el paisaje urbano en la ciudad actual suelen presentarse en parte como producto de un futuro proyectado, y en parte también como una forma espontánea de saldar los conflictos en el espacio. Así, esta investigación intenta explorar la relación entre ambas como parte de un conflicto de racionalidades, en el que la lectura histórica juega un rol legitimador. En ese sentido, se propone una interpretación según la cual lo que se considera espontáneo refleja, en gran medida, una forma de opción planificada.

Se presenta, en primer término, en el contexto de su evolución, una breve introducción a las características de la ciudad y del área metropolitana, seguida por una enumeración de intentos de formulación de propuestas estructuradas y decisiones con consecuencias concretas en el desarrollo urbano. A ese cuerpo de documentos, le sigue una presentación de antecedentes locales sobre su estudio, luego un marco internacional de perspectivas de lectura histórica de este período del urbanismo contemporáneo, seguida de un marco de referencia para los capítulos temáticos y para un análisis institucional y de actores.

El escenario en Buenos Aires entre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX ha sido sumamente cambiante. Una metrópoli que duplicó su población,³⁵ aumentó aún más su superficie construida, pasó de ser la primera de América Latina a mediados del siglo XX a la tercera a inicios del siglo XXI. Un pasado conflictivo, como el que retrata con crudeza Agustín García en *La ciudad indiana*, aflora a la superficie una y otra vez.³⁶ Los ritmos de crecimiento entre 1870 y 1910 fueron particularmente acelerados, tanto en lo económico como en lo demográfico. Si bien los frutos del crecimiento fueron desparejos, la educación pública y un sistema urbano inclusivo fueron señalados como herramientas de integración. A pesar de ciclos económicos muy expansivos, de ciertas crisis y altas tasas de conflicto, una visión optimista sobre el futuro quedaba marcada en un conjunto de documentos y testimonios de la época.³⁷

Ya hacia la década de 1950 se habían acumulado visiones menos optimistas del crecimiento. En ese contexto, se puede seguir un hilo de argumentos, construcciones y acuerdos, herramientas administrativas, evoluciones técnicas en medio de cambios muchas veces traumáticos que se expresan también en la forma de considerar el futuro de la ciudad.

Una puerta a la tierra

La ciudad de Buenos Aires es Capital de la República Argentina, corazón de una región metropolitana, centro industrial y de servicios, está ubicada en la margen occidental del estuario del Río de la Plata. Geográficamente al este del centro, es uno de los 24 distritos en los que está dividido el país, de acuerdo a su organización federal. Según la presenta la página oficial de la ciudad, “los resultados definitivos del censo de 2010 estiman la población de la ciudad en 2.890.151 habitantes, y la de su aglomerado urbano, el Gran Buenos Aires, en 12.801.364 habitantes; siendo la mayor área urbana del país, la segunda de Sudamérica, Hispanoamérica y

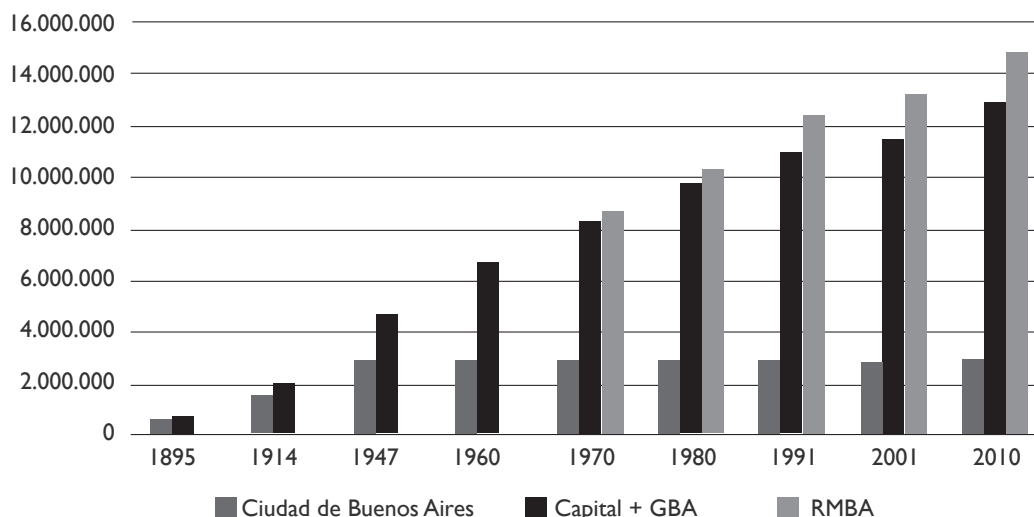
35 Dirección General de Estadísticas y Censos Argentina, “La Ciudad de Buenos Aires en el IV Censo General de La Nación” (Buenos Aires, 2009), <http://www.redalyc.org/html/740/74012045007/index.html>.

36 Juan Agustín García, *La Ciudad Indiana* (Buenos Aires: Ángel Estrada, 1900).

37 Scobie, *Buenos Aires: del centro a los barrios*. Luis Alberto Romero, *Breve Historia Contemporánea de La Argentina 1916-2016*, 4a. edición (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2017).

del hemisferio sur, y una de las 20 mayores ciudades del mundo”. Por otra parte, hace referencia a que “la Ciudad de Buenos Aires se encuentra entre las ciudades con mayor calidad de vida de América Latina, y su renta per cápita se ubica entre las tres más altas de la región. Es la ciudad más visitada de América del Sur”.³⁸ Por otra parte, los indicadores sociales indican situaciones contrastadas con índices de pobreza y desempleo estructural que se acentúan en distintos puntos de su geografía.

Tabla I. Población: ciudad, Gran Buenos Aires y RMBA



Fuente: INDEC, Pérez.³⁹

Se puede apreciar cómo la población de la ciudad quedó prácticamente estancada desde 1947, mientras que la de los partidos del conurbano fue creciendo progresivamente.

El área metropolitana incluye un grupo de 24 partidos que la rodean.⁴⁰ La región metropolitana incluye a la Ciudad de Buenos Aires, los 24 partidos mencionados y una serie de 16 partidos adicionales (un total de 40), ubicados dentro de un radio de 70 km aproximadamente, marcado por la ruta 6, con una población total de 14.819.137, de acuerdo al último censo.⁴¹ El Río de la Plata y el Delta del Paraná al Este son los límites más claros. La ciudad se integra en un sistema más amplio de referencia con otros polos urbanos como Rosario y Montevideo, del otro lado del estuario. La superficie de la ciudad es de 203 km², la de la región metropolitana de 13947 km² y la superficie construida de aproximadamente 2500 km².

En la región metropolitana se combina un conjunto de jurisdicciones de gobierno: federal, provincial, de la propia ciudad de Buenos Aires y los municipios. Existe una serie de organis-

38 Consultado en <https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/ciudad>, julio 2019.

39 Pedro Pérez, “La formación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires”, *Revista EURE* 20, n° 61 (1994): 27-39, <http://books.google.com.ar/books?id=iANHAAAAYAAJ>.

40 Gemini Rosa (editora responsable) e INDEC, “Qué Es El Gran Buenos Aires” (Buenos Aires, 2003), <http://www.indec.mecon.gov.ar>. Leonardo Fernández, “Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, vol. 819, 2010, www.censo2010.indec.gov.ar.

41 Leonardo Fernández, “Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires”.

mos sectoriales que combinan una o más jurisdicciones, pero, a pesar de una serie de iniciativas, claramente no hay un sujeto político metropolitano.⁴²

Históricamente relacionada con las rutas de navegación del Atlántico, su enclave estratégico fue adquiriendo una importancia progresiva a partir de un primer asentamiento frustrado en 1536 y una fundación definitiva en 1580⁴³. En plena “pampa húmeda”, nombre de la región que hace referencia a la condición de llanura y a un régimen abundante de precipitaciones que, sobre un suelo fértil, ofrece una de las condiciones naturales de su desarrollo.⁴⁴



Ilustración I. Un río “sin orillas”, que permite un encuentro entre una llanura fértil y rutas atlánticas. Una metrópoli sin sujeto político propio, donde se cruzan por lo menos cuatro niveles de administración. Sobre foto satelital Bing. Escala: 1: 1.000.000.

Capital de Virreinato desde 1776, fue sede del primer gobierno independiente en 1810. Su control del puerto significó un factor de tensión con las provincias, expresado en una sucesión

42 Entre otras CEAMSE, ACUMAR, Agencia Metropolitana de Transporte, de carácter consultivo.

43 Paul Groussac, *Mendoza y Garay. Las dos fundaciones de Buenos Aires: 1526-1580* (Buenos Aires: Nobuko, 2010).

44 Por encima de 1200 milímetros anuales en promedio en los últimos 20 años. Fuente: Precipitaciones mensuales y días con precipitaciones. Ciudad de Buenos Aires. Enero 1991 / mayo 2019, Dirección de estadísticas, gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

de guerras civiles durante el siglo XIX.⁴⁵ A pesar del carácter federal adoptado tanto por la Constitución argentina de 1853 como por sus sucesivas reformas, la tensión entre las provincias y Buenos Aires fue una constante hasta que en 1880 las diferencias se terminaron de saldar con otro enfrentamiento armado. Con la derrota de la Provincia de Buenos Aires, esta cedió la ciudad de Buenos Aires a la Nación, mediante su “federalización”.⁴⁶ Paralelamente, la ciudad de La Plata fue fundada como nueva capital de la provincia.

Estos episodios coincidieron con el inicio de un período de expansión económica particularmente dinámico. Alimentado por corrientes de inmigración europea promovidas por los gobiernos locales y atraídas por oportunidades creadas luego de la expansión de la frontera agrícola —a expensas de la población nativa—, la inserción en el comercio internacional, particularmente con Gran Bretaña, y un ciclo de expansión progresiva de infraestructuras portuarias, sanitarias y ferroviarias, la ciudad fue incrementando rápidamente su población y base productiva.⁴⁷ Un sistema educativo dinámico y las reivindicaciones de una población con movilidad social ascendente fueron el telón de fondo para el desarrollo de un sistema político que incorporó el sufragio universal en 1916 y el voto femenino a mediados del siglo XX.⁴⁸ Por otra parte, junto a la consagración de derechos, hubo una serie de rupturas del orden constitucional a lo largo de buena parte del siglo.

Buenos Aires pasó sucesivamente de ser una “Gran Aldea” a una París de América del Sur, como aspiraba a consagrarla Torcuato de Alvear, intendente bajo la primera presidencia de Julio A. Roca.⁴⁹ Contemporáneo de otros colegas suyos con intervenciones marcadas en los centros de capitales sudamericanas, inició un período de reformas que consolidaba un nivel de equipamientos y monumentalidad cuya huella aún es visible en la parte central de la ciudad. A partir del rápido crecimiento en las primeras décadas del siglo XX, en un ensayo Ezequiel Martínez Estrada la llamó *La cabeza de Goliath*.⁵⁰

En medio de un proceso acelerado de expansión, Buenos Aires tuvo una serie de crisis y conflictos crecientes. Aun así, la población, compuesta en gran medida de inmigrantes, fue encontrando oportunidades, con terrenos accesibles en una expansión urbana relativamente anticipada.⁵¹ Una sociedad multicultural, que fue pasando de “conventillos” o casas de alquiler de múltiples habitaciones donde se alojaban familias enteras a oportunidades relativamente mejores, especialmente con el desarrollo de la red de tranvías.⁵² Junto a obras y edificios públicos monumentales, la acción pública, producto de reivindicaciones sociales, era llamada a atender tanto los problemas de hacinamiento en el centro, como los problemas de precariedad en los bordes.⁵³

45 Hilda Sabato, *Buenos Aires en armas. La Revolución de 1880*, Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2008, <http://www.sigloxxieditores.com.ar/fichaLibro.php?libro=978-987-629-062-3>.

46 Ver Sabato, Hilda. *Buenos Aires en armas. La Revolución de 1880*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2008.

47 James R. Scobie. *Buenos Aires: Del Centro a Los Barrios*, Buenos Aires: Ediciones Solar, 1977.

48 Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina: 1916-2016*, 4° (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2017).

49 Lucio V. López, *La Gran Aldea*, ed. Elaleph.com, n.d., Buenos Aires: El Aleph, 2000 [1884].

50 Ezequiel Martínez Estrada, *La cabeza de Goliath*, Buenos Aires: Losada, 1994 [1940].

51 Adrián Gorelik, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936m* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2010.

52 Francis Korn y Lidia De la Torre, “La vivienda en Buenos Aires. 1887-1914”, *Desarrollo Económico* 25, n° 98, 1985.

53 Alicia Novick, “Planes versus Proyectos: algunos problemas constitutivos del urbanismo moderno. Buenos Aires (1910-1936).”, *Revista de Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile*, 3, n° agosto, 2000.

En ese contexto, una serie de iniciativas fue intentando sistematizar con visión de conjunto la suma de problemas puntuales. Estuvieron dirigidas a encauzar reglamentos de construcciones, desarrollo del catastro municipal (a partir de 1894), realización de un plano topográfico, de un plan para la avenida costanera y ronda periférica (1896), el desarrollo del nuevo plano (1909), el plan orgánico de la comisión de estética edilicia (1925), una propuesta de plan director (1938), la creación de la dirección de urbanización (1930) y la aprobación de un código de edificación (1944).⁵⁴

La dependencia económica del comercio internacional expuso, tanto a la Argentina como a Buenos Aires, a cambios bruscos a lo largo de la Primera Guerra Mundial primero, a la crisis internacional de 1929 y a la Segunda Guerra Mundial después. Así, se fue desarrollando una industria sustitutiva de importaciones, que se sumó a algunas existentes, como las de los frigoríficos, curtiembres y gráfica.⁵⁵ Con sus demandas de mano de obra, estos sectores económicos fueron uno de los factores de crecimiento demográfico y de desarrollo de nuevas reivindicaciones sociales. En ese contexto, y tras una serie de rupturas institucionales, los primeros gobiernos de Perón dejaron una impronta duradera desde mediados de la década de 1940 hasta mediados de la de 1950.⁵⁶ Parte de esa impronta es la puesta en vigencia del voto femenino una serie de derechos laborales y una organización gremial con un significativo peso social y político.

La capital argentina era en 1950 la ciudad más poblada de América Latina (contaba con unos 5 millones de habitantes, mientras México D.F. y San Pablo, que pasarían al frente poco después, estaban ligeramente por debajo de los 3 millones), y aunque en muchos casos se la consideraba una excepción a un estereotipo continental, fue acumulando cada vez más rasgos comunes. También era la primera metrópoli del mundo hispanoparlante, como lo señalara la versión francesa del Esquema Director algunos años más tarde.⁵⁷

Para entonces Buenos Aires ya era una metrópoli industrial relativamente consolidada. Presentaba un nivel de urbanización que se expandía hacia el área metropolitana a lo largo de los ejes ferroviarios, con características socioeconómicas diferentes hacia el Norte, en general de mayores ingresos en promedio, hacia el Oeste y hacia el Sur.

A medida que crecía la población se iban expandiendo loteos donde se encontraba tierra disponible, a veces sobre cuencas inundables. Las necesidades de infraestructura se fueron satisfaciendo primero con grandes inversiones, públicas y de diverso origen privado, en particular de capital británico. En una segunda etapa lo que al principio cubrieron las redes sanitarias se fue resolviendo con soluciones individuales, consistentes en instalaciones de pozo y bombeador; lo que hicieron los tranvías y ferrocarriles se resolvió con transporte automotor.⁵⁸

La evolución de Buenos Aires desde 1958 a la fecha tiene similitudes y diferencias con la de otras grandes ciudades en América Latina. En primer lugar, tenía un nivel de madurez en su expansión metropolitana relativamente avanzado para la región. En segundo lugar tenía, como

54 Alicia Novick, "Planes versus Proyectos: algunos problemas constitutivos del urbanismo moderno. Buenos Aires (1910-1936)", *Revista de Urbanismo*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 3, n° agosto (2000).

55 Scobie, *Buenos Aires: del centro a los barrios*, 1977.

56 Alain Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, Paris: Seuil, 2016.

57 IAURP, "Le Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de Buenos Aires", *Les Cahiers Du IAURP*, vol. 26, 1972.

58 Gabriel Dupuy, *La Crise Des Réseaux d'infrastructure: Le Cas de Buenos Aires*, Paris: Université Paris XII, LATTs, 1987.

la sociedad argentina, un nivel de prosperidad relativa más avanzada, que fue perdiendo progresivamente, especialmente a partir de mediados de la década de 1970. La actividad económica fue objeto de ciclos pronunciados, severas crisis y saltos en productividad que se combinaron en una menor demanda relativa de mano de obra.

En cuanto a la estructura urbana, el cambio fue hacia un mayor consumo de espacio, producto de un tipo de crecimiento que progresivamente se basó menos en los modos guiados y más en el transporte automotor público y privado.⁵⁹ En la periferia se combinó la nueva estructura, a lo largo de ejes viales, con la tradicional, a lo largo de ejes ferroviarios.⁶⁰

Algunos emergentes de estos cambios fueron niveles de desempleo estructural y marginalidad creciente, combinados con una mayor concentración de ingresos.⁶¹ En términos ambientales se fue tomando progresivamente registro de situaciones críticas, con diversas medidas para mitigar los efectos. Prohibición de incinerar, rellenos sanitarios, tratamiento de residuos sólidos, gestión de cuencas, etc. Por otra parte, fueron tomando importancia creciente diversos programas sociales, en particular a partir de la recuperación de la democracia.⁶² Sin embargo, las medidas han resultado en general insuficientes para revertir un cuadro con deficiencias graves, especialmente en sectores más vulnerables, como Villa Inflamable en el borde del Riachuelo o ciertas zonas de la cuenca del río Reconquista.⁶³

El tipo de lote en la ciudad se mantuvo relativamente constante (tal vez con variantes por agrupación de parcelas, en parte por incentivos del código de planeamiento urbano, en parte por una mayor concentración de los actores económicos de la construcción). Sí cambió la construcción en altura, que fue elevándose progresivamente, en forma heterogénea según los ejes de crecimiento urbano. También hubo áreas de intervención por fuera de los lotes regulares, sea por fragmentos de ciudad desafectados de reservas ferroviarias, militares o portuarias, sea por el tratamiento de zonas inundables. Palacios, petit hoteles, casas “chorizo”, edificios de departamentos en propiedad horizontal, chalets y distintas formas de vivienda precaria conviven en un sistema ecléctico, generados por las particularidades del sistema de producción, intentos de ordenamiento y códigos diversos que se han venido sucediendo, con mayor o menor control, desde fines del siglo XIX.

La oferta urbana, cultural y educativa es variada y se distribuye heterogéneamente la dotación de espacios verdes: los barrios del norte y la ciudad central de la región metropolitana tienen mayor disponibilidad y acceso, luego existen reservas importantes como el Delta y el Parque Pereyra Iraola, aunque también vastas zonas sin equipamiento. Una tradición asociativa y de clubes, creada desde la época de inmigración masiva, sobrevive a los cambios, aunque con tensiones financieras, particularmente en el sector de hospitales comunitarios. De los diarios publicados en una gran variedad de lenguas, especialmente europeas, hoy quedan solo algunas ediciones.

59 Angel, *Planet of Cities*, 2012..

60 A. Abba, *Metrópolis argentinas. Agenda política. Institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales* (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012).

61 Susana Torrado, *El Costo Social Del Ajuste*, ed. Susana Torrado, Buenos Aires: Edhasa, 2010.

62 Daniela Soldano y María Ignacia Costa, “El Conurbano Bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales,” en Gabriel Kessler (ed.), *El Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: UNIPE/Edhasa, 2015, ppç 433-464.

63 Javier Auyero y Mónica Alejandra Swiston, *Inflamable, Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires: Paidós, 2008.

Buenos Aires presenta, sobre la organización institucional mencionada al inicio, grandes desafíos de gobernabilidad. Los distintos niveles de gobierno que intervienen en su seno, el nacional, la Ciudad Autónoma, la Provincia de Buenos Aires y sus cuarenta municipios, las agencias sectoriales, concesiones privadas y entes reguladores presentan una complejidad típica de las áreas metropolitanas de su envergadura. Han quedado, a lo largo de las distintas etapas, aproximaciones sectoriales, pero hasta aquí no se han podido plasmar en un diálogo articulado sobre aspectos más estructurales del crecimiento metropolitano.

Las ideas políticas jerarquizan con diferentes énfasis la democracia, el federalismo, las reivindicaciones sociales, la integración internacional y, progresivamente, el medio ambiente. La raíz de estas ideas tiene tradiciones históricas, como lo describe José Luis Romero o contemporáneas, como las presenta Marcos Novaro.⁶⁴ Si bien algunas fuerzas pueden ser interpretadas como hegemónicas, tal como se presenta al peronismo en el conurbano, sería reduccionista considerarlas como un monopolio, dado que presentan niveles de heterogeneidad y matices que exigen análisis más complejos. Por otra parte, otras fuerzas políticas han disputado y obtenido mandatos tanto en los municipios como en la provincia, la ciudad y la Nación.⁶⁵ En todo caso, es posible seguir posiciones dominantes con cortes claros en el curso de este período.

Correlación entre documentos de planeamiento e hitos históricos

| | | | |
|--|-------------------------|------|---|
| Constitución Francia '58 | Fronzizi-Giralt | 1957 | Diagnóstico <i>Revista de Arquitectura</i> |
| Juegos Olímpicos Roma | | 1958 | Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires |
| Kennedy Alianza para el progreso | | | |
| Revolución Cubana | | 1962 | Plan Director para la Capital Federal y lineamientos estructurales para el Área Metropolitana Plan Piloto del parque Amirante Brown Catalinas Sur |
| | Illia-Rabanal | 1963 | Proyecto para el centro |
| SDAURP (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris) | Golpe de Estado Onganía | 1967 | Catalinas Norte |
| Referendum Francia | | 1969 | Gral. Savio (ex-Lugano I y II), Distrito U-24 |
| CLC Greater Council | | 1967 | Oficina Regional del Área Metropolitana. Consejo Nacional de Desarrollo (ORDAM-CONADE) |
| Londres | | | |

64 Marcos Novaro, *Historia de la Argentina 1955-2010* (Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2010), http://www.sigloxxieditores.com.ar/pdfs/novaro_historia_de_la_argentina.pdf.

65 Gabriel Vommaro, "El mundo político del Conurbano en la democracia reciente", en Gabriel Kessler (ed.), *El Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Edhasa, n.d., pp. 365-400, 2015.

| | | | |
|--|--|------|---|
| Plan Construction-Francia | Intendente Montero Ruiz | 1969 | Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. |
| | | 1971 | Esquema Director año 2000, Plan de renovación urbana de la zona sur de Buenos Aires |
| Crisis petróleo | Elección de Perón-Perón | 1972 | Soldatti |
| | | 1973 | Estudio Preliminar del Transporte Región Metropolitana |
| Transición española | | 1974 | Conjunto habitacional Luis Piedrabuena |
| Hábitat I Vancouver. Housing by people | Golpe de Estado Videla Intendencia Cacciatore | 1975 | Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonarense (SIMEB). CONHABIT (Programa de Concertación del Hábitat y Ordenamiento Territorial) Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. |
| | | 1977 | Ley 8912 Código de Planeamiento Urbano CEAMSE (Cinturón Ecológico) Aprobación SIMEB Reforma Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) |
| | | 1978 | Parque Julio A. Roca Uso creciente del automóvil Construcción de la Panamericana y sus ramales Convenio entre la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, y las Secretarías del Gobierno Provincial, financiado por un Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Instrumento tardío de los años democráticos |
| Thatcher/Reagan | | 1978 | Adjudicación de autopistas urbanas Relleno en la actual reserva ecológica |
| Mitterrand, loi PLM (París, Lyon, Marsella) | Guerra Malvinas Elección de Alfonsín Intendente Saguier-Suárez | | |
| Disolución GLC | Lastra | 1986 | Anuncio del traslado de la capital a Viedma-Carmen de Patagones. Entecap. |
| Informe Brundtland Caída del Muro de Berlín | | 1989 | Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires. CONAMBA Concurso de las veinte ideas. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires - Comunidad de Madrid. |

| | | | |
|--|--|------|--|
| Earth Summit Río | | 1994 | Accesos Norte, Oeste y Riccieri Reforma de la Constitución Nacional Privatización Ferroviaria / Cierre de ramales |
| | Reelección de Menem | 1995 | El conurbano bonaerense: relevamiento y análisis. Ministerio del Interior. Comisión Nacional del Área Metropolitana. |
| Hábitat II Estambul | Autonomía de la Ciudad. Elección Fernando de la Rúa | 1996 | Constitución de la Ciudad de Buenos Aires Privatización Banco Hipotecario |
| GLA (Greater London Authority) | Gobierno Alianza | 1999 | Privatización/concesión Aeropuertos |
| | | 2000 | Plan Urbano Ambiental. Documento Final Plan Arraigo Ley 449/00. Modificación del código. |
| | Crisis económica | 2001 | Ley 670 Expansión de la red de Subterráneos |
| | Duhalde Kirchner Int. Ibarra-Telerman | 2004 | Propuesta APR (Aeroparque, Puerto, Retiro), APUR CPAU (Atelier parisien d'urbanisme, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo) Decreto concesión AUSA (Autopistas Urbanas S.A.) Plan Estratégico Territorial Plan Aeroparque |
| Kyoto protocol | C. F. de Kirchner Elección Macri ciudad | 2007 | Lineamientos Estratégicos Metropolitanos |
| Grand Paris, consultation internationale | | 2008 | Aprobación Plan Urbano Ambiental Concesión AUSA 20 años |
| | | 2009 | Túneles 9 de Julio licitados |
| | | 2011 | Metrobus Juan B. Justo |
| | Accidente de Once | 2012 | Decreto Tierras del Estado |
| | Programa Federal de urbanización de villas (2009) Plan Procrear | 2013 | 9 de Julio |
| Acuerdos COP XXI | Elección Macri presidencia | 2015 | Anuncio Red Expresa Regional (RER) Plan Estratégico y Técnico para la Expansión del Subterráneo (PETERS) Villa Olímpica |
| Hábitat III Quito | | 2018 | Código Urbanístico Concesión AUSA 30 años |

I. Intentos y actos de planeamiento, desde 1958 hasta la actualidad

Si hacemos un recorte a partir de 1958 hasta la fecha, veremos que reiteradamente, desde la Ciudad, la Provincia de Buenos Aires o la Nación se han formado equipos técnicos con misiones más o menos formales de anticipar el futuro urbano. Veremos también que, con excepciones, estas iniciativas dotadas de asesoramiento internacional, con orientaciones variadas según los casos, combinan estudio con impacto en el territorio, estudio sin llegada al territorio e impacto profundo sin estudio formal de decisiones dotadas de las herramientas económicas, jurídicas y el respaldo político para concretarse.

Resulta interesante analizar algunas de las controversias que se han ido sucediendo, expresadas en los documentos formales de planeamiento tomados como referencia. Entre el urbanismo de proyectos y el analítico y regulatorio. En relaciones complejas, a veces promiscuas, entre lo privado y lo público, entre el intento de abarcar todas las escalas o bien la idea de centrarse en un fragmento hay matices que ayudan a identificar distintos momentos según contextos en evolución.

Como en otras latitudes, la disciplina fue sensible al paso de un consenso implícito sobre un rol activo del Estado a uno subsidiario (por ejemplo expresado en ambiciosos planes de inversión pública en una primera etapa, sucedido por otro donde el rol se delegaba en teoría en el sector privado a través de concesiones de obra pública), a un retorno parcial e híbrido al consenso original. Es difícil encontrar un documento, aún en las épocas más autoritarias, que no invoque la importancia y la vocación de abrir instancias profundas de participación. Hasta el decreto ley 8912, una norma sancionada en plena dictadura, hace profesión de fe democrática, como se lo cita más adelante. Sin embargo, es posible ver matices y cambios de roles entre lo tecnocrático y lo participativo, desde 1958 hasta aquí. El objetivo prioritario en distintas etapas ha otorgado distintos énfasis a lo paisajístico, lo social, lo económico, lo ambiental. El proceso ha dado, según los casos, más peso a la formulación o a la puesta en marcha, a favorecer la actividad económica o a poner límites a los efectos no deseados del desarrollo, sobre todo a medida que las consecuencias del crecimiento se expresaron en graves trastornos para la población, como ocurre cíclicamente con las inundaciones.

Un marco de interpretación: El crecimiento de Buenos Aires es producto de decisiones

La evolución de Buenos Aires en las últimas décadas no es un mero producto del *laissez faire*. Hubo intenciones de planeamiento en las que se puede inscribir buena parte de las decisiones efectivamente tomadas. Así, se podría hacer una lectura que combine ideas formalmente propuestas con otras implícitamente presentes en un conjunto de decisiones. O interpretarlo no desde lo que debe ser, en el sentido de los enunciados estrictos de los planes, sino desde una visión “neorrealista” a partir de una combinación con los enunciados tácitos de medidas adoptadas.⁶⁶

66 Rem Koolhaas, *Delirious New York. A Retroactive Manifesto for Manhattan*, New York: Oxford University Press, 1978.

Pero no se trata aquí de profundizar una historia de la ciudad real, más allá de sucesivos diagnósticos de los planes, sino de seguir continuidades y rupturas entre planes explícitos e implícitos, de acuerdo al esquema presentado más abajo. El foco del estudio se concentra en las dos primeras columnas que sigue.

Entre el plan explícito, el plan implícito y la ciudad real:

| Planes explícitos: | Planes implícitos: | Ciudad real: |
|---|---|--|
| Objetivos explícitos | Agenda implícita | Suma de intervenciones públicas y privadas, contratos, regulaciones en la práctica |
| Propuesta de dispositivo administrativo/reglamentario | Adopción de dispositivos administrativo/reglamentario | Funcionamiento y administración de dispositivos |
| Propuesta de asignación de recursos | Decisión de asignación de recursos | Ejecución de recursos |
| Articulación de sectores y escalas | Recorte sectorial y de escalas | Atomización de escalas |

Es cierto, la capacidad de los urbanistas para moldear el territorio es limitada. Sin embargo, hay una mediación entre los poderes fácticos, un conjunto de competencias distribuidas en los poderes públicos e imaginarios colectivos que los urbanistas ayudan a construir. En ese sentido, se indaga en las representaciones detrás de los documentos, en una revisión del carácter legitimador al que las lecturas de antecedentes recurren y en los recortes que se hacen en su selección. Se intenta indagar también en incentivos de conducta, identificar en ciertos casos conflictos implícitos y aprendizajes en sucesivos análisis.

La narrativa detrás de las justificaciones

Hay una ficción a la que el poder fáctico debe recurrir para poder ejercer su autoridad, como lo señala Piglia citando a Paul Valéry.⁶⁷ Es una fuente de legitimidad construida detrás del conjunto de actores entre las instituciones y la sociedad que interviene en el proceso de producción urbana, defiende intereses, impulsa, apoya o resiste iniciativas. Así, planteando las reservas sobre el poder real de los urbanistas o las disciplinas que entran bajo ese paraguas, se puede tener una lectura de cómo se ejercen y justifican las tomas de decisión concretas, con qué instrumentos y con qué argumentos. Un tema clave aquí es integrar en la lista de lo que se llama planes acciones públicas que no tienen ese nombre pero que influyen implícitamente en mayor grado, y muchas veces con efectos concretos más contundentes, que las expresiones formales, en la producción de la ciudad.

Eso implica articular una idea más amplia de anticipaciones de futuro y de instancias de diálogo con la sociedad sobre sus alternativas de construcción. El planeamiento físico tuvo una relación cambiante con otras formas de anticipar el futuro, como la calidad de la educación o la

67 Ver Ricardo Piglia, *Las tres vanguardias* (Buenos Aires: Eterna Cadencia, 2016).

prevención sanitaria. Sin duda, al final del período considerado, no solo los resultados urbanísticos son diferentes a los originalmente imaginados, sino que también lo son la evolución de la sociedad, de su economía y del marco más general de las instituciones. Esta forma de abordar la evolución de la ciudad puede, tal vez, ofrecer algunas claves para comprender si el urbanismo no pudo contribuir más al desarrollo porque el contexto macroeconómico no lo permitió o bien, como se ha planteado desde otras perspectivas, el contexto económico tuvo un cuello de botella adicional explicable en términos de la contribución local al desarrollo.⁶⁸

68 Robert E. Lucas, “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics* 22, no. 1 (1988): 3-42, [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7).

2. Los documentos administrativos como cuerpos de estudio

Si bien los antecedentes de estudios locales de los planes son una fuente importante, y si bien las evoluciones en períodos análogos al considerado en otros contextos ayudan a enriquecer la perspectiva, este trabajo se basa en una consulta directa a las fuentes, más allá de sus elaboraciones posteriores. Así, los documentos y medidas relacionadas, que se enumeran a lo largo del trabajo y cuyas imágenes de cobertura ilustran uno de los anexos, han sido objeto de un análisis particular. Se trata de un territorio bien explorado, como lo muestran no solamente los estudios de antecedentes, sino también capítulos retrospectivos mencionados en los propios documentos de planeamiento. Pero una nueva expedición a esos textos, incluyendo entre ellos una serie de decisiones administrativas adicionales, puede permitir otro marco de lectura, contribuir a evitar repeticiones mecánicas de interpretaciones producto de varias manos de intermediación y reconstituir una visión a partir de una mirada general y temática.

Los primeros documentos, producto de fuentes oficiales de la Ciudad, la Nación y la Provincia de Buenos Aires, pueden leerse como un bloque heterogéneo pero dotado de una cierta unidad. En particular, algunos de ellos presentan un grado mayor de unidad entre sí. El antecedente directo, en el inicio del período de estudio, es el diagnóstico presentado en la Revista de Arquitectura de la Sociedad Central de Arquitectos, *Edición del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio*, publicada entre 1955 y 1956. Luego, una serie de publicaciones de la *Organización del Plan Regulador*: en versión completa, sintética y en documentos complementarios.⁶⁹ El *Esquema Director*, en su versión oficial en castellano de 1969 y en los cuadernos del IAURP en 1972.⁷⁰ El Estudio Preliminar del Transporte para el Área Metropolitana o EPTRM, publicado en varios volúmenes a partir de 1971.⁷¹ El estudio de un sector para la zona Sur ha sido recordado también entre las iniciativas.⁷² Cierra un primer ciclo el Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB).⁷³

A partir de 1976, los documentos revisten un carácter directamente operacional, aunque hay publicaciones que permiten identificar antecedentes.⁷⁴ La licitación internacional para la construcción de autopistas urbanas, el Código de Planeamiento Urbano y el decreto ley 8912 son claros ejemplos.⁷⁵

69 Oficina del Plan Regulador Buenos Aires. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires., “Informe Preliminar 1959-1960”, 1968. Organización del Plan Regulador, etapa 1959-1960, “Descripción Sintética Del Plan Regulador”, 1968. Organización del Plan Regulador, “Distribución Eespacial de la población y usos del suelo”, Buenos Aires, 1968.

70 CONADE, “Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000”, 1969.

71 Entre otros: Ministerio de Obras y Servicios Públicos, “Estudio preliminar del transporte de la Región Metropolitana. Tomo I”, Buenos Aires: República Argentina, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1972.

72 Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. “Plan de Renovación Urbana de La Zona Sur de Buenos Aires”, 1971.

73 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo CONHABIT, Ministerio de Obras Públicas Subsecretaría de Planeamiento y Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Vivienda. “Sistema Metropolitano Bonaerense”, 1977.

74 Laura, Guillermo Domingo. *La Ciudad Arterial*. Buenos Aires: Artes Gráficas Cassese-Carrá, 1970. Laura, Guillermo Domingo. *El Cinturón Ecológico*. Buenos Aires: Ediciones CEAMSE, 1978.

75 Por ejemplo, en la búsqueda de normativa se puede ver el Código de Planeamiento Urbano con sus distintas actualizaciones. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Código de Planeamiento Urbano 2012*. Argentina, 2012. O bien, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. “FUNDAMENTOS DECRETO LEY 8912,” 1977.

La vuelta a la democracia se expresa en una renegociación de contratos heredados, medidas de tratamiento y gestión del espacio público, bases de concursos de ideas más teóricas o fragmentarias, proyectos urbanos e intersiticios de interpretación de las medidas vigentes, con mayor condescendencia social o excepciones administrativas según los casos. Estos documentos van desde la ley del traslado de la capital, hasta el concurso “20 ideas para Buenos Aires”, pasando por reformas de planes de estudio en la Universidad, las bases para el concurso de Puerto Madero y sus antecedentes, etcétera.⁷⁶

Los documentos correspondientes a la llamada “Reforma del Estado” se expresan en particular en concesiones viales, ferroviarias y liberalizaciones de códigos, nuevos programas de actuación patrimonial y proyectos urbanos.⁷⁷ A partir de mediados de la década del '90 vuelven a aparecer documentos de diagnóstico, tanto a nivel de la Ciudad como de la Provincia de Buenos Aires, especialmente en el marco de la reforma constitucional nacional y de la adopción de una constitución local, como la ley 71 de la ciudad, el estudio de Plan Urbano Ambiental, la ley finalmente aprobada y publicaciones complementarias.⁷⁸ Las fuentes incluyen obviamente los diagnósticos y propuestas desarrolladas para el área metropolitana de Buenos Aires, en particular *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis y Lineamientos Estratégicos*. Sin embargo, el carácter de varios de esos documentos de planeamiento se mantiene en un plano más general, por lo menos hasta casi la actualidad, con excepción de medidas administrativas difícilmente alineadas con los documentos generales.⁷⁹ Así, el estudio de decretos, leyes y documentos presupuestarios, contenciosos administrativos, actas de sesiones legislativas y artículos de actualidad en la prensa nacional son un complemento al

76 Congreso de la Nación, “Traslado de la Capital de la República” (n.d.), Ley 23512 HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA %0A08-jun-1987.

Baudizzone, Erbin, Lestard, Varas, R. Schalen y D. Cuneo. *Buenos Aires: Una Estrategia Urbana Alternativa*. Buenos Aires: Fundación Plural, 1985.

Comunidad de Madrid-Municipalidad de Buenos Aires. *Veinte Ideas Para Buenos Aires*. Buenos Aires, 1988.

77 Ministerio de Economía, “Régimen de Concesión de Obra Pública por peaje para los Accesos a la Ciudad de Buenos Aires”, 1993.

Ministerio de Economía. “Concesión de Las Vías de Acceso Norte, Oeste y Riccheri a La Ciudad de Buenos Aires.”, 1994, 15-18.

78 Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. *Constitución de La Ciudad de Buenos Aires*. Convención Constituyente, 1996. <http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx>.

Consejo del Plan Urbano Ambiental, “Plan Urbano Ambiental. Documento Final”, 2002.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, APUR y CPAU. “Convenio SPU/GCBA-CPAU-APUR-A/URBA-CO-PUA/GCBA 1”, Buenos Aires, 2001.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. *Ley 2930. Plan Urbano Ambiental*, 2008.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. “Informe Ejecutivo Sobre Instrumentación Del Plan Urbano Ambiental,” 2011, 4–11. http://www.agcba.gov.ar/docs/Resu-I_E_1151.pdf.

Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA. *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060*, 2009.

79 Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), Ministerio del Interior. “El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis”, 1995.

Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial. “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, 2007.

Lanfranchi, Gabriel, Alfredo Garay, Luis Baer y Mercedes Bidart. “Revisión de los lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires Índice”, Buenos Aires, 2017. https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2018/07/2018247_168-DTLineamientos-Estrategicos-Metropolitanos.pdf.

estudio de los documentos.⁸⁰ Las iniciativas a nivel nacional, en particular el Plan Estratégico Territorial ofrecen otros elementos esencialmente de diagnóstico, basados en los documentos de las respectivas jurisdicciones, en este caso la provincia y la ciudad.⁸¹ Esta presentación de documentos es una muestra no exhaustiva de las fuentes. Se complementa con otros documentos temáticos referidos a movilidad urbana, vivienda y centralidades: leyes, decretos, debates legislativos, documentos públicos, entrevistas con los autores, seguimiento de debates en distintos medios y experiencias directas en parte de las cuestiones tratadas. De todos modos, cada uno de los capítulos temáticos incluye un recorte específico de los documentos generales antes mencionados.

Las referencias locales completan la lectura de las fuentes primarias desde diferentes ángulos. Una lectura en segundo grado de los documentos originales, una serie de ensayos interpretativos y una referencia histórica más amplia ofrecen una base para profundizar la comprensión de los documentos y, en parte, del bagaje de representaciones y del contexto en el que se desarrollan.

Entre los antecedentes internacionales sobre la evolución a lo largo del período se ha considerado una clasificación de referencias por país y por tema, cuyo fin es cubrir los temas analizados desde diferentes ángulos. Como se explica más adelante, en parte por su influencia y en parte por su diversidad, se toma en particular un conjunto de referencias anglosajonas, francesas e italianas, un corte fundado en influencias y complementariedad en ángulos de interpretación para analizar el caso de Buenos Aires.

2.1. Referencias locales de análisis de documentos

Así se puede completar una rica compilación de estudios locales que han abordado la materia, empezando por *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925-1985*, escrito por Odilia Suárez, pasando por los antecedentes que citan diversos intentos de plan formal. Un intento de recopilación de fuentes directas de planes fue el programa MAPA MAPI, del que participaron, mediante un convenio con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los consejos profesionales de arquitectura y urbanismo e ingeniería, entre otros.⁸² Se completa con otras compilaciones recientes, como la sección de proyectos urbanos de *Moderna Buenos Aires*, una sistematización del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.⁸³ Posteriormente, un Observatorio Metropolitano que enlaza un conjunto de instituciones con el objetivo de “Construir conocimiento sobre temas metropolitanos, compilando, sistematizando y dando a conocer información relevante en torno de planes, proyectos, normativas y otros instrumentos de planificación y gestión territorial” ha sistematizado planos y proyectos en diferentes escalas sobre una base digital.⁸⁴

80 Por ejemplo, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. *Ley 3060*. Buenos Aires, 2009. <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3060.html>.

81 Dirección Nacional de Planificación Estratégica. “Plan Estratégico Territorial”, 2004, 2008 y versiones siguientes.

82 Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo *et al.*, “Programa MAPA, Programa MAPI” (Buenos Aires, 1994), <https://doi.org/ISBN:0327-3997>. MAPA: municipalidad, asociaciones profesionales de arquitectos; MAPI: municipalidad, asociaciones profesionales de ingenieros.

83 Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, “Moderna Buenos Aires. Proyectos Urbanos”, n.d., <http://www.modernabuenosaires.org>.

84 Charrière (directora), “Observatorio Metropolitano.” Visitada por última vez el 04/11/2018.

Mi Buenos Aires Herida, de Juan Molina y Vedia ofrece un análisis profundo de lo ocurrido entre los planes. Un conjunto de trabajos complementarios, como los de Horacio Torres y Artemio Abba, ayuda a construir una visión desde los estudios locales.

El trabajo de Odilia Suárez es casi único en su género, por el conocimiento directo de la autora de los esfuerzos de planeamiento que describe y por la forma de darle continuidad a través de una presentación encadenada. Solamente completar su análisis con el período transcurrido desde 1985 hasta la actualidad ya sería una contribución valiosa. En síntesis, habla de los planes a partir de la propuesta de la comisión de estética edilicia, describe a los personajes y a los productos. Separa cronológicamente las iniciativas y, temáticamente, las de carácter más general de aquellas reglamentarias o referidas a los códigos. Habla de las influencias de Londres, París y ofrece algunas miradas retrospectivas sobre el efecto de distintas propuestas, como la de tomar los edificios y no las manzanas en los códigos.⁸⁵

El mencionado trabajo de Juan Molina y Vedia, *Mi Buenos Aires Herida*, obra a través de la cual el autor dialoga con los distintos planes con una perspectiva original, profundiza entre otras la cuestión espacial y la pérdida de oficio de los arquitectos en el tratamiento de las calles y autopistas. Es interesante la perspectiva que ofrece del plan de la Comisión de Estética Edilicia (1925) hasta el de la Conade (1969-1960). También el análisis de los marcos políticos y los supuestos en los que se sustentan los planes. Este trabajo ha sido citado como referencia en planes posteriores, especialmente en el análisis de los antecedentes.⁸⁶

En otro registro, Adrián Gorelik en *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936* aporta una forma de ensayo y a la vez historia del urbanismo en el período considerado, articula de forma inédita para Buenos Aires la forma de concebir el trazado urbano con un proyecto social, la visión profesional y la decisión política, las fuentes de inspiración y las trayectorias de especialistas y decisores políticos.⁸⁷

Alicia Novick ha desarrollado un conjunto de análisis sobre la evolución de los planes en general y, junto a Graciela Favelukes y Lorena Vecslir, ofrece en particular una perspectiva de la representación gráfica como narrativa en particular.⁸⁸ Verena Andreatta hace referencia a los trabajos de Alicia Novick, llevando la metodología a cien años de planes en Río de Janeiro.⁸⁹ Cada uno desde su perspectiva ofrece una forma de ver la historia del urbanismo en su ciudad, del origen y evolución de las ideas que fueron acompañando los imaginarios de los que se nutrió un conjunto de iniciativas enunciadas y, en varios casos, llevadas a la práctica. Otra perspectiva complementaria, ya de la segunda mitad del siglo XX hasta aquí es la ofrecida por Horacio Torres, especialmente a partir de sus trabajos sobre mapas sociales. Sobre los

85 Suárez, *Planes y Códigos Para Buenos Aires 1925-1985*, Buenos Aires, FADU-UBA, 1986.

86 Ver Molina y Vedia, *Mi Buenos Aires herido. Planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*, Buenos Aires: Ediciones Colihue, 1999.

87 Ver Gorelik, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2010.

88 Novick, "Historias Del Urbanismo / Historias de La Ciudad. Una Revisión de La Bibliografía", 2004

Alicia Novick, "Planes versus Proyectos: Algunos problemas constitutivos del urbanismo moderno. Buenos Aires (1910-1936)", 2010.

Novick, Alicia, Graciela Favelukes y Lorena Vecslir. "Mapas, planes y esquemas en la construcción del Gran Buenos Aires", *Anales Del IAA* 45, n° 1 (2016): 55-72.

89 Verena Andreatta, *Ciudades Cuadradas, Paraísos Circulares: Planes de Ordenación y Orígenes de La Urbanística En Río de Janeiro: Importación y Transformación de Paradigmas* (Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya, 2007).

debates en el período específico de la última dictadura, una investigación de Jennifer Hoyt sobre reformas urbanas y protestas aporta un ángulo original.⁹⁰

Saliendo del campo más estricto de los estudios sobre planes urbanos, una serie de ensayos sobre Buenos Aires pone en perspectiva o bien la interpretación histórica y sociológica –*Radiografía de La Pampa* o *La Cabeza de Goliath* dos ensayos clásicos de Ezequiel Martínez Estrada–, o, más contemporáneamente, una combinación en *El río sin orillas*, también llamado “Tratado Imaginario” de Juan José Saer. Estos ensayos tienen un valor como referencia en el intento de ofrecer un marco de interpretación libre a un conjunto de informaciones de fuentes muy diversas.

De la conformación histórica de la ciudad en un gran momento de cambio y cristalización de las tendencias centralizadoras trata *Buenos Aires, del Centro a los Barrios*, el ensayo histórico y social de James Scobie. Otro intento más general y de largo plazo fue el desarrollado por Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy en una historia urbana de Buenos Aires y su región.⁹¹

Culminando un ciclo de estudios sobre la historia de la provincia de Buenos Aires, El Gran Buenos Aires, compilado por Gabriel Kessler, actualiza la visión metropolitana con una compilación reciente de autores de diversas disciplinas, en distintas claves, que aportan elementos sobre la identidad y la complejidad de la estructuración del sujeto político metropolitano al que se han referido de distintos modos los sucesivos intentos de planeamiento.⁹²

2.2. Referencias internacionales en tres perspectivas de la evolución urbanística

En razón de la forma en que han influido y se complementan como referencia, se ha tomado una perspectiva anglosajona, una francesa y una italiana. El objetivo es, a través de cada una, identificar grandes líneas que permiten leer líneas de la evolución del planeamiento en el período considerado. Sirve de apoyo la idea de seguir en paralelo una serie de tradiciones en el planeamiento, en el sentido de Stephen C. Ward en *Planning the XX Century*.⁹³

2.2.1. Referencias anglosajonas

Nigel Taylor y el planeamiento británico

El marco de referencia que ofrece Nigel Taylor ayuda a seguir la evolución teórica.⁹⁴ Obviamente, la relación con el contexto local es muy indirecta y, cuando existe, bien desfasada en el tiempo. Señala cómo, durante veinte años, después de la Segunda Guerra Mundial, la teoría y

90 Jennifer Tamara Hoyt, “Beyond the Dirty War : Urban Reforms and Protest in Buenos Aires during the Last Military Dictatorship , 1976-1983” (The University of Texas at Austin, 2012), <http://pqdtopen.proquest.com/doc/1432175829.html?FMT=AI>.

91 Gutman y Hardoy, *Buenos Aires, 1536-2006: Historia urbana del Área Metropolitana*, 2007.

92 Gabriel Kessler, *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6: El Gran Buenos Aires* (Buenos Aires: UNIPE/Edhasa, 2015).

93 S. Ward, *Planning the XXth Century* (Chichester: Wiley, 2002).

94 Taylor, *Urban Planning Theory since 1945*, 1998.

la práctica del planeamiento británico estuvieron dominados por un concepto entendido básicamente como un ejercicio en diseño físico realizado por arquitectos. Se trataba de una conexión íntima entre el planeamiento y la arquitectura, solo separadas por una diferencia de escala y también del planeamiento visto como arte.

Planteando con reservas el empleo del concepto de paradigma en el sentido de Kuhn, se pasó de un planeamiento más artístico de un arquitecto tradicional cambiando la escala de trabajo a los sistemas y el planeamiento racional con una ambición científica. La primera perspectiva se refería al objeto del planeamiento, la segunda, al proceso. La diferencia con la primera etapa se resume en diferentes explicaciones: una se refiere a la base física o morfológica, la otra a las relaciones entre las partes en un flujo constante. En términos de David Harvey, una concepción sociológica del espacio sustituye a una morfológica. El proceso es continuo y no un plano rígido. Esta nueva forma de encarar el planeamiento requiere de aptitudes y destrezas diferentes. Sin embargo, la tradición física no desapareció, especialmente en los gobiernos locales, encargados de administrar los permisos. En realidad, la revolución no significó sustituir a un sistema por otro, sino distinguir entre una escala estratégica y otra más local e inmediata. Tanto una como otra escuela coincidían en que los planificadores tenían aptitudes especiales. Un oficio cuyas destrezas podían cambiar de una concepción a otra, pero un oficio al fin. Sin embargo, una pregunta que empezó a aparecer en la década de 1960 era si los planificadores no hacían juicios de valor, sin base científica, sobre opciones políticas. Y, por lo tanto, si esa *expertise* no se convertía en una intromisión sobre bases científicamente cuestionables.

Una fórmula intermedia entre quienes piensan que juegan un rol fundamental o uno inexistente es verlos como facilitadores para que los distintos grupos puedan tomar finalmente las decisiones. Por ejemplo, autores que hablan de las destrezas del planificador como un comunicador o un facilitador de interacciones, que habla y escucha en un sentido u otro. Luego se introduce la ruptura del modernismo y posmodernismo con Robert Ventury, Jane Jacobs y otros cuestionamientos a la visión tradicional.

Hay diferentes teorías que responden a distintas preguntas sobre lo que es el planeamiento. Lo científico en la comprensión del mundo que el planeamiento intenta cambiar. Pero no se trata solo de describirlo, sino de modificarlo. Así, hay una cuestión política y filosófica de la dirección en la que el planeamiento intenta hacerlo. El planeamiento no es un arte ni una ciencia, pero requiere una buena comprensión estética y científica. Como es una disciplina práctica no requiere tanta teoría. Requiere una definición de qué es lo mejor que podríamos hacer en términos económicos, sociales, estéticos, políticos y ponderar en qué orden y en qué proporción deben tomarse los cursos de acción. Mucho se ha aprendido sobre la disciplina del planeamiento, pero no tanto sobre los elementos que definen a un ambiente de calidad. Entre lo práctico y lo normativo se aprendió más de lo primero que de lo segundo. Cómo y no tanto qué. En síntesis, los períodos se dividen del siguiente modo: en primer lugar, el planeamiento urbano como una cuestión física y de diseño. El contexto político, marcado por el gobierno laborista de la posguerra, definía una agenda de acuerdo a las nuevas prioridades del Estado, en lo que genéricamente podría llamarse un contexto de socialdemocracia. Había una idea del planeamiento urbano como plano terminado o “master” plan. Muy físico y basado en el diseño, abarcador, en la idea que venía desde el Renacimiento. La teoría del planeamiento en la posguerra tenía implícita una serie de valores. Una utopía integral, una estética anticuidad, una visión ordenada de la estructura urbana. Un consenso tácito sobre los objetivos del planeamiento. Con excepción de Le Corbusier y los edificios en altura, lo que prevalecía era una visión idealizada del pasado en el tipo de edificios e imágenes que se querían construir.

Este consenso de la era dorada del planeamiento clásico empezó a tener sus críticos: a la falta de consulta, a la idea de proyecto terminado, al determinismo físico, a una ceguera social. Los cambios comienzan a verse en la bibliografía que se ofrecía para los cursos de urbanismo. También se empezaron a abrir grietas en los consensos, entre el modernismo y una expresión creciente de protesta urbana. Hubo que aceptar que el planeamiento también era político. La evaluación sobre algunas de las realizaciones hizo más fértil el terreno de las críticas. La relación de causa y efecto entre el planeamiento y lo que ocurre en la realidad se fue haciendo cada vez más compleja. La economía política del planeamiento fue progresivamente revisitada. El planeamiento se fue asociando más claramente a una operación en un contexto social y político dado, para lo cual se hizo necesario comprender cómo actúan los distintos actores, que no necesariamente tienen los mismos intereses que las autoridades del planeamiento.

Una comprensión del mercado, las agencias de desarrollo y una nueva dinámica del planeamiento comienza a aparecer. El consenso tácito que existía sobre el rol del Estado, desde la posguerra hasta casi los años ochenta, quedó prácticamente fuera de discusión. Luego se lo minimizó. Heseltine, como ministro de Medio Ambiente a cargo de competencias sobre el urbanismo, mantuvo las normas fundamentales, pero les dio una nueva interpretación. Sin embargo, el ciclo de reducción del rol del Estado también tuvo sus cuestionamientos. Una toma de conciencia ambiental, las consecuencias de Chernobyl y el informe Brundtland significaron también una nueva forma de requerir al Estado que ejerza un rol diferente en el desarrollo en general y en el desarrollo urbano en particular.⁹⁵

Una visión global desde otra perspectiva anglosajona

Schlomo Angel, en su búsqueda de un apoyo cuantitativo a las interpretaciones del urbanismo constituye una referencia.⁹⁶ Desde una perspectiva histórico espacial, el autor de *Planet of Cities*, publicada por el Lincoln Institute en 2012, ofrece una visión crítica del planeamiento formal, basado en la interpretación de una base cuantitativa de datos urbana global. Sobre la línea de investigaciones previas, cuestiona seriamente la idea de crear una contención física (como un cinturón verde o ecológico, concebidos como murallas frente a la expansión indefinida de la ciudad) en lugar de un paradigma de la anticipación del crecimiento, más flexible. Se expone contraponiendo los grandes planes, como el de los *commissionners* de Nueva York de 1811 o el de Cerdá a mediados del siglo XIX, con los de mera contención de mediados del siglo XX, todavía vigentes en ciertas partes del mundo. También cuestiona la aplicación de teorías formuladas en universidades de elite del mundo anglosajón a contextos muy diferentes con las realidades propias de América Latina. Los intercambios con el autor sobre la forma de considerar los proyectos de mayor densidad en Buenos Aires ofrecen elementos enriquecedores para los debates locales, en particular contraponiendo modelos cuantitativos, de acceso a la vivienda, y distintas formas de combinar los roles de la voluntad formal de las autoridades con los del mercado y los juegos complejos de actores públicos y sociales. La caída global de densidad urbana, su aceleración con el aumento de los ingresos de las poblaciones y la utilización de herramientas que las ciudades realmente disponen, son algunos de los elementos que propone en contraposición. De algún modo, relacionados, los trabajos de Edward Glaeser siguen esta base, en principio con sólidos fundamentos cuantita-

95 Brundtland Gro Harlem, "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future," 1987, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

96 Angel, *Planet of Cities*, 2012.

tivos. Este último, en particular, se ha explayado en un artículo de comparación entre Chicago y Buenos Aires en relación a la explicación de los procesos históricos de crecimiento de ambas ciudades y las causas relativas de sus diferentes niveles de desarrollo económico.⁹⁷ Por supuesto, dentro de este recorte de perspectiva anglosajona se incluyen perspectivas propias de su contexto geográfico. Pero en el objetivo de ofrecer una referencia, contribuyen a identificar ejes de debate e influencia en el Río de la Plata.

2.2.3. Referencias francesas

Aquí se invierte el orden: de una mirada global a una específica del caso de París, pasando luego a una situación particular de cómo se ha exportado un tipo de urbanismo.

Marcel Roncayolo: la ciudad y sus territorios

Un capítulo final, que actualizaba su estudio “La ville et ses territoires”, publicado más de una década antes, permite una lectura amplia de la evolución del urbanismo contemporáneo hasta el momento. Es interesante por la apertura internacional que ofrece, por la forma de plantear las respuestas a desafíos propios de la crisis de la industrialización, de la globalización y sus matices en contextos geográficos diversos, la contraposición entre las utopías sociales del movimiento moderno, la revalorización de la historia y el riesgo de un formalismo superficial bajo el nombre genérico de posmodernismo.⁹⁸

La idea de metrópoli cambia según los contextos geográficos: de un dato estadístico en Estados Unidos a una jerarquía de ciudades en Francia, a relaciones multipolares en Tokio y otras ciudades de Japón, a trazas complejas en el tercer mundo. Una articulación profunda entre los ciclos económicos y las oportunidades de intervención encuentra un ejemplo en la evolución de los puertos y sus numerosos ejemplos de reconversión.

Se trata de una mirada universal de la evolución y perspectiva del fenómeno urbano. La tensión entre ciudad pensada y ciudad espontánea, dentro o fuera de los muros, se presenta así en un contexto histórico ampliado: desde los ejes fundacionales hasta la ciudad de la reconquista española y la prolongación en América con las leyes de Indias. En este marco, la grilla o damero se presenta como un plan de ambigüedad. Por ejemplo, en las ciudades de la reconquista española, de las ciudades americanas; en las francesas, y en particular en París, los loteos construidos entre las dos guerras fueron considerados hacia 1950 como ejemplo de crecimiento anárquico.

Las raíces de la ciudad radioconcéntrica se expresan en ciudades como Siena, donde frente a un crecimiento aparentemente desordenado o producto de decisiones fragmentadas, en la práctica obedecen a un plan global.⁹⁹ Se presenta también una composición de formas, donde se yuxtaponen planes diferentes. Por ejemplo, el ensanche de Cerdá en Barcelona yuxtapone cuadrícula y diagonales, del mismo modo que el plan de Haussmann para París: así, esta nueva lógica se impone al sistema antiguo de calles, el trazado de las aperturas que abren los viejos barrios y se abre hacia la periferia.

97 Filipe Campante y Edward L. Glaeser, “Yet Another Tale of Two Cities: Buenos Aires and Chicago”, *Working Paper*, 2009, <https://doi.org/10.3386/w15104>.

98 Roncayolo, *La Ville et Ses Territoires*, 1997.

99 Roncayolo, p. 97, 1997.

Interesa aquí particularmente la forma en que, según el autor, plan y transporte masivo se presentan como caras de una misma moneda. Se trata de organizar la disposición de los edificios y de diseñar la red de circulación. Luego de explorar escuelas de interpretación de la distribución de la población por segmentos socioeconómicos, partiendo de Chicago en la década de 1920, analiza los efectos de la concentración capitalista, sus declinaciones por país, modelo de derecho de propiedad, sistema de producción y preferencias sociales. Las rupturas en el espacio ocupan un lugar importante, dentro del que se destaca el hábitat espontáneo. En ese sentido, la parte pública interviene con reglamentaciones en altura y ayuda a la vivienda social, entre otras medidas.

El modo de articulación entre actores y territorio no se revela de un modo transparente; es a lo largo del tiempo que podemos comprender los entrecruzamientos y relaciones de fuerza.¹⁰⁰ Se observa un peso creciente de la concentración urbana en los países en vías de desarrollo. Pero el tercer mundo no es necesariamente coherente. Las políticas urbanas se demuestran poco capaces para ordenar el crecimiento. La mayor parte del tiempo el Estado no puede reconocer ni destruir el stock de viviendas informales. Por otra parte, en cierto modo, Nueva York es también una ciudad del Tercer Mundo. Singapur, por su lado, ofrece una yuxtaposición de la tradición británica a la tradición china, con otras de Asia meridional, ofrece un caso particular donde la periferia tiene un nivel de control. Por un lado la ciudad se diluye y pierde toda idea de límites, por otro recupera una centralidad como punto de organización. La noción de red parece estar en el centro de la organización. La conexión a las redes parece ser determinante. Se señala la importancia del precio de los transportes públicos en relación a los salarios y la vocación de hacer contribuir a los actores económicos y a la comunidad.

En la década de 1970 se plantea una crisis sobre el modo de producción urbana masivo y brutal. Renace un interés por la historia. La participación se revaloriza. Bologna es un ejemplo. Pero luego aparece un formalismo excesivo. La ciudad museo. Un consumo diversificado de la ciudad según los grupos sociales. Una carrera de las ciudades por la identidad y la imagen de la ciudad. Gentrificación y crecimiento de las relaciones internacionales, tensiones sociales que renacen. Termina interrogándose sobre la capacidad de la planificación, a la que se ha endilgado parte de la responsabilidad por las rupturas generadas, para formular un verdadero proyecto urbano que integre la ciudad a la periferia.

La cita de Marcel Roncayolo con la que Eric Verdeil ilustra su propósito al hablar sobre el urbanismo en el Líbano, al que se hará mención más adelante, resulta particularmente pertinente también para este estudio:

“Si nos atenemos al sistema de ideas que inspiran o racionalizan la práctica del urbanismo (...), se manifiesta en tres análisis. El urbanismo moderno no elimina el imaginario: ¿cómo estas ideas se articulan con las de la sociedad? El urbanismo ejerce una función en relación al sistema sociopolítico: ¿cómo está determinado, delimitado y desviado por esta función y cuál es el margen real de autonomía? En fin, ¿cuáles son en una coyuntura y en una sociedad concreta las relaciones de fuerza y los medios que reducen y reforman el campo de las realizaciones o abren discontinuidades excepcionales?”¹⁰¹

100 Roncayolo, p. 139.

101 Éric Verdeil, *Beyrouth et Ses Urbanistes : Une Ville En Plans (1946-1975)* (Beyrouth: Institut français du proche orient, 2009), p. 18. El texto original en francés es el siguiente: “Si l’on s’n tient [...] au système d’idées qui inspirent ou rationalisent [la pratique de l’urbanisme] (le système d’idées est souvent construit *a priori* comme justificatif

Una interpretación sobre la evolución histórica del Grand Paris-Orfeuil, Weil

En coautoría, este estudio profundiza y elabora hipótesis sobre la lógica de las decisiones en el París metropolitano.¹⁰² Cuando se produjo, al final de la primera década del siglo XXI un rechazo al plan propuesto desde la región Île-de-France por parte del Estado, en un momento de incertidumbre económica, se lanzó la iniciativa del Grand París como una acción de “seducción mediática presidencial”, acompañada de excepciones en los procedimientos de urbanismo existentes. Luego de las controversias, la identificación de un trazado de infraestructura de transporte urbano de alta capacidad, conocido como el Grand Paris Express permitió “alcanzar una paz entre los bravos”.

Los objetivos del SDRIF (esquema director de la Región Île de France) fueron ambiciosos: ordenar el crecimiento urbano y demográfico y controlar la utilización del espacio; establecer acciones para corregir las disparidades espaciales, sociales y económicas de la región, coordinar la oferta de desplazamientos y preservar zonas rurales y naturales. Este esquema se sitúa en una larga tradición planificadora iniciada por el Estado, de cuyo recuerdo de las grandes etapas se puede seguir también un hilo conductor. Cada uno de estos planes ha desarrollado una perspectiva “policéntrica” de la región parisina, adaptada a la situación económica y social de su época. Una breve recapitulación permite comprenderlos mejor.

En 1934 el arquitecto Henri Prost propone un primer plan de ordenamiento de la región parisina escala 1/50.000. Identificaba vías rápidas nuevas, zonas protegidas y zonas urbanizables y prefiguraba así los grandes principios de los SDRIF sucesivos. En 1939 se formula un plan de ordenamiento de la región parisina (PARP). En 1960, *un Plan d'aménagement et d'organisation générale pour la région parisienne* (Padog), heredero del plan Prost. Aspiraba a controlar la expansión de la aglomeración, luego de la onda masiva de construcción “pavillonnaire” o de casas individuales en la región metropolitana, entre las dos guerras. Juzgado demasiado maltusiano, fue objeto de varias modificaciones en una época en la que el Estado intervenía masivamente, en particular en el cuadro de las ZUP, zonas de urbanización prioritaria.

Entre 1960 y 1962 se crea, por parte del Estado, un conjunto de estructuras y medios para llevar adelante un nuevo plan. Por ejemplo, en materia de ingeniería el IAURP, luego IAURIF. En materia de control del inmobiliario: agencia inmobiliaria y técnica de la región parisina, *Agence foncière et technique de la région parisienne* (AFTRP). En 1965 se adopta un esquema director *d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris* (SDAURP), elaborado bajo la dirección de Paul Délouvrier. De este esquema provienen las villes nouvelles, el RER y las autopistas de la periferia. La propuesta se hace para 14 o 15 millones de habitantes en el año 2000, en una región que, en ese momento, tenía 8. En 1976 tras un período de crisis económica (primera crisis del petróleo), empieza una revisión. El llamado SDAURIF revisa a la baja las perspectivas del SDAURP. Propone espacios preservados de la urbanización, jerarquiza la cuestión ambiental y llama a evitar los desbordes urbanos.

En 1994 se adopta el esquema director de la región île de France, SDRIF, que otorga un rol central a las zonas urbanizables. Innova en dos puntos fundamentales: fija cuadros

d'une opération, mais dans une situation historique déterminée), il relève de trois analyses. L'urbanisme moderne n'élimine pas l'imaginaire : comment ces « idées » s'articulent elles avec les sociétés ? L'urbanisme exerce une fonction par rapport au système sociopolitique : comment est-il déterminé, délimité et dévié par cette fonction et quelle est la marge réelle d'autonomie ? Enfin quelles sont dans une conjoncture et dans une société concrète, les rapports de force et les moyens qui réduisent, déforment le champ des réalisations ou ouvrent des failles exceptionnelles?”. La cita está tomada de Roncayolo, Marcel (1997). *La ville est ses territoires*. Paris, Gallimard, Folio, pp. 167-168.

102 Orfeuil y Weil, *Gran Paris. Sortir Des Illusions, Approfondir Les Ambitions*, 2012.

departamentales precisos para la vivienda, las oficinas y los locales de actividades. Prescribe a las comunas una obligación de abrir a las urbanizaciones ciertas partes de sus territorios agrícolas o naturales, en el contexto de los documentos de urbanismo locales. Prevé el desarrollo de una red ambiciosa de transportes en común, especialmente en la periferia. Algunos se pondrán en marcha: extensión de las líneas de RER, líneas de tranvía, T1 y T2. Sigue, de todos modos, con vías de alta velocidad muy potentes. Y continúa también la perspectiva multipolar de los planes precedentes, estableciendo una jerarquía entre centros de importancia diferentes. En 1995 se adopta la ley de orientación LOADT (*d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, conocida como ley Pasqua), reformada en 1999 por la LOADDT (*Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, conocida como ley Voynet). Le transfiere al consejo regional la competencia de elaborar el plan regional, en asociación con el Estado. En 1996 se adopta una ley sobre el aire y la utilización racional de la energía. Laure, o ley Lepae, que obliga a las aglomeraciones a elaborar planes de desplazamientos urbanos. El PDU en la región Île de France se adopta en 2001 y vuelve de hecho caduco el SDRIF de 1994, especialmente en sus significativas inversiones ruterías. En 2004 el STIF (*Syndicat des transports d'île-de-France*), autoridad organizadora de los transportes de la región, deja de ser un organismo del Estado nacional y se convierte en un organismo de las autoridades locales (la región, la ciudad de París y los otros siete departamentos).

En intervenciones sucesivas los coautores aportan interpretaciones complementarias al conjunto de planes e instituciones que los formularon, con sus respectivos acrónimos. J.P. Orfeuill sintetiza como respuestas insatisfactorias a problemas importantes a la descripción de etapas históricas. Especialmente a partir de 2004, la creación de empleo en tiempos de mundialización no fue lo suficientemente importante en la región. Entre otras razones, por las dificultades de acceso a la vivienda y a los transportes en común. Se pregunta si no existe una arquitectura institucional ineficaz detrás de lo insatisfactorio de las respuestas. En todo caso, existía una clara atomización de decisiones y falta de diálogo que contribuyó a instalar una idea de subinversión en los transportes públicos.

El otro coautor, Marc Weil, señala que, en definitiva, se produjo el rescate de una ambición desmesurada del Estado en el ordenamiento: se dio cuenta de que el problema era muy grande y se lo pasó a la región. Se pregunta también si las *villes nouvelles* fueron una buena elección. Es interesante la forma en que les atribuye una característica de excepcionalidad francesa, con las *New Towns* desarrolladas en Londres en forma contemporánea.¹⁰³ Identifica grandes decisiones que marcaron la historia y dejaron huella. Un hito fue cuando Luis XIV lleva los palacios a Versalles. Crea, confirma y desarrolla el tropismo este-oeste actual. Otro, fue reconstruir las murallas (Thiers) en un momento en que otras ciudades las desmantelaban. El tercero fue la hausmannización, que indirectamente daba lugar a la *banlieue*. El cuarto fue la creación de las *villes nouvelles* por el general De Gaulle. Y el quinto es la tentativa de Gran París, a la búsqueda de una supuesta conquista de la dimensión metropolitana.

En este contexto, sin embargo, la apertura de los debates en el seno del Atelier International du Grand Paris aporta una dinámica y una apertura a las representaciones alternativas inspiradora de un debate contemporáneo.¹⁰⁴

103 Ver, por ejemplo, Patrick Abercrombie, *Greater London Plan* (London: HMSO, 1944).

104 Antoine Grumbach, "Seine Métropole, Paris, Rouen, Le Havre" (Paris, 2009), <https://www.ateliergrandparis.fr/aigp/conseil/grumbach/GRUMACH1c02.pdf>.

Influencias francesas y urbanismo de exportación

La forma en que las ideas circulan y se promueven activamente hacia el exterior han sido objeto de estudios específicos aquí considerados. Clément Orillard ofrece un análisis particular sobre la manera en que llegaron a la Argentina algunas de las ideas contemporáneas, especialmente a partir de la experiencia de las *villes nouvelles* a partir de la década de 1960, en el contexto de acciones internacionales del *Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne* (IAURP) y del *Groupement d'intérêt économique Villes nouvelles de France* (GIEVNF).¹⁰⁵

Es interesante ver, desde otro ángulo geográfico, esta proyección de ideas. En *Beyrouth et ses urbanistes: une ville en plans (1946-1975)*, Éric Verdeil analiza el urbanismo de Beyrouth bajo distintas influencias.¹⁰⁶ “[...] El paisaje urbano simboliza así la incapacidad de las autoridades a tomar en cuenta el desarrollo urbano y, más ampliamente, las dificultades del Estado para afirmar su autoridad y para definir una visión del futuro. El urbanismo en migajas de Beirut refleja los sueños trancos de un país que no alcanza a construirse y consolidar su unidad”.¹⁰⁷ La circulación de ideas queda marcada por el contexto institucional.

2.2.4. Una visión italiana de la evolución del urbanismo: Benévolo, Insolera, Secchi

Estos autores presentan una visión más bien sombría del urbanismo en el siglo XX.

Completan la referencia de tradiciones internacionales, con un prisma crítico.

Benévolo y el fracaso del urbanismo italiano

Benévolo habla del fracaso del urbanismo en el siglo XX en *Il Tracollo de l'urbanistica italiana*.¹⁰⁸ En gran parte atribuida a la corrupción, a la debilidad y a la falta de voluntad de los poderes públicos frente a la especulación. Explica Benévolo los procesos de decisión en la articulación urbana, las políticas que inciden sobre la calidad de vida y las que deberían permitir la recalificación de las ciudades italianas. Traza una reconstrucción histórico-política y señala la contradicción entre esta falta del urbanismo y un momento histórico en el que se hace más urgente la atención por el paisaje, el ambiente y sus modificaciones.

Credo che il racconto storico dal dopoguerra a oggi del processo di cambiamento della sostanza, e della considerazione politica e sociale, della materia urbanistica in Italia è certamente istruttivo. Per mettere in risalto i molti errori che hanno condotto alla situazione attuale ma anche i possibili punti di riferimento per concepire qualche concreta speranza di un futuro migliore.¹⁰⁹

105 Clément Orillard, “Acteurs de La « politique Française Des Villes Nouvelles » et Études à l’export,” *Histoire Urbaine* 50, n° 3 (2018): 143, <https://doi.org/10.3917/rhu.050.0143>.

106 Verdeil, *Beyrouth et Ses Urbanistes : Une Ville En Plans (1946-1975)*, 2009.

107 Verdeil, p. 13. La traducción es propia. El texto original en francés es el siguiente: “Le paysage urbain symbolise ainsi l’incapacité des autorités publiques à prendre en main le développement urbain et plus largement les difficultés de l’Etat à affirmer son autorité et à définir une vision de futur. L’urbanisme en miettes de Beyrouth est à l’image des rêves brisés d’un pays qui ne parvient pas à se construire et à affirmer son unité”, 2009.

108 Benévolo, *Il Tracollo Dell’Urbanistica Italiana*, 2012.

109 Benévolo, 2012.

Insolera y una historia contemporánea de Roma

En *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Insolera y sus continuadores hacen una descripción igualmente cruda de la historia contemporánea de la ciudad, brindan varios argumentos a favor de la hipótesis de que no son los urbanistas en forma aislada sino su relación con el poder las que determinan el futuro urbano.¹¹⁰ El trabajo señala a tres figuras clave de hombres vinculados al poder como hitos del urbanismo romano. Uno es Camille de Tournon, prefecto de Napoleón en Roma, capital cultural del imperio. Otro, el cardenal François-Xavier de Mérode, bajo el pontificado de Pío IX. Y Virgilio Testa, sobreviviente como guía técnico-administrativo-político desde la Primera Guerra Mundial hasta los tiempos de los juegos olímpicos en Roma de 1960. Traza una historia del urbanismo romano contemporáneo con una descripción de una cadena de transferencias brutales de riqueza por simples decisiones administrativas.¹¹¹

Secchi: rol social, trazas en el imaginario colectivo y arbitrajes ocultos

Secchi termina llamando al rol social del urbanismo en *Ciudad de Ricos, Ciudad de Pobres*.¹¹² Por el rol que, por acción u omisión, el urbanismo juega en la creciente dualidad social, no se exime de responsabilidad a estos profesionales, sino que se los llama a jugar un rol mucho más activo por la raíz urbana de estas polarizaciones sociales.¹¹³

Secchi propone, en otros trabajos, distintas versiones de la perspectiva espacial de la disciplina. En algún lado más optimistas, en roles formativos (primera lección de urbanismo), en otros profesionales (Gran París, por ejemplo).¹¹⁴ Reivindica una eficacia de planes y los proyectos, que un análisis general tiende a subestimar. Secchi entiende que

“El proyecto del urbanista deja sus propias trazas en el imaginario colectivo, en la ciudad física y en las expectativas de los diferentes sujetos. Siempre será necesario confrontarse con las imágenes, con las obras y con los horizontes de expectativa que se construyen sobre la base del plan precedente (sean conformes o no a las intenciones de su autor), creando nuevas imágenes, proponiendo nuevos tipos de intervenciones que correspondan a expectativas nuevas y diferenciadas.”¹¹⁵

Esas trazas de proyectos y obras en el imaginario colectivo es parte de lo que intenta recuperar este estudio. Así, Secchi, señala:

“En lo que concierne al proyecto de ciudad, esas consecuencias se manifiestan en un fuerte desfasaje entre las demandas que emanan de la encuesta y de la escucha (o de las diferentes formas de participación popular) y las demandas parciales y sectoriales (inclusive corporativas) de grupos que pueden, de hecho, movilizar medios políticos importantes con el fin de detener o desviar toda acción del plan.”

Aquí hay una diferenciación entre los grandes principios, retóricos, y un nivel pragmático (frecuentemente oculto) de intercambio de intereses políticos y económicos, sobre el que se intenta profundizar.

110 Insolera, *Roma Moderna. Da Napoleone I Al XXI Secolo*, 2011.

111 Insolera, 2011.

112 Secchi, *La Città Dei Ricchi e La Città Dei Poveri*, 2013.

113 Secchi.

114 Secchi, *Première Leçon d'urbanisme*, 2006.

115 Secchi.

“Pocas administraciones logran enfrentar esta contradicción evitando cortar al proyecto de ciudad, *post factum*, en dos niveles independientes: de un lado el nivel mítico de los grandes principios (alrededor del cual se puede cristalizar un consenso), del otro un nivel pragmático (frecuentemente oculto) resultado de intercambios continuos entre intereses económicos e intereses políticos.”

Una lectura de antecedentes en segundo grado

El período considerado, incluyendo sus antecedentes inmediatos, ha sido localmente objeto de múltiples lecturas, ensayos y análisis institucionales. Se ha tomado aquí una selección cuyo objetivo es identificar claves, insumos y, finalmente, trazar perspectivas de lectura presentes en iniciativas de planeamiento. Esas interpretaciones, complemento a las fuentes primarias, aluden, directa o indirectamente, a antecedentes internacionales. En ese sentido, aquí se han considerado, con una muestra en cada caso, lecturas de la evolución del período de estudio en tres perspectivas de tradición urbanística. El sentido del recorte se justifica en la referencia anglosajona y francesa por la presencia entre los antecedentes locales, por la importancia en la formación de profesionales y como uno de los parámetros para seguir rupturas y continuidades en la evolución de ideas y prácticas urbanísticas. En el caso italiano, se suma una visión más crítica, con cuestionamientos de fondo a la práctica institucional. Por otra parte, se ha querido ver junto a la teoría la forma en que se ordenaron algunas de las grandes decisiones en ciertos contextos urbanos.

Por supuesto, hay otras prácticas que han estado presentes en los planificadores locales, como la holandesa, la española o las propias tradiciones latinoamericanas. Sin embargo, se ha querido presentar una muestra. Así, en cada caso ha habido etapas marcadas por el Estado de bienestar, la crisis ambiental, la desindustrialización, la liberalización, privatización y desregulación económica y, con matices, una cierta recuperación del rol del Estado. El sentido de evocarlas aquí es, en síntesis, el de brindar un marco de la evolución de las interpretaciones, la práctica y el rol de quienes planifican sus respectivos contextos como marco para un abordaje local.

3. Perspectivas temáticas e institucionales

3.1. Marco teórico de los capítulos temáticos

3.1.1. Sobre movilidad urbana

Primero, una precisión simple, como la señala Marcelo Corti, se trata de una idea que trasciende a la de transporte. Se pone en primer plano la necesidad de las personas antes que una cuestión de infraestructuras, mecanismos y máquinas que permiten los desplazamientos.¹¹⁶ Manuel Herce contribuye en *El Espacio de la Movilidad Urbana* o en su obra en general, a esclarecer la dimensión del diseño la de la infraestructura. También a precisar conceptos sobre la tecnología en la evolución de la urbanística.¹¹⁷ En el sentido de lo formulado por Manuel Herce, hay un conjunto de influencias en el proceso de producción de la ciudad que no son tenidas en cuenta en el estudio del urbanismo por parte de los arquitectos y que, como se dijo, tienen una influencia significativa.¹¹⁸

Así, la llamada “Ingeniería de tráfico” y los manuales para el diseño de autopistas, encontraron un terreno particularmente fértil en la combinación entre una industria de la construcción, un modo de financiamiento de la infraestructura y una expectativa de visibilidad efectista para las autoridades políticas.¹¹⁹

Para un cuadro global de lectura temática, Robert Cervero presenta un cuadro de referencia de casos en *The Transit Metropolis*.¹²⁰ Vukan Vuchic lo hace en *Transportation for Livable Cities*.¹²¹ Los textos de Jane Jacobs, sus disputas con Moses y el debate frente a la expansión de las autopistas en Manhattan no aparecen hasta un punto muy tardío en la práctica local; sin embargo, parte del discurso ha sido retomado en las últimas formulaciones y referencias en algunos documentos oficiales.¹²² Eduardo Vasconcelos, con su trabajo como ingeniero, sociólogo e investigador, desde su base en San Pablo, ofrece una perspectiva en particular por la forma de cuestionar los principios de evaluación de alternativas generados en el contexto de países altamente motorizados para ciudades latinoamericanas.¹²³ Complementariamente, Juan Pablo Martínez y Roberto Agosta, Andrea Gutiérrez, por su abordaje en distintas disciplinas y distintos ángulos en Buenos Aires son algunos de los autores que ayudan a construir, desde distintos ángulos, una lectura crítica del planeamiento de la movilidad en Buenos Aires.

Allan Jacobs, quien tuvo responsabilidades en el planeamiento de San Francisco, ha planteado un argumento fundado sobre la forma en que el espacio físico de la movilidad

116 Corti, *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*, Marsella: Paremthemas, 2015.

117 M. Herce y F. Magrinya, *El Espacio de la movilidad urbana*, Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013. Manuel Herce, “La ingeniería en la evolución de la urbanística”, 2002.

118 Herce, *Sobre la movilidad en la ciudad. Propuesta para recuperar un derecho ciudadano*, Barcelona, Reverté S.A., 2009.

119 Herce, *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*, 2013.

120 Cervero, *The Transit Metropolis. A Global Enquiry*, Washington DC, Island Press, 1998.

121 Vukan Vuchic, *Transportation for Livable Cities*, New Jersey: Rutgers University, 1999.

122 Jane Jacobs, *The Death and Life of American Cities*, New York: Vintage Books, n.d.; Robert A. Caro, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, New York: Knopf, 1975.

123 Eduardo A. Vasconcelos, *Transporte urbano y movilidad en los países en Desarrollo: Reflexiones y propuestas* (São Paulo: Instituto Movimento, 2012).

puede tener calidad urbana y, además, mejores resultados funcionales.¹²⁴ La idea del paisaje de la infraestructura contemporánea, como la analiza Smets, con las complejidades de la forma de desarrollar grandes obras de infraestructura en un contexto democrático, no han sido particularmente tenidas en cuenta en los documentos analizados.¹²⁵ Uno de los sentidos de incluir este punto es la articulación en el espacio de la reflexión general con la reflexión sectorial.

3.1.2. Referencias sobre centralidades

En este capítulo se han tomado las definiciones más empíricas sobre los conceptos de centralidad contenidas en los diversos planes, códigos y documentos de planeamiento, asociados a sujetos políticos en diversas escalas. Los textos de la constitución de la ciudad, en su título sexto consagrado a las Comunas y la normativa que deriva de ella se ha estudiado en profundidad a partir de los antecedentes históricos, la relación entre divisiones parroquiales y divisiones civiles, la forma de federar o dividir distritos, la noción física, reglamentaria e institucional de centralidad.¹²⁶ Se han tomado, en particular, los antecedentes sobre el tratamiento espacial e institucional de las centralidades en un conjunto de ciudades, con una fuerte influencia del proceso descentralizador de Barcelona incorporado a la constitución de la ciudad. La presencia de Jordi Borja, Jaume Galofré, entre otras autoridades, ha significado un diálogo directo en esa experiencia.¹²⁷ Los trabajos de la comisión consultiva para la ley de Comunas, constituida por referentes en sus respectivos temas, desde la antropología urbana, la gestión, el derecho público y la ciencia política¹²⁸ han sido algunas de las referencias más importantes. Algunas investigaciones posteriores sobre los centros cívicos y su rol en el corazón de las centralidades han permitido ampliar la perspectiva espacial de las Comunas.¹²⁹ Pero claramente, una de las fuentes principales son los propios documentos de los planes e iniciativas y sus referencias a las centralidades constituyen uno de los insumos fundamentales. También en este caso se han considerado fallos judiciales relativos al proceso de descentralización, leyes históricas e insumos de intercambio internacional directo.

Finalmente, se ha considerado la cuestión de las sedes de los centros cívicos en diversas escalas, punto nodal de cada subdivisión administrativa, como materia de reflexión: un punto de encuentro en el espacio entre poder institucional y programa arquitectónico, a partir de un estudio directo de los casos analizados.

124 Allan B. Jacobs, *Great Streets* (Cambridge: MIT Press, 1995).

125 Smets y Shannon, *The Landscape of Contemporary Infrastructure*, Rotterdam, Nai010 Publishers, 2010.

126 Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, “Constitución de La Ciudad de Buenos Aires” (1996), <http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx>. Título Sexto: Comunas.

127 Parte del proceso en Barcelona se puede ver en J. Borja, *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona* (Barcelona: UOC, 2010).

128 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, “De las parroquias y barrios a las futuras comunas. Una Perspectiva Histórica”, en *De las parroquias y barrios a las futuras comunas. Una perspectiva histórica*, ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Programa de Descentralización, 1998. Comisión consultiva, programa de descentralización.

129 En particular sobre los sistemas de jerarquías de edificios públicos que actúan como centro de divisiones administrativas.

3.1.3. Sobre la cuestión habitacional

Los documentos, políticas y normas tienen un desarrollo central sobre este eje. Nuevamente, constituyen el corpus de la investigación, junto a entrevistas a profesionales y especialistas. Complementariamente, una serie de trabajos sirve como marco de referencia. Entre otros, Francis Korn, personalmente y junto a Lidia de La Torre, ofrecen una perspectiva histórica en cuanto a población y vivienda, la evolución de quienes llegaron entre principios y la segunda mitad del siglo XX.¹³⁰ Una lectura del inicio del período sobre la política frente a la población en asentamientos precarios.¹³¹ Dos compilaciones, *Habitar Buenos Aires y Hábitat en deuda* reúnen autores en torno a la cuestión con abordajes que permiten un marco de lectura crítica a la cuestión.¹³² René Dunowicz, cuyo estudio a lo largo de un siglo está en proceso de reedición actualizada, ofrece una perspectiva particularmente informada sobre la evolución de los grandes conjuntos.¹³³ Una serie de estudios sobre el mercado inmobiliario, relaciones entre salario y alquiler, entrevistas institucionales y marcos de referencia comparados forma parte de la construcción de información para este capítulo. Los estudios citados son un complemento a las visitas de terreno, entrevistas con los actores y perspectivas directas sobre práctica actual de las intervenciones en barrios precarios.

Aquí se ve la cuestión en relación a los planes, por la ubicación en el espacio de las soluciones de vivienda, en relación a las políticas de movilidad y un contexto de la revalorización del proyecto, de la que habla Panerai.¹³⁴

Estas lecturas aparecen como un elemento orientador en los múltiples recorridos del período. Recapitulando, en la relación entre propuestas y políticas concretas se ha querido rastrear una serie de claves sobre la génesis y práctica de las ideas formalizadas por los sucesivos equipos. Primero, a través de una serie de referencias del urbanismo internacional, luego, a partir de un seguimiento general y, finalmente, a partir de un seguimiento temático.

3.2. Referencias institucionales.

Actores, participación y política

Estas referencias se consideran un aporte para situar los documentos e iniciativas frente a su evolución a lo largo del período, interpretar en sus respectivos contextos el marco de relaciones entre profesionales y organización institucional. En primer lugar, sobre el sistema federal y el gobierno local como sujeto político. En segundo lugar, rol juegan los actores urbanos, el rol de

130 Korn y De la Torre, “La vivienda en Buenos Aires. 1887-1914.”

131 Alicia Ziccardi, “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)” (Instituto Torcuato di Tella. Centro de estudios urbanos y regionales, 1977).

132 Por ejemplo, A. Gerscovich *et al.*, “Buena Práctica En Hábitat Social: El Conjunto Monteaguado Del MTL”, en *Habitar Buenos Aires: Las Manzanas, Los Lotes y Las Casas*, ed. Juan Manuel Borthagaray, Buenos Aires: CPAU-SCA, 2011. A. Catenazzi y Eduardo Reese, “Argentina a 20 Años de Hábitat II. Las Asignaturas Pendientes”, en *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Margarita Gutman (editores) Cohen, Michael; Carrisoza, María, Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2016.

133 René Dunowicz, *90 años de vivienda social en Buenos Aires*, Programa de Mantenimiento Habitacional. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires, 2000. (Actualmente en curso de actualización.)

134 Panerai, Castex y Depaule, *Formes Urbaines, de l'ilôt à La Barre*, 1997.

acuerdos internacionales en la adopción de estrategias y políticas y finalmente una consideración sobre imaginarios urbanos.

3.2.1. Federalismo, el gobierno local y la teoría constitucional

El contexto del urbanismo en la capital de un país federal, con límites conflictivos en los campos de competencia locales y del Estado nacional, es objeto de cruces de intereses que desafían la evolución institucional. Como lo señala Natalio Botana, cuando el federalismo fue desarrollado por los clásicos, se trataba de sociedades eminentemente rurales. Es un desafío encontrar las respuestas en sociedades eminentemente urbanas.¹³⁵ El análisis de la cuestión federal se nutre de distintas perspectivas para analizar tensiones y relaciones de fuerza detrás de los intentos de formulación de planes en Buenos Aires y es objeto de tratamiento en su desarrollo. La cuestión federal siempre ha sido crítica y conflictiva en la relación ciudad-nación y de ningún modo se agota con la llamada autonomía surgida de la reforma constitucional de 1994 y de la constitución de la ciudad de 1996.¹³⁶ En las estrategias territoriales de Buenos Aires, la cuestión federal juega un rol trascendente.

3.2.2. Planeamiento, estrategia

Una perspectiva de los planificadores como actor urbano permite trazar límites, acotar su perímetro y situar su rol dentro de dinámicas organizacionales. Ascher en 2009, se señala su estudio de consecuencias urbanas de un conjunto de acciones que se manifiestan, en general, por la ineficacia de las principales administraciones y por crisis en el funcionamiento del sistema político (son sobre todo los casos de las sociedades poco integradas, que no han podido resolver de manera correcta las relaciones entre ciencia, técnica y política). En su definición de la producción de la ciudad, señala el rol de los nuevos actores urbanos y relativiza una definición totalizadora del urbanismo como síntesis.¹³⁷ Antes, lo considera una disciplina integradora. Un aporte interesante es la separación de la ciudad material del conjunto de relaciones a las que da lugar. Alain Bourdin profundiza sobre el rol de los actores en un mundo urbano cambiante, donde sujetos políticos no tienen un perímetro claro, donde la democracia queda reducida si solo existen derechos políticos por el lugar de residencia y no de trabajo.¹³⁸

Desde las disciplinas de la organización, en las que se integra al propio Estado aunque marcando claramente las diferencias con organizaciones del sector privado, una recorrida a las teorías del Planeamiento Estratégico a partir de Henry Mintzberg, y otros autores más vinculados al management ofrece ángulos complementarios. Dos cuestiones que aquí parecen relevantes se refieren a la consideración del conflicto y el aprendizaje en detrimento de miradas puramente formales de los procesos de planeamiento.¹³⁹

Las teorías de la competitividad han dominado una parte de los discursos urbanos a fines del siglo XX. En el intento de comprender la lógica de localización de las empresas, tuvo

135 Natalio Botana, "Mesa Redonda," in *Una Estrategia Para Buenos Aires* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1997).

136 Sébastien Velut, "L'Argentine En Ses Provinces, Disparités Régionales, Systèmes Spatiaux et Finances Publiques Dans Un Etat Fédéral" (Université de la Sorbonne nouvelle-Paris III., 2002).

137 Masboungi y Barbet Massin, *Organiser La Ville Hypermoderne. François Ascher, Grand Prix de l'urbanisme 2009*, París, Parenthèse, 2009.

138 Alain Bourdin, *La Métropole Des Individus. Le Moulin Du Château* (Paris: Éditions de l'aube, 2005).

139 Mintzberg, Henry, *Safari a La Estrategia*. Buenos Aires: Granica, 1998.

particular influencia en el momento de formular alguno de los planes el discurso de la ciudad global.¹⁴⁰ De hecho, algunas de esas ideas están presentes en los documentos urbanos en Buenos Aires, especialmente a fines de la década de 1990.

Interesa también ver la forma errática en que se han tomado en cuenta las discusiones internacionales, especialmente una serie de acuerdos e informes sobre cuestiones ambientales. A partir del ya mencionado informe Brundtland, por ejemplo, se introduce una idea de sustentabilidad de un modo llano, con una proyección intergeneracional de los recursos, considerando concretos con el transporte público y privado en Gran Bretaña, aunque luego se convierte en una expresión genérica y desprovista de significado en numerosos documentos.

Marco político del planeamiento

El discurso de los derechos parece haber ganado un terreno considerable, tanto en el plano académico como en cierto discurso urbanístico. Sin embargo, en el caso del estudio más concreto de América Latina, a partir de un conjunto de normas, como la Constitución de Brasil, las de los nuevos estados locales en las ciudades de Buenos Aires y de México, este discurso adquiere otro énfasis.¹⁴¹

Es cierto que la forma un tanto abstracta en que se lo ha considerado en la Nueva Agenda Urbana y otros documentos públicos diluye en parte su sentido.¹⁴² En particular, interesa por su incidencia en los roles cambiantes de los urbanistas y la generalización de su reivindicación, tanto en el plano político como en el judicial, en la forma creciente de intervención en los procesos de decisión en la ciudad, frecuentemente asociados a reivindicaciones más generales de la sociedad.

El Estado local y la gestión pública

Se ha planteado, en el contexto local, idea de una anemia institucional para analizar un divorcio entre ilusión normativa y realidad.¹⁴³ Esa idea, presente en los debates institucionales, tiene un sentido adicional en los debates urbanos y subyace como referencia para la interpretación del contexto en el que se desarrollan los planes e iniciativas urbanas, especialmente dentro de la normativa de la ciudad y de las ambiciones de su constitución. Por otra parte, se ha querido considerar aquí la relación entre planeamiento urbano y otras instancias de planeamiento. En ese sentido, se toman como insumo informes y trabajos de organismos presupuestarios y de control del gasto público.

3.2.3. Sobre los imaginarios

Se puede atribuir a los urbanistas un rol de detentores de dispositivos de poder, que no necesariamente es el institucional más intuitivamente identificables, a cuyo conocimiento recurre el poder político.¹⁴⁴

140 Saskia Sassen, *The Global City New York, London, Tokyo* (Princeton, 1991).

141 Azuela, *La ciudad y sus reglas sobre la huella del derecho en el orden urbano*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

142 Pietro Garau, "Movilidad Urbana y el 'Derecho a La Ciudad'", *Arquis* agosto, n° agosto (2017).

143 Carlos Nino, *Un País Al Margen de La Ley*, Buenos Aires: Ariel, 2011.

144 Pierre Bourdieu, *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires: Eudeba, 2011.

Se inscriben en una corriente de propuestas contemporáneas y sus sucesivas actualizaciones hasta la actualidad, detrás de las diferentes formulaciones. Algunas historias culturales, como las de Berman, Harvey o Schorske, que incluyen parcialmente elementos del urbanismo, son una referencia por la forma de integrar elementos diversos en una unidad lo que ocurre desde ángulos muy diversos en un período histórico. No se trata de seguir una línea de la experiencia de la modernidad como en el primer caso, ni de un abordaje con amplias referencias a las evoluciones paralelas en la literatura, la pintura o la política como en el segundo.¹⁴⁵ Ni tampoco, como Margarita Gutman lo ha desarrollado, de contrastar imaginarios contrapuestos: el ilustrado y el popular en la anticipación de futuro en torno al centenario en Buenos Aires o como el mencionado Roncayolo se refiere al concepto de imaginario en una ciudad portuaria y en algún momento colonial como Marsella.¹⁴⁶ O de incursionar en la forma en que el espacio público es construido y compartido, y de ese modo convertido en cultura urbana a través de mecanismos diversos, incluidos los medios de comunicación, como en *Urban Imaginaries*, compilación realizada por Bender y Çinar.¹⁴⁷ Aquí están presentes como una referencia cultural que ilustra un mundo más amplio al que pertenecen los imaginarios urbanos, pero también como ilustración de lo que este trabajo no es, por más que intente ampliar puntualmente algunas de sus referencias al campo cultural.

En síntesis, se intenta integrar una mirada de la dinámica de los equipos, del sistema institucional y de valores y representaciones en el que se insertan.

145 Marshall Berman, *All That Is Solid Melts into Air. The Experience of Modernity*. (Penguin Books, 1988).
Harvey, *Paris, Capital of Modernity*, 2003.

Schorske, *Fin de Siècle Viena: Politics and Culture*, 1980.

146 Margarita Gutman, *Buenos Aires: el poder de la anticipación. Imágenes itinerantes del futuro metropolitano en el primer centenario* (Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2011).

Marcel Roncayolo. *L'imaginaire de Marseille. Port, Ville, Pôle*. (Lyon: ENS éditions, 2014 [1993]).

147 Thomas Bender y Alev Çinar (eds.), *Urban Imaginaries. Locating the Modern City* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007), <https://www.upress.umn.edu/book-division/books/urban-imaginaries>.

4. Una relectura de fuentes a partir de argumentos explícitos e implícitos de interpretación

Se ha presentado aquí el objeto de estudio y el contexto de la evolución de Buenos Aires. Se plantea la idea de base, el crecimiento es solo en una medida parcial producto de los esfuerzos formales de anticipación desarrollados en los últimos sesenta años. Pero tampoco es el producto de la ausencia de decisiones sobre el futuro, sino de una serie de iniciativas de política pública cuyas consecuencias previsibles no han sido necesariamente las presentadas como justificación en el momento de su adopción, en particular en materia de movilidad urbana.

Esta idea tiene varios antecedentes en la forma de interpretar la evolución de la ciudad contemporánea. Para sustentar esta idea en Buenos Aires se aborda una selección de documentos e iniciativas, basada en el rol formal por el que se atribuyen la misión de anticipar el crecimiento urbano, junto a una serie de decisiones de política pública que tuvieron un rol determinante en la producción de la situación actual de la ciudad. Esta última serie no aspira a ser exhaustiva, pero sí a demostrar, en los capítulos siguientes, en los casos abordados cómo la estructuración actual de la ciudad es en gran medida consecuencia de decisiones de planeamiento.

La lectura primaria de fuentes, que constituye el corpus de la investigación, se complementa con referencias que sirven para acercarse y a la vez para tomar distancia de los planes e iniciativas, leerlos como testimonio de una visión de la sociedad urbana que aspiraban a confirmar, tanto en los argumentos explícitos como en los implícitos. Los sucesivos diagnósticos hacen una lectura del desarrollo “real” de la ciudad. No intento hacer aquí la propia, salvo la cita de algunos casos para ilustrar algunos puntos.

Una selección de estudios anteriores de lectura histórica del urbanismo contemporáneo en Buenos Aires y distintos puntos de contacto con decisiones de planeamiento se enriquece con un triángulo de referencias entre tradiciones de urbanismo para situar el caso local. Estas referencias han tenido influencia parcial, más o menos explícita, en el caso de Buenos Aires. Por otra parte, para una mejor comprensión del contexto en el que se desarrollan las formulaciones urbanas, se recurre a un marco que incluye relaciones entre actores urbanos, el contexto institucional, la evolución económica, la representación de imaginarios y otras perspectivas detrás de documentos e iniciativas a lo largo del período. Estos elementos intentan aportar elementos de comprensión sobre el rol que han jugado quienes han estado en su formulación, cuáles son algunos de sus rasgos comunes y diferencias, incentivos y trayectorias, desarrolladas más adelante. Así, en la parte I se expone la idea y referencias para abordarla a través de una carta de navegación a seguir en las tres partes siguientes y en los anexos complementarios.

PARTE II

Una muestra general de planes e intervenciones

Se ha presentado en primer lugar la disciplina, el objeto de análisis, la perspectiva de lectura: explícita o implícitamente hubo decisiones de planeamiento que efectivamente se tomaron. En segundo lugar, se ha seguido un marco de referencia sobre enfoques teóricos y abordajes disciplinarios como marco al objeto de estudio. En ese contexto, se presenta el cuerpo de documentos que constituye la base del estudio, con sus referencias complementarias. Así, en este capítulo, una vez situado el punto de partida, se abordará la secuencia entre propuestas formales e iniciativas hasta la actualidad. En los siguientes, se lo hará desde distintos ángulos temáticos. Si bien las rupturas en las formas de abordar el urbanismo tienen en parte elementos propios, se ha tomado una lógica institucional para determinar los puntos de inflexión aquí considerados.

Se trata de encontrar pistas para el futuro en este recorrido. Aquí se quiere incorporar tanto la dimensión del conflicto, producto de tensiones en las que intervienen los planificadores, como la del aprendizaje de esos conflictos y sus consecuencias.

En primer lugar, se presenta cómo era Buenos Aires en 1958. Luego se hace un recorrido. Rastreado huellas, se trata de demostrar que aun si es diferente al de los planes la ciudad producida no es un simple producto de la espontaneidad y de indagar en cómo se registra una situación en documentos sucesivos.

En ese registro, entre la ciudad que se enunciaba como aspiración de los planes y la ciudad producida se observarán, naturalmente, grandes diferencias. Sin embargo, se podrá advertir en primer lugar que las ideas y representaciones de los planes dejaron también sus huellas. Por otra parte, se puede identificar una serie de decisiones cuyas justificaciones explícitas o implícitas trascienden la simple disyuntiva entre ciudad espontánea y ciudad planificada.

Así, en esta parte se quiere demostrar, a partir de una recapitulación de antecedentes, que la situación actual no es producto de la ausencia sino de la presencia de decisiones de planeamiento de distinto tipo. En ese sentido, partiendo de un período desarrollista, se puede seguir un hilo donde planificación y desarrollo están vinculadas y condicionadas recíprocamente. Se ha señalado que el desarrollo era condición para una planificación urbana articulada y que ésta era una condición y un soporte para el desarrollo. Pero en la gran concentración metropolitana, se ha analizado menos en cuánto se puede contribuir al desarrollo a partir de una anticipación del crecimiento que permita un uso más eficiente de los recursos, tema sobre el que los documentos han presentado, con distintos argumentos, un hilo conductor.

Por otra parte, a pesar de las grandes rupturas institucionales, ha habido ciertos elementos de continuidad. Si bien con saltos en el tiempo y reinterpretadas, esta lectura de conjunto permite ver como distintas ideas reaparecen y se alternan cíclicamente a lo largo del período.

Inevitablemente, el crecimiento fue llevando a tomar en cuenta la visión metropolitana. Sin embargo, salvo para casos puntuales, la falta de un sujeto político que pudiera actuar en esa escala condicionó seriamente los márgenes de acción. La relación errática entre planes de conjunto y decisiones implícitas de planeamiento se manifestó en inconsistencias a partir de cuyos resultados se refuerza la vigencia de la idea de una visión integradora de conjunto.

Ahora bien, esta idea fue retomada como representación de las anticipaciones necesarias en las sucesivas etapas. En ese sentido, la relación con la formulación de políticas públicas sec-

toriales, instrumento indispensable para la puesta en práctica de las políticas de planeamiento urbano, es objeto de tratamiento en una serie de ejemplos a lo largo de los 60 años. Esta relación ilustra contradicciones y conflictos entre concepciones del planeamiento, de cuyo análisis se desprenden pistas para leer el pasado y proyectar el futuro diferentes a las de una idea simplificada de la mera oposición entre el planeamiento y su ausencia.

I. Buenos Aires en 1958

Buenos Aires, un corto documental de David José Kohon, retrata los contrastes de la sociedad en 1958, con su ritmo febril y próspero y sus asentamientos marginales y villas miseria.¹⁴⁸ Trolebuses, cables aéreos, rascacielos, medianeras de manzanas en transformación. Esquinas sin semáforos (en ese año se instaló el primero). Peatones que se animan a cruzar la avenida 9 de Julio por la mitad de una cuadra y esquivando los autos. Terrazas y caos. Alturas y vértigo. Avisos publicitarios y vehículos. Chicos jugando en villas de ranchos precarios; ropa tendida, filas de gente para cargar agua de una canilla. Personajes anónimos de distintas edades con miradas expresivas, melancólicas, convencidas, sonrientes... Trabajo industrial, oficios, momentos de ocio, mate y lectura. Trabajo para reparar el propio techo. Otra vez los barrios opulentos de un centro consolidado, hombres que caminan por las calles. Algunos con sombrero, ninguno sin su traje. Montajes de imágenes entre modernas fachadas de oficinas y desprolijas paredes de viviendas precarias. Muros que dividen. Chicos de la villa caminando por vías abandonadas. Carteles que reivindican la moral, la familia y la patria, banderas flameantes en las ventanas de edificios públicos y entre los cartones de la villa. De una casa precaria, iluminada con faroles a kerosén, surge un guardia uniformado. Mujeres, chicos, varones al trabajo, oficina, industria, textiles, tornos. Colectivos, carros en avenidas con edificios majestuosos, ruedas de carros abandonadas en las villas. Jornadas que terminan, trabajadores que vuelven a su casa en barrios precarios. Con todo, aun las imágenes de la pobreza expresaban más las carencias materiales de quienes llegaban del trabajo a un asentamiento humilde que situaciones de marginalidad.

En 1958 Buenos Aires ya era una ciudad relativamente madura en su crecimiento.

1.1. Recapitulando la evolución de Buenos Aires

La “gran aldea” del tercer cuarto del siglo XIX pasó a ostentar edificios, equipamientos, monumentos e infraestructuras para el Centenario de la Revolución de Mayo, en 1910¹⁴⁹. Experimentaba una transformación permanente, caracterizada por la afluencia de una masiva corriente inmigratoria, europea primero, y luego, de migración rural interna, atraídas ambas por oportunidades económicas y expectativas de movilidad social.¹⁵⁰ Esta movilidad se sus-

148 Kohon, *Buenos Aires (1958)*. Visitada por última vez el 15/08/2017. Una copia de alta resolución se puede consultar en el Instituto de Arte Americano de la FADU, UBA.

149 Lucio V. Lopez, *La Gran Aldea*, Buenos Aires: El Aleph, 2000 [1984].

150 Que, como se verá, se refleja en parte en la evolución en el tipo de vivienda.

tentaba en una plataforma múltiple: el sistema de educación pública y un espacio público integrador.¹⁵¹ Luego de la crisis provocada por las epidemias de fiebre amarilla, estimuló la construcción y el desarrollo de infraestructuras: redes sanitarias, ferrocarriles, tranvías y subterráneos.¹⁵² Todo esto acompañado por un proceso de industrialización y una explosión demográfica relativamente prematura para el continente. Así, se sucedieron distintas etapas de crecimiento y desarrollo industrial, de expansión de la clase media y de cambios sociales: la adopción del sufragio universal a partir de la ley Sáenz Peña –que estableció el sufragio universal–, la integración de derechos de los trabajadores industriales sobre la base de iniciativas legislativas, gubernamentales y, a mediados de siglo, la institución del voto femenino por acciones del Poder Ejecutivo.¹⁵³

Pero asimismo, la ciudad se transformó en una metrópoli con crisis recurrentes en diversos planos.¹⁵⁴ En lo económico, por la crisis económica global frente a una economía argentina particularmente abierta; en lo político, la ruptura del orden constitucional en 1930 terminó con un ciclo instaurado a partir de las elecciones de 1916.¹⁵⁵ Un intento de apertura en la presidencia de Roberto M. Ortiz, a fines de la década de 1930, quedó trunco y su vicepresidente, ya en situación anómala, terminó siendo objeto de nuevo golpe militar en 1943.¹⁵⁶

Con todo, la ciudad siguió siendo objeto de transformaciones significativas. En 1936, bajo la presidencia de Agustín P. Justo y la intendencia de Mariano de Vedia y Mitre, se celebró solemnemente el cuarto centenario de la primera fundación de Buenos Aires. Fecha oportunamente arrancada al olvido, dado que la segunda fundación, llevada a cabo por Juan de Garay en 1580, fue la definitiva.¹⁵⁷ La conmemoración dio pie a una serie de conferencias a través de la radio, que se volcaron luego a una publicación, dejando testimonio de un sentido de época que reflejaba aspiraciones del gobierno y de una parte de la sociedad.¹⁵⁸ Algunos de los trabajos reunidos en la publicación estaban firmados por grandes escritores del momento, como Jorge Luis Borges, Baldomero Fernández Moreno y Manuel Mujica Láinez. Por otra parte, la ampliación del subterráneo, la apertura de la avenida 9 de Julio, la instalación del Obelisco y la construcción de la avenida General Paz son algunos testimonios de las grandes obras que acompañaron esas celebraciones.¹⁵⁹

En el plano económico, la sociedad se encontraba también en un proceso de transformación profunda. La apertura al comercio internacional ya había sido puesta en cuestión con la Primera Guerra Mundial y luego con la crisis de 1929-1930.¹⁶⁰ Así, una industria sustitutiva

151 José Luis Romero, *Breve historia de la Argentina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013).

152 Dupuy, *La Crise Des Réseaux d'infrastructure: Le Cas de Buenos Aires*, 1987.

153 Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

154 P. Gerchunoff y M. Rapetti, “La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015),” *El Trimestre Económico* LXXXIII (2, n° 330 (2016): 225-272.

155 Romero, *Breve Historia de La Argentina*, 2013.

156 Félix Luna, *Ortiz. Reportaje a la Argentina opulenta* (Buenos Aires: Sudamericana, 1979); Robert Potash, *El Ejército y la Política en la Argentina. (1943-1962)* (Buenos Aires: Sudamericana, 1981).

157 Groussac, *Mendoza y Garay. Las Dos Fundaciones de Buenos Aires: 1526-1580*, Buenos Aires, Mobuko, 2010.

158 Intendencia Municipal Buenos Aires, *Homenaje a Buenos Aires en el cuarto centenario de su Fundación; Ciclo de disertaciones histórico-literarias auspiciado por la Intendencia Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, ed. Intendencia Municipal Buenos Aires (Buenos Aires: Imprenta Municipal, 1936).

159 Molina y Vedia, *Mi Buenos Aires herido. Planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*, 1999.

160 Pablo Gerchunoff, “El eslabón perdido. La economía política de los gobiernos radicales (1916-1930)” (Buenos Aires: Edhasa, 2016).

de importaciones se fue desarrollando progresivamente. Estas transformaciones, marcadas también por la Guerra Civil Española, en primer término, y luego por la Segunda Guerra Mundial, conmovieron de distinta manera a una sociedad que, según los censos de la época, tenía cerca de un 40% de su población nacida en el extranjero, en gran medida en Europa.¹⁶¹ De todas maneras, los cambios en la sociedad urbana se expresaron solo tardíamente en las estadísticas. Entre 1914 y 1947 no hubo censos, y los datos de este último solo se publicaron años más tarde.¹⁶²

Buenos Aires era una ciudad donde no solo cambiaba el origen de la inmigración, sino también la tasa de masculinidad. “Así, en 1914, con 49,3% de extranjeros y solo 10,1% de argentinos del interior, la masculinidad es de 117,1; en 1936, con 36,1% de extranjeros y 14,9% de argentinos del interior, la masculinidad baja a 99,3; en 1947, año en que el grupo extranjero baja al 27,5% y el argentino del interior sube al 31,7%, la masculinidad baja a solo 94,5.”¹⁶³

El régimen militar que asumió en 1943 y su continuidad con los dos períodos de gobierno constitucional de Juan Domingo Perón, elegido presidente de la Nación en 1946, reelecto en 1952 y destituido en 1955 por un golpe de Estado, dejó una huella urbana igualmente profunda. El aumento de la industrialización, un arbitraje entre inversiones y tarifas de transporte público a favor de la accesibilidad de las segundas, distintas normas de protección social y nuevos derechos sociales marcaron una década de transformaciones en una sociedad donde el peso del trabajo formal y el sueño de la “comunidad organizada” formó parte central del discurso oficial.¹⁶⁴

A partir de la segunda mitad de la década de 1940, el recurso a planes quinquenales, a tono con la época, marcaba una vocación planificadora. Con el cambio de relaciones internacionales que significó la pérdida de hegemonía de la Gran Bretaña a la que la Argentina había estado asociada comercialmente y el avance de Estados Unidos en otro orden internacional, la ciudad siguió creciendo pero basada en fuerzas y relaciones económicas distintas a las que dieron el impulso inicial.¹⁶⁵

En relación a la infraestructura, lentamente, con la pérdida de inversiones en las redes de servicios públicos iniciada en períodos precedentes, la descapitalización de los tranvías y del ferrocarril se fue combinando con una apuesta al petróleo y al automóvil.¹⁶⁶ De todas maneras, los debates de la época quedaron marcados por la nacionalización de los servicios, como parte de los acuerdos por el pago de las deudas acumuladas por Gran Bretaña con la Argentina.¹⁶⁷ Las controversias en torno al petróleo se centraron antes en cuestiones de soberanía que en la naturaleza del tipo de desarrollo industrial al que servía su creciente peso en la matriz energética.¹⁶⁸

161 Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

162 Dirección General de Estadísticas y Censos Argentina, “La Ciudad de Buenos Aires En El IV Censo General de La Nación.”

163 Dirección General de Estadísticas y Censos Argentina, Buenos Aires, 2009.

164 Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique.*; M. Plotkin, *Mañana es San Perón. Propaganda, Rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)* (Buenos Aires: Ariel, 1993).

165 Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas, 1940-1945* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1983).

166 Sobre la dificultad para hacer frente a las deudas de la inversión en infraestructura Roncayolo deja abierta una reflexión a raíz del ejemplo de Buenos Aires en Roncayolo, *La Ville et Ses Territoires*.

167 M.J. Lopez, J.E. Waddell y J.P. Martínez, *Historia del ferrocarril en Argentina. La política ferroviaria entre 1857 y 2015* (Buenos Aires: Lenguaje Claro, 2016).

168 Celia Szusterman, *Fronidizi, La política del desconcierto* (Buenos Aires: Emecé, 1998).

Si el desarrollo de los tranvías, junto al ferrocarril, a través de grandes concesiones, había determinado un proceso de expansión *del centro a los barrios* que describe Scobie en su análisis de Buenos Aires, entre fines de la década de 1950 y principios de la de 1960, se produce el fin de una era, con el levantamiento del servicio de tranvías, cuyas huellas han permanecido en la memoria de la ciudad.¹⁶⁹ Casi cien años habían transcurrido desde que circularon los primeros coches sobre rieles con tracción equina y el fin de sus traqueteos por las calles porteñas. El progreso, se creía, estaba asociado al automotor. Una etapa, como lo plantean los *Lineamientos*, asociada a la inversión internacional directa en el contexto de la “Alianza para el Progreso”.¹⁷⁰

Ante el peso creciente de Buenos Aires, se había planteado una crítica al desequilibrio del país: *Radiografía de la Pampa* y *La Cabeza de Goliath*, dos ensayos de Ezequiel Martínez Estrada, fueron contemporáneos de otras visiones críticas de la concentración. *Paris et le désert français*, de J.F. Gravier, y el Informe Montagu-Barlow, en Londres, expresaban reservas similares a las grandes metrópolis en sus respectivos países.¹⁷¹ Pero si la gran urbe concentraba una proporción creciente de la población nacional, era también por la expansión metropolitana, cuyo porcentaje de población (con respecto a la de la ciudad “en sí”) empezaba a representar la parte más importante de la aglomeración. Las tierras ya no eran tan abundantes como en las primeras décadas de gran crecimiento, la ciudad se expandía en altura, hacia la periferia y hacia los terrenos que todavía quedaban vacantes.¹⁷²

1.2. Un panorama de los antecedentes urbanos próximos

Aunque la sociedad fue testigo –y protagonista– de una polarización creciente, hubo continuidad en varios planos, incluido el desarrollo del urbanismo profesional, que ya desde la década del ‘30 había comenzado a consolidarse en el ámbito gubernamental.¹⁷³ En una época en la cual se otorgaba un crédito científico al urbanismo, hubo inclusive continuidad de profesionales en puestos de responsabilidad a pesar de los cambios de régimen.¹⁷⁴ Asimismo, las alternativas de desarrollo económico tuvieron también continuidad en los debates que agitaban a una sociedad muy dividida tras la caída traumática del gobierno constitucional.

Los ciclos políticos en este caso tuvieron tiempos diferentes en este caso a los ciclos económicos y de ideas. El derrocamiento de Perón, antes de que completara su segundo mandato, acordado por la constitución reformada en 1949 y por una elección que incluyó por primera vez el voto femenino, dio lugar a una serie de tensiones en el seno de la coalición militar y civil que lo sucedió. Por ejemplo, mientras el Ministerio de Educación se encargaba a grupos afines a

169 Scobie, *Buenos Aires: Del centro a los barrios* 1971.

170 Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, 2007, p. 15.

171 Jean-François Gravier, *Paris et Le Désert Français* (Paris: Flammarion, 1972). Great Britain Royal Commission, “Barlow Report. Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population”, (London, 1940).

172 Juan Manuel Borthagaray (compilador), *Habitar Buenos Aires: Las Manzanas, Los Lotes y Las Casas*, Bisman Ediciones (Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, 2011).

173 Suárez, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*, 1986.

174 Algo que también había ocurrido en otras partes. Ver por ejemplo, Insolera, *Roma Moderna. Da Napoleone I Al XXI Secolo*, 2011.

la Iglesia, el rectorado de la Universidad de Buenos Aires se encomendaba a sectores laicos.¹⁷⁵ Una nueva reforma constitucional, una tensión económica nunca superada, la división del principal partido opositor y nuevas elecciones generales marcaron, en 1958, la transición de una sociedad que seguía dividida, con Perón en el exilio y su partido proscrito.¹⁷⁶

El peso de los actores urbanos fue cambiando con la sociedad. Los planificadores tuvieron un período de auge entre fines de los años cincuenta y los sesenta, resultado de las condiciones establecidas en los planes reguladores para que los municipios pudieran acceder a préstamos y facilidades de empresas públicas, como YPF y el Banco Hipotecario¹⁷⁷. A lo largo de todo el período, la participación mediadora de los urbanistas, analistas de fenómenos complejos que, se supone, registran claves singulares de interpretación, ha estado al servicio de intereses contradictorios. Del interés público o del interés de un desarrollador particular. A veces, se convertía en una puerta giratoria que abría paso a conflictos de intereses.¹⁷⁸

Pero esta capacidad, marcada en parte por las trayectorias de profesionales, desarrolladas en particular en la parte IV y los anexos, permitió desarrollar una serie de intervenciones, como la que sigue más adelante.

2. Estado, sociedad y actores en un contexto cambiante para el planeamiento urbano

2.1. Planeamiento y mercado en un contexto de Guerra Fría

En el plano internacional, es interesante remarcar que el inicio del período coincide, prácticamente, con la Revolución Cubana y su desarrollo.¹⁷⁹ Distintas maneras de ver el rol del Estado y diversas posiciones frente a la Guerra Fría quedaron delineadas también en el plano local, en un período que coincide con la quinta República en Francia y, por pocos años, con la presidencia de Kennedy en Estados Unidos y la Alianza para el Progreso, que empezaba a incidir en las agendas de las políticas públicas de la región.

Entre 1958 y la actualidad, en un contexto sumamente inestable, la misión urbanística fue objeto de títulos e instrumentos cambiantes. Plan regulador, plan director, esquema director, código de planeamiento urbano y, más recientemente, se incorporaron adjetivos como “ambiental” o “estratégico”. Con nombres menos solemnes y de forma más soslayada, se generaron, de hecho, excepciones e interpretaciones a los códigos de planeamiento

175 Tulio Halperin Donghi, *Son Memorias* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2008); Félix Luna, *Conversaciones con José Luis Romero sobre una Argentina con historia, política y democracia* (Buenos Aires: Debolsillo, 2008).

176 Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

177 Entrevista a Débora Di Vérolí.

178 Típicamente, quien tiene el acceso privilegiado a la capacidad de incidir en cambios de regulación participa del valor adicional generado por esta.

179 Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

urbano con altos niveles de discrecionalidad.¹⁸⁰ Otras veces, fueron decisiones administrativas, acompañadas de instrumentos económicos; proyectos urbanos desarrollados a través de corporaciones de gestión. O bien, ordenanzas, leyes y decretos que tocaban distintos puntos de un plan. O, simplemente, diagnósticos o declaraciones de intención, cargados a veces de retórica grandilocuente.

Si a lo largo de ese período cambiaron tanto los sustantivos como los adjetivos con los que se designó a una cantidad de iniciativas públicas que pretendían anticipar el futuro, no fue menor el cambio del marco institucional, económico y social del ámbito para el cual se desarrollaron y se desarrollan esas propuestas. Sin embargo, la relación entre planeamiento urbano y desarrollo no logró llevar la cuestión metropolitana al centro de los debates. Entre 1958 y nuestros días, la población metropolitana se duplicó y la estructura económica derivó hacia los servicios en detrimento del peso relativo de la industria e, inclusive, del comercio.¹⁸¹

2.2. El planeamiento ante crisis institucionales

La sociedad fue evolucionando en un medio siglo agitado. El sistema político arrancó el período con una sociedad dividida, pero aun así capaz de perseverar, incluso con limitaciones, un régimen democrático. Se produjeron varias decenas de alzamientos de las fuerzas armadas, hasta que lograron hacerse del poder en 1966 primero y nuevamente en 1976. En ambos casos lo hicieron repartiendo cargos, inclusive en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.¹⁸² Estos destinos institucionales coincidieron con dictaduras militares en buena parte de los países de la región.

El breve interregno democrático que va de 1973 a 1976 resulta muy difícil de analizar por los múltiples cambios internos y por una permanente inestabilidad que desembocó en el otorgamiento de un rol creciente a las fuerzas armadas hasta el inicio de la dictadura, en 1976. Desde 1983 hasta la fecha se vivió un período de estabilidad democrática inédita en la Argentina, aunque el peso de la deuda externa, heredada en un contexto de altas tasas de interés y bajos precios internacionales de los productos de exportación, dejó tensiones económicas que hicieron muy dificultosa la tarea de encarar reformas de largo plazo. Hubo intentos de transformar las empresas públicas (en holding, primero, como en 1973, y en una especie híbrida de privatización más tarde).¹⁸³ También de modificar parcialmente las políticas de vivienda. Sin embargo, se terminó adoptando una forma drástica y abrupta de privatización, bajo las que se siguieron decisiones urbanas de consecuencias duraderas, con una sociedad en parte anestesiada por la crisis de hiperinflación que se produjo entre fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990.¹⁸⁴

La democracia trajo también cambios institucionales. Un proyecto de traslado de la Capital, votado con fuerza de ley por el Congreso pero sepultado por la coyuntura quedó en el intento. La reforma de la constitución nacional de 1994 permitió acuerdos entre provincias para formar regiones, la elección directa de las autoridades del Ejecutivo y la sanción de la constitu-

180 Ceferino Reato, *El Gran Botín. El negocio de gobernar la Capital* (Buenos Aires: Sudamericana, 1996).

181 De acuerdo a datos de sucesivos censos nacionales, INDEC, 2016.

182 Potash, *El Ejército y la política en la Argentina. (1943-1962)*; Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

183 Lopez, Waddell y Martínez, *Historia del ferrocarril en Argentina. La política ferroviaria entre 1857 y 2015*, Buenos Aires, Lenguaje claro, 2016.

184 Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

ción de la ciudad en 1996.¹⁸⁵ Con grandes limitaciones, se instituyó la elección de miembros de las juntas comunales dentro de la ciudad de Buenos Aires a partir de 2011. El conurbano –junto a la región metropolitana en general– experimentó menos cambios institucionales, en relación a su evolución, que otras grandes áreas del mundo que tuvieron transformaciones generales en su sistema de gobierno regional.¹⁸⁶ La propia ambigüedad en la denominación de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, conurbano, área o región metropolitana, según se trate de urbanistas, demógrafos, analistas de diversa índole o acepciones populares diversas, da cuenta de la dificultad existente para integrar la realidad de un área tan compleja, como bien se explica en la compilación de Gabriel Kessler, *Historia de la Provincia de Buenos Aires*.¹⁸⁷

Sin embargo, se produjeron profundas mutaciones territoriales y sociales. Buenos Aires no escapó a los efectos de una transición, en etapas sucesivas, de una economía basada en la agricultura y la ganadería, con saltos de escala catalizados por innovaciones tecnológicas y modernización de la infraestructura de transporte vinculada al comercio internacional; que pasó luego a una industria sustitutiva de importaciones, inversión internacional directa, con una expansión de la demanda laboral, y más tarde a los servicios, con un saldo de desempleo y desestructuración de la base industrial tradicional. Tampoco, por supuesto, a las consecuencias sociales de esos cambios.¹⁸⁸

Aun así, la aspiración a planificar el futuro seguía animando los debates. Un esfuerzo que adquirió distinta importancia y escala según los momentos que se fueran viviendo. Pero un esfuerzo sujeto a rupturas bruscas, inclusive en términos de estabilidad laboral de equipos técnicos de planeamiento y a un sistema de incentivos en la práctica profesional marcado por este contexto. La forma en que los diferentes contextos políticos marcaron las condiciones de desarrollo del planeamiento es, por lo tanto, significativa para el análisis.

2.3. El contexto del desarrollismo

La idea de anticipación del futuro estaba asociada a la de “desarrollo”, palabra clave del ciclo político iniciado en 1958. La generación de la energía, el autoabastecimiento con un nuevo sistema de contratos petroleros, la distribución –con la creación de Segba (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) entre otras acciones– y la apuesta a la industria fueron atributos centrales de la agenda.¹⁸⁹

Sobre esa base, en un contexto social conflictivo pero con expectativas por la elección de Arturo Frondizi como presidente de la República, tras un acuerdo con Perón, que estaba proscrito,¹⁹⁰ asume como intendente Hernán L. Giralt, un arquitecto que duraría cuatro años en su

185 Raúl Alfonsín, *Memoria Política. Transición a la Democracia y Derechos Humanos*. (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004); Congreso de la Nación Argentina, “Ley 23.512” (1987).

186 Sabsay y Onaindia, *La Constitución de los porteños: Análisis y comentarios*, Buenos Aires, Enepar, 1997.

187 Kessler, *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6: El Gran Buenos Aires*, 2015.

188 D. Heymann y A. Ramos, “Una transición incompleta. Inflación y políticas macroeconómicas en la Argentina Post Convertibilidad”, *Revista de Economía Política de Buenos Aires* 7 y 8, n° 4 (2010): 9-48.

189 Szusterman, *Frondizi, La política del desconcierto*, Buenos Aires, Emecé, 1998.

190 María Sáenz Quesada, “Perón, Frondizi y El Pacto Que Marcó Una Época,” *La Nación*, febrero 2008, <http://www.lanacion.com.ar/989412-peron-frondizi-y-el-pacto-que-marco-una-epoca>.

mandato. En ese momento se consolida un equipo que lleva adelante la Oficina del Plan Regulador. A pesar de una relativa estabilidad, las dinámicas que precedieron y acompañaron a este plan estuvieron caracterizadas por rupturas institucionales. Solo entre 1958 y 1962 se produjo una seguidilla de alzamientos militares que terminaron con el derrocamiento del presidente Frondizi.¹⁹¹ Aun así, fue un período de desarrollo intelectual que despertó una gran expectativa: por los equipos de gobierno, por el florecimiento de la universidad.¹⁹² Las tensiones llegaron rápidamente al ámbito social y a rupturas dentro de la propia coalición de gobierno. En este contexto se inicia el período de análisis. Como se verá, los cambios institucionales que se sucedieron entre 1958 y 1966 no llegaron a conmover los cimientos de los equipos de planeamiento. Sí lo hicieron en mayor medida a partir de 1966 y, en particular, a partir de 1976 y de 1983, aunque en el largo subperíodo iniciado con la recuperación de la democracia es posible identificar grandes matices y aun continuidades con políticas de décadas anteriores.

191 Potash, *El Ejército y la política en la Argentina. (1943-1962)*, 1987.

192 Rodolfo Zibell, "Grandes Maestros," *UBA Encrucijadas*, n° 55 (2012): 84-91; Luna, *Conversaciones Con José Luis Romero sobre Una Argentina con historia, política y democracia*, Buenos Aires, Debolsillo, 2008.

3. Planes e iniciativas atravesados por grandes hitos institucionales

3.1. Período 1958-1976: un voluntarismo planificador

Con fuertes variaciones según los casos, a lo largo de este período existió una ilusión planificadora. Empezó con un grupo heredero del movimiento moderno, que contaba con una llegada al poder político en el nivel local. Era parte de una organización que venía madurando en el tiempo. Se había desarrollado en forma paralela a grandes transformaciones económicas, industriales y en los servicios públicos. La segunda iniciativa (Esquema Director) se inscribía en un gobierno militar, aunque formaba parte de una concepción planificadora del Estado que demostró no tener una gran inserción política. Por otro lado, tuvo un apoyo técnico externo que hacía referencia a la inadvertida y necesaria importancia política del urbanismo y de un sujeto político metropolitano. La tercera (EPTRM) fue más técnica y específica del transporte, aun hoy respetada por la consistencia de su trabajo. La cuarta (SIMEB), una visión territorial desde la Provincia de Buenos Aires. A pesar de las diferencias y rupturas, podría leerse una cierta continuidad entre las cuatro formulaciones e inclusive algunas propuestas intermedias, como el plan para la Zona Sur. Fueron producto de una visión de arquitectos o ingenieros, con imágenes básicamente abstractas, salvo algunos ejemplos puntuales. Una idea del peso de la industria, analizado en mayor o menor profundidad según los documentos. La preocupación por las condiciones de la urbanización futura, la calidad de los equipamientos, la eficiencia en el uso de los recursos son algunas de las constantes.

En términos sectoriales, se pueden analizar del siguiente modo:

En materia de transporte se mantiene la idea que se basa en un Plan Cóndor (nombre que recuerda el del tristemente célebre plan de coordinación de acciones de los regímenes dictatoriales del Cono Sur en la década de 1970 pero con el que no tiene ninguna relación) para la expansión de Subterráneos. Si bien se reivindica su importancia con distinto énfasis, existe una visión crítica al trazado del ferrocarril en la ciudad. A partir de la segunda propuesta, se instala la idea de unir las vías del Norte con las del Sur. Se propone, por otra parte, la construcción de dos autopistas pasantes en el sentido Norte-Sur.

En materia de vivienda, sobre todo al principio, se acompañaba la acción de planeamiento de obras de reubicación de barrios de emergencia con acompañamiento social, luego como erradicación. Las normas de construcción y de uso del suelo tenían un modelo al que adaptarse, aunque no se llegó a poner en práctica en el período un proyecto de código reglamentario. En materia de centralidades, se reivindica el rol del centro y la necesidad de equipamiento en el desarrollo lineal a lo largo de un eje fluvial industrial.

En paralelo, en este último período de apertura, la ciudad comienza a desarrollar una serie de políticas innovadoras en materia de vivienda social y una tentativa de plan para la zona sur. Algunas ideas de la Organización del Plan Regulador¹⁹³ se pusieron efectivamente en práctica, con

193 [Se alude como Plan Director o como Plan Regulador. El decreto de 1962 hace referencia a la aprobación de un Plan Director. Sin embargo, la institución a cargo se llama Organización del Plan Regulador. En su definición más amplia hace referencia a “los criterios, lineamientos y proposiciones del Plan Regulador de Buenos Aires (Plano Director y sus piezas complementarias, técnicas, legales, económicas, etc.)”.

variaciones más o menos importantes según los casos. Durante el intervalo democrático 1973-1976 hubo expectativas sobre los planes urbanos, pero producto de su abrupto final, además de la discontinuidad de los equipos en el seno mismo del período de gobierno, dichos planes solo pudieron concretarse muy parcialmente. La propia universidad fue víctima de una apertura y un cierre y cambio drástico de tendencia hacia la extrema derecha a partir de la segunda mitad de 1974, con secuelas en los profesionales del urbanismo.¹⁹⁴

En un inicio, un Plan Trienal Nacional expresaba una vocación de intervención pública. Por otra, un *holding* de empresas públicas aspiraba a modernizar la gestión, incluyendo los servicios de transporte metropolitano.¹⁹⁵ Pero los proyectos urbanísticos como tales tenían dificultades para pasar de un plan general a proyectos concretos. Hay correlación entre hechos políticos y propuestas de planeamiento, aunque no son lineales: sobre las rupturas se preservan algunas continuidades.

3.1.1. Plan de la organización del Plan Regulador 1958-1962.

Una base persistente

En el inicio, se reconoce continuador de varios antecedentes:

“los intentos tendientes a ordenar los hechos físicos de la ciudad datan de 1906. Sucesivamente se realizaron planteos parciales influidos por las diversas corrientes urbanísticas europeas. [...]

–Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio, durante el período 1923-1925.

–Esbozo de proposiciones para un Plan para Buenos Aires, en el año 29.

–Labor del Servicio Técnico del Plan de Urbanización, durante los años 1932-1934.

–Esbozo del Plan Regional para Buenos Aires, en el año 1934.

–Plan Director para Buenos Aires, en el año 1938.

–Labor de la Dirección de Obras Públicas y Urbanismo, en el año 1938.

–Labor del Departamento de Urbanización, durante los años 1943-1948.

–Recién se efectuaron trabajos con continuidad de desarrollo y personal técnico a partir del año 1948. A través de:

–El Estudio del Plan de Buenos Aires, durante los años 1948-1950.

–La Dirección de Urbanismo, durante el período 1953-1956.

–La Dirección del Plan Regulador, durante los años 1956-1957.¹⁹⁶

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Organización del Plan Regulador. “Buenos Aires. Informe Preliminar. Etapa 1959 - 1960.” Buenos Aires, 1968. Pág. 15.

Por otra parte, uno de los documentos más difundidos se llama “Descripción sintética del plan regulador”.

Organización del Plan Regulador - etapa 1959-1960. “Descripción Sintética Del Plan Regulador,” 1968.

194 Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2017.

195 Romero.

196 Oficina del Plan Regulador Buenos Aires. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, “Informe Preliminar 1959-1960”, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, “Descripción sintética del Plan Regulador”, 1968.

El Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio, como se puede ver en la ilustración 2, intentaba, entre otras aspiraciones, combinar la zona de Puerto Nuevo con las plazas San Martín y Retiro. Todavía existía la intención de hacer accesible la costa, a pesar de los requerimientos de infraestructura ferroviaria y portuaria.

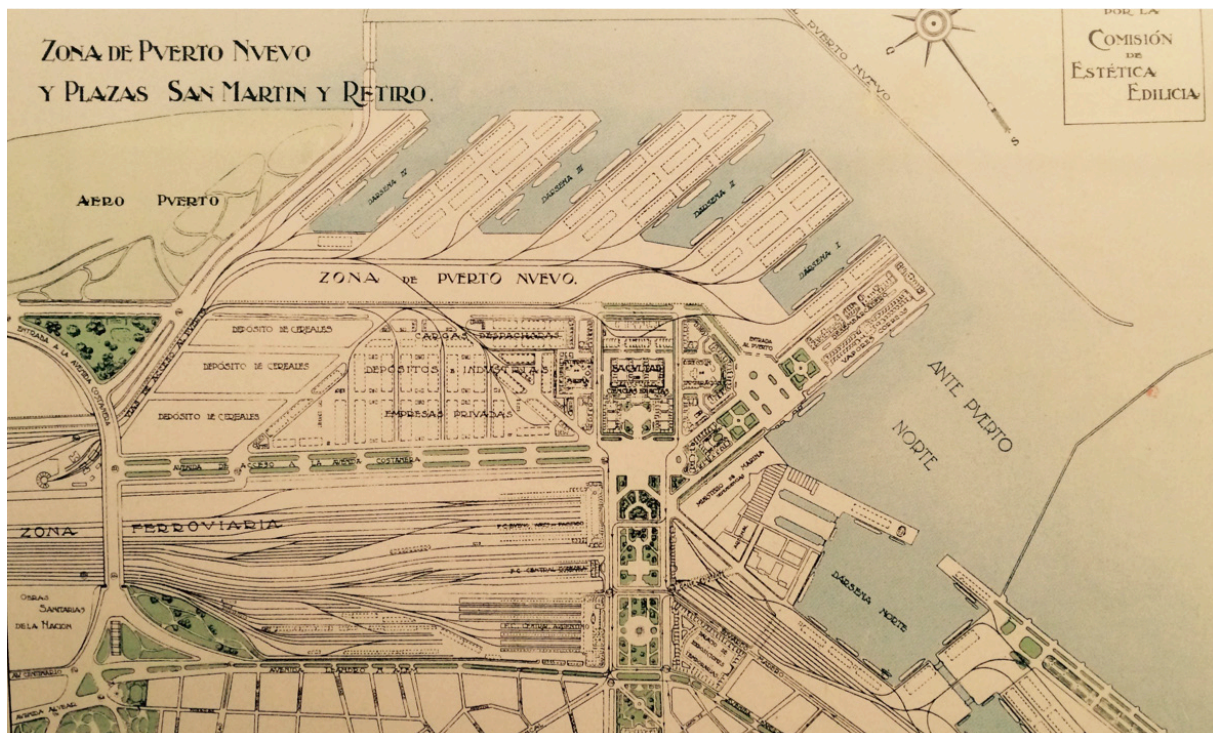


Ilustración 2. Puerto Nuevo, la Plaza Retiro y la Plaza San Martín, en el Plan Orgánico para la Urbanización del Municipio, citado como antecedente, comisión de estética edilicia.¹⁹⁷

Citado entre los antecedentes del Plan Regulador, el Plan Director de Le Corbusier, con la colaboración de Jorge Ferrari Hardoy y Juan Kurchan, perduró en el imaginario colectivo de los profesionales. La imagen muestra algunos de los recursos que lo hicieron trascender, entre ellos, la fuerza gráfica con la que se plasmaban las ideas. En el texto se lee la propuesta como producto de un plan minuciosamente estudiado por urbanistas argentinos y franceses, basado en una “correcta documentación”.

197 Comisión estética edilicia, “Plan Orgánico para La Urbanización del Municipio”, 1925, p.125.

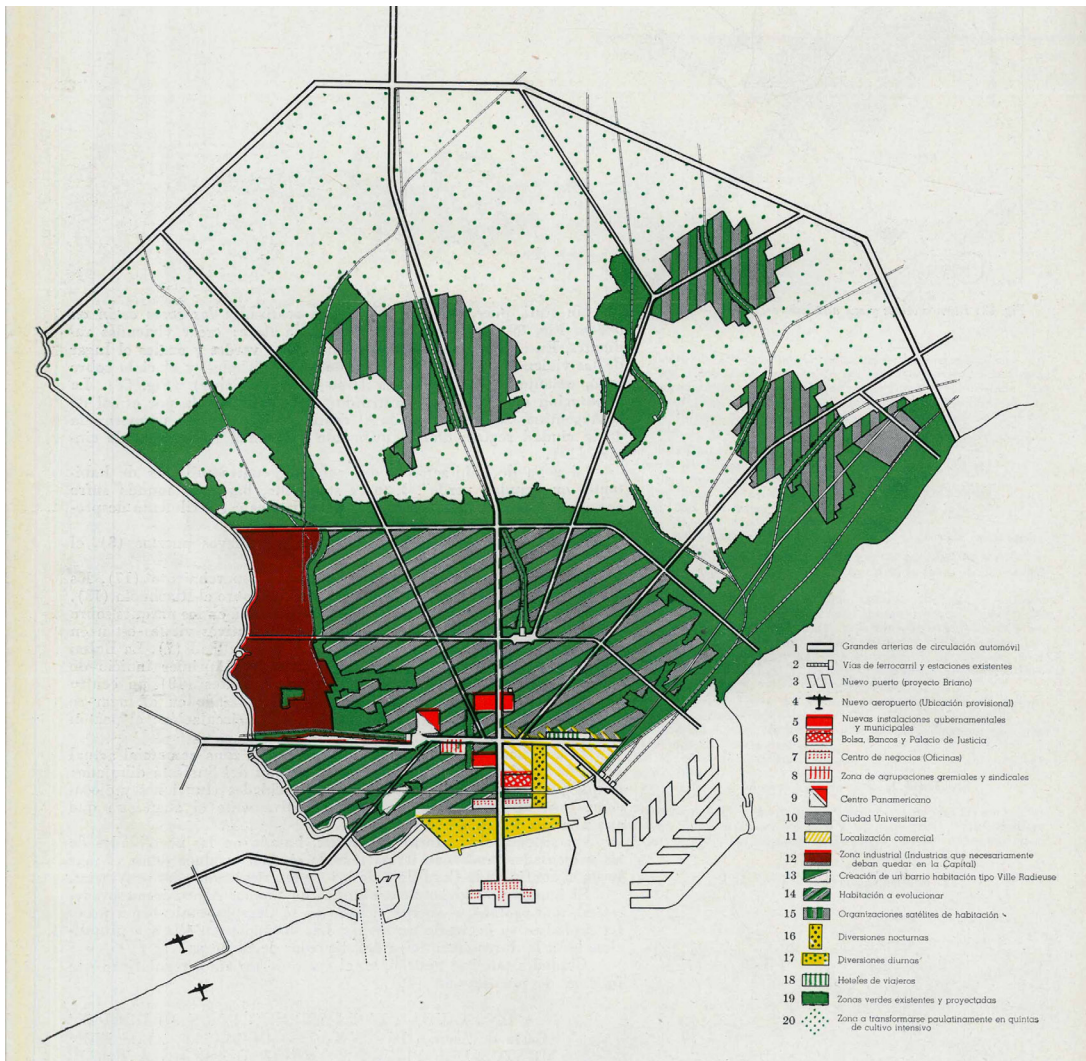


Ilustración 3. Propuestas de Plan Director de Le Corbusier: una concentración de la ciudad de acuerdo a una nueva distribución espacial y una ciudad verde en “el reino del peatón”.¹⁹⁸



¹⁹⁸ Le Corbusier, “Plan Director Para Buenos Aires”, *La Arquitectura de Hoy*. Versión castellana de *l'architecture d'aujourd'hui* (Buenos Aires, 1947).

La propuesta de Plan Director de Le Corbusier y sus colaboradores locales tuvo, a pesar de su carácter radical, una fuerte presencia en el imaginario de planes posteriores. El texto que acompaña la imagen propone fijar un límite a la expansión indefinida. A la visita que Le Corbusier había realizado en 1929, en la que realizó una decena de conferencias, invitado por la Asociación de Amigos del Arte, se sucedió una intensa correspondencia con sus interlocutores. De esas conferencias, sobre las que ya venía realizando anticipos en otras ciudades, quedó el testimonio del libro *Précisions sur un état présent de l'architecture et de l'urbanisme*, publicado en 1930.¹⁹⁹ Con su llamado a liberarse de todo espíritu academicista, a encontrar en la técnica el sostén mismo del lirismo, evoca el Plan “Voisin” de París y se pregunta si Buenos Aires puede convertirse en una de las grandes ciudades del mundo. Sin embargo, a pesar de su relación con Victoria Ocampo, Antonio Vilar y otras figuras locales influyentes, su intención de llevar sus ideas a obras y proyectos no pudo concretarse en gran escala.²⁰⁰ Si el plan en su conjunto era efectivamente una propuesta radical, con la idea de torres en el parque en lugar del hacinamiento de la manzana hispánica proyectada en altura, algunas adaptaciones y ejemplos de vivienda entre medianeras, en La Plata, muestran también compromisos y posibilidades de adaptación al medio existente. Por otra parte, las influencias y relaciones de Le Corbusier en Buenos Aires con un conjunto de jóvenes profesionales, conocido como Grupo Austral, dejaron una impronta más duradera y compleja, tanto en ideas que sobrevivieron a varias generaciones de planes como a equipos profesionales cargo del planeamiento, que no sólo fueron discípulos, sino que siguieron una evolución con innovaciones propias.²⁰¹ En ese plano, cabe destacar el rol de Jorge Ferrari Hardoy en el desarrollo y la organización del Estudio del Plan de Buenos Aires, antecedente directo de la OPRBA.

Diagnóstico previo

Antecedente directo del Plan Regulador, fue publicado en la *Revista de Arquitectura* en dos números aparecidos entre 1955 y 1956.²⁰² Eduardo Sarrailh, director de la revista, a cargo de la redacción junto a Odilia Suárez, presenta el trabajo como parte de los estudios del Plan de Buenos Aires (EPBA).

Bajo el título “Evolución de Buenos Aires en el tiempo y en el espacio”, la revista publica otro trabajo resultado del mencionado estudio (desarrollado entre 1948 y 1949), como apoyo al “Plan Regulador Urbano del Gran Buenos Aires y al Plan de Reestructuración de la Ciudad, que ha formulado la dirección de Arquitectura y Urbanismo de la Ciudad de Buenos Aires”.²⁰³ También describe algunos hechos, como las primeras reglamentaciones y ordenanzas desde 1690, el plano de la ciudad de Buenos Aires de Petrarca, en 1720; la prescripción, en 1784, que establece que nadie puede construir sin el permiso debido; el encargo, en 1787

199 Le Corbusier, *Précisions Sur Un État Présent de l'architecture et de l'urbanisme*. Paris: Éditions Crès. Collection de “L'Esprit Nouveau”, 1930.

200 Ramón Gutiérrez (editor literario) y Patricia Méndez (coordinadora), *Le Corbusier En El Río de La Plata, 1929* (CEDODAL, Centro de Documentación de Arte y de Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Uruguay, 2009).

201 Jorge Francisco Liernur y Pablo Pschepiurca. *La Red Austral. Obras y Proyectos de Le Corbusier y Sus Discípulos En La Argentina (1924-1965)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2008.

202 Sociedad Central de Arquitectos, *Revista de Arquitectura*, n° 375. “Evolución del Gran Buenos Aires en el Tiempo y en el espacio” (Buenos Aires, 1955); Sociedad Central de Arquitectos, *Revista de Arquitectura*, n° 376-377. “Evolución del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio. Buenos Aires”, 1956.

203 Sociedad Central de Arquitectos, *Revista de Arquitectura*, n° 375, “Evolución del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio”, p. 25, 1955.

al ingeniero Mosquera de la resolución de los problemas de urbanización de la ciudad y su designación como intendente de policía; una serie de reglamentaciones y comentarios cronológicos con un cierre, en 1945, con una alusión tangencial a los acontecimientos políticos.²⁰⁴

Asimismo, se presentan textos sobre la evolución bajo un registro del medio natural, las corrientes colonizadoras, las razones de estructuración del territorio y los factores de atracción de los núcleos urbanos en períodos marcados por hitos, con planos conceptuales, registros fotográficos y estadísticos bajo distintos ángulos de análisis

El segundo número, que va desde principios de siglo XX hasta el momento de publicación de la revista (1956), sigue la estructura del anterior. Señala problemas que aparecerán recurrentemente: “las cuencas inundables [...] no son respetadas y son totalmente invadidas por viviendas precarias carentes de servicios comunes [...]”; se pierde la oportunidad de que las cuencas puedan ser una vía de penetración del verde en la ciudad, las playas de carga se extienden en forma creciente y caótica; se critica que se continúe “ganando terreno al río pero se estrangula la ribera con un nuevo puerto, creándose así una barrera arbitraria entre la ciudad y el río”; “los núcleos independientes de Flores, Belgrano, la Boca, Urquiza y Devoto quedan involucrados en la mancha urbana que todo lo invade”.

Asimismo, incorpora una nueva cronología, en clave corbusierana, bajo preceptos de circular, habitar, trabajar, cultivar el cuerpo y el espíritu.²⁰⁵ En la cuarta parte de la publicación, el estudio entra en el terreno de análisis sobre el estado del Gran Buenos Aires en ese momento y sus posibles soluciones, entre las que se mencionan planes integrales, leyes específicas y profesionales especializados a cargo.

La propuesta

La Organización del Plan Regulador para Buenos Aires desarrolla propuestas específicas para la ciudad, para el área metropolitana y una sección para la región.²⁰⁶ Fue desarrollado por un equipo integrado por arquitectos, sociólogos, ingenieros, economistas y abogados. A partir de la escala regional, elabora propuestas, que se desarrollan también en una serie de planos. Pueden reconocerse antecedentes en el plan de Londres de 1944, aunque hay un cierto pragmatismo en el proyecto de ciudades intermedias como polos de desarrollo en polos existentes de la región, en lugar de nuevas ciudades, como las *new towns* británicas.²⁰⁷ El plan proponía, además, una serie de autopistas, combinadas con la del ensanche de avenidas, pero con un trazado diferente al que fue adoptado posteriormente: una central y una costera como ejes principales. En alguno de los documentos, mencionaba el tema de las densidades, a partir de las cuales se justificaba separar la circulación peatonal de la automovilística.²⁰⁸ La cuestión de las centralidades aparecía claramente marcada, un rasgo de tejido mixto en el marco de propuestas de especialización funcional.

La estructuración radial del territorio era severamente criticada. Las propuestas incluían sistemas de circulación vial, aunque había capítulos sobre todas las formas, incluidos ferroca-

204 Cuadernillo, Sociedad Central de Arquitectos.

205 Ibid., pp. 85-112.

206 Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires., “Plano Director, Decreto-Ordenanza N° 9064/62. Buenos Aires, Argentina, 19 de Junio de 1962.” (1962).

207 Suárez, *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925-1985*, 1986.

208 Organización del Plan Regulador, *Introducción al Planeamiento* (Municipalidad de Buenos Aires, 1969).

riles y subterráneos (donde se tomaba un antecedente de plan para la expansión de la red de Subterráneos, de 1957).²⁰⁹

En términos estadísticos, sobreestima el crecimiento de la ciudad y subestimaba notablemente el del área metropolitana.

“...Estos criterios permiten apreciar la población futura de la Capital de la siguiente manera:

| | | |
|------|-----------|------------|
| 1965 | 4.230.000 | habitantes |
| 1970 | 4.500.000 | habitantes |
| 1980 | 5.100.000 | habitantes |

Población futura del gran Buenos Aires (excluyendo Capital)

| | | |
|------|-----------|------------|
| 1970 | 3.765.000 | habitantes |
| 1980 | 4.400.000 | habitantes |

Interesa recordar que los censos de la Capital realizados en 1970 y 1980 arrojaron las cifras siguientes: 2.972.453 y 2.922.829, respectivamente, y para el Gran Buenos Aires, 5.380.000 y 6.843.201, respectivamente.²¹⁰

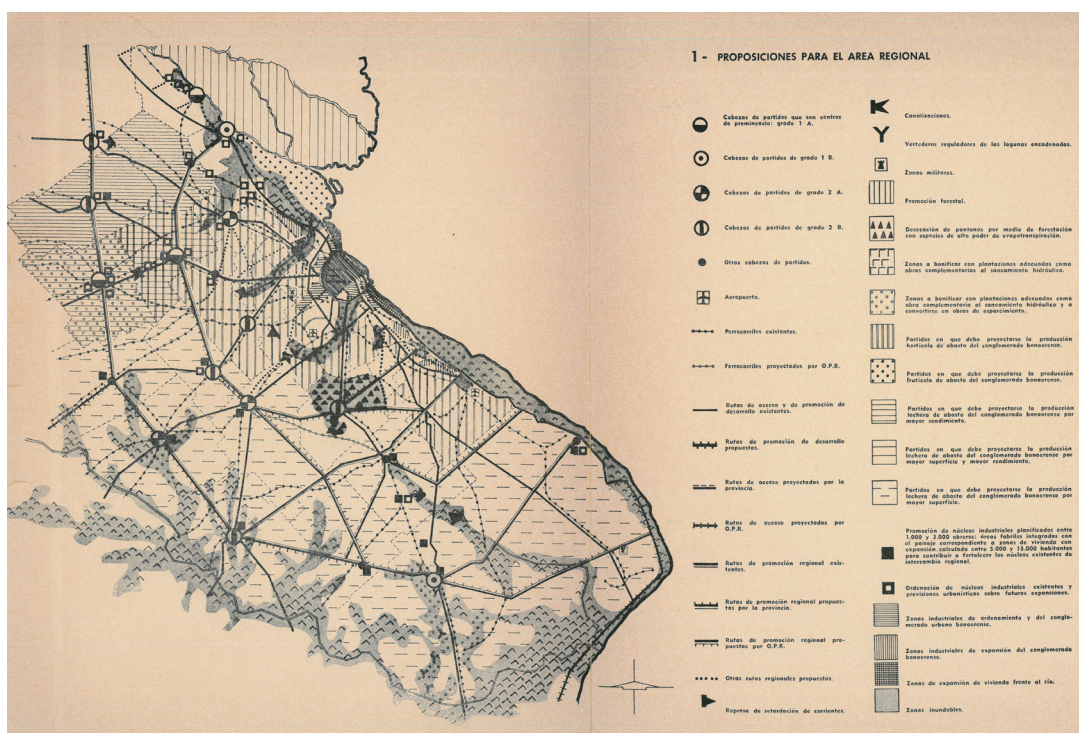


Ilustración 4. Plan Regulador, lineamientos para el área regional.²¹¹ El abordaje de esta escala desborda largamente las competencias. En la definición de áreas de planeamiento adoptadas se refiere a un contorno del área regional incluido dentro de un radio de 100 km.

209 Si bien el plan consideraba una expansión que triplicaba la red de subterráneos vigente, lo hacía en función de sustituto del ferrocarril dentro de la ciudad, sobre cuyas interferencias y trazado tenía una visión crítica.

210 “Indec”, n.d., <http://www.indec.gov.ar/>.

211 Oficina del Plan Regulador Buenos Aires. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, “Informe Preliminar 1959-1960”, 1968.

En los lineamientos estructurales para el Gran Buenos Aires, una de las escalas de tratamiento, se pueden leer las intenciones: se completa la avenida General Paz, se preservan zonas del crecimiento, se mantiene la idea del aeropuerto sobre el Río de la Plata. A nivel regional, el territorio parece estructurarse sobre una grilla de infraestructura, donde se pensaban polos de equilibrio.

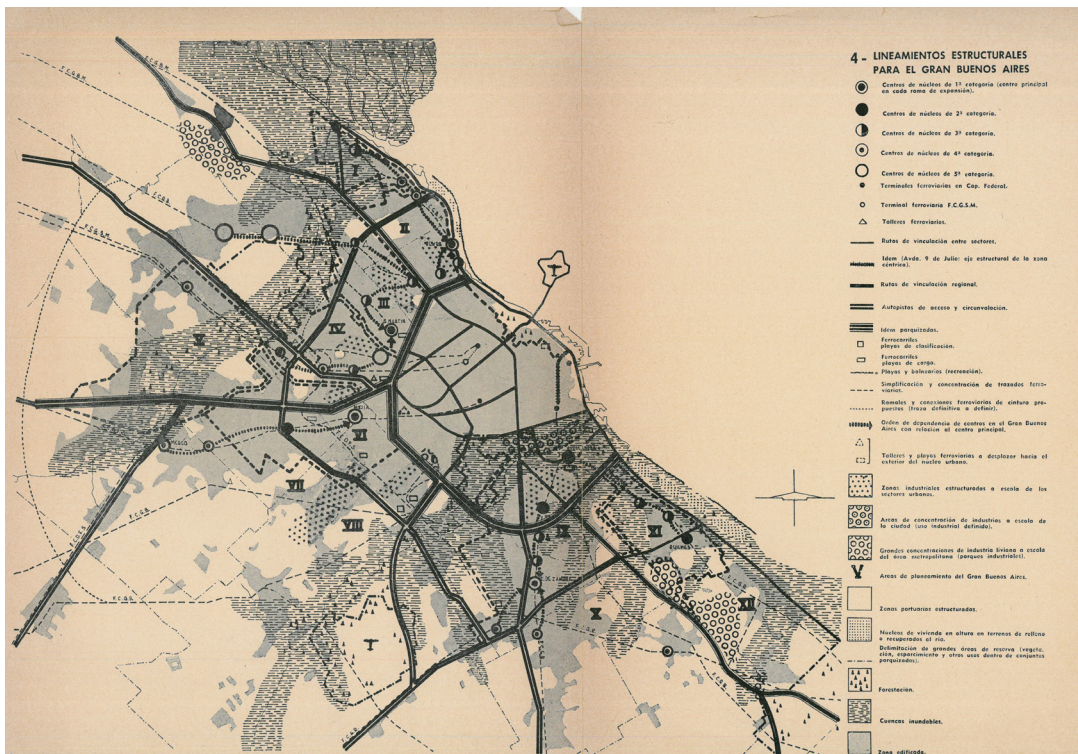


Ilustración 5. Plan Regulador: lineamientos estructurales para el Gran Buenos Aires.²¹² En este caso hace referencia a un área de 60 km de longitud, paralela al Río de la Plata y superior a los 30 km de profundidad.

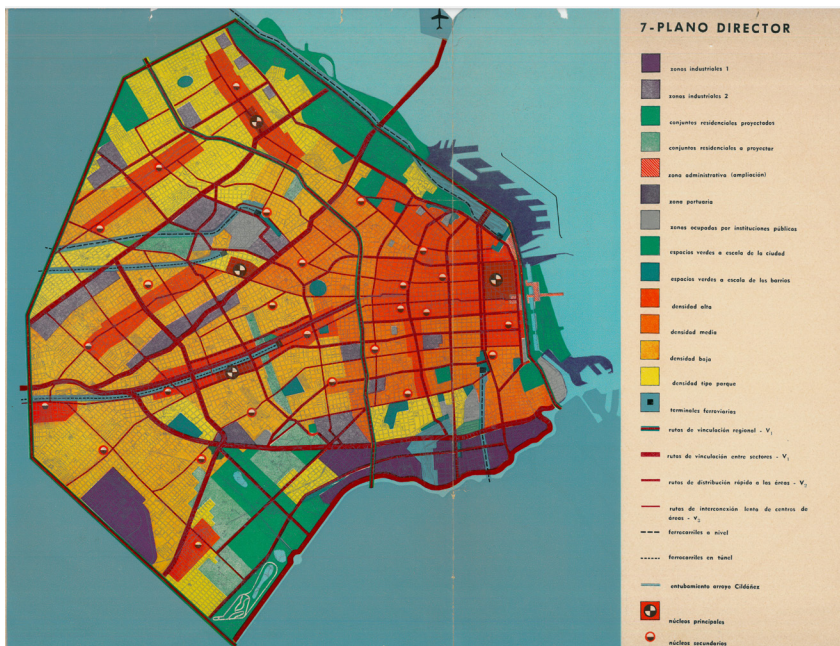


Ilustración 6. Plano Director para la ciudad.²¹³ Las densidades que luego coinciden con las adoptadas para el código. Rutas rápidas y de acceso. La idea de la jerarquía vial como estructurador. Monofuncionalidad con las zonas industriales. Importancia a los espacios verdes. Núcleos principales y secundarios. Importancia a los espacios verdes y niveles de densidad. Ferrocarriles en túnel. Anticipo de la idea “pro auto”.

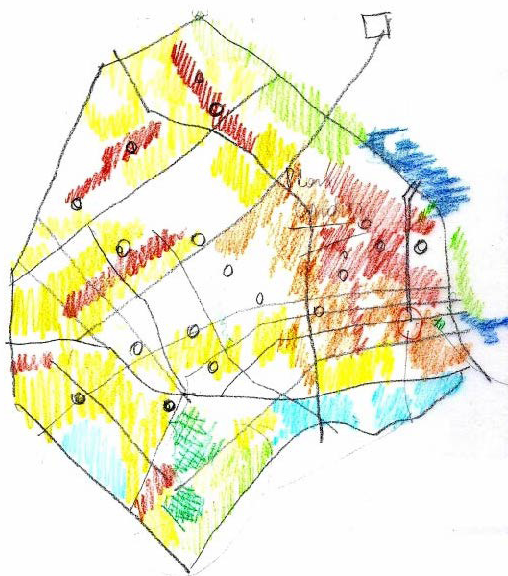
212 Oficina del Plan Regulador Buenos Aires. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, “Informe Preliminar 1959-1960”, 1968.

213 Organización del Plan Regulador, etapa 1959-1960. “Descripción Sintética Del Plan Regulador”, 1968.

A nivel de la ciudad, la imagen síntesis (ilustración 6) dejaba expresada una idea de zonificación y guardaba algunas de las ideas que venían de los planes anteriores.

Ilustración 6.1. Esquema Plano Director para la ciudad.

En la imagen se puede ver cómo sobrevive la idea del Aeroparque llevado a una isla, con una autopista que lo vincula, una forma de marcar las centralidades, distintas densidades, separación de funciones, franjas verdes frente a la costa del río y trazados de autopistas muy diferentes a los adoptados más tarde. Claramente, se puede apreciar una base de densidades a respetar que incidiría luego en los códigos. Por otra parte, la idea de superar la barrera del ferrocarril aparece claramente insinuada.



En cuanto al proceso participativo en torno al plan, existía una comisión consultiva, con instituciones, como la Sociedad Central de Arquitectos, que estuvieron presentes en varias ocasiones. Sin embargo, la expresión se mantuvo más en el plano estratégico que en el proyectual.²¹⁴

Entre las iniciativas efectivamente realizadas asociadas al plan, se pueden mencionar:

- Catalinas Norte (aunque en una versión modificada, dado que preservaba una vista sobre el Río y no un proyecto más desarrollado como había sido originalmente propuesto) y Sur.
- Recuperación del bañado del bajo Flores, de la zona del autódromo Lugano.
- Los antecedentes del Código de Planeamiento Urbano, luego aprobado en 1977 con grandes modificaciones, en particular el capítulo referido a las autopistas urbanas. Con reformas posteriores en 1989 y 2000, hoy objeto de sustitución por un Código Urbanístico.²¹⁵
- Una propuesta para el área de Puerto Madero (que todavía no consideraba la cuestión patrimonial).
- Aeroparque en isla, retomando la idea de la propuesta del Plan Director de Le Corbusier.
- Intento de articulación metropolitana (sin duda la parte menos lograda, dado que por otra parte superaba claramente sus competencias).²¹⁶

214 Molina y Vedia, *Mi Buenos Aires herido. Planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*, 1999..

215 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, “Código Urbanístico de La Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley 6099” (2018), <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6099.html>.

216 Suárez, *Planes y Códigos Para Buenos Aires 1925-1985*, 1986.

El contexto del planeamiento en la ciudad fue cambiando con el régimen político. Derrocado Frondizi, asumió el gobierno José María Guido, presidente provisional de la Cámara de Senadores y constitucionalmente en el orden de sucesión, quien terminó el mandato trunco de su predecesor. En su breve interinato, el intendente fue Alberto Prebisch.²¹⁷

Durante el gobierno radical de Arturo Illia, elegido en 1963, se registraron tensiones en varios planos. Por un lado, se anularon los contratos petroleros promovidos, en primer lugar, durante el segundo gobierno de Perón, y luego, por el gobierno de Arturo Frondizi. En otro orden de cosas, la economía registró niveles de crecimiento elevados,²¹⁸ y existió una voluntad de abrir realmente las elecciones de 1967. Sin embargo, la conflictividad social fue creciendo y la proscripción del peronismo pesaba sobre la legitimidad de las elecciones de 1963. Por fin, en 1966, un golpe militar derrocó al gobierno constitucional y prohibió todo tipo de elección hasta 1973.

Mientras gobernó Arturo Illia, el intendente de Buenos Aires fue Rubén Rabanal, profundo conocedor de la ciudad, con base política en la primera sección electoral, en el sur, cuyas obras, ya establecidas en el plan, tuvieron un impulso singular.²¹⁹ Tal vez esto permitió una articulación entre planificadores y política bastante única dentro de los períodos democráticos. Asimismo, las políticas de vivienda tuvieron un fuerte desarrollo, en parte por la creación de la Comisión Municipal de la Vivienda y, además, por la aplicación de una política activa de reinserción y erradicación de villas de emergencia.²²⁰

La asunción de un nuevo régimen militar, que terminó de romper el orden constitucional, no se tradujo directamente en la cesación de las acciones de planeamiento urbano, aunque sí cambios en el equipo de la OPRBA.²²¹ De hecho, varias de las publicaciones terminaron teniendo fecha de 1968.²²² Sin embargo, sí se produjo una radicalización política y social a partir de la prohibición de todo tipo de acción política, por parte del régimen militar.²²³

Este primer plan del período –también el más perdurable y el que, a la larga, tuvo mayores consecuencias operativas como tal–, ofrece algunas luces. Fue más bien regulador, sus propuestas de códigos eran más restrictivas que las existentes, aunque en un contexto desarrollista. Al ampliar la mirada hacia lo metropolitano, intentaban anticipar el crecimiento, aunque está claro, como lo han reconocido los propios autores, que carecieron de los instrumentos para concretar sus ideas.²²⁴ En los términos de Nigel Taylor, se corresponde más bien con la primera etapa del arquitecto diseñando en una gran escala, de hecho se reivindica seguidor de Abercrombie, aunque con elementos de etapas posteriores y un abordaje más bien abstracto en las intervenciones.²²⁵ En los términos del urbanismo francés, tenía más que ver con las propuestas de Prost y en parte de Le Corbusier que con otro equipo contemporáneo y que haría su entrada con el Esquema Director. En las últimas publicaciones hay referencias al Informe Buchanan y a una

217 CEDOM, “Listado histórico de Intendentes de la Ciudad de Buenos Aires”, n.d., <http://www2.cedom.gob.ar/es/autoridades/intendentes/>.

218 Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

219 Entrevistas a Heriberto Allende, Raúl Navas y Débora Di Vérolí.

220 Ziccardi, “Políticas de Vivienda y Movimientos Urbanos. El Caso de Buenos Aires (1963-1973).”

221 Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, “Moderna Buenos Aires. Proyectos urbanos”.

222 Por ejemplo, Organización del Plan Regulador, etapa 1959-1960, “Descripción Sintética Del Plan Regulador”, 1968, las acciones en el bañado de Flores que estaban proyectadas previamente.

223 Por ejemplo en el tratamiento a la población en asentamientos precarios (entrevista a Alicia Ziccardi).

224 Suárez, *Planes y Códigos Para Buenos Aires 1925-1985*, 1986.

225 Taylor, *Urban Planning Theory since 1945*, 1998.

eventual separación de flujos de acuerdo a las prescripciones de *Traffic in Towns*.²²⁶ Las imágenes son más bien modernistas, las referencias patrimoniales no tan claras (por ejemplo, cuando habla de demoler los galpones de Puerto Madero) y no aparecen registros evidentes de otros debates contemporáneos. Por ejemplo, en esos años Jane Jacobs se enfrentaba a Robert Moses por los trazados de autopistas y su forma de intervenir en Nueva York.²²⁷

En esa época no estaba en cuestión el rol planificador del Estado, aunque sí existían concesiones al sector privado en la prestación de servicios públicos de transporte, otorgadas pocos años antes.²²⁸ Se hablaba de un “modo de vida contemporáneo” al que los edificios –y, por ende, la sociedad– debían adaptarse.²²⁹ Una suerte de juicio científico objetivo, que los profesionales se consideraban capaces de establecer. Con todo, se trataba de un equipo aliado con valores democráticos, que renunció a la universidad tras la intervención militar en la Noche de los Bastones Largos.

Una interdisciplinaria acotada

El equipo técnico era interdisciplinario, si bien estaba dominado por arquitectos. Algunas influencias llegaban a través de la sociología urbana. La de Gino Germani, por ejemplo, a través del arquitecto y sociólogo Jorge Goldemberg. Por su parte, Francisco García Vázquez a cargo los cursos de urbanismo y Odilia Suárez estaba a cargo de un taller de “composición arquitectónica” en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad de Buenos Aires.²³⁰ Odilia Suárez y Francisco García Vázquez, dos de los profesionales destacados de ese equipo, tuvieron también una larga trayectoria posterior, con formas de intervención que, como se desarrolla en la parte IV y en los anexos, muestra el peso de las trayectorias personales en las actitudes frente a las decisiones en un período u otro.

Más científicamente, *La Estructura Social de la Argentina*, de Gino Germani, aportaba un análisis empírico innovador en las ciencias sociales.

Un trabajo de base fue presentado en la década de 1950, con extensiones hacia las sociedades de Uruguay y Chile, y luego una actualización de su evolución.²³¹ A principios de los años sesenta, en el marco de un estudio sobre cuatro grandes metrópolis latinoamericanas conducido por Germani, se creó una “Muestra de Buenos Aires” con el primer subsidio otorgado por el Conicet. Uno de los datos relevante desarrollado en una publicación de 1964 era el alto grado de movilidad social y sus efectos políticos. Una encuesta significativa, tanto por su contenido como por su método y su inserción institucional, se desarrolló en la Isla Maciel, al sur de la ciudad, como parte de un ambicioso proyecto del recientemente creado Departamento de Extensión Universitaria de la UBA.²³² Daba testimonio de la débil base de integración de la población preexistente y la transformación total de la sociedad, las transiciones de los que llegan y de los que están, cada uno de los cuales ofrecía “un proyecto de país”.

226 Collin, Buchanan *et al.*, *Traffic in Towns*, London: HMSO, 1963.

227 Caro, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, 1975.

228 Szusterman, *Fronzizi, La Política Del Desconcierto*, 1998.

229 Oficina del Plan Regulador Buenos Aires. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, “Informe Preliminar 1959-1960”, 1968, Oficina del Plan Regulador Buenos Aires. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

230 Entrevista con Eduardo Leston. Sobre los datos biográficos, se completa la información en los anexos.

231 Gino Germani, *Del antifascismo a la sociología*, n.d.

232 Amanda Toubes, en op. cit.

No queda un registro, sin embargo, más allá de los valores subyacentes al equipo, de la confrontación de proyectos de país en esta etapa del planeamiento.

3.1.2. Esquema Director. Una innovación metodológica

Luego de derrocado el gobierno constitucional del presidente Illia en 1966 tomó el poder un gobierno de facto, autodenominado “Revolución Argentina”.²³³ Continuó con una oficina dentro del CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), que desarrolla un plan regional (Esquema Director año 2000) y un conjunto de iniciativas; entre ellas una Ley Metropolitana y un Ente Administrador.²³⁴

El contexto económico pasó de crecimiento a la recesión. A fines de la década de 1960 el propio gobierno entró en crisis interna, luego de una serie de paros y alzamientos generales como el llamado “Cordobazo”.²³⁵ En el último tramo asumió como presidente el general Alejandro Lanusse y en la ciudad como intendente Saturnino Montero Ruiz, que con anterioridad había sido presidente del Banco Ciudad. En esa transición se pasó de un régimen económico más ortodoxo a uno más heterodoxo y se concretó una serie de grandes obras públicas, como el puente Zárate-Brazo Largo.

Así, el Esquema Director, bajo la dirección del arquitecto Ballester Peña, tuvo un contexto institucional bien distinto al anterior. Formulado bajo un gobierno autoritario, en el marco de un convenio con el IAURP de Francia, inspirado en parte en los planes de París de 1960-1965, se concentró más claramente en la región metropolitana propiamente dicha. Toma un partido de desarrollo lineal, con una faja de 20 kilómetros a lo largo de la costa se completa con una propuesta de descentralización portuaria y, más adelante, con el Estudio Preliminar del Transporte para el Área Metropolitana (EPTRM). La propuesta de una red expresa regional o RER fue un rasgo diferente, directamente influido por la experiencia previa de París. Pocas de sus acciones propuestas se llevaron a la práctica. Algunas críticas hicieron hincapié en los costos de las propuestas.²³⁶ Otras en que se concentraba en el crecimiento norte-sur y dejaba desatendido en parte el crecimiento hacia el oeste, que fue uno de los más explosivos en las décadas que siguieron.

El Esquema Director se asume fundador en su abordaje metropolitano.

“Se ha dicho anteriormente que la Aglomeración nunca fue encarada –desde el punto de vista de su organización y equipamiento– como una totalidad territorial, a los efectos de poder afrontar eficazmente los problemas que acarrearía su inevitable crecimiento:

[...] inexistencia de previsiones y criterios de largo plazo; en suma, la carencia de una verdadera política de organización del espacio urbano en Buenos Aires ha creado una situación negativa que se refleja en las consecuencias del urbanismo de hecho: la crisis de la configuración radioconcéntrica de la aglomeración; la congestión y la falta de estructura del área central y de actividades terciarias, la desorganización

233 Lanusse, “Mi Testimonio”, Romero, *Breve Historia de La Argentina*; Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

234 Suárez, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*, 1986.

235 Potash, *El Ejército y la política en la Argentina. (1943-1962)*, 1987.

236 Suárez, Odilia. *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*. Buenos Aires: FADU-UBA, 1986.

y propagación omnidireccional del suburbio; la ausencia de equipamientos a escala regional para el esparcimiento; la carencia de un sistema idóneo de transporte metropolitano".²³⁷

El transporte como esqueleto de la organización del espacio urbano queda en el centro de la propuesta, como puede verse en la imagen.

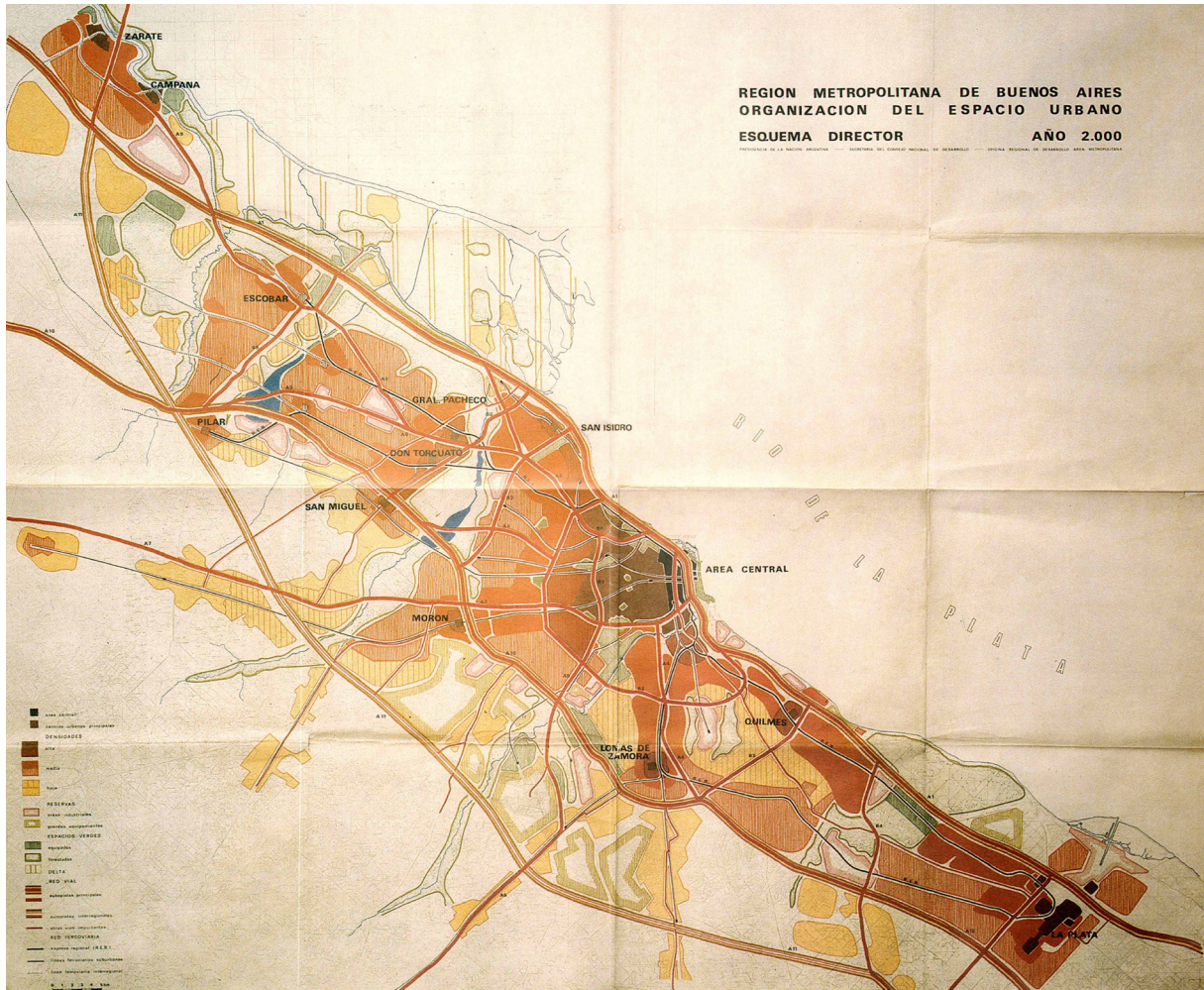


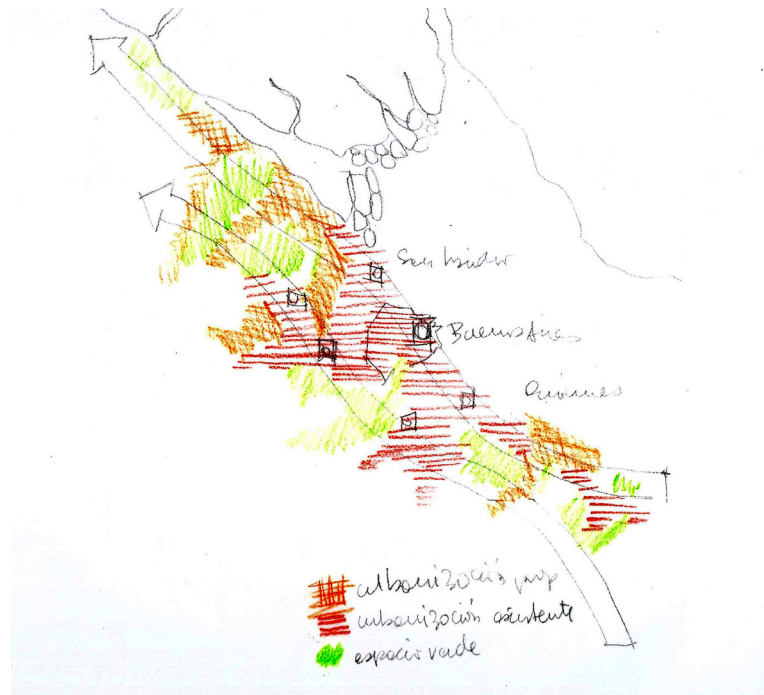
Ilustración 7. El partido lineal paralelo a la costa del Esquema Director Argentina 2000, reimpresso en *Mi Buenos Aires herido*.²³⁸ Con cierto voluntarismo territorial, se proyecta sobre urbanización existente, urbanización propuesta y espacio verde.

237 CONADE, "Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000", p. 107, 1969.

238 CONADE. "Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000", 1969.

Ilustración 7.1 Redibujo a partir de Schéma directeur année 2000 - Axes préférentiels d'urbanisation, Cahiers de l'IAURP, vol. 26, février 1972.

Un énfasis en los ejes preferenciales de urbanización muestra la dinámica que se le quería dar a los grandes ejes de infraestructura. Aunque tiene similitudes con los antecedentes en París y fue una operación de urbanismo de exportación, presenta un análisis profundo del territorio con innovaciones en su alcance. Claramente requería de un Estado con alta capacidad de inversión y control, aunque los costos de las decisiones adoptadas luego fueron tanto o más altos con otro tipo de resultados.



Una reinterpretación de los ejes preferenciales de urbanización muestra la dinámica que se le quería dar al crecimiento a partir de grandes decisiones de infraestructura.

En 1972, el IAURP dedica un capítulo especial al plan de Buenos Aires.²³⁹ Así, analiza la tendencia a la concentración, las desigualdades, lo que se puede anticipar en el desarrollo, la contraposición entre la tendencia a la posesión de vehículos y el potencial de la red ferroviaria. Advierte claramente que el esquema director no será puesto en marcha a menos que se cumpla una condición: la creación de una autoridad, sujeto político del urbanismo metropolitano, lo que todavía no ocurrió.

El informe señala que la escala regional nunca había sido sistemáticamente analizada. Hubo sí grupos de trabajo constituidos con ese fin, pero el carácter limitado de sus respectivas competencias les había impedido avanzar realmente en una propuesta espacial regional y de equipamientos metropolitanos. Algunos municipios habían intentado desarrollar planes para sí, como si fueran una unidad espacial autónoma.

Así, los equipos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires habían tenido que acotar su alcance a los límites administrativos, espacio que solo representa un octavo del total (es más bien crítico sobre el alcance del Plan Director). Los equipos nacionales no habían podido desbordar sus límites sectoriales con una visión de conjunto y terminaron en análisis fragmentados cuyo alcance es necesariamente limitado. Pero esos estudios, según el informe, se vieron limitados también por una restricción común: carecían de una visión prospectiva, de previsiones demográficas y de una visión geográfica. A esta situación hay que sumar tres desventajas: la poca importancia dada al urbanismo, la imposibilidad de cada municipio de pasar sus límites administrativos para considerar también en sus normativas los problemas de las comunas veci-

²³⁹ IAURP, "Le Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de Buenos Aires", 1973.

nas y el carácter limitado en lo sectorial, generalmente orientado a brindar soluciones inmediatas, que impiden desarrollar una visión de largo plazo.

En 1999, Juan Molina y Vedia analiza en profundidad el plan en *Mi Buenos Aires herido*. Le atribuye un mérito científico mayor al de propuestas anteriores, aunque algunas de sus principales iniciativas, como la red expresa regional, quedan desvirtuadas por los proyectos viales, a los cuales se les terminó dando prioridad. Sobre todo, critica la forma en que deja entender que solo una parte de la población merece estar en la ciudad, aquella más instruida y en mejores condiciones económicas.²⁴⁰

El plan abandona la idea de descentralizar, presente en los antecedentes de estudios previos a 1949 y del equipo de la OPRBA, y reconoce la idea de la centralidad como realidad positiva.

“El Esquema Director elude el divulgado –y confuso– vocablo de ‘megalópolis’ para denominar la orientación lineal del crecimiento de la Aglomeración. Suponer un continuo edificado de La Plata a Rosario implica admitir un monopolio demográfico y económico del Litoral, cuyas consecuencias, desde el punto de vista de la organización del territorio nacional, se reflejaría en una fuerte acentuación de los desequilibrios regionales”²⁴¹

También señala la crítica implícita al gobierno democrático depuesto de Arturo Illia. Habla de un supuesto punto final al caos y al desorden, en alusión implícita al efímero gobierno radical de 1963 a 1966 y marcando su pertenencia al régimen militar.²⁴²

Una de las preocupaciones del estudio era cómo dotar de mayor equipamiento verde y recreativo al conjunto metropolitano. Consideraba a las grandes superficies dedicadas al placer como verdaderos estructuradores del crecimiento. Se pronunciaba claramente sobre los grandes ejes definidos en el estudio de movilidad.²⁴³

“Los transportes colonizan el espacio. Los ejes prioritarios de urbanización acercan el río y el delta a una parte mayor de la población. Decuplicar la superficie dedicada a espacios verdes para el año 2000. 50.000 hectáreas equipadas de parques urbanos y suburbanos. Una necesidad puesta de manifiesto por las “huidas” masivas de los fines de semana.”

“Existen enormes reservas entre el estuario, el río y los cursos de agua que lo cruzan. Pero no son el producto de una acción deliberada sino de lo que se salvó de la urbanización. Se trata de un potencial territorial que requiere de una acción de tratamiento; equipamiento, gestión, protección, compra, etc. El Esquema Director [...] esa gran traza de espacios libres y construidos donde se inscriben las grandes funciones urbanas. El agua, las unidades deportivas.”²⁴⁴

En la evaluación que se hace en *Lineamientos Estratégicos*, cuatro décadas después, se señala el carácter de control del conflicto social implícito en la lógica de su formula-

240 Molina y Vedia, *Mi Buenos Aires Herido. Planes de Desarrollo Territorial y Urbano (1535-2000)*, 1999.

241 CONADE, “Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000”, p. 111m 1969, citado en Horacio Caride, “El pulpo, la mancha y la Megalópolis. El Urbanismo como representación. Buenos Aires, 1927-1989”, *Crítica IAA*, no. 104 (2000).

242 Molina y Vedia, *Mi Buenos Aires herido. Planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*, 1999.

243 IAURP, “Le Schéma Directeur d’aménagement et d’urbanisme de Buenos Aires”, 1972.

244 IAURP, 1972.

ción, aunque se reivindica el avance de un documento técnico sólido para el conjunto de la región. En una interpretación particular, se señala que el hecho de que algunas obras realizadas en el período 1976-1983 estuvieran inscriptas en este plan tenía un carácter “legitimizador”.²⁴⁵

En este segundo plan, subyace un modelo de desarrollo apoyado en la regulación y en fuertes inversiones públicas. Es una imagen más bien despojada de expresión proyectual en un sentido arquitectónico, aunque sí se puso gran atención en el estilo literario de la redacción. Desarrollado en muy gran escala, es más bien sobrio, con abundancia estadística y de métodos de análisis. En términos de los planes de París, es claramente Delouvrieriano y, en los de Nigel Taylor, se acerca más a la teoría de los sistemas. Por otra parte, es contemporáneo el plan de Doxiadis para Río de Janeiro.²⁴⁶

Se continúa manteniendo un rol activo del Estado (en este caso un Estado autoritario). Es objeto de una influencia directa en la cooperación internacional. A pesar de la forma en que el plan pensaba la ejecución y de la clara insistencia en la necesidad de un sujeto político metropolitano, no hubo instituciones desarrolladas para poner en marcha los proyectos más ambiciosos ni tampoco articulación con el mercado. En términos de distribución de la renta urbana, captura de plusvalías y acceso a las oportunidades de la ciudad, la propuesta tenía implícito un criterio de equidad social. Sin embargo, el apoyo institucional en el que se basaba el equipo del plan, desde un principio perteneciente a un régimen autoritario, se fue desmoronando, en un clima de protesta social y cambio interno en el seno de la dictadura.²⁴⁷

Desde una pertenencia política diferente a la del equipo anterior, el arquitecto Ballester Peña, a cargo del plan, siguió presente en debates posteriores y, en lo inmediato, fue convocado por el ingeniero Ezequiel Ogueta en la etapa siguiente como asesor en temas de planeamiento espacial para el Estudio Preliminar del Transporte. Los sistemas de relaciones de ambos, sin embargo, diferirían mucho de los que tuvieron mando en los grandes cambios a fines de la década posterior. Fuera de los comentarios sobre la indiferencia ante las cuestiones urbanas, marcada además por un momento de suspensión de la práctica política democrática, el otro debate que abre esta experiencia es el de la exportación de la experiencia francesa reciente, como la analiza Clément Orillard. Si bien hay rasgos identificables, como el RER, no se trata de una translación mecánica, de hecho no hay propuestas de *villes nouvelles*.²⁴⁸

Entre los cambios políticos, también se designó como Intendente a Saturnino Montero Ruiz, cuyo mandato fue breve (1971-1973).²⁴⁹ Sin embargo, dejó en la ciudad, casi contemporáneamente a la formulación del *Esquema Director* y del *EPTRM*, una serie de recordadas intervenciones: programas en las villas, proyectos de código, identidad visual de la ciudad, desarrollo de espacios públicos de pequeña escala, entre otras.²⁵⁰ Ocupó el cargo al final de la

245 Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, p. 17, 2007.

246 Andreatta, *Ciudades cuadradas, paraísos circulares: planes de ordenación y orígenes de la urbanística en Río de Janeiro: importación y transformación de paradigmas*, Barcelona, Universidad Politécnica de Catalunya, 2007.

247 Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina 1916-2016*, 2017..

248 Orillard, “Acteurs de La « politique Française Des Villes Nouvelles » et Études à l’export”, 2018.

249 CEDOM, “Listado histórico de intendentes de la Ciudad de Buenos Aires”, 1977.

250 Ziccardi, “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)”; Suárez, *Planes y Códigos Para Buenos Aires 1925-1985*, Shakespear, entrevista, 1986.

dictadura inaugurada por el general Onganía, bajo la presidencia del general Lanusse, en un proceso de apertura resignada a una salida electoral.²⁵¹

3.1.3. Planificadores y sociólogos urbanos en la Zona Sur

Si bien el Plan de Renovación de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires –encomendado en septiembre de 1970 y concluido a fines de 1971– es un plan de sector, aparece entre los antecedentes citados en varios documentos posteriores. Toma un sector consolidado de la ciudad, aunque en plena transformación y con reservas de terreno disponibles. Desarrolla propuestas de alta densidad y respeta los datos de las infraestructuras viales proyectadas; se basa en estudios y planes previos y considera alternativas para poner en valor la red de transporte público existente.²⁵² Al frente de esta iniciativa, reaparece el arquitecto Kurchan, de vasta trayectoria en el planeamiento de Buenos Aires. Una intervención que todavía no incorporaba lo patrimonial como rasgo distintivo, con alguna reminiscencia del Plan de Le Corbusier para Buenos Aires, del que el propio Kurchan había participado. Trabajos posteriores, como el estudio de “Modelo Territorial”, lo reivindicaban por el análisis cuantitativo. En *Mirada sobre Buenos Aires*, Adrián Gorelik señalaba en el equipo la existencia de una entente entre planificadores y sociólogos urbanos, una confluencia de revisionistas y culturalistas que se resuelve a través de la cultura arquitectónica.²⁵³ La imagen, que corresponde también a la cobertura de la publicación, muestra la zona de intervención del programa dentro de un plan de conjunto.



Ilustración 8. Plan de reconversión urbana para la Zona Sur. Referencias externas. Sigue la idea del Catalinas Norte. Proyecto Sectorial, ¿Proyecto urbano prematuro? Una transformación radical que no llegó a desarrollarse.²⁵⁴

251 CEDOM, “Listado histórico de intendentes de la Ciudad de Buenos Aires”.

252 Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, “Plan de renovación urbana de la Zona Sur de Buenos Aires”, 1971.

253 Adrián Gorelik, *Miradas sobre Buenos Aires, historia cultural y crítica urbana* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002).

254 Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, “Plan de renovación urbana de la Zona Sur de Buenos Aires”, 1971.

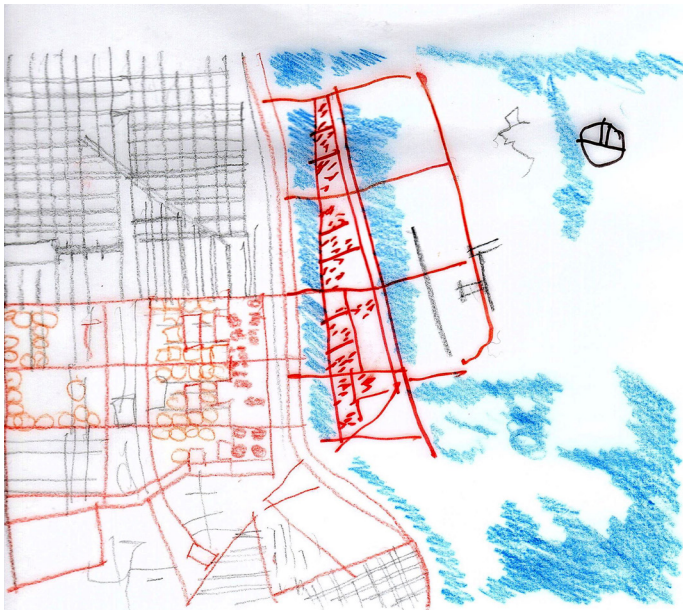


Ilustración 8.1. Zona Sur, esquema una transformación radical de la manzana, una búsqueda de continuidad entre la ciudad y la costanera sur, fuerte impronta vial.

Este plan de sector a cargo de un equipo interdisciplinario no fue llevado a la práctica. Lo cierto es que aún no se plasmaba un cambio en términos de los ciclos económicos internacionales; mantenía una presencia del equipo del plan director de Le Corbusier, con algunas de sus grandes líneas, pero con un estilo más analítico en el desarrollo. Sí tenía contacto con otras vanguardias –Kurchan, había sido miembro del equipo de Le Corbusier, director del Fondo Nacional de las Artes–.²⁵⁵

El plan era un ejemplo de propuesta de intervención activa (por lo menos en teoría), antes que de regulación. En las técnicas, había un capítulo analítico muy desarrollado. El aspecto patrimonial todavía no aparecía con énfasis como sí ocurriría poco tiempo después –e, inclusive, ya en algunas menciones dentro del Esquema Director–. Poco tiempo después, comenzó la revalorización patrimonial del barrio de San Telmo. Es de destacar que Roberto Burle Marx aparece en el equipo, cuya nómina completa se publica en el Anexo I de esta tesis, como asesor especial en su condición de arquitecto paisajista. Sí tuvo el apoyo para ser presentado como publicación oficial.

En términos de Nigel Taylor, sería la etapa de un arquitecto trabajando en gran escala, antes que un urbanismo pluridisciplinario, a pesar de la composición del equipo.²⁵⁶ En términos de las etapas de París, sería un caso en parte paralelo a grandes proyectos de su época.²⁵⁷ En términos de Angel, podría pensarse en términos de una desproporción entre esfuerzos con un gran despliegue de energía y la falta de medios para llevarlos a la práctica.²⁵⁸

255 Revista *Summa*, 1972. Homenaje a Juan Kurchan (pp. 83-84).

256 Taylor, *Urban Planning Theory since 1945*, 1998.

257 Orfeuil y Weil, *Gran Paris. Sortir Des Illusions, Approfondir Les Ambitions*, 2012.

258 Angel, *Planet of Cities*, 2012.

3.1.4. El Estudio Preliminar del Transporte para la Región Metropolitana (EPTRM).

La ilusión de un planeamiento estructurado de transporte y uso del suelo

Este estudio, en cinco tomos fue único en su género. Entre otros motivos, por el análisis de las inversiones desarrolladas por las tres grandes jurisdicciones que intervienen en el área metropolitana –Nación, Provincia y Ciudad– a lo largo de la década que lo precedió y por la combinación de datos hasta entonces nunca reunidos. Una particularidad es que se trató de una demanda desde la necesidad de la planificación del transporte. El ingeniero Ezequiel Ogueta había regresado poco antes de sus estudios de posgrado en Berkeley y, al frente del EPTRM, fue él mismo demandante del insumo territorial para planificar al transporte.²⁵⁹

Los volúmenes fueron publicados en una serie, entre 1971 y 1975, como lo ilustran las coberturas del Anteproyecto para Subterráneos y el Anteproyecto para Centros de Transbordo mostradas en Anexo 3.

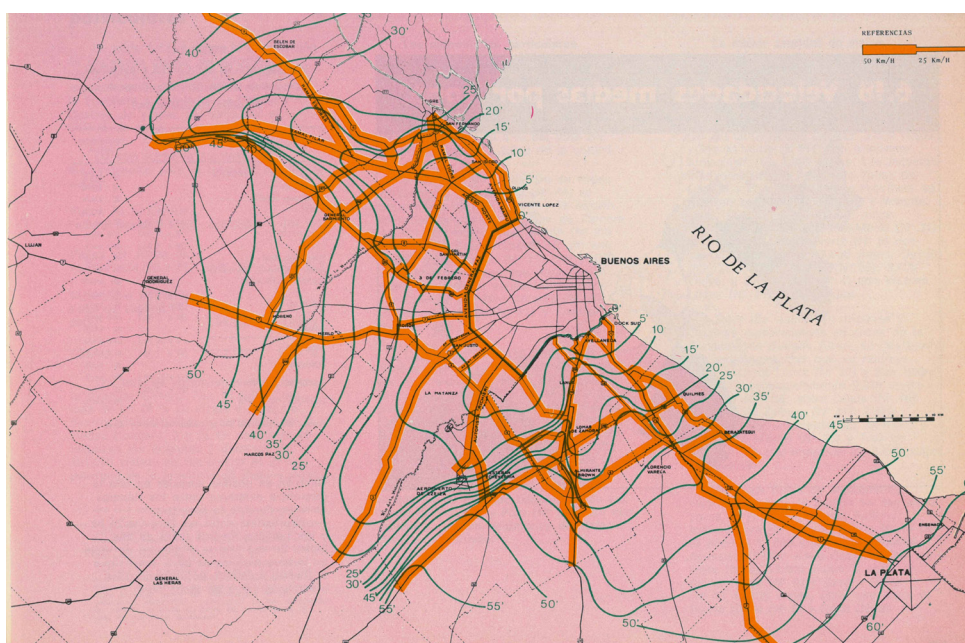


Ilustración 9. EPTRM. Red vial. Velocidades y curvas isotiempo.²⁶⁰ La propuesta era expresiva de una mirada intermodal.

Con motivo del homenaje, al cumplirse cuarenta años de su publicación, el portal *Infobae* (Buenos Aires) entrevistó al Ingeniero Juan Pablo Martínez:

“Hoy la visión de ciertos temas sería distinta y las soluciones técnicas también, pero como conjunto las propuestas del EPTRM siguen siendo válidas. No en tanto las propuestas técnicas de ciertos proyectos sino en la concepción general: redes coordinadas de ferrocarriles y subtes, red de autopistas de proyección suburbana, y la creación de una autoridad metropolitana de transporte.”²⁶¹

259 Entrevista con el Ing. Ezequiel Ogueta, octubre de 2018.

260 Ministerio de Economía, “Anteproyecto de Centros de Transbordo-EPTRM”, n.d.

261 Editorial, “Buenos Aires: Hace 40 Años Que No Se Planifica En Materia de Transporte,” *Diario Infobae*,

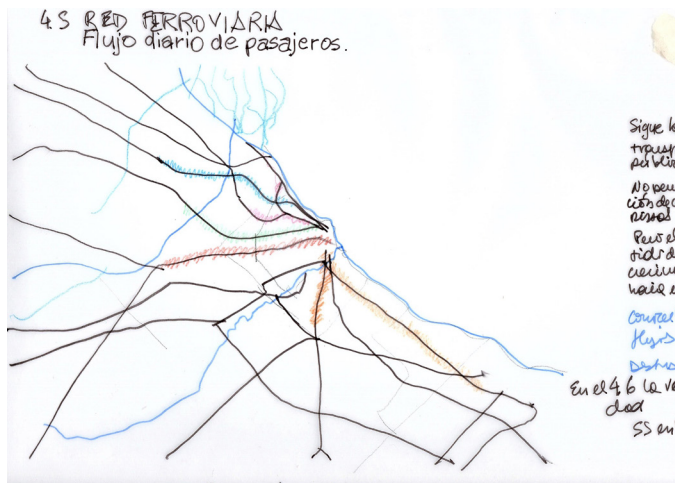
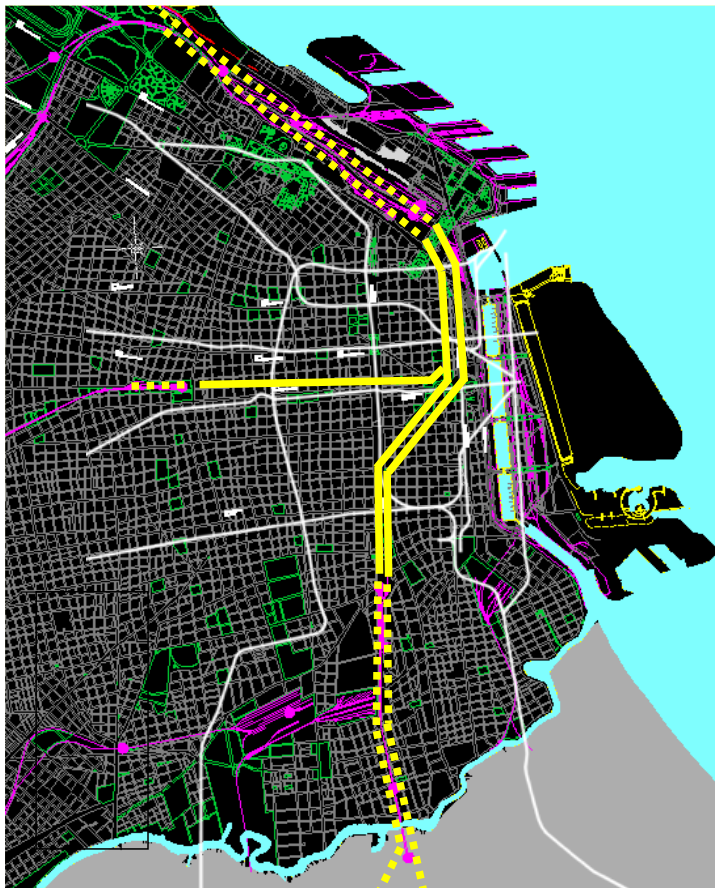


Ilustración 9.1. Esquema de flujos ferroviarios de pasajeros. Sigue la lógica del transporte público. No contempla autopistas de penetración. Sí refleja con más claridad el sentido del crecimiento hacia el Oeste.

Las bases de proyección de viajes se siguieron empleando por décadas. En algún momento se señaló que el estudio más reciente de la encuesta de movilidad domiciliaria podía sustituirlo, pero no tiene el análisis de las inversiones que presenta el EPTRM, no ha sido aprovechado en todo su potencial y no ofrece una base para el análisis de inversiones como la que ofrecía el anterior.²⁶²



10. Un detalle del RER, tomado de presentación del Ing. Juan Pablo Martínez (2012).²⁶³

1 de diciembre, 2012, <https://www.infobae.com/2012/12/01/684317-buenos-aires-hace-40-anos-que-no-se-planifica-materia-transporte/>.

262 Entrevista, Andrés Pizarro. Ex coordinador del programa PTUMA, del Banco Mundial en la Argentina.

263 Juan Pablo Martínez, "La Conexión Norte Sur de Buenos Aires", Buenos Aires, 2012.

La dirección estuvo a cargo, como se señaló, del ingeniero Ezequiel Ogueta. Integraron el equipo, entre otros, el ingeniero Daniel Batalla, luego Secretario de Transporte de la Nación, y un conjunto de colaboradores con un rol destacado en la planificación del transporte y en otros ámbitos a lo largo de las décadas siguientes.

Nuevamente, la respuesta a las preguntas es aquí a favor de un desarrollo regulado y no especulativo. Apuesta al poder de anticipación y le atribuye al Estado un rol central. No solamente en términos de regulación-desregulación, sino de articulador de información y de su juego en la estructuración del territorio. De todos modos, uno de los temas presentes era la introducción del peaje en el financiamiento de la infraestructura, tema que había sido estudiado en particular por el ingeniero Ogueta en la experiencia de California y objeto de diversas reflexiones publicadas en diversas revistas especializadas.

Basado en estadísticas, proyecciones y proyectos, la presentación incluía el desarrollo de modelos de transporte, con los primeros elementos aplicados de computación, con tarjetas perforadas. De hecho, fue por iniciativa de Ezequiel Ogueta, regresado poco tiempo antes de realizar estudios de posgrado en la Universidad de Berkeley y prácticas profesionales en San Francisco y otras ciudades de California que se recurrió a los antecedentes de planeamiento territorial y al propio arquitecto Ballester Peña.²⁶⁴ Presentaba técnicas de computación y de representación gráfica más avanzadas que las del Esquema Director, en cuya continuidad se inscribía. Las propuestas se abordan desde una lógica sectorial sobre el transporte, lo cual le permite profundizar el plan general en ese aspecto. En algunos casos las iniciativas son analíticas, pero tiene un claro componente de proyectos: trazados de líneas férreas, expansión de subterráneos, estaciones de intercambio. En términos de disciplina, es un trabajo basado fundamentalmente en la ingeniería. Existe un consenso sobre el rol del Estado, en un contexto en el cual las empresas ferroviarias y de subterráneos todavía eran públicas. Claro que la capacidad de movilización de recursos, aunque probablemente hubiera significado una decisión de eficiencia económica mucho mayor a la lograda finalmente, no era evidente y requería la continuidad de una acción articulada, relaciones de fuerzas que no se llegaron a lograr. Cuando sí hubo decisión y medios, la concepción de planeamiento adoptada fue radicalmente diferente.

Esta propuesta se desarrolló en un contexto político complejo, el régimen militar de la “Revolución Argentina” sentía los apremios económicos y una pérdida de margen político que terminaron por impulsarlo a convocar a elecciones generales en 1973.²⁶⁵ Pero ni lo que quedaba de ese régimen ni en el breve y accidentado interregno constitucional del período 1973-1976, llegó a afirmarse esta propuesta en el seno de una cultura de planeamiento de nueva generación. Sí hubo un plan trienal, aunque la situación política fue sumamente inestable.²⁶⁶

Algunas ideas habían seguido germinando, como una clara vocación de desarrollar la vivienda de interés social. Con respecto a las empresas públicas, se había hecho un holding, del que participaron algunos de los miembros del equipo del EPTRM y todavía quedaba algo del Consejo Nacional de Desarrollo.²⁶⁷ Mediante la ley de ministerios de 1973 se creó el Institu-

264 Entrevista al Ing. Ezequiel Ogueta, 20/10/2018.

265 Potash, *El Ejército y la política en la Argentina. (1943-1962)*, 1987; Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina: 1916-2016*, 2017.

266 Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

267 Marcelo Rougier y Martín Fiszbein, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976* (Buenos Aires, 2006).

to Nacional de Planificación, que terminó asumiendo sus funciones y desarrollando un plan trienal.²⁶⁸ Se pusieron en marcha algunos proyectos, como la central nuclear de Atucha y un plan nacional de viviendas.²⁶⁹ Sin embargo, las sucesivas rupturas internas hicieron que las expectativas abiertas terminaran frustrados con los resultados y ya en marzo de 1976 las fuerzas armadas tomaron nuevamente el poder, con una dictadura inaugurada pocos meses antes de cumplirse diez años de la última interrupción del orden constitucional.²⁷⁰

3.1.5. SIMEB (Sistema Metropolitano Bonaerense) 1977.

Un último plan de la etapa desarrollista

Aparece citado como estudio del interregno democrático 1973-1976, aunque fue publicado en 1977. Hace referencia a un sistema nacional, regional (eje fluvial industrial) y metropolitano, producto de una formulación en distintas etapas. Formulado desde la Secretaría de Transporte y Obras Públicas (SETOP), con el programa CONHABIT de Naciones Unidas, fue dirigido por el arquitecto Morey y coordinado por el arquitecto Morea, cuyos datos biográficos se presentan en documento anexo. En particular, combinaba un rol de proyectista con una clara vocación social, en particular en proyectos de vivienda. Varios de los miembros del equipo, detallado en el Anexo I, tuvieron una actuación destacada en períodos posteriores.²⁷¹ Como tantos otros estudios, insiste en la importancia de la institucionalidad metropolitana. Incorpora al lenguaje tecnocrático del plan CONADE y al EPTRM nuevas inquietudes: una invocación a la justicia social y al medio ambiente.

Las imágenes ofrecen elementos en común con las del Esquema Director, con las de sus antecedentes parisinos e incorporan, en la dirección ya conocida de sus intenciones de desarrollo, proyecciones en el sentido del recién construido puente sobre el río Paraná, a la altura de Zárate, hacia la Mesopotamia y hacia los cruces posteriores del río Uruguay.

268 Ibid.

269 N.W. Pazos, *Ingeniería Argentina. Obras, Ideas, Protagonistas*, ed. Oscar Grandoso (Buenos Aires: Consejo Profesional de Ingeniería Civil, 2010).

270 Romero, *Breve historia contemporánea de la Argentina: 1916-2016*, 2017.

271 Dirección a cargo de Héctor Echechuri. Especialistas en Demografía: Delia de Dios; Población: Lidia de Jiménez; Mercado de Tierras: Nora Clichevsky; Situación Habitacional: Luis Giudici; Industrias: María Rossi; Preservación Ecológica y Movilidad: Rubén Pesci; Equipamientos: Elena Massue.

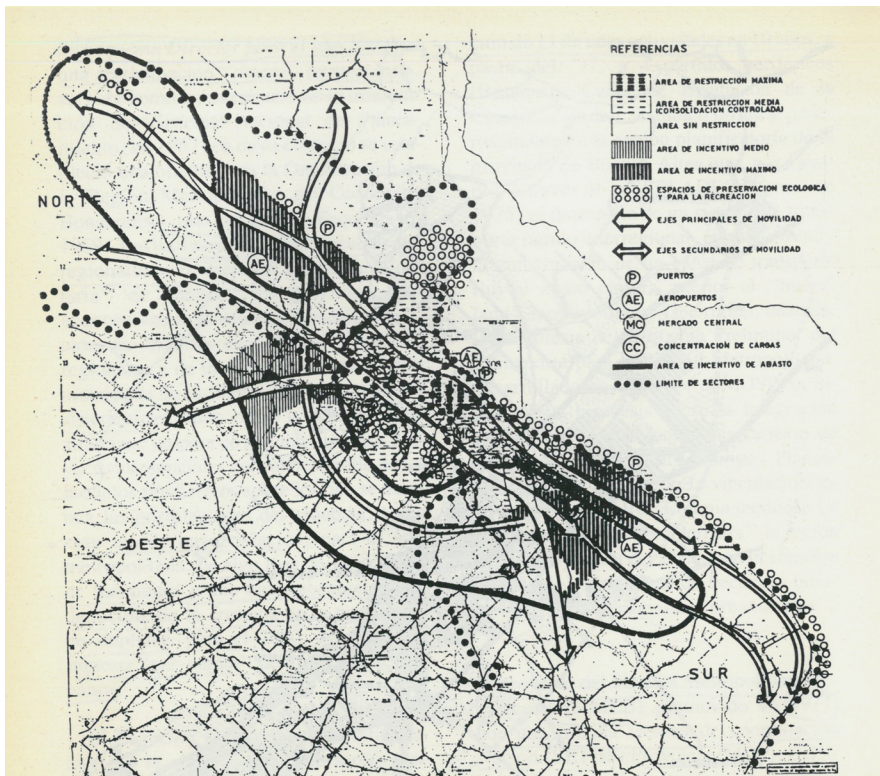


Ilustración 11. Sistema Metropolitano Bonaerense. Sigue la línea del Esquema Director, al que reivindica junto al EPTRM. Diferenciaba áreas de restricción e incentivo. Se proyecta hacia la mesopotamia. *Mi Buenos Aires Herido*, de Molina y Vedia, reproduce la publicación oficial.²⁷²



Ilustración 11.1. Esquema del SIMEB: una ilusión cartográfica, pero producto de un estudio profundo y marcado por las condiciones sociales del hábitat.

Asimismo, reconoce explícitamente un antecedente claro en el *Esquema Director*, y en el *EPTRM*. En la carta de elevación al Secretario de Estado de Obras públicas, Ing. Federico Camba, y al Ministro del área en la provincia, Ing. Juan Gorostiaga (enero de 1977), señala que se trata de una propuesta “posibilista” que se diferencia de planes y esquemas directores

272 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo CONHABIT, Ministerio de Obras Públicas Subsecretaría de Planeamiento y Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Vivienda, “Sistema Metropolitano Bonaerense”, 1977, <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-8912.html>.

anteriores, establece su vocación de organizar el territorio, en que “un proceso de planeamiento continuado”, del que el documento no debía ser más que un primer paso, minimizaría las fricciones y permitiría una mayor concreción de objetivos.

Invoca la “geopolítica” en las propuestas sobre las cuencas del Plata y propone un Ente interprovincial que permita integrar a la Mesopotamia. Señala entre los objetivos generales la justicia social, la participación de los miembros de la comunidad en la conformación del hábitat, el papel del SIMEB en las relaciones internacionales. Entre los particulares, “modificar la estructura radio céntrica actual que asfixia las actividades de su área urbanizada e impide el desarrollo autónomo de gran parte del interior de la Provincia de Buenos Aires”, “construir un sistema polinuclear que permita una racional distribución de la población y de las actividades, orientar el desarrollo a los centros externos del conurbano”, e insiste con la idea de fiscalizar la expansión física para controlar la invasión desordenada del territorio. Frente a la oposición entre el carácter negativo de la concentración en lo que denomina el SIMEB y la ventaja de ponerlo “en el concierto de las metrópolis mundiales”, afirma que las respuestas solo pueden salir de una comprensión clara de la evolución histórica del sistema productivo nacional y del rol del SIMEB en tal comportamiento.²⁷³ Dentro del marco “posibilista”, se habla de políticas de inducción y control, en lugar de las limitaciones que, en sistemas de economía libre, tienen los sistemas de localización y deslocalización de industrias. Divide las propuestas en:

a) Institucionalización –propone la creación de un Ente Metropolitano y otro para el Eje Fluvial Industrial, con atribuciones sectoriales más restringidas–; y

b) Profundización del conocimiento de la realidad presente y de sus tendencias espaciales y sectoriales futuras. En estas últimas, no proponía una serie de estudios en cadena, sino caso por caso, en función de objetivos específicos; por ejemplo, retener la población a lo largo del eje fluvial industrial mediante el avance de actividades en el territorio.

Entre las conclusiones, contemplaba una proyección del eje fluvial industrial de La Plata, Buenos Aires, Rosario hacia el sur de la Provincia de Entre Ríos (como lo marca la flecha del gráfico, sobre la base del formulado por el Esquema Director). Hace algunas estimaciones de cómo inducir las localizaciones, aunque advirtiendo las dificultades, y señala las limitaciones del crecimiento desordenado y rápido de la región metropolitana (termina definiendo tres zonas: Capital Federal y primera corona; segunda corona y tercera corona; el actual eje de la ruta 6: Campana, Pilar, Luján, etc.). Preveía 11,5 millones de habitantes para 1985 (se basaba en datos del censo de 1970) e insistía con el desarrollo norte-sur y en promover la movilidad lineal a lo largo de la costa). Contemplaba preservar áreas rurales, concretar las propuestas del EPTRM e inducir la localización de actividades, como la industria automotriz. Insiste particularmente en que puede haber soluciones más brillantes pero que las que este documento propone, por “posibilista”, tendrían un mínimo de fricciones.

Propuestas espaciales e institucionalidad

En este plano, analiza las tendencias de concentración a escala nacional, las posibilidades de expansión del eje fluvial industrial y de saltos a la Mesopotamia, en una mirada al espacio subcontinental y la relación con el territorio brasileño, y subraya la necesidad de optar por una

273 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo CONHABIT, Ministerio de Obras Públicas Subsecretaría de Planeamiento y Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Vivienda, 1977.

estrategia lineal en el desarrollo metropolitano, paralelo a la costa, en lugar de uno “tentacular”, como se venía insinuando. Como en otros documentos, el hecho de advertir los riesgos y limitaciones, de señalar la necesidad de concertación intersectorial y de contemplar la dificultad administrativa a la hora de coordinar jurisdicciones no evita que se incurra en el voluntarismo que se quiere evitar. Enumera una larga lista de estudios que deberían darle continuidad, desagregados por nivel territorial. Al mencionar la escala metropolitana, señala como paso previo fundamental la constitución del Ente de gestión metropolitana, para lo cual se menciona un conjunto de antecedentes internacionales, entre otros: Regional Plan Association de Nueva York, el Greater London Council de Londres, instancias de articulación metropolitana en Madrid y Barcelona; en América Latina, el Consejo de Desarrollo del Gran San Pablo, la región capital de México y la constitución de Venezuela, que contemplaba la región del área metropolitana de Caracas.

Enumera también antecedentes locales: la propuesta de creación del plan regional de Buenos Aires y sus alrededores en 1942 por parte del ingeniero Ahumada, en la comisión de vecinos interventora del Concejo Deliberante; previsiones de acuerdos de integración en el decreto ley 9434 de 1944, y la ordenanza 14627 por la cual se creaba la Organización del Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires; el decreto reglamentario 1907/67, que creaba instancias de planeamiento regional, entre ellas la de la región metropolitana de Buenos Aires (Capital Federal y 25 municipios), más una zona rural denominada Delta entrerriano y bonaerense; la creación en 1965 de la Secretaría de Estado de Vivienda, a la que luego se le confiere una misión de desarrollo urbano y uso del suelo y la creación de un ministerio de Planeamiento. Señala luego una serie de instancias en la provincia de Buenos Aires, especialmente a partir de 1958; entre ellas, una serie de áreas básicas de zonificación preventiva, aprobadas por decreto n° 4660/69 y dejadas sin efecto al poco tiempo. Se expone, finalmente, sobre las características posibles de las nuevas alternativas de instituciones propuestas: ente autárquico metropolitano, corporación regional de desarrollo, un centro de información metropolitana, que permita terminar con la falta de datos necesarios y las dificultades para conseguirlos, y el mencionado ente de desarrollo interprovincial del eje fluvial industrial.²⁷⁴

Aquí, nuevamente, hay un valor como estudio histórico y testimonio de época. Hay continuidad de estudios previos, como el Esquema Director 1969-1970 y del EPTRM y una gran ruptura en la construcción posterior de autopistas en Buenos Aires, primero, y en los accesos después, en perjuicio de las inversiones estructurantes con el sistema de red expresa regional y de un par de autopistas paralelas a la costa del Río de la Plata.

En términos de desarrollo aparecen incorporaciones en el léxico, como la justicia social, mezclados con los llamados a una visión geopolítica; subyace un rol clave del Estado y se expone sobre los límites y posibilidades de planificar dentro de la economía de mercado. La propuesta de Entes metropolitanos quedó en el papel, aunque sí algunos insumos fueron retomados en el decreto ley 8912.²⁷⁵

Un rasgo singular es que surge de los estudios de planeamiento la necesidad de contar con un marco institucional que permita articular las acciones a nivel metropolitano y regional y no a la inversa.

274 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo CONHABIT, Ministerio de Obras Públicas Subsecretaría de Planeamiento y Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Vivienda, 1977.

275 Suárez, *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925-1985*, 1986.

Se desarrollan cuatro grandes planes. Sobre todo en relación al primero, quedan acciones desarrolladas en materia de infraestructura y de vivienda en la ciudad. Claramente hay un salto a lo metropolitano en el abordaje. Entre los diagnósticos y antecedentes que presenta cada uno es posible reconstruir una historia de visiones sucesivas del urbanismo y de la evolución de Buenos Aires. Hay continuidades y diferencias explícitas pero selectivas entre ellos. Las grandes rupturas, vendrán en decisiones adoptadas en el período posterior. Una estructura económica relativamente estable, aun dentro de los ciclos, llega en 1975 a punto de inflexión en ese plano. Dentro de los planes, el EPTRM tiene la particularidad de asignar a las inversiones en la etapa precedente un rol de antecedente y las incorpora de hecho como registro de planeamiento.

3.2. 1977-1983: un punto autoritario de inflexión

Esta etapa coincide con la afirmación de poder de una dictadura que pretendía tener legitimidad en una parte de la sociedad, se afirmaba como restauradora del orden y se veía como modernizadora. Se reivindicaba en los discursos oficiales un principio de subsidiariedad del Estado, pero a diferencia de Brasil –donde las reacciones de los actores económicos se hicieron pesar frente a las iniciativas regulatorias– y Chile –donde se había impuesto la doctrina que consideraba que el Estado no debía intervenir–, el Estado mantuvo un tipo de control diferente en parte de los mercados de suelo. En la gestión se llevaba una experiencia de la gran obra pública: Zárate-Brazo Largo, Salto Grande, el Chocón, etc. En particular, Guillermo Laura, al frente de la Secretaría de Obras Públicas municipal, abogado y autor de sendas publicaciones sobre autopistas urbanas y el cinturón ecológico. Se dan intentos de regulación en la ciudad y la Provincia de Buenos Aires con la aprobación paralela del Código de Planeamiento Urbano y del decreto ley 8912 respectivamente.

Algunas acciones de articulación metropolitana quedaron como huella del período: CEAMSE, Mercado Central. Se pueden señalar también la emergencia de una voz independiente desde los colegios profesionales; una universidad cerrada a los debates urbanos y un clima de proscripción y censura. Finalmente, la situación económica, las consecuencias sociales y el propio frente militar terminarían precipitando la caída de la dictadura.

Algunos rasgos de síntesis temático son:

–en materia de transporte: planes de autopista construidos, planes de ferrocarril y subte postergados;

–en materia de vivienda: erradicación forzada de asentamientos precarios en la Capital Federal, concentración económica del mercado de la vivienda social;

–en materia de centralidades, un intento de expansión del área central, del que quedó un relleno que no se concretó, una política de descentralización de competencias y promoción industrial.

3.2.1. Código de Planeamiento 1977 / Concesión de autopistas 1978 / CEAMSE

Los fundamentos de estas iniciativas fueron varios: por un lado sendos libros –*La Ciudad Arterial* y *El Cinturón Ecológico*– cuyo autor, Guillermo Laura, fue convocado como secretario de Obras Públicas de la ciudad de Buenos Aires por el Brigadier Osvaldo Cacciatore. Por otro,

ya existían antecedentes de Código de Planeamiento urbano, como el borrador de un proyecto de reglamentación del Plan Director de 1962 desarrollado en 1973.²⁷⁶ Este período tuvo la particularidad de ejecutar algunas de sus iniciativas mediante mecanismos no tradicionales de licitación de obra pública. A diferencia de la de planes anteriores, la red de autopistas llegaba al centro en su mayor parte y si bien varias vías de la red nunca fueron construidas, una parte importante llegó a concretarse.²⁷⁷ En otros casos, se sigue completando el plan: por ejemplo, un tramo de la avenida Cantilo, señalado por autoridades locales y nacionales como un logro pendiente de larga data (*La Nación*, 3 de julio de 2014), o en la autopista ribereña hoy llamada “Autopista del Bicentenario Paseo del Bajo”. Por distintos motivos, la intervención sobre el “cinturón ecológico”, cuyo plano de difusión muestra la ilustración 12, dejó una huella metropolitana profunda.²⁷⁸

La clasificación de redes viales, plasmada en el Código de Planeamiento Urbano de 1977, presentaba una ilusión de grilla estructuradora. Entre las razones por las que estas iniciativas tuvieron un nivel mayor de concreción se pueden señalar: la metodología *manu militari* de su puesta en marcha; la concepción económica que le daba sustento, que en ciertos casos ha sobrevivido a los cambios de régimen; su inclusión en un conjunto más amplio de intervenciones; y la sanción de un bloque de normas de planeamiento, en cierto modo presentes en planes anteriores, pero adaptadas a la coyuntura. Aquí hay un punto crítico de decisiones de planeamiento adoptadas, cuyas consecuencias incidieron tanto en lo económico —el Estado tuvo que hacerse cargo de avales fiscales en la deuda de las concesiones de autopista—, como en una continuidad de modelos de desarrollo urbano basados en el automóvil que, a pesar de los cambios institucionales, se retomaría a partir de la década del '90. La reglamentación en normas urbanísticas de ciertas visiones territoriales es igualmente significativa.

276 Guillermo Domingo Laura, *La Ciudad Arterial* (Buenos Aires: Artes Gráficas Cassese-Carrá, 1970).

277 Suárez, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*, 1986.

278 Guillermo Laura, *El cinturón ecológico*, Buenos Aires. Ediciones Ceamse, 1978.

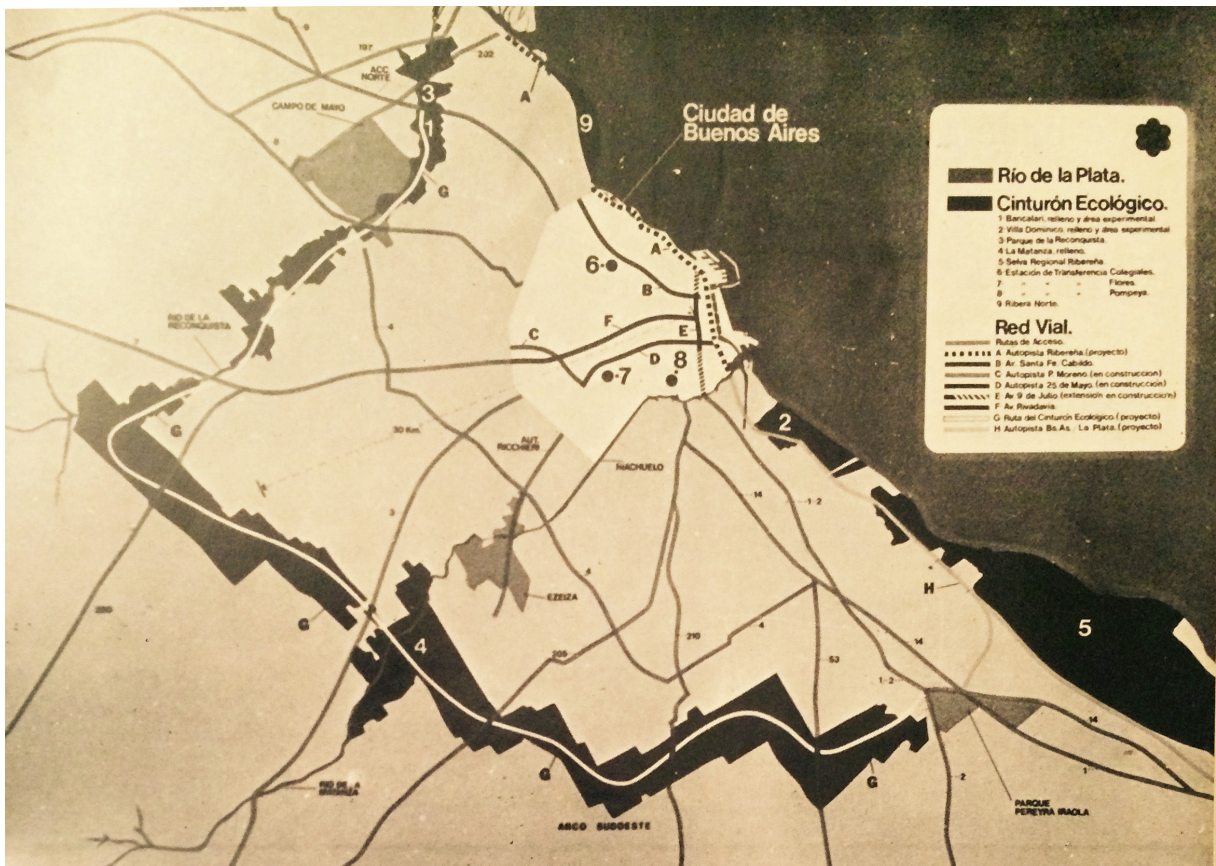


Ilustración 12. Esquema de "cinturón ecológico". Una idea de *green belt* asociada a la expectativa de un tratamiento alternativo de los residuos sólidos urbanos, que pone en relieve el rol atribuido a la red vial. Tomado de la revista *Summa*, número especial 400 años de Buenos Aires (1980).

Plano N° 6.1.1.2.

- Red vial primaria
 Autopista existente ———
 Autopista proyectada - - - - -
- Red vial secundaria
 Avenida existente ———
 Avenida proyectada - - - - -
 Apertura de Avenida - - - - -

Código de Planeamiento
 Urbano de 1977.
 Red Vial Jerarquizada
 de la Ciudad.



Ilustración 13. Plan de Autopistas. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. 1977

Guillermo Laura señala la falta de acción, la actitud pasiva no solamente de los planes sino, en forma global, de todos los gobiernos a partir de 1930. Basado en su trayectoria en grandes proyectos en y su conocimiento de los instrumentos administrativos y estrategias financieras, quería llevar los proyectos a la práctica.²⁷⁹ La adopción del Código de Planeamiento Urbano era reivindicada por una parte de la comunidad profesional, a diferencia de las políticas de autopistas (a las que de todos modos éste les daba un lugar central), los proyectos de venta de terrenos públicos y la erradicación forzada de villas. Una mirada de largo plazo de los instrumentos reglamentarios muestra hitos, como los que ilustraba el cuadro publicado como antecedente de los estudios para el proyecto de código urbanístico.

Tabla 3. Una síntesis de antecedentes de códigos y planes, tal como fue presentada años antes de la presentación del código urbanístico en curso.²⁸⁰

| | Código de la edificación (1944) | Código de Planeamiento Urbano (1977-2000) | Código Urbanístico |
|-------------------|---|---|--|
| TEJIDO EDIFICIO | Unidad: parcela, calle, cuadra. | Unidad: manzana, calle, parcela. Factor de Ocupación del Suelo (FOS). Factor de Ocupación Territorial (FOT). | Criterio morfológico aplicado a la manzana como unidad primaria de configuración; aspectos deseables de los sectores considerados. |
| ÁREA EDIFICABLE | Proporcional a la profundidad de la parcela. | Líneas de edificación de frente y contrafrente "fijas". Sin relación con la dimensión del predio. | Por retiro de fondo. Por profundidad. Por franja edificable. Por similitud linderos. Por conjunción. |
| ALTURA | Alturas máximas: HM. Alturas fijas: HF. Alturas reguladas y lineamientos: HL. Perfil sobre la altura de fachada. | Alturas máximas según ancho de calles o alturas establecidas. Alturas fijas. Perfil sobre la altura de fachada. | Alturas máximas. Alturas fijas. Alturas reguladas. Alturas linderos. Perfil sobre la altura de fachada. |
| RETIROS DE FRENTE | No exigible. Exigible: distintas profundidades. | No exigible. Exigible: 3 metros (1 metro). | No exigible. Exigible. De acuerdo a linderos. Conjunción. |

279 Hoyt, "Beyond the Dirty War : Urban Reforms and Protest in Buenos Aires during the Last Military Dictatorship , 1976-1983", 2012.

280 <http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/index.php/inicio/dgplan/636-codigo-urbanistico> Visitada por última vez en enero de 2016.

Tabla 3. (continuación)

| | | | |
|-------------------------|--|---|---|
| ZONIFICACIÓN | Distritos según el uso. R1 a R8. C1 a C5. I1 a I4. Distritos según la altura. Distritos según el área edificable. Distritos según urbanizaciones determinadas, a determinar (UF), espacios verdes (UP). | Distritos según el uso y la altura (subíndices). Residenciales: R1 y R2. Centrales: C1, C2, C3. Equipamientos E1, E2, E3, E4. Industriales I1, I2. Distritos UI a U37, etcétera. APH catalogación de edificios. | Orientación unificada para todos los sectores urbanos que ameriten medidas especiales de protección. Reconocimiento de rasgos específicos. Sectores, edificios, paisajes y otros elementos urbanos de valor patrimonial. Urbanización determinada. Arquitectura especial. |
| USOS | Usos dominantes. Usos permitidos. Clasificación carácter “general”. Factores restrictivos para industrias. | Usos dominantes. Usos permitidos. Referencia C. Usos no conformes. Clasificación carácter “exhaustivo”. Factores restrictivos. Clasificación según grados de molestia. Ley Ciudad Productiva. | Admisibilidad de usos. Actividades potencialmente molestas. Riesgos en función de acumulación de usos similares en la misma zona. Normas de evaluación de impacto. |
| INSTRUMENTOS DE GESTIÓN | | Convenios urbanísticos. Modificaciones al código. | Instrumentos varios |

La base de esta tabla había sido elaborada por el área de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad, como lo indica la referencia de la página web. Claramente se presentaba como justificación del código urbanístico, que finalmente terminó sancionando en 2018, con una mayoría estrecha y en medio de polémicas con asociaciones vecinales e inclusive con colegios profesionales. Las críticas se centraban en la falta de un modelo territorial entre el plan urbano ambiental muy general y el instrumento reglamentario, tal como estaba previsto por la ley y el uso especulativo del argumento morfológico.

El Código de Planeamiento Urbano es una herramienta legal. Por lo tanto, no aspira a ser persuasivo, especialmente cuando fue aprobado por decreto. Se supone que tiene el mandato de la ley o el de quien consiga cambiarlo. En la versión publicada, con una reforma importante por ley en los años 1989 y 2000, aparece una zonificación en distritos: Distritos Residenciales - R Distritos Centrales - C Distritos de Equipamiento - E Distrito Industrial - I Distrito Portuario - P Distritos Urbanizaciones Determinadas - U Distritos Arquitectura Especial - AE Distrito Área de Protección Histórica - APH Distritos Renovación Urbana - RU Distrito Urbanización Futura - UF Distrito Urbanización Parque - UP Distrito Área de Reserva Ecológica - ARE Áreas de Desarrollo Prioritario - ADP.

En particular la sección 6-Sistema vial contenía el esquema de autopistas urbanas.

En documentos posteriores se menciona al código como antecedente de planeamiento, aunque en algunas recopilaciones meramente como marco normativo.²⁸¹ La puesta en marcha puso un límite a la especulación pero abrió en paralelo un conjunto de excepciones y manejos discrecionales. En plena dictadura, con un mecanismo para antedatar las presentaciones de planos a una fecha anterior a la de la sanción del código. En algún momento posterior, por la votación de excepciones. Muchas de las normas anticorrupción que luego incorporaría la Constitución de la ciudad tuvieron como causa los desmanejos de este momento, trasnochados e inconsultos.²⁸² Más recientemente, las formas de eludir las restricciones del código han tomado la forma de disposiciones de interpretación urbanística.²⁸³

En este punto se plantea, nuevamente, una relación entre urbanistas y poder político, matizadas, un abogado especializado en el derecho administrativo y grandes contratos de obra pública. Tenía participación en la agenda internacional de ciudades, con un discurso ambiental creciente.²⁸⁴ Si bien tenía una vinculación histórica con los grandes grupos contratistas de obra pública, terminó enfrentado a las autoridades de la Cámara Argentina de la Construcción.²⁸⁵ Pero marcó una relación duradera entre urbanismo y cierta obra pública.

Retomando el análisis de las acciones, la traza de las autopistas se inscribe en una línea de ruptura con los estudios previos que se venían realizando, en particular con el EPTRM. Pero claramente no se trata de una ruptura entre planeamiento y crecimiento espontáneo, sino de una ruptura entre un discurso explícito, solo acompañado parcialmente de concreciones, y decisiones de gran efecto que no llegan a estar dentro de un plan formal, ni se comprenden con las justificaciones brindadas solamente. Una relación estrecha con un poder ejecutivo que concentraba una dosis alta de poder, sin control legislativo y con enormes restricciones a las libertades públicas, a lo largo de uno de los períodos más prolongados de una misma autoridad al frente de la ciudad, junto a un manejo de instrumentos tales como la concesión de obra pública y una cierta visión técnica de los proyectos que promovió, hicieron que varias de estas ideas se llevaran a la práctica. Tanto el presidente de la Sociedad Central de Arquitectos, Francisco García Vásquez, como el del Centro Argentino de Ingenieros, Alberto Constantini, asumieron posiciones críticas frente a las acciones de la ciudad, en particular en lo referente a las políticas de expropiación y desarrollo de las autopistas urbanas, en los proyectos de venta de tierras públicas y en diversos aspectos del Código de Planeamiento Urbano. A estas voces se sumaron la del presidente de la Sociedad Argentina de Planificación, así como la de otros profesionales. Los boletines informativos de los colegios llegaban a la opinión pública a través de su reproducción en los diarios de circulación masiva.²⁸⁶

Frente a un gobierno autoritario, que había prohibido toda actividad política oficial por fuera de las fuerzas armadas, suprimido al Congreso Nacional y al Concejo Deliberante local, inter-

281 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Urbano, *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060*, 2009.

282 Reato, *El Gran Botín. El negocio de gobernar la Capital*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996.

283 Disposiciones, Dirección General de Interpretación Urbanística. Consulta al Boletín Oficial y presentación en audiencia pública sobre el proyecto de Código Urbanístico.

284 Entrevista, Heriberto Allende.

285 Raúl Dellatorre, "Los constructores pagan peaje", *Página/12*, 1999.

286 Hoyt, "Beyond the Dirty War : Urban Reforms and Protest in Buenos Aires during the Last Military Dictatorship , 1976-1983", 2012.

venido la justicia y controlado a la prensa, la expresión de voces disidentes tenía que encontrar caminos alternativos. Se fue desarrollando un aprendizaje a partir de las objeciones a la primera etapa de autopistas, consolidado con las planteadas frente al CEAMSE y afirmado en la oposición a la Autopista del Norte.²⁸⁷ Así, vecinos expropiados por los trazados de la autopista o habitantes de las villas erradicadas intentaron hacerse oír. Sin embargo, fue difícil cambiar el curso de acción. Las razones por las que se logró incidir sobre el trazado de una autopista del Norte se explican, entre otras razones, que este intento se realizó en la etapa final de un régimen desgastado, con tensión económica creciente y con la oposición de vecinos de barrios residenciales.²⁸⁸

Punto de inflexión en la concepción del planeamiento urbano, en los instrumentos, en franca ruptura con una línea de razonamientos anteriores, aunque buscara la continuidad selectiva con otros antecedentes, estas intervenciones abren también un camino a un cambio de roles en lo profesional. Por un lado, la adopción de instrumentos administrativos con políticas de planeamiento sin necesariamente mayor justificación explícita; por otro, una suerte de *advocacy planning* desde voces profesionales independientes en un debate abierto con la autoridad aun en un período de plena censura.

3.2.2. Decreto Ley 8912: doble lógica en la Provincia de Buenos Aires

Un paralelismo importante frente al Código de Planeamiento Urbano en la ciudad es la sanción de una norma de ordenamiento urbano en la Provincia. Entre los estudios que se venían desarrollando y el conocido decreto ley 8912 hay continuidades y cambios.²⁸⁹ Se venía criticando el sistema de loteo sin mayores controles en los documentos sucesivos que se han analizado previamente. El texto hace referencia no solamente a la necesidad de ordenar el territorio, sino también a la de ordenar los sucesivos textos que desde fines del siglo XIX les dieron marco jurídico a las intervenciones territoriales en la provincia.

“El rápido incremento de la población, operado a partir de las últimas décadas del siglo pasado, con el aporte de un creciente caudal inmigratorio y la ocupación y colonización de vastas extensiones del territorio provincial, trajo aparejada la necesidad de establecer nuevos asentamientos urbanos y ampliar los existentes.

Tal desordenada expansión demográfica dio lugar a un intenso proceso de especulación en tierras y a una indiscriminada creación de nuevas poblaciones y el acelerado ensanche de las existentes

Las normas actualmente vigentes en la materia no brindan soluciones adecuadas a los problemas planteados y, con sucesivas modificaciones, se originan en la ley 695 del año 1870 y la ley 3487 del año 1913, que regularon sobre los ejidos urbanos y sus ampliaciones”.²⁹⁰

Algunas normas, además de las citadas como antecedente, ya establecían límites a los fraccionamientos sin servicios e infraestructura. Por ejemplo: la ley nacional 14005/1950 reguló la venta de lotes en cuotas, la resolución 6951 exigía para los nuevos loteos, agua

287 Hoyt, 2012.

288 Oscar Oszlak, *Los sectores populares y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires: Punto de Vista, 1983.

289 Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, “Fundamentos Decreto Ley 8912”, 1977.

290 Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1977.

corriente y cloacas, el decreto 4.006/57: le dio intervención a los municipios en todo proyecto de fraccionamiento. El decreto 14.381/68: prohibió las sub-divisiones de loteos sin servicios, el decreto 4660/69 estableció normas básicas para la zonificación preventiva en el área metropolitana, el decreto 4406/71 estableció normas para infraestructura de servicios básicos y el decreto-ley 6769/58 con la promulgación de la “Ley orgánica de las Municipalidades” se dejó en manos de los Departamentos Deliberativos el establecer zonas industriales y residenciales, permitiéndoseles imponer restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización.²⁹¹

De todos modos, pocos de esos textos legales tuvieron aplicación efectiva. Se le atribuyó al decreto ley 8912 una rigidez que dejó en situaciones aún más precarias a quienes no pueden cumplir con condiciones tales como la no construcción en terrenos por debajo de las cotas de inundación, tamaño mínimo de los terrenos de 12 metros de frente y 300 m², etc. Junto a la exigencia de servicios, pone un piso mínimo de valor a los terrenos, con lo que resultan de difícil acceso para muchos sectores.²⁹²

Si bien abre el camino para los clubes de campo, el capítulo en el que se los contempla no los permitía en distancias menores de 7 km entre sí y de acuerdo a entrevistas, fue agregado a último momento con un estilo diferente de redacción.²⁹³ Algunos referentes urbanos de la época, enfrentados a la dictadura militar en varios otros planos de su política urbana, reivindicaron la ley, la que por otra parte fue muy resistida por los operadores inmobiliarios. De todos modos, tuvo tantos cambios posteriores que es difícil analizar las relaciones de causa efecto en la actualidad.

El decreto señalaba en el apartado II de los fundamentos:

“La nueva normativa que ahora se sanciona, a la vez que compila y ordena la legislación sobre el tema, brinda adecuada respuesta a las conflictivas situaciones que plantea el ordenamiento del espacio territorial, rural y urbano, en un todo de acuerdo con los Objetivos del Proceso de Reorganización Nacional, establecidos por Acta del 24 de marzo de 1976 de la Junta Militar.”²⁹⁴

Y en el punto V:

“Con la ley sancionada culmina el proceso de estudio iniciado oportunamente por el Gobierno de la Provincia sobre el tema y que diera anteriormente lugar a la sanción de la ley 8684, del 23 de diciembre de 1976, que dispuso la suspensión en todo el territorio provincial de los trámites de fraccionamiento de parcelas rurales y/o subrurales y/o suburbanas que originen parcelas urbanas; Ley que fue prorrogada por la ley n° 3809, del 21 de junio de 1977, que se encontraba vigente hasta la sanción de la presente.”

En el marco de unas jornadas de análisis de la ley, organizada por el colegio de arquitectos de la provincia, cita:

291 Ana Calvo, “Proceso de Ordenamiento Territorial en la Provincia de Buenos Aires, La Ley 8912”, 2011.

292 Consejo Profesional de Agrimensura de la Prov. de Bs. As., “Análisis de la Ley de Ordenamiento Territorial y de Buenos Aires”, n.d.

293 Por ejemplo, Francisco García Vásquez, en Luis Alberto Romero, *Buenos Aires, Historia de cuatro siglos* (Buenos Aires: Altamira, 1983).

294 Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, “Fundamentos Decreto Ley 8912”, 1977.

“[...] 4) Uno de los objetivos enunciados en el artículo segundo (sorprendente por la autoridad de la cual emana la ley) propicia la ‘participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial’, que habilita a las autoridades municipales a encarar con características participativas el planeamiento de su territorio, siendo este rasgo, el de la participación comunitaria, uno de los aportes más positivos de las actuales corrientes del planeamiento. La participación e involucramiento de la comunidad son, hoy en día, un requisito indispensable para el éxito de cualquier actuación o intervención urbana. Claro que a pesar de este carácter anticipatorio (que también se verifica con respecto a la preservación del medioambiente y la preservación del patrimonio) ha sido evidente su falta de aplicación en la práctica.”²⁹⁵

En su trabajo *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina* (UNQ) Eduardo Reese señalaba que la ley no dirigía más que las conductas de los municipios.²⁹⁶ Por su parte, Adrián Gorelik señala que, por ambiciosas que hayan sido las intenciones, al terminar con el loteo popular, la ley condenó a la ilegalidad a quienes no podían acceder a la tierra de otro modo y critica los barrios cerrados que terminó habilitando. Se le ha señalado también la limitación de no distinguir entre el conurbano bonaerense y el conjunto de la Provincia de Buenos Aires.²⁹⁷ Además, se critica en el mismo sentido la falta de desarrollo de las posibilidades de planeamiento que debía implementarse en el seno de los municipios de la Provincia de Buenos Aires:

Art. 70: La responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial.

Art.74: Los municipios contarán, dentro de la oficina de planeamiento, con un sector de planeamiento físico que tendrá a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido.

Alfredo Garay propuso luego avanzar con un proyecto de reglamentación de la ley hacia mediados de la década de 2000, que no prosperó producto de la presión de la cámara de desarrolladores, como lo señaló posteriormente una actualización de la propuesta de *Lineamientos*.²⁹⁸

En su momento, el decreto ley suponía una clara intervención reguladora del Estado.

“El Estado no puede mantenerse ajeno a la calamitosa situación creada por la falta de anteriores previsiones de ordenamiento territorial que ha dado lugar a la formación y ampliación de núcleos urbanos en forma desproporcionada y desordenada, especialmente en las zonas aledañas a la ciudad de Buenos Aires y que ocasionaron la formación de una macro concentración urbana que se ha dado en denominar “Gran Buenos Aires”, con el consiguiente desequilibrio humano y económico producido en detrimento del armónico desarrollo del país y de la propia Provincia.

Tampoco puede admitirse la formación o expansión de núcleos urbanos que no cuentan con los servicios mínimos indispensables en materia de infraestructura y equi-

295 Cafédeciudades.com.ar, “Acerca de la Ley 8912”, n.d.

296 Eduardo Reese, “La Situación Actual de La Gestión Urbana y La Agenda de Las Ciudades En La Argentina”, 2003.

297 Calvo, “Proceso de ordenamiento territorial en la Provincia de Buenos Aires, La Ley 8912”, 2001.

298 Gabriel Lanfranchi *et al.*, “Revisión de los lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Índice” (Buenos Aires, 2017), https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2018/07/2018247_168-DT-Lineamientos-Estratégicos-Metropolitanos.pdf, p. 93.

pamiento para la vida urbana, debiendo evitarse la proliferación de fraccionamientos que no resultan justificados al no responder a una concreta demanda de espacios edificables y que tienen fines esencialmente especulativos.

Igualmente imperiosa resulta la preservación del uso productivo de la tierra rural, regulando la transformación de esta en parcelas de uso urbano y evitando la clara tendencia exteriorizada por una constante disminución de las tierras destinadas a la explotación agropecuaria y en un crecimiento absolutamente desproporcionado de las parcelas destinadas a edificación urbana, que ya actualmente exceden ampliamente las necesidades propias de la población de la Provincia.²⁹⁹

Las parcelas a las que se hace referencia son parcelas de propiedad privada. Se establecen normas tendientes a la movilización del suelo urbano mediante su efectiva utilización, tanto de aquellas parcelas aún no edificadas como de las que son ocupadas con edificaciones paralizadas sin habilitar o derruidas, fijándose los mecanismos necesarios para la óptima ocupación de las tierras urbanas. Señalaba que manifestaciones urbanísticas modernas, como los denominados “clubes de campo” también son objeto de la necesaria regulación para que no constituyan factores de distorsión del proceso de ordenamiento emprendido.³⁰⁰

En este caso, entre las intenciones y los instrumentos concretos de gestión hay una gran distancia. Es difícil comparar este texto con otros planes, por su alcance territorial y por la intensidad de desarrollos y presiones de diversa índole que fueron registrándose a lo largo de su vigencia.

Vista desde las consecuencias jurídicas, si bien la ley es un marco de referencia para los arquitectos, establece una base de disciplinas bastante más amplia. En cuanto a los valores que la sustentan, hay una contradicción concreta: por un lado, se plantea como límite a la especulación y reivindica la participación; por otro, terminó legitimando de todos modos procesos especulativos y tiene un origen francamente autoritario. Intenta mejorar condiciones sociales, pero deja en la informalidad a una franja muy grande de población y, además, se la ha flexibilizado en el control de clubes de campo y urbanizaciones cerradas.

Una de las críticas apunta a no haber desarrollado sus propios preceptos en materia de estudios de densidad.³⁰¹ Se pueden identificar también contradicciones en la ley. Algunos elementos tomados de la legislación española, que dejan proporciones importantes de superficie de uso público, y otros, producto de un cambio de alianzas de la junta gobernante de un sector propietario de tierra al sector financiero.³⁰²

Torres ofrece una lectura en profundidad de los grandes estudios llevados a cabo entre 1958 y 1977, desde la Ciudad, la Nación y la Provincia. A las típicas razones de limitaciones de competencias entre las jurisdicciones, suma la interpretación de la ausencia de un interés generado por los grandes esquemas de ordenamiento. “Los temas del ordenamiento metropolitano –a pesar de la trascendencia de los cambios urbanos propuestos– no entraron en el discurso político de las grandes corrientes de opinión (y esto no solamente durante los períodos militares prolongados –1966-1973 y 1976-1983– cuando la discusión política no era posible en ningún campo).”³⁰³

299 Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, “Fundamentos Decreto Ley 8912”, 1977.

300 Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1977.

301 Entrevista, Raúl Navas.

302 Entrevista, Eduardo Reese.

303 Torres, *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990*, p. 25, 2006.

Analiza luego las cuatro iniciativas más conocidas: Plan Director, Esquema Director Argentina 2000, EPTRM y CONHABIT. Y concluye: las propuestas, (en el papel) son comparables con ejemplos internacionales y constituyen en su conjunto un material bibliográfico indispensable sobre el análisis y el diagnóstico del sistema metropolitano de Buenos Aires. La forma de evolución de la Región Metropolitana, sin embargo, ha seguido tendencias que no respondieron a los principios contenidos en este gran urbanismo producido por organismos del Estado (concebido en contextos político-institucionales disímiles), que fue prácticamente ignorado por el discurso político y la opinión pública; la forma urbana de Buenos Aires, por el contrario, se ha desarrollado en los hechos respondiendo a un complejo conjunto de procesos de naturaleza “socioespacial” –no expresados explícitamente ni “voluntaristas”– generados en el seno de la sociedad civil.³⁰⁴

Las dos instancias reglamentarias aprobadas en 1977, el Código de Planeamiento en la ciudad y el decreto ley 8912 en la Provincia, marcan una diferencia frente a otras instancias de planeamiento por su efectiva puesta en marcha con consecuencias concretas en la forma de ocupación del territorio y de acceso a la vivienda. Resulta difícil, a partir de la lectura de Torres, separar los efectos de restricciones –aunque sean mínimas de acuerdo a parámetros internacionales– para la subdivisión de terrenos, del carácter de facto del gobierno que promovió estas normas –sin participación, requerida en general como práctica urbana– y la situación económica más crítica en la que se vieron sus efectos.

Señala así procesos de suburbanización diferentes, marcados por cambios tecnológicos y de modos de vida: “aquí especialmente en la población de ingresos mayores, el automóvil comienza a inducir una nueva forma de ocupación del territorio, que se suma al crecimiento de la infraestructura vial”. Señalaba, además, importantes contradicciones entre políticas generales y políticas de control urbano (en algunos casos podría mostrarse que se trata de contradicciones aparentes). Por ejemplo, así ocurrió la situación de las décadas de 1940 y 1950, cuando en el contexto de un modelo de desarrollo que incrementaba la participación del Estado tanto en la ciudad como en el área metropolitana, los procesos de expansión urbana se produjeron en condiciones de un verdadero *laissez-faire*, lo que dio por resultado la formación y consolidación de un tejido urbano periférico discontinuo y desarticulado, desprovisto de servicios que ocupaba por lo general las zonas intersticiales alejadas de los ejes principales de transporte, en algunos casos en zonas anegadizas de las cuencas de los ríos Matanza y Reconquista.³⁰⁵ En espacios políticos y administrativos diferentes, la producción de la ciudad siguió distintas reglas.

En términos sociales y de desarrollo, en este período es que se registran caídas en la proporción de propietarios, aumentos en la cantidad de habitantes por habitación, pérdida de poder adquisitivo del salario y aumento del peso del transporte en relación al ingreso y restricciones a la industria. Las medidas adoptadas, aunque en gran medida en contradicción con planes anteriores, reflejan claramente una decisión de planeamiento.

304 Torres, p. 27.

305 Torres, 2006.

3.3. 1983-1992: un optimismo bajo presión

La recuperación de la democracia se expresó en un cambio visible en la vida del espacio público, la apertura de la universidad y la política urbana en general. También en un saldo de endeudamiento heredado y heridas urbanas, situación que se debió afrontar, entre otras razones a raíz de las autopistas. Se plantearon nuevas formas de política territorial, como el traslado de la capital y se reivindicó entre los planes la vuelta al proyecto en lugar del urbanismo abstracto de carácter regulador.³⁰⁶ Existía una ilusión de recuperación de la industria y del retorno a un rol más activo del Estado en el desarrollo. Sin embargo, los ciclos económicos de crecimiento fueron efímeros y terminaron, traumáticamente, la transición con una crisis de hiperinflación.

Los márgenes de discrecionalidad en la interpretación de los códigos, ya puestos de manifiesto en el gobierno de facto, fueron objeto de una práctica generalizada que puso en cuestión el propio funcionamiento del Concejo Deliberante. Aquí la cultura institucional, los conflictos de interés, muestran roles de profesionales de un lado y otro de las regulaciones. Si bien hubo intervenciones en defensa del interés general, también hubo quienes se beneficiaban con las mayores alturas conseguidas mediante excepciones a las normas. Un oficio paraurbanístico de intermediación se fue desarrollando en paralelo. Los esfuerzos de desarrollar políticas sociales más activas, mitigaron pero no lograron superar una situación social que se venía degradando.

En términos sectoriales,

–En materia de transporte hubo una lenta reapertura del subte, un intento de recuperar el transporte público y un enfriamiento de política de autopistas.

–En materia de vivienda, una actitud entre tolerante y promotora de inclusión en la vivienda social en un contexto marcado por una inflación muy alta y poco acceso al crédito, las normas urbanísticas tuvieron una primera evolución en la ciudad con una reforma del código en 1989.

–En materia de centralidades: una ley de traslado de la Capital Federal fue votada, aunque sin consecuencias en la práctica. Una consecuencia esperada se refería a un cambio de escala en el gobierno local una vez concretada la mudanza. El proyecto de expansión del área central fue abandonado y el funcionamiento de concejos vecinales en los barrios quedó por debajo de las expectativas.

Los equipos se alternaron entre la recuperación de algunos miembros históricos del '58, la renovación generacional y nuevas incorporaciones.

3.3.1. Un espacio público recuperado. Una nueva dinámica social

El discurso de futuro tenía un anclaje socialdemócrata, con una afinidad bastante consolidada entre el partido gobernante y el ala renovadora del Partido Justicialista, que gobernó a partir de 1987 la Provincia de Buenos Aires. Algunos intentos de modernización de servicios, transformación de empresas públicas e innovación en las políticas sociales formaban parte de un imaginario detrás de las políticas en general y de las políticas urbanas en particular. Pero la crisis de hiperinflación a partir de 1989 marcó un punto de inflexión

306 Miguel Baudizzone *et al.*, *Buenos Aires: una estrategia urbana alternativa* (Buenos Aires: Fundación Plural, 1985).

dentro del propio período. La cuestión institucional y su expresión en los conflictos económicos fueron temas centrales de la agenda.

A pesar de las expectativas y de la importancia de los programas sociales, en general, se combinaron altos niveles de endeudamiento en una coyuntura económica depresiva con restricciones para la inversión pública en un primer momento.³⁰⁷ En términos de formulaciones de gran escala, hubo nuevas intervenciones en materia de vivienda social, un llamado a la reflexión a nivel de la ciudad y un plan de reconversión del puerto. Pero es necesario comprender el clima macroeconómico y las noticias de los juicios a las juntas militares, la apertura de la información sobre las violaciones a los derechos humanos y lo que significaba retomar la práctica del gobierno democrático tras largos períodos de ruptura para comprender también el peso de algunas cuestiones urbanas frente a otros temas de la agenda pública.

3.3.2. Una capital para la “Segunda República”

En esos primeros años de recuperación democrática se promovió una iniciativa de traslado de la Capital Federal de Buenos Aires a Viedma-Carmen de Patagones, al sur del país. Una ley votada por el Parlamento y una serie de mecanismos de gestión, como la creación de un ente descentralizado con un equipo de urbanistas a cargo, fueron parte de la iniciativa. La ilusión de una segunda república fundacional aspiraba a llevar las miradas a un horizonte de futuro.³⁰⁸ Esta iniciativa se concebía también como un catalizador de reformas institucionales en la región metropolitana de Buenos Aires. Estaba presente el antecedente vecino de Brasilia, aunque en este caso la propuesta se basaba en ciudades existentes en lugar de crear una *ex novo*. Desde la presidencia, se señalaba la referencia a una nueva Bonn.

Sin embargo, se empezó a cuestionar el costo y la oportunidad y finalmente, la suerte de las elecciones legislativas y de gobernadores provinciales de 1987, adversa al gobierno, incidió en que pronto el proyecto cayera en el olvido. Por otra parte, si bien se había lanzado una reflexión urbanística sobre la nueva capital, fue más bien interna del equipo a cargo y no se llegó a crear una ilusión de futuro en torno a cómo debía ser la capital de la Argentina a través de registros de concursos o convocatorias más amplias a profesionales. La expectativa de reflexión sobre el futuro institucional y urbanístico del área metropolitana tampoco llegó a concretarse, más allá de algunas especulaciones preliminares.

3.3.3. La excepción como regla. El planeamiento entre fragmentos y proyectos

La gestión de la nueva normativa, con sus límites a la superficie edificable, daba lugar a situaciones arbitrarias. La práctica de ordenanzas de excepción, severamente criticada, en parte observada con la modificación parcial del Código en 1989; en parte, dio origen de un conjunto de medidas de prevención a decisiones discrecionales en la sanción de la Constitución de la ciudad en 1996.³⁰⁹ Paralelamente, surgían las primeras reflexiones sobre los efectos de transición

307 Ver por ejemplo, Soldano, Daniela y María Ignacia Costa. “El Conurbano Bonaerense Como Territorio Asistido. Pobreza, Crisis y Planes Sociales”, en *El Gran Buenos Aires*, editado por Gabriel Kessler, Buenos Aires: UNIPE/Edhasa, 2015, pp. 433–464.

308 Congreso de la Nación Argentina, *Ley 23.512*, 1987. Ibid.

309 Reato, *El Gran Botín. El negocio de gobernar la Capital*, 1996.

entre dos reglamentos para la ciudad: el código no proponía una ciudad nueva, sino que actuaba sobre una existente.³¹⁰ Pero más allá de las reflexiones institucionales y culturales de “un país al margen de la ley”, se mantuvo en lo esencial una decisión de planeamiento.

Veinte ideas para Buenos Aires

Más que de un plan, se trató de un concurso de ideas convocado en 1986 por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, con la participación de las sociedades de arquitectos (SCA y FASA). Se desarrolló en un marco de cooperación con el Ayuntamiento de Madrid.³¹¹

El llamado identificaba un conjunto de áreas de intervención, en un proceso que reivindicaba la intervención por proyectos.³¹²



Ilustración 14. Los terrenos identificados como lugar de las “20 ideas para Buenos Aires”.³¹³

Una síntesis publicada en 1988 invocaba años de crisis y discontinuidad de equipos:³¹⁴ “Un urbanismo más próximo que la cartografía y la larga duración de los planes tradicionales”.

310 Fernando Diez, *Buenos Aires y algunas constantes En las transformaciones urbanas* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1996).

311 Comunidad de Madrid-Municipalidad de Buenos Aires, *Veinte ideas para Buenos Aires* (Buenos Aires, 1988).

312 Guillermo Jajamovich, “Arquitectos proyectistas y transición democrática. El Concurso de las ‘20 Ideas’”. *Arquitectos proyectistas y transición democrática. El Concurso de Las ‘20 Ideas’*, *Instituto de Arte Americano* 41, n° 2 (2014): 203-212.

313 Baudizzzone *et al.*, *Buenos Aires: una estrategia urbana alternativa*, 1985.

314 Fue sintetizada en Baudizzzone *et al.*, 1985.

Desde Madrid, el urbanista Leira señalaba “La vuelta de lo físico, que en definitiva hace la ciudad”. En general, quedó más como un testimonio de reivindicación de lo proyectual que como un proyecto llevado a la práctica.³¹⁵

En términos internacionales la vuelta al proyecto tenía también un auge, como lo marcaba Pannerai.³¹⁶ A la inversa de lo que sucedería algunas décadas más tarde, no había un proyecto preconcebido en el llamado. Pero no pasó de ser un antecedente sectorial. En el plano político, en un contexto de altas tasas de interés y precios particularmente bajos de los productos tradicionales de exportación, se generó un descontento que se tradujo en victorias del opositor Partido Justicialista en las elecciones legislativas de 1987 y en las presidenciales de 1989.

3.3.4. Puerto Madero, proyecto urbano

Proyecto urbano de una nueva generación, ha sido objeto de críticas por la falta de infraestructura social y de captación de plusvalía gracias a terrenos muy servidos, pero con un reconocimiento a la envergadura de la intervención y a la transformación de un sector hasta poco antes militarizado, y con un puerto fuera de uso en una zona central de la ciudad. Tuvo un procedimiento de gestión accidentado, hasta que se creó la corporación que permitía alinear las decisiones atomizadas en un conjunto de organismos públicos, y derivó en un instrumento ágil (aunque con pocos controles) de toma de decisión. Nuevamente, el dispositivo institucional, más allá de las críticas al mecanismo, juega un rol clave en el paso del proyecto a la acción y en cómo se definen algunas de sus premisas básicas.

El área registra antecedentes de varias propuestas en los planes anteriores (Plan Regulador, OPRBA; Esquema Director), expansión del área central. La discusión sobre el sector del puerto menos utilizado trató de resolverse en nuevos términos con la recuperación de la democracia. Primero, con un convenio entre la Secretaría de Transporte de la Nación y la Universidad de Buenos Aires.³¹⁷ Luego, con la creación de la Corporación Antiguo Madero, organismo de gestión mixto entre el Estado Nacional y la ciudad, iniciado por un acuerdo bajo la intendencia de Carlos Grosso y la presidencia de Carlos Menem.³¹⁸

Bajo este acuerdo, se firmó en primera instancia un convenio de colaboración con Barcelona.³¹⁹ Así, se esbozó una propuesta, que debió abandonarse por las críticas de la comunidad local. Luego se llamó a un concurso nacional de anteproyectos, sobre bases elaboradas por los arquitectos Heriberto Allende y Odilia Suárez, ambos de larga trayectoria en el período, como se puede ver en los anexos. Estas bases especificaban los metros cuadrados edificables del lado este, en los extremos y en la recuperación de los galpones existentes del lado oeste. Asimismo, dejaban abierta la posibilidad de mantener las conexiones a nivel para los transportes terrestres

315 Jajamovich, “Arquitectos proyectistas y transición democrática. El Concurso de las ‘20 ideas’. Arquitectos Proyectistas y Transición Democrática. El Concurso de Las ‘20 Ideas’”, 2014.

316 Panerai, Castex y Depaule, *Formes Urbaines, de l’îlot à La Barre*, 1997.

317 Juan Manuel Borthagaray, “Madero Hoy”, *Revista de Arquitectura*, nº 242, 20 años del concurso nacional de ideas para Puerto Madero (2011): 85-95.

318 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, “Corporación Antiguo Puerto Madero”, Página institucional, 2018, <http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/organismos-interjurisdiccionales/corporacion-antiguo-puerto-madero-sa>.

319 Municipalidad de Buenos Aires y Alcaldía de Barcelona, “Addenda al convenio de cooperación entre la Municipalidad de Buenos Aires (Argentina) y la Alcaldía de la Ciudad de Barcelona (España)”, 1985.

o bien de mantener el viaducto que se había proyectado.³²⁰ En base a este programa, fueron elegidos tres equipos, mediante un sistema que, por un lado, permitió matizar un protagonismo particular de un equipo, aunque, por el otro hizo más complicado el desarrollo de la propuesta.³²¹ Más adelante, se sancionó una ordenanza para el área.³²² En la foto se puede apreciar el carácter estratégico a continuación del área central.



Ilustración 15. 20 años del Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero. Portada de la *Revista de Arquitectura*, nº 242, Sociedad Central de Arquitectos.³²³

A veinte años del concurso, un número especial de la *Revista de Arquitectura* publicó una memoria por sus autores y otros especialistas. En el análisis del divorcio entre los planes y las acciones se destaca una herramienta de gestión, la Corporación del Antiguo Puerto Madero, compuesta en un 50% por el Estado nacional y en un 50% por el gobierno de la ciudad, con capacidad operativa en una zona de la ciudad de gran interés inmobiliario. Las críticas más importantes se centran en que no se haya podido capturar más valor por parte del sector público, a través de la vía de alquileres a 99 años o de recursos alternativos, la falta de transporte público y la poca diversidad social, con excepción de los espacios verdes. Con todo, respeta ciertas normas de espacio público e integración con la ciudad, reconocida por críticos en otros planos. Aquí entra la idea de proyecto urbano. Pero no hubo un plan de transporte público que acompa-

320 Heriberto Allende, “A 20 Años de la formulación de las bases del concurso”, *Revista de Arquitectura*, nº 242, 2 años del concurso nacional de ideas de Puerto Madero (2011): 75-77.

321 Sociedad Central de Arquitectos, “*Revista de Arquitectura*, nº 242. 20 años del Concurso Nacional de Ideas Para Puerto Madero”, *Revista de Arquitectura*, Buenos Aires, 2011.

322 Sociedad Central de Arquitectos, 2011.

323 Sociedad Central de Arquitectos, “*Revista de Arquitectura*, nº 242. 20 años del Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero organizado por la SCA en 1991”, *Revista de Arquitectura*, 2011.

ñe las formulaciones a gran escala en el territorio recuperado por la transformación de la actividad portuaria y por ende, quedó postergada la definición del trazado de una autopista ribereña (y del acceso ferroviario al puerto) hasta la actualidad. El llamado a licitación para construir una autopista, denominada en el presupuesto nacional “Autopista del Bicentenario Paseo del Bajo” y en la ciudad promovida como si fuera un verdadero paseo retoma la idea de viaducto a pesar de las múltiples objeciones ambientales y sociales que se habían formulado desde la época.

Más que planificación en el sentido clásico, aunque ya hubiera proyectos de este tipo, se trataba de la reconversión de un área, a la manera de otras experiencias: los Docklands de Londres, Baltimore, etc.³²⁴ Alguna comparación se podría hacer con La Défense, en el sentido de un nuevo barrio de negocios con un establecimiento público de gestión. También porque el establecimiento público sigue funcionando una vez que completó su misión original, en este caso con modificaciones. La figura del proyecto urbano fue objeto de una conceptualización crítica por parte de diversos autores en el contexto local.³²⁵

El arquitecto Alfredo Garay, se desempeñaba en ese momento como secretario de Planeamiento de la Municipalidad, sino en un rol con capacidad de decisión política, aunque con competencias técnicas y un marco de relaciones con otras ciudades. En este caso hay un cierto tipo de planeamiento plasmado en la acción. A partir de un instrumento de gestión. El área central era objeto de las iniciativas de planeamiento, aquí hubo un paso con la concreción de la Corporación y una apertura, accidentada y acotada, pero efectiva, de la reflexión a la acción.

Globalmente, la recuperación democrática significó un cambio cultural, una reorientación de prioridades, de equipos y métodos. A los problemas históricos señalados en el primer corte de planes e iniciativas, se sumaron los heredados por las intervenciones de la dictadura. Más allá de limitaciones y reflexiones en escalas más acotadas, el consenso de base sobre el rol del Estado seguía presente. Frente a las ideas básicas de los planes anteriores había más propuestas de reforma que de ruptura, con Puerto Madero como punto de transición.

3.4. 1992-1996: un retorno abrupto a la retirada del Estado

Al ser elegido Carlos Menem como presidente en 1989, designó a Carlos Grosso como intendente de la ciudad de Buenos Aires. Luego de una crisis profunda de hiperinflación y de un año de incertidumbre sobre el rumbo económico, la Argentina fue objeto de un programa de privatizaciones y apertura de los mercados, combinada con un sistema de paridad fija peso-dólar, con fuertes consecuencias en todos los planos, visibles en las cuestiones urbanas y sociales.³²⁶ Entre otras medidas, hubo una serie de privatizaciones (energía, telecomunicaciones, ferrocarriles, bancos provinciales, etc.), acompañadas de medidas de desregulación portuaria, de mercados financieros y apertura de las importaciones. En ese contexto, se dio una segunda ola de concesiones de autopistas, en particular visible sobre todo en los accesos a Buenos Aires, como continuación a las concesiones otorgadas dentro de la ciudad a fines de la década de 1970.

324 Descriptas por ejemplo en Roncayolo, *La Ville et Ses Territoires*, 1977.

325 Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer, *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*, ed. Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012).

326 Rouquié, *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*, 2016.

Se trata de un período signado por la retirada del Estado, aceptado por una parte de la sociedad en un principio, tras un fuerte shock económico, cuestionado al final. Se inscribía también a nivel internacional, en un período de revisionismo de las bases del Estado de Bienestar, tal como se lo había concebido en la posguerra.

Si bien los discursos estaban marcados por esta lógica, la polarización social poscrisis y la privatización se fue instalando con visibilidad creciente a lo largo de esos años. Los discursos urbanos fueron incorporando con mayor énfasis la revalorización del patrimonio, la intervención sobre fragmentos y el proyecto urbano como herramienta de intervención en principio más ágil en lugar de un plan regulador más integral.

La discrecionalidad en la interpretación de los Códigos de Planeamiento alcanzó en este período una de sus máximas expresiones, a las que se sumó una serie de concesiones y privatizaciones. Se terminó de desarrollar una acción de planeamiento alternativa, a partir de organizaciones de base, tales como “Amigos del Lago de Palermo”.³²⁷

El discurso modernizador incluía nuevas herramientas de gestión, una sofisticación financiera inédita y altas cuotas de endeudamiento público y privado. Algunos documentos actualizaban los marcos de interpretación, como *El Conurbano Bonaerense, Relevamiento y análisis*, donde se constataban algunos de los efectos espaciales en curso.

En términos sectoriales hubo cambios particularmente sensibles. En materia de transporte, la concesión y la construcción de accesos viales a Buenos Aires y el cierre de ramales del ferrocarril –a excepción de los suburbanos y subtes, que fueron dados en concesión. En materia de vivienda, la privatización del Banco Hipotecario y el otorgamiento de créditos –bastante restringido a los sectores de ingresos superiores declarados– y una serie de programas de regularización de la tenencia de la tierra; la transferencia a las provincias de la política de vivienda a través de los respectivos institutos y un tipo de crecimiento de la vivienda marcado por la presión sobre la expansión del crecimiento territorial de baja densidad. Finalmente, en materia de centralidades se destacaron el ya mencionado desarrollo de Puerto Madero, la división de municipios en el conurbano con sus nuevas sedes y las secuelas del cambio en el sistema de movilidad.

Los equipos tuvieron el signo distintivo de un nuevo rol de los arquitectos, tanto desde el sector público como desde ámbitos de la sociedad civil. Una Sociedad Central de Arquitectos todavía activa en sus opiniones públicas jugó un rol importante en los debates urbanos como una voz disidente y al mismo tiempo de diálogo. Nuevas generaciones de profesionales en la ciudad y en la provincia alineadas políticamente con la mayoría de la época adquirieron un rol protagónico. Las universidades experimentaron un nuevo período de cambio; en la Universidad de Buenos Aires, en las nacionales, recientemente creadas en el conurbano y en la emergencia de nuevas universidades privadas, con posgrados especializados en otras perspectivas del urbanismo. Lo cuantitativo, en un contexto de mayor acceso a los datos y desarrollo de información, se transformó en una nueva base supuestamente científica, tardíamente con respecto a otros contextos.

327 Osvaldo Guerrica Echeverría, *Palermo, Amigos del Lago y después en la defensa de las tierras públicas* (Buenos Aires: Edición del autor, 2006).

3.4.1. Un disparador vial en la red de accesos a Buenos Aires (1992-1994)

Forma parte de un conjunto de reformas de principios de la década de 1990, en el marco de privatizaciones y concesiones, aunque en este rubro es continuidad directa de la red de autopistas de 1977-1978. Como ocurrió en las décadas de 1960-1970, algunas de las transformaciones más radicales no venían inscriptas en los planes, sino que estaban implícitas en decisiones administrativas que pasaron directamente a la ejecución. Así, la construcción de un sistema de accesos por peaje a la ciudad produjo en el corto plazo una reducción de los tiempos de acceso en automóvil y, en el largo plazo, una presión inmobiliaria de nuevos desarrollos, lo cual, a su vez, generó una congestión importante en esos mismos accesos.

El esquema muestra los distintos tramos, tal como lo mostraba la página oficial del organismo administrador de las concesiones viales en los accesos a Buenos Aires.

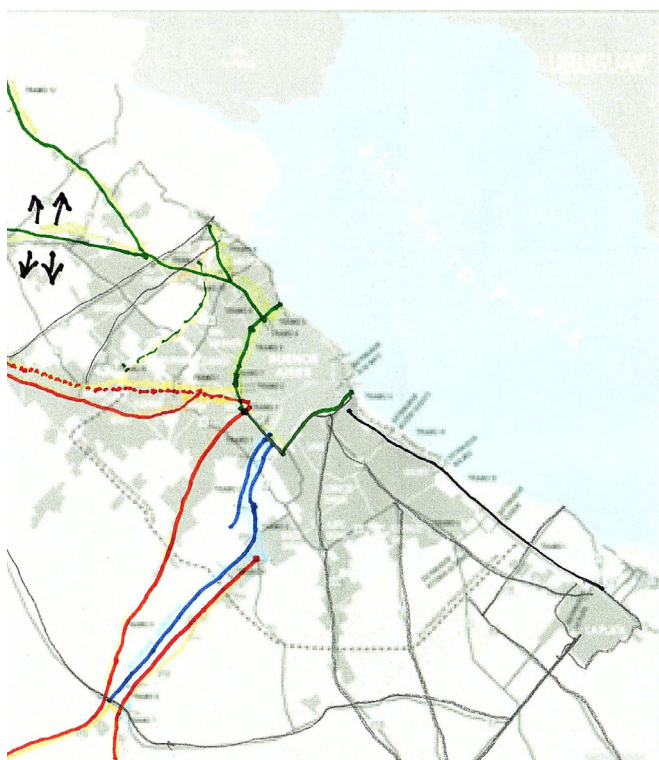


Ilustración 16. Los accesos a Buenos Aires, a partir del sistema de concesiones viales.³²⁸ Esquema sobre plano de OCCOVI. Una nueva estructuración del territorio, fuera de los planes.

Cambia el sistema de administración tradicional de las rutas nacionales, con un sistema de concesiones en los principales ejes. De hecho introduce el peaje y una serie de prestadores en los diferentes accesos. Si bien existían antecedentes de estudios para rutas con peaje, estos se inscribían en una lógica de planificación con modelos de transporte y no de un uso de la herramienta en forma aislada.³²⁹ Asumir que se trató de una acción planificada, cambia el sentido frente a una lectura como un mero acto de improvisación.

328 Página web del OCCOVI, visitada por última vez el 6 de noviembre de 2016.

329 Entrevista con el ingeniero Ezequiel Ogueta, octubre de 2018.

3.4.2. Privatización generalizada de los servicios públicos

En otro plano, la transformación del sistema ferroviario se combinó, casi en paralelo, con expectativas que sólo se cumplieron parcialmente durante los primeros años de los nuevos programas, hasta fines de la década de 1990.³³⁰ Pero el impacto territorial fue muy profundo: al suprimir los servicios ferroviarios de media y larga distancia, las posibilidades de articular localidades, acceder de un lado a otro a un precio accesible, la permanencia de las viejas centralidades asociadas al ferrocarril y las propias fuentes de empleo fueron puestas en jaque.

Además de las concesiones viales y ferroviarias, en esa época hubo una privatización masiva de servicios públicos: las telecomunicaciones, los servicios de agua y saneamiento, la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales e, inclusive, el Banco Hipotecario. Con una nota sumamente crítica, registraba la venta el diario *Clarín*, el 29 de septiembre de 1996: “El proyecto para su venta se realizó en 45 días. Lo confeccionó un reducido grupo de personas. No participaron especialistas ni consultoras. No se sabe cuál puede ser el precio de la entidad”.³³¹ Eso se determinaría al año siguiente por ley.

El diario *La Nación* hacía una reseña de la votación de la ley en el Senado:³³²

“El gobierno nacional espera recaudar alrededor de 3000 millones de pesos por la venta del Banco Hipotecario que, según se anunció, serán destinados para la construcción de viviendas y de obras públicas.”

Recordaba su rol histórico, la participación en el 50% de los créditos hipotecarios del país y señalaba el apuro del gobierno justicialista de la época para conseguir fondos frescos en plena campaña electoral. El impacto en el territorio, en este caso, vino de decisiones institucionales cuyas consecuencias ambientales, sociales y económicas que sólo se verían en el largo plazo. En términos de escala la proyección fue claramente metropolitana. Por otra parte, en este período se avanzó en la transferencia de competencias federales a las provincias, incluyendo las de vivienda. En cierto modo, lo que no se privatizaba se transfería.

3.5. 1996 hasta la actualidad: más allá de los enunciados formales

Los ejes abiertos por la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y de la Constitución de la Ciudad en 1996 recogen una serie de derechos y afirman un discurso de futuro. Un cambio de ciclo frente a la ola privatizadora y desreguladora, potenciada por la crisis de 2001 y su salida traumática. A partir de la afirmación de derechos aparece un nuevo rol del recurso a la justicia como forma de acción urbana. Producto de ella es, por ejemplo, la creación y desarrollo de una agencia de gestión de la cuenca del Riachuelo-Matanza (ACUMAR). En el mismo sentido, se afirma un discurso de control de la discrecionalidad y de desarrollo de distintas alternativas de participación.

Se desarrolla una nueva generación de planes formales y una nueva generación de herramientas de intervención con un discurso urbanístico implícito. La discrecionalidad no desapa-

330 Corporación Andina de Fomento, *Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América Del Sur*, ed. Jorge H. Kogan, Corporación Andina de Fomento, Caracas, 2004.

331 “Banco Hipotecario: la historia secreta de su privatización”, *Clarín*, 1996.

332 “Es ley la privatización del Banco Hipotecario”, *La Nación*, 1997.

rece, sino que toma otras formas –por ejemplo disposiciones de “interpretación urbanística”–. Si bien se plantean nuevas herramientas reglamentarias en la ciudad, como los nuevos códigos –urbanístico y de edificación– finalmente aprobados en 2018, persiste la dificultad para expresar formalmente un plan mínimo de acción articulada a nivel metropolitano, en las intervenciones sobre el territorio o inversiones en obras públicas. En su lugar, se desarrolla una forma de marketing directo. El destinatario del mensaje en varios de estos casos es la sociedad, sin filtros de representación o de legitimidad de saberes expertos, aunque se recurra a ellos selectivamente como fuente de legitimación ex post.

En perspectiva temática hubo una coexistencia de discursos paralelos. Se reivindicó el transporte público aunque se siguió desarrollando de todos modos nueva infraestructura para el transporte privado; las formas de financiamiento de inversiones y operación de los servicios se plantearon como soluciones en un momento en el que peajes, tarifas y subsidios tuvieron niveles sin precedentes. Se terminó de consolidar la idea de la urbanización de villas de emergencia y el desarrollo de programas de mejoramiento de barrios, aunque se siguieron financiando operatorias sin políticas integradas de suelo y se multiplicó el crecimiento de urbanizaciones cerradas y de baja densidad; se permitió usar con destinos diferentes de la vivienda los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y, más allá de la voluntad de acordar con organizaciones de derechos humanos, el derecho a la vivienda quedó como una reivindicación más que como un logro.

Si bien hubo cambios institucionales ambiciosos, como la puesta en marcha de Comunas electas y la mudanza de edificios gubernamentales –el traslado de la sede del gobierno dentro de los propios límites– uno de los efectos territoriales más significativos fue la polaridad entre distintos tipos de centralidades metropolitanas.

Los equipos presentan la maduración de los formados en el '73 y en el exilio; de los cuadros ya formados en democracia y de una nueva tecnocracia, donde aparecen egresados de escuelas con otro tipo de orientaciones urbanas a las tradicionales. Con cada crisis económica y fin de ciclo hay cambios drásticos en lo institucional pero también ciertas continuidades entre los profesionales. En este sentido, la inserción profesional y los incentivos de carrera de cada uno influyen en las posiciones frente a los temas urbanos en debate.

Una característica es que si bien hay estabilidad en la administración pública, en general no hay cuerpos de Estado ni equipos técnicos permanentes. Algunas oficinas de planeamiento tuvieron períodos de auge, pero no hubo algo similar al IPPUC (*Istituto de Pesquisa y Planeamento Urbano de Curitiba*) capaz de permitir una articulación de largo plazo entre planeamiento y política pública. El discurso del poder público aparece dentro de las formulaciones, a veces como ideal a veces como herramienta concreta. La planificación de la institucionalidad del planeamiento suele tener los mismos límites en su instrumentación que la del planeamiento en sí.

3.5.1. Plan urbano ambiental: estudio 1998-2000, reforma reglamentaria 2000, ley 2008

Un conjunto de estudios realizados entre 1998-2000 sirvió de base para una propuesta de ley de la ciudad, impugnada por cuestiones de procedimiento en el sistema de consultas. La reivindicación de los transportes públicos asume un rol central, del mismo modo que la puesta en valor de los espacios públicos. En general, ha tendido a evitar los temas conflictivos (por ejemplo, inversiones en transporte público versus inversiones viales). Por otra parte, este estudio se limitaba básicamente a la ciudad: aunque subrayaba la importancia, opinaba tangencialmente sobre algunos aspectos de la región metropolitana. Comienza con “Lineamientos Estratégicos del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires”, continúa con un análisis de tendencias metropolitanas y de la ciudad en un “Diagnóstico Socio-Territorial de la Ciudad de Buenos Aires”, un amplio conjunto de mapas temáticos, análisis censales y datos demográficos. Sigue con un “Informe de Diagnóstico Área Ambiental”, un “Programa de Cambio de Usos de Playas Ferroviarias de Carga” (que tuvo continuidad con una serie de concursos asociados al plan Procrear, para uso de vivienda, entre otras medidas), “Indicadores de Competitividad de la Ciudad de Buenos Aires” (tema que preocupaba particularmente al entonces vicejefe de Gobierno, en parte asociado a debates sobre los roles de ciudades).³³³ También presentaba un “Estudio de Transporte y Circulación Urbana” y un “Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación”. Este último comienza con un tono ambicioso, exaltando la participación.

Al hacer mención de los antecedentes, señala que “la experiencia del Plan Regulador de 1962, hoy todavía vigente en nuestra ciudad y transformado por imperio de la inercia en el Código de Planeamiento Urbano, de 1977, obliga a aclarar enfáticamente que el plan no se agota en lo ya hecho ni termina con la presentación del modelo territorial. Por el contrario, requiere ser complementado por el planteo de una serie de criterios normativos y una batería de nuevos instrumentos de gestión”. Tiende a reivindicar el transporte público y a criticar el automóvil, aunque propone la continuación de la autopista ribereña, plantea la situación crítica de las cuencas, en particular Riachuelo-Matanza, desarrolla un capítulo de espacios públicos, otro sobre el sistema productivo, avanza propuestas de gobernabilidad metropolitana. En general, con una representación gráfica innovadora, en escala muy amplia; como lo muestra la imagen, luego profundizada por estudios particulares.

En sus distintas versiones, el texto del plan urbano ambiental hace foco en la problemática del transporte público, señalando la importancia de la articulación entre la ciudad y su área metropolitana. También hace hincapié en las infraestructuras de transporte y movilidad como barreras urbanas que dificultan la integración social (de cuya interpretación surge, entre otras justificaciones de proyectos, la idea de “soterrar” el ferrocarril Sarmiento). Sin embargo, carece de herramientas operativas. El equipo a cargo de la publicación se presenta como parte de un convenio entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (de flamante autonomía) y la Universidad de Buenos Aires, a través de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Bajo la jefatura de gobierno de Fernando de la Rúa, la Secretaría de Planeamiento Urbano, a cargo del arq. Enrique García Espil, con un conjunto de funcionarios y consejeros, entre quienes se encontraban los arquitectos Heriberto Allende, que venía de participar activamente en el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo; David Kullo, que dirigía el posgrado y, previamen-

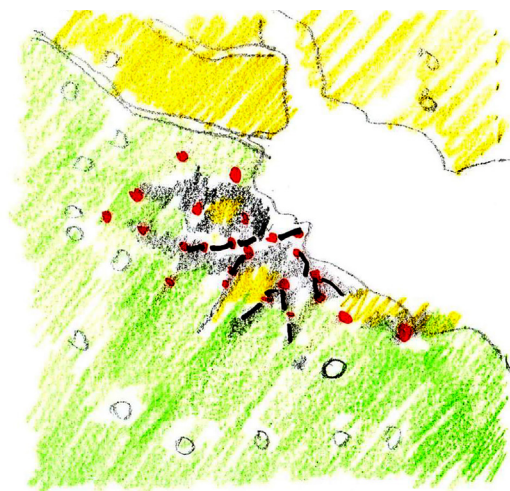
333 Sassen, *The Global City New York, London, Tokyo*, 1a. ed. Princeton, 1991.

te, una de las cátedras de grado en la FADU (UBA); Beatriz Nofal, economista y ex diputada nacional; Raúl Navas, abogado especializado en normativa urbana, y Margarita Charrière, arquitecta y urbanista que había participado, entre otros antecedentes profesionales, en el programa de recuperación de conventillos en La Boca, que luego sería Subsecretaria de Urbanismo y que más tarde se haría cargo de la comisión homónima en el CPAU. Como director del equipo de la Facultad se presentaba al arquitecto Horacio Torres, formado en Argentina y en Londres.



Ilustración 17. Proyecto de Plan Urbano Ambiental. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Configuración territorial propuesta.³³⁴ Si bien no se proyecta sobre el área metropolitana, los bordes se proyectan más allá de los límites. Marca claramente la consolidación del área central y centralidades sucesivas, intenta superar barreras (pero en eso mantiene un sesgo negativo del ferrocarril).

Esquema 17.1. Programas de actuación. Consolidar y completar el centro, una idea del Esquema Director y otros planes anteriores, asociado a un sistema metropolitano articulado. Esquema sobre imagen, documento final PUA.



334 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo del Plan Urbano Ambiental, “Plan Urbano Ambiental. Documento Final”, 1999.

En un raro episodio de referencia cruzada entre autores de planes, es interesante consignar un comentario realizado por Juan Ballester Peña, quien en aquellos momentos sostenía una posición muy crítica: “El diagnóstico del supuesto plan está mal encarado en su conjunto [...]. Puede afirmarse que la metodología no existe, no se advierten normas, orden, ni tampoco sistema de trabajo en el sentido de relaciones lógicas entre sus capítulos”. Asimismo, hace una breve historia de los planes y reivindica el suyo, por el método y su condición de soporte específico del EPTRM de los años '72 y '73. También critica la aceptación de las “grandes superficies” comerciales, el eufemismo de cambio en los usos urbanos (por ejemplo en el predio de la Sociedad Rural), descalifica lo que se presenta como sistema de transporte y el establecimiento de objetivos en el diagnóstico. Vuelve sobre la historia de los planes, critica al de 1962 y reivindica un estudio del que participó en 1982. Finalmente, hace un epílogo, señalando que “el urbanismo es política” y que los “titánicos proyectos” para Aeroparque, Retiro, Puerto Madero, “el Abasto de Soros” [...] no son el resultado de “una política para toda la Sociedad porteña”.³³⁵

Una nueva generación de estudios de sociedad, sobre la base de la línea clásica de Germani y del estudio publicado en 1992 por Susana Torrado, es la actualización de la propia autora sobre la estructura social. El intento de explicar los cambios producidos entre 1980 y 2000 se propone como un nuevo hito, tomando el registro de los cambios en el modelo de acumulación (que puso fin al proyecto industrialista en sus distintas variantes), a partir de la década de 1970. El área de estudio establece 8 tipos de regiones, que abarcan la ciudad de Buenos Aires y 19 partidos del Gran Buenos Aires. Se señala como constante la pérdida de cohesión social a lo largo de distintos períodos de apertura económica, crisis sucesivas, ajustes e intentos de recuperación.³³⁶

En esta etapa la distribución del ingreso se fue haciendo más regresiva y la estructura del empleo, más precaria y cuentapropista. La crisis de 2001-2002 dejó huellas profundas en el tejido social, económico y urbano.³³⁷

Ley del Plan Urbano Ambiental (2008)

Ocho años después de una iniciativa fallida que no consiguió la aprobación legislativa, con una redacción muy general y sin planos, algo bastante excepcional para documentos de ese tipo, fue sancionada la ley 2930 del plan urbano ambiental.³³⁸ Recogía algunas ideas de planes anteriores, a tal punto que en un artículo, un ex responsable del área de planeamiento habla de un “plan tácito” que sobrevive por lo menos desde el plan de 1958 en varios de sus principios básicos.³³⁹ Se podrían enumerar algunas de ellas: el crecimiento sobre las zonas inundables, la falta de anticipación a los equipamientos y necesidades de infraestructura, los déficit de vivienda y las desigualdades territoriales. Pero van apareciendo temas y énfasis nuevos, los efectos generados por intervenciones recientes, nuevas formas de participación, nuevos desafíos ambientales, un contexto económico y social por debajo de las expectativas.

335 Juan Ballester Peña, “Dos relatos y un epílogo”, 2001.

336 Susana Torrado, “La Argentina, el ajuste y las metas del milenio”, *La Nación*, 2004, 1-12.

337 Torrado, *El costo social del ajuste*, 2010.

338 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, “Ley 2930. Plan Urbano Ambiental”, 2008.

339 Enrique García Espil, “El Plan Urbano Ambiental”, 2015.

Desde una posición más crítica, al frente de la Asociación de Amigos del Lago de Palermo, el arquitecto Osvaldo Guerrica Echeverría señaló la intrascendencia del plan frente a los códigos, que sí tenían valor normativo. Por ejemplo, el Código de Planeamiento Urbano había sido reformado en 2000 con normas más permisivas (como la posibilidad de construir en esquinas en nombre de la altura consolidada de manzana, que el código original prohibía por una cuestión higienista). Asimismo, advertía fallas del código frente a la discrecionalidad de quien hacía la lectura, la dirección general de interpretación urbanística, cargo que “debería cotizar en bolsa” por el valor implícito de cada interpretación.³⁴⁰

El proyecto dice lo siguiente: “Son mecanismos...” –estos de los acuerdos– “que deben facilitar la resolución de excepciones a las normas constructivas y de usos relacionados con grandes emprendimientos no previstos por dichas normas”. O sea, se está legislando que va a haber excepciones que van a ser manejadas fuera de cualquier ámbito. Las va a manejar directamente el Jefe de Gobierno o el Ministro, o la caja de Pandora que es la Dirección General de Planeamiento Interpretativo. Ese puesto debe cotizar en Bolsa en la Ciudad de Buenos Aires. (*Risas y aplausos.*)³⁴¹

La obligatoriedad de las audiencias públicas no pasa de un rol consultivo, pero el mensaje es elocuente: si bien las cuestiones urbanísticas requieren un cierto nivel de especialización en los debates, estas pueden tener otra relevancia si hay una confrontación. Aquí se expresa como aun normas reglamentarias precisas se tergiversan en la práctica.

Las formulaciones del plan son genéricas y ambiciosas, con un cierto efecto de catálogo:

a. En relación con las cuestiones ambientales:

b. 1. Formular políticas consensuadas con respecto a todas las etapas de gestión de los residuos domiciliarios (producción, reciclado, recolección, disposición).

2. Acordar políticas concertadas respecto a los estándares de producción, formas de recolección y sistemas de eliminación de los residuos peligrosos y patogénicos.

(...)

3. Evaluar y adoptar políticas especiales para las situaciones de riesgo tecnológico (Polo Petroquímico, Tomas de Agua, Aeroparque, instalaciones de la CONEA en la avenida General Paz, etcétera).

c. En relación con los riesgos de anegabilidad:

Incorporar el criterio de Riesgo Hídrico en la planificación urbana y ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, a través de (se enumeran una serie de medidas).

A pesar del grado de generalidad, al hablar de centralidades insiste con terminar con la estructura monocéntrica:

Es propósito del Plan Urbano Ambiental transformar la estructura radioconvergente y fuertemente monocéntrica de Buenos Aires en una estructura más reticular y policéntrica, que atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de centralidades barriales y secundarias en relación a la configuración comunal y a la integración con el AMBA.

340 Esta intervención se repitió diez años después en la audiencia pública sobre el proyecto de Código Urbanístico.

341 Osvaldo Guerrica Echeverría, “Audiencia Pública, Plan Urbano Ambiental” (2008).

El título segundo hace referencia a instrumentos de diversa índole, que clasifica en cuatro grandes grupos: de planificación, de gestión (tanto de gestión propiamente dicha como normativos y agrupados en códigos), de participación, de monitoreo y de control. En el marco un amplio conjunto de instrumentos de participación, señala que el Poder Ejecutivo deberá proponer un modelo territorial.

- a. Un Modelo Territorial que referencie gráficamente las principales estrategias establecidas en este Plan Urbano Ambiental.
- b. Un Programa de Actuación sobre la temática Transporte y Movilidad, en articulación con la Subsecretaría de Tránsito y Transporte.
- c. Un Programa de Actuación sobre la temática Revitalización de la Zona Sur, en articulación con la Subsecretaría de Planeamiento Urbano o el organismo que en el futuro lo reemplace.
- d. La modificación de los instrumentos vigentes a perfeccionar y el desarrollo de los restantes instrumentos propuestos en este Plan Urbano Ambiental, dando especial prioridad al Código Urbanístico. Dichas acciones se desarrollarán con carácter participativo [...].

La parte institucional fue posteriormente analizada de un modo crítico por la Auditoría General de la Ciudad.³⁴² Cuando se sancionó la ley, ya había asumido un nuevo equipo de gobierno, encabezado por el ingeniero Mauricio Macri como Jefe de Gobierno. En una publicación realizada en 2008 por el Ministerio de Desarrollo Urbano: CoPUA, *Ley 2930, Plan Urbano Ambiental*, se presentan los augurios de varios consejeros. Uno de ellos, David Kullo, quien ya había participado en la etapa anterior, se explaya con optimismo sobre las posibilidades que abriría:

“En esta [...] instancia se aprueba el documento PUA que [...] instituye la política de Estado en materia urbanístico-ambiental. Dicho de otro modo, crea una plataforma conceptual desde la cual se deberá desarrollar el proceso continuo de planificación y gestión que la Ciudad requiere y merece.”³⁴³

Otros consejeros, como la arquitecta Graciela Novoa, llaman la atención sobre tareas pendientes. En general, las expectativas respecto al Consejo fueron perdiendo entusiasmo: al momento de sus inicios, en 2000, el diario *Clarín* titulaba: “La ciudad: elaboran el futuro plan urbano ambiental porteño. Debaten ideas para mejorar la calidad de vida de la ciudad”.³⁴⁴ En las renovaciones sucesivas los ecos en la prensa fueron creciendo en escepticismo, atribuyendo los espacios a un intercambio de favores políticos antes que a lugares de reflexión sobre el futuro. Entre el plan y la ejecución de políticas quedó un vínculo pendiente: se registra aquí una pérdida de interés político por falta de trascendencia de los enunciados formales frente a las acciones concretas que inciden en el territorio (aunque tengan implícito un sentido de planeamiento).

La revisión de la articulación con instrumentos de gestión (corporaciones de desarrollo, sociedades anónimas de capital público, herramientas de análisis del presupuesto), el uso que

342 Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, “Informe Ejecutivo sobre instrumentación del Plan Urbano Ambiental”, 2011, 4-11.

343 David Kullo, en publicación sobre la ley 2930, Ministerio de Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2012.

344 *Clarín*, 15/03/2000 https://www.clarin.com/sociedad/debaten-ideas-mejorar-calidad-vida-ciudad_0_S1DgQ_o10Fx.html.

se le dio para justificar masivamente disposiciones de excepción por parte de la Dirección General de Interpretación Urbanística, la forma de utilizar espacios verdes como tierras vacantes comercializables, confirman algunas de las advertencias que se habían realizado en este proceso hasta la sanción de la ley.³⁴⁵

La audiencia pública en cuestión arroja elementos para identificar distintas posiciones entre quienes intervinieron, desde una definición amplia del campo profesional y académico del urbanismo. Las corporaciones profesionales y el mundo de la construcción se muestran más alineadas con la aprobación de la ley, mientras un conjunto de asociaciones y vecinos, junto a otra rama de estudiosos del urbanismo, expresan reservas o una actitud francamente crítica.³⁴⁶ Las posiciones se repiten en la audiencia celebrada en 2018 para tratar el proyecto de nuevo Código Urbanístico, pero con una pérdida de apoyos y cambios en el alineamiento de actores.

3.5.2. Iniciativas sobre el Área Metropolitana: El Conurbano Bonaerense y Lineamientos Estratégicos

El Conurbano Bonaerense: relevamiento y análisis

Poco después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se había desarrollado un estudio sobre el conurbano bonaerense, seguida por una publicación, poco menos de diez años después con la base del equipo a cargo, sobre estrategias metropolitanas. Una edición de síntesis, con nota del ministro del Interior –Carlos V. Corach–, poco tiempo después de la reforma constitucional de 1994 citaba el artículo 14, la “facultad de las provincias para “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.³⁴⁷

El Secretario de Interior, Alberto Iribarne, señala antecedentes: “la creación de la Comisión Nacional del Área Metropolitana (CONAMBA), por decreto 2068/87; la creación, por parte del Congreso Nacional, del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, que constituye el reconocimiento por parte del Gobierno Federal del carácter nacional de la problemática del conurbano”.³⁴⁸

Señala también que “el Proceso de Reforma del Estado ha puesto en marcha profundas transformaciones en el cuadro institucional del AMBA, tendientes a lograr gestiones más eficientes y eficaces para la resolución de los problemas urbano-regionales”. Otro colaborador hace referencia a un convenio con el Consejo Federal de Inversiones y a que “la información relevada debía servir de soporte a la transformación institucional del Conurbano, proyecto Génesis 2000”. Formaba parte de un estudio más amplio de gobernabilidad metropolitana y de división de los municipios del AMBA. Si bien hace referencia a acciones de consulta, su carácter fue eminentemente técnico.

345 Por ejemplo, recurso de vecinos frente a normas de interpretación urbanística patrocinado por Matías Fernando Noetinger, por el inmueble Olleros 1965. Para el cálculo de la cantidad de normas de “interpretación” urbanística se ha recurrido a la sección normativa de la página del Gobierno de la Ciudad, período 2007-2015, tipo de norma: disposición, organismo, dirección general de interpretación urbanística.

346 Guerrica Echeverría, “Audiencia Pública, Plan Urbano Ambiental”, 2008.

347 Ministerio del Interior Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), “El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis”, 1995, p. 5.

348 Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), p. 7, 1995.

El estudio, dirigido por el arquitecto Néstor Magariños, presidente de la Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires, se desarrolla sobre 22 partidos, 19 de los cuales conformaban el conurbano. Incluía “las condiciones geográficas del territorio, los cauces hídricos, el tipo de suelos y sus alturas, que determinan las condiciones del asentamiento, registrándose también aquellas zonas rurales que contribuyen al abastecimiento”.³⁴⁹

Destaca en la introducción que:

“Buenos Aires, una de las mayores metrópolis mundiales, no se caracteriza, como otras de mayor desarrollo social y económico, por registrar una tradición en planeamiento, ordenamiento territorial y gestión metropolitana. Los planes, programas y proyectos de alcance regional, realizados principalmente entre 1960 y 1985, además de escasos, permanecen, casi invariablemente, como proyectos no ejecutados.

A ello debe agregarse la discontinuidad en el relevamiento, procesamiento y actualización permanente de la información y, por ende, de una base de información confiable.”

La idea del plan disociado del proyecto se resalta aquí con claridad. Señala la ausencia de una cartografía que marque un uso real del suelo, con excepción de algunos documentos teóricos de uso del suelo a partir del decreto ley provincial 8912/77. Destaca “la confección, si bien con métodos artesanales, de un plano de la región 1:50000 que permite conservar una imagen regional única y aún mantener visible la trama urbana. Asimismo, esta trama fue actualizada relevando fotos aéreas realizadas en 1992”.³⁵⁰

Los capítulos abarcan: I) Medio físico y conflictos ambientales (cuestión incorporada al léxico); II) Usos del suelo (incluye análisis de tejidos, subcentros y corredores); III) Estructura urbana (a cargo de Alfredo Garay, quien analiza las pautas de asentamiento productivo, comercial y residencial; las pautas de asentamiento y medio ambiente, las cuencas, los niveles de contaminación y la relación entre asentamiento y accesibilidad, estructura urbana y dinámica poblacional, finaliza identificando áreas homogéneas); IV) Población (a cargo del arquitecto Artemio Abba, quien analiza distintos períodos de crecimiento y la estructuración interna en anillos y sectores, abre un análisis sobre los desplazamientos, citando entre los antecedentes: el EPTRM “realizado en 1970”, el Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, que incluyó una pregunta sobre lugar de trabajo y estudio (no incluida en el de 1991) y un análisis de movilidad de la región, realizada por las autoridades del transporte en 1991-1992; V) Centros urbanos y equipamiento (nuevamente a cargo del mismo autor, incluye un análisis de los asentamientos y de la estructura de centros urbanos; VI) Infraestructura sanitaria, agua corriente, desagües y alcantarillado; VII) Transporte (a cargo de la ingeniera Susana Arcusín, se analiza en el capítulo siguiente de este estudio); VIII) residuos (a cargo del licenciado Luis A. Yanez); y una serie de servicios públicos complementarios.

Podría decirse que se trata de un estudio de nueva generación, por el marco institucional post reforma constitucional y posprivatización, aunque aún no se advertían todos los efectos de las decisiones sobre infraestructura de transporte y nuevos accesos viales en el territorio. Queda en un plano más de diagnóstico que de propuesta. La idea de que Buenos Aires no se caracteriza por registrar una tradición de planeamiento es un reflejo típico de la concepción frente a la cual se

349 Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), p. 19, 1995.

350 Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), pp. 17 y 18, 1995.

propone una lectura alternativa. Ya hacia fines de la década de 1990 el gobierno nacional estaba desgastado y sin el poder político con el que había contado previamente.³⁵¹

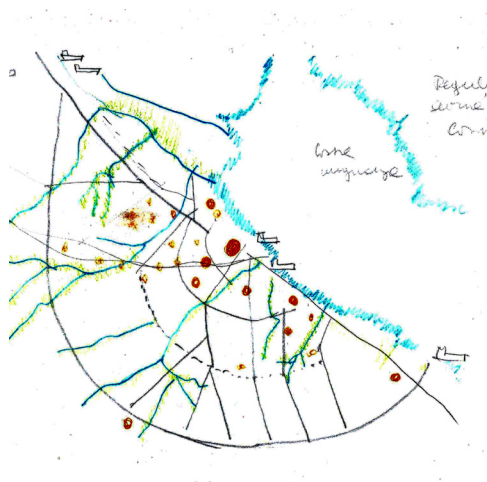
Lineamientos estratégicos para la región metropolitana, 2006-2007 (Provincia de Buenos Aires)

Esta iniciativa asume, como lo señala Marcelo Corti, una serie de limitaciones en su capacidad de acción e incertidumbres sobre el futuro.³⁵² Plantea escenarios y sugiere formas alternativas de gobernabilidad metropolitana. En parte, deja abierta la posibilidad de inversiones privadas. En cuanto a lo normativo, había una propuesta de reglamentación de la ley 8912, que ordenaba el uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires. La propuesta de un boleto único y su vinculación con la vida cotidiana se consideraban una forma de superar los problemas de gobernabilidad metropolitana y la imposibilidad histórica de crear una agencia de transporte para el área.

La tesis de fortalecimiento del puerto de La Plata queda claramente plasmada en la imagen.



Ilustración 18. Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires.



Esquema 18.1. Lineamientos Estratégicos Metropolitanos. Adquieren más relevancia las cuencas, el anillo exterior y los puertos, especialmente el de La Plata. Una abstracción geométrica, ejes viales. Sigue la flecha a la mesopotamia, guiño al SIMEB.

351 Silvia Suárez Arocena, "Duhalde pierde aliados por su intento de dividir municipios", 1998.

352 Entrevista con Marcelo Corti, columnas varias en Café de las Ciudades.

Los lineamientos estratégicos estructuran su diagnóstico en cuatro temáticas urbano-ambientales. Desarrolla una matriz territorial (pp. 215-231), dividida en una matriz de soporte ambiental, una de soporte al sistema productivo y una matriz de crecimiento que sirve de soporte “a los procesos de expansión y densificación, conduciendo flujos de movilidad y estableciendo diferenciales de localización dentro del tejido urbanizado”. Al hablar de la matriz de crecimiento, expresa:

“Durante el siglo XX, el proceso de urbanización acompañó el trazado de las vías del ferrocarril, promoviendo la expansión de una ciudad con “tentáculos” y el desarrollo de un sistema de centros coincidente con las principales estaciones. Crecimiento y movilidad se identificaron en torno a los patrones del transporte público. Los cambios introducidos en la década de 1990 definen nuevos patrones de localización, vinculados al desarrollo de nuevas formas de residencia y centralidad en torno de la autopista”.³⁵³

“...La coexistencia de dos lógicas contradictorias de organización espacial tiende a conformar una estructura urbana dual que reproduce sobre el territorio las inequidades del mercado...”

Se incorpora en el diagnóstico el efecto territorial de las decisiones adoptadas previamente. Sigue luego con la matriz ambiental, la franja costera, el periurbano y las cuencas. La matriz de desarrollo propuesta hace eje, volviendo a ideas fuerza de planes anteriores, en la alternativa de salir del esquema vial radial para ir a uno concéntrico.

“Sobre la base de (estos) criterios, la reconstrucción de la matriz de crecimiento y movilidad se desarrollará en torno a cuatro grandes ejes de actuación:

1. Rehabilitación de la estructura de centros
2. Reorganización del sistema de transportes
3. Expansión de las redes de infraestructura sobre el tejido urbanizado.
4. Desarrollo de nuevas urbanizaciones.”

Aunque se discute el rol del mercado y del Estado, en la práctica no se desprende un mecanismo de interacción. Una serie de líneas de intervención y programas territoriales, manejo del suelo y de cuencas, programas para el periurbano, expresa una voluntad de acción ilustrada con un material analítico bien desarrollado territorialmente. Pero con medios que, como en situaciones anteriores, no estaban controlados por quienes formulaban el plan. La concreción de las propuestas quedaba sujeta a decisiones que, a pesar de la prudencia del planteo en escenarios, dependían de una voluntad política firme.

En debates de la época (en una conferencia organizada por el día mundial del urbanismo en 2006), Schlomo Angel, autor de *Planet of Cities* y de una línea de reflexión orientada a identificar cuánto de las expresiones de deseo de los urbanistas era posible llegar a cabo, señalaba la escasa presencia del mercado, en una definición amplia que incluía la voluntad política de los actores locales sobre cómo se iba a instrumentar el plan.

Bajo la conducción del gobierno provincial, ejercido por el ingeniero Felipe Solá, el equipo, detallado en el Anexo 1, estaba conducido por el arquitecto Alfredo Garay, ya entonces con una vasta trayectoria y entre otros, algunos colaboradores del relevamiento realizado con anterioridad.

353 Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, p. 217, 2007.

Esta nueva iniciativa desde la Provincia de Buenos Aires también hacía su recapitulación retrospectiva de planes, interpretaba razones sobre sus avances y se llamaba a la prudencia sobre su propia capacidad operativa, a pesar de desarrollarse desde un área ejecutiva. Sin embargo, deja un testimonio en una forma de concebir el territorio metropolitano y una aspiración de intervenir en esa escala.

Intervenciones en las cuencas de los ríos Riachuelo-Matanza y Reconquista

Si bien en todos los planes hay un desarrollo sobre la importancia de las cuencas hídricas en la región, en esta última etapa, a medida que la situación se fue haciendo más extrema por la concentración creciente de población en los márgenes de ambas cuencas, sujetas a crecidas e inundaciones por un lado y a situaciones extremas de vulnerabilidad ambiental por otro, fueron objeto de dispositivos institucionales con mandatos específicos. En el primer caso con intervención del Estado nacional, la ciudad de Buenos Aires y la Provincia³⁵⁴; en el segundo, la Provincia de Buenos Aires y un conjunto de municipios asociados³⁵⁵. En el primer caso, además, aparece un nuevo tipo de acción ante la justicia, que ha desencadenado un proceso de decisiones y seguimiento judicial. La cuenca hídrica como unidad de intervención adquiere así un nuevo rol, aunque los desarrollos todavía están en un lento proceso de maduración, con un dispositivo en busca de plan.

3.5.3. Un intento de retomar el planeamiento desde el Estado nacional: Plan Estratégico Territorial (PET)

Otros documentos más recientes del mismo carácter sistematizan la información con datos del territorio nacional. Reivindican el rol del Estado en la planificación y un rol de construcción de consensos con los distritos. En relación a las políticas de transporte, el PET apunta principalmente, a la inversión en mejora y creación de infraestructura de para la integración regional. El capítulo 4 –modelo actual y modelo deseado de las jurisdicciones federales–, tiene un apartado para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Señala que “la ruptura de la estructura territorial de la ciudad tradicional comienza a expresarse en el deterioro del área céntrica compacta y en la dispersión de las nuevas áreas urbanizadas, desarrollando una organización espacial difusa, que convive conflictivamente con un entorno de urbanizaciones precarias.” Señala los cambios en el último período en lo que hace a la localización industrial y señala, con cierto triunfalismo, que “con el ritmo del crecimiento actual la estructura de soporte de la actividad productiva está profundamente debilitada”.³⁵⁶ En síntesis, señala una nueva dinámica industrial y una demanda creciente de los servicios. Al hablar de la cuestión ambiental, vuelve sobre las cuencas interiores de poca pendiente y su mayor vulnerabilidad, la saturación del sistema de tratamiento de residuos (citando al CEAMSE), el deterioro de la calidad del aire y el manejo deficiente de tierras.

354 La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), creada en 2006 por ley 26168 y sujeta a un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (causa Mendoza).

355 El Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC). Su marco legal está dado por la ley provincial 12653 y por el decreto 3002/06.

356 Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, *Plan Estratégico Territorial. Proceso de construcción conducido por el gobierno nacional mediante la formación de consensos para el despliegue de la inversión pública*, Avance 2008 (Buenos Aires: Impresora Alona S. R. L., 2008). P. 255

La cartografía se expresa en distintas escalas y de acuerdo a capítulos temáticos.

Al referirse del modelo deseado del territorio, reitera algunos puntos generales: reestructurar el sistema portuario, su sistema de accesos y áreas de apoyo logístico, completar la red vial (de la radial a la concéntrica, continuar la ruta 6 y el Camino del Buen Aire), fortalecer el sistema energético, reestructurar el espacio de la producción, reorganizar el sistema de transportes (nuevamente el boleto intermodal y el acento sobre los medios públicos), consolidar un sistema de centros y subcentros urbanos, conducir el crecimiento de la aglomeración (mediante normas de tejido), acortar el crecimiento de la mancha urbana, ocupar zonas vacantes mediante el modelo de ciudad-jardín, con núcleos centrales de densidad media –dice buscar también el objetivo de “fortalecer los gobiernos locales para conducir el crecimiento de la aglomeración haciendo ciudad–, expandir las redes de agua y saneamiento –uno de los puntos en el cual tal vez más se avanzó–, garantizar el manejo integral de cuencas –con grandes dificultades–, reformular las pautas de tratamiento de residuos –ídem–, promover un sistema de parques metropolitanos e implementar medidas de protección del borde periurbano. (La repetición con documentos anteriores es producto de capítulos que surgen de la secretaría de urbanismo y vivienda de la Provincia de Buenos Aires y del área de desarrollo y planeamiento urbano del gobierno de la ciudad).

Una escala a nivel provincial y de la ciudad presenta el lenguaje de modelo deseado.

Entre otros responsables, se destacan las arquitectas Graciela Oporto, a cargo del área, Marta Aguilar, colaboradora y Jorge Blanco, geógrafo, entre una amplia nómina de colaboradores que se desarrolla en anexo. El trabajo, como se dijo, ordena y compila los trabajos de varias provincias.

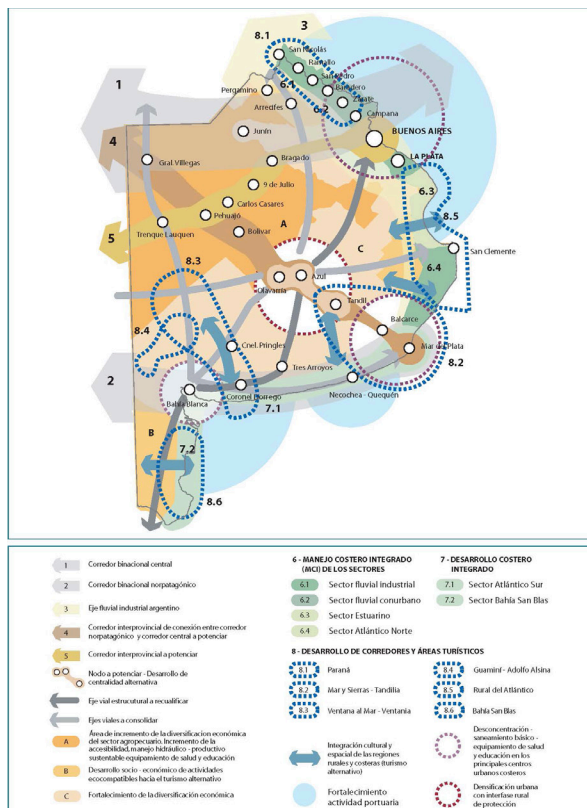


Ilustración 19. Mapa del modelo deseado del territorio, Provincia de Buenos Aires. Con más de 307.000 km², se trata de un territorio sumamente extenso. El Plan Estratégico Territorial en general tomaba como sobre los modelos deseados de acuerdo a lo propuesto por las provincias.³⁵⁷

357 Fuente: PET, avance 2011.

3.5.4. Una actualización parcial de justificaciones

Una formulación retórica: Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060

Se trata de un documento que intenta presentar una visión de futuro referida a la Ciudad y, en teoría, de cumplir con el mandato de la ley 2930 de pasar a instrumentos menos generales y anclados en estrategias territoriales definidas.³⁵⁸



Ilustración 20. Modelo territorial: imagen psicodélica de un modelo nunca sometido a tratamiento. Dos kilómetros de extensión sobre el Río de la Plata. Distritos con imagen de marca. Un paso nunca cubierto entre el Plan Urbano Ambiental y el Código Urbanístico. Los objetivos secundarios se vuelven conflictivos.

Con una publicación lujosa, basada en una oficina de “inteligencia territorial”, utiliza indicadores cuantitativos como lenguaje que aspira a ser, a la vez, objetivo y universal. La forma de tratar los planes anteriores, retoma el estilo ya empleado en la publicación mencionada sobre la ley del Plan Urbano Ambiental.³⁵⁹ Señala el ministro del área: “en otros casos atentó también contra el éxito de la gestión del territorio el hecho de que los vecinos fueran totalmente ajenos a la confección de las herramientas de intervención. Desde nuestra perspectiva, la participación en el planeamiento no sólo tiene una importancia política destacable, sino que además es completamente enriquecedora”. Lo vincula, asimismo, a la sustentabilidad político-institucional y lo presenta como base de debates. Incluye entre los antecedentes una recapitulación de “la ciudad pensada” aquí con una historia de los planes desde 1925.³⁶⁰

Habla de problemáticas recurrentes: el desequilibrio entre el norte y el sur de la ciudad. Destaca la propuesta de Le Corbusier de trasladar las dependencias oficiales del centro al sur de la ciudad. Al referirse a las ideas, señala circularidad, y que no se trata solamente de pensarla “sino de hacerla”. Es interesante confirmar cómo este tema también es recurrente. Cada recapitulación se permite sus licencias: hay planes que se repiten en el panteón y otros que están ausentes. Por ejemplo, incluye un estudio del CONAMBA en 1995, pero no el plan de autopistas de 1977 o el de accesos viales de 1994. A pesar de señalar contundentemente la necesidad de “hacer”, no menciona a Puerto Madero, aunque sí al plan sectorial para la zona Sur, del cual destaca “el valor cuantitativo”. Como en trabajos anteriores, la lectura de cada caso mencionado sirve, específicamente, de sustento a iniciativas vigentes en el momento de su recopilación: por ejemplo, la mudanza de la estación terminal de Constitución 400 metros al sur. Entre las propuestas, presenta una serie de aperturas temáticas y anticipa un programa que se intentaría llevar a la práctica con la mudanza de la sede del gobierno, se señalaba que

358 Ministerio de Desarrollo Urbano, *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060*, 2012.

359 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, “Ley N° 2930. Plan Urbano Ambiental” (2008).

360 Ministerio de Desarrollo Urbano, *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060*.

el problema era la dispersión de distintas sedes. Es ambigua la relación entre criterios ordenadores en un alto nivel de generalidad –presenta un marco de eficiencia con un modelo 2060 (agua, materiales, residuos, energía) y un catálogo de dimensiones de la sustentabilidad–. Otros temas, como el avance de una franja sobre el Río o la idea de un área central expandida que llega hasta el Riachuelo, toman un desarrollo particular en las representaciones (y en la voluntad de acción asociada en la práctica).

Señala, en contradicción con otras acciones que se desarrollaban en paralelo, la voluntad de la reducción de la dependencia del automóvil, la importancia del intercambio intermodal y de otras formas de movilidad sustentable.

El *Modelo* no tiene un marco normativo, aunque algunas iniciativas públicas que luego han buscado caminos legislativos o administrativos están, de algún modo, presentadas y justificadas en él. Como, por ejemplo, la accidentada construcción de un centro cívico en la zona de Parque Patricios, al sur de la ciudad.

Es significativo que, como se verá más adelante, aun sin ningún tipo de tratamiento, este documento de carácter genérico fue la única versión de modelo territorial que se tuvo en cuenta para formular un proyecto de Código Urbanístico, aprobado en 2018. Desde los colegios profesionales se señaló que se salteaba así una secuencia lógica: Plan Urbano Ambiental (con sus actualizaciones cada cinco años, que no se hicieron), Modelo Territorial (que nunca se trató ni aprobó), Código Urbanístico (que sí se aprobó en primera lectura y fue objeto de una audiencia pública de 4 días comenzando el 31 de octubre de 2018).³⁶¹

Una vez más, se intenta construir legitimidad a través de una lectura retrospectiva. Si bien el llamado modelo territorial no llegó a sancionarse, algunas de las iniciativas asociadas siguieron su curso. Entre ellas, el traslado del centro cívico, nuevos avances sobre el Río de la Plata y la adopción de un código urbanístico años más tarde.

Una nueva generación de encuestas de transporte:

Se desarrolla en el capítulo temático la presentación de la investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires y la encuesta de movilidad domiciliaria (Enmodo). Si bien aportaron nueva información, un dato significativo es que no han tenido como consecuencia un ordenamiento posterior de las decisiones en una lógica de planeamiento, a pesar de una instancia asociada a dispositivos institucionales, como una agencia metropolitana del transporte. Si bien como parte del trabajo de esta última se ha publicado un plan director quinquenal, su carácter es general y no está asociado a un ordenamiento de acciones en el tiempo ni a prioridades en materia de inversión. Una vez más, la cultura de planeamiento explícito llega con más facilidad a los diagnósticos y a los enunciados generales que a las acciones.

361 CAI, CPIC y CPAU, “Observaciones Al Código Urbanístico” (Buenos Aires, 2018), <http://static.cpau.org/acciones/2018/Observacionesalcu102018firmada.pdf>.

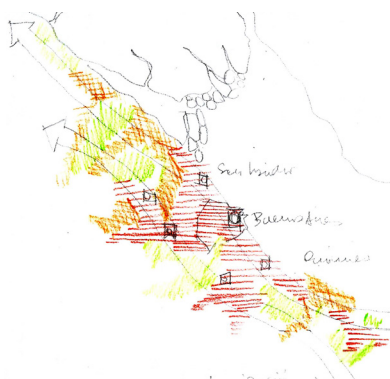
4. Entre planificación formal y crecimiento espontáneo, un conjunto de decisiones implícitas de planeamiento

A lo largo del período se han podido detectar líneas de continuidad y ruptura en el seno de los documentos considerados. La perspectiva se actualiza progresivamente y se condensa en debates actuales, que recurren selectivamente a los antecedentes como fuente de legitimación. Un primer grado de lectura ofrece sucesivos criterios de interpretación sobre la evolución pasada y futura de la ciudad y la región metropolitana a la que pertenece. Un segundo grado permite rastrear algunas de las referencias de las que se fueron nutriendo sucesivamente, métodos y representaciones detrás de un diálogo entre instancias sucesivas y entre las personas a cargo de su formulación, sobre las que se vuelve más adelante.

En relación al alcance planteado al inicio, es posible encontrar elementos demostrativos de la idea de plan explícito y plan implícito en relación a los documentos analizados hasta aquí. Un esquema sería el siguiente:

Ejemplos concretos:

Planes explícitos:



La infraestructura de transporte como esqueleto, ejes preferenciales de urbanización (1969).

Planes implícitos:



La infraestructura de transporte como esqueleto, nuevos accesos viales y disminución accesos FFCC (1992-1994).

Ciudad real:



La expansión urbana inducida por la infraestructura (2018).

En cuanto a cortes posibles a partir de la lectura de conjunto son los siguientes:

Con respecto a la estructura de movilidad y al trazado:

- En varios documentos aparece una lectura crítica del legado de la grilla hispánica, apenas matizado por el sistema de avenidas en 1837, por los boulevares y ensanches en pocos casos (9 de Julio, Leandro Alem/Paseo Colón, Juan B. Justo, avenida General Paz).
- Persiste, también en general, una mirada crítica sobre las redes ferroviarias, se señala que obedecen a trazados “caprichosos” de las compañías que las desarrollaron antes que a un trazado racional. Podrían dividirse las posiciones entre las que subrayan el carácter

positivo (ED, EPTRM, SIMEB) y las que insisten en la forma en que constituyen una barrera urbana que debe ser superada.

- Existe una gran fe inicial, aunque inicialmente como intervención puntual, en las autopistas como elemento de jerarquización vial. Matizada en los primeros planes, desbocada con las concesiones de obra pública en las décadas de 1970 y 1990 y aún hoy vigente a pesar de argumentos urbanísticos en sentido contrario.
- Las intervenciones que tuvieron mayor efecto territorial en este medio siglo, al menos desde el punto de vista de la movilidad; han ido en ese sentido. Sin embargo, no se desprende, en general, un nivel de lectura crítica de estas últimas, con la excepción, tal vez, de algún antecedente del PUA y de los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos.
- La necesidad de una autoridad metropolitana de transporte fue una constante. Sin embargo, cuando finalmente fue creada por acuerdo de las tres grandes jurisdicciones, en parte como condición para un préstamo del Banco Mundial, con el mandato de desarrollar un plan estratégico director, su rol no vinculante ni articulado con los planes de inversión o inclusive con los planes de uso del suelo sigue dejando la cuestión pendiente.³⁶²

Con respecto al hábitat y al tejido urbano:

- La cuestión merece una consideración central, con lecturas críticas a un crecimiento desordenado y con distintos abordajes de la informalidad y la emergencia habitacional.
- En los planes generales aparece asociada al uso del suelo y a las oportunidades de movilidad. En las políticas sectoriales y operatorias, donde se establecen los recursos, esta articulación queda con frecuencia desvirtuada. La naturaleza de quienes intervienen en la construcción, desde cooperativas y asociaciones a grandes grupos, aparece como parte de las reflexiones y dispositivos.
- La incorporación de la urbanización de villas y asentamientos precarios con participación y continuidad fue tomando cuerpo en los planes y luego en la normativa.
- La densidad aparece como justificación en la necesidad de aumentar la oferta de vivienda y elemento de solución del déficit aunque, según los períodos, matizado por los riesgos de hacinamiento. Entre un discurso de la ciudad compacta y la crítica higienista, la cuestión admite varios matices.
- El componente patrimonial aparece poco al principio y, al menos nominalmente, cada vez más al final. La cuestión morfológica se presenta progresivamente como justificación, con cierto oportunismo en el uso de los argumentos.
- Una Ley de Hábitat, sancionada en la Provincia de Buenos Aires abre camino a nuevas herramientas de intervención, en el marco del desarrollo progresivo de un discurso de los derechos.³⁶³

En lo que se refiere a la cuestión ambiental:

362 Agencia del Transporte Metropolitano, “Plan Director Quinquenal”, Buenos Aires, 2014.

363 Congreso de la Nación Argentina, “Ley de Acceso Justo Al Hábitat. Ley 14.449” (n.d.).

- Los asuntos ambientales ganan progresivamente importancia, por lo menos con ese nombre; la cuestión hídrica aparece claramente señalada desde el principio.
- La disposición de residuos, el tratamiento de cuencas y la calidad del aire se van desarrollando progresivamente como temas de agenda, aunque lejos de la evolución que han tenido en otras partes del mundo.
- Una autoridad de la cuenca Riachuelo-Matanza (ACUMAR) cuenta con un mandato de las tres grandes jurisdicciones, además de recursos y competencias, desarrollada luego de un largo proceso judicial y sujeto en sí mismo de nuevas acciones de planeamiento.³⁶⁴

En cuanto a los modelos de desarrollo

- En general aparece explícita o implícitamente el rol de la ciudad y de la región metropolitana dentro del territorio nacional, con una evolución en la forma propuesta para alcanzar ciertos equilibrios.
- Las proyecciones demográficas y las diferencias de alcance tienen una evidente diferencia de perspectiva por la unidad territorial de origen de las propuestas, pero también por la evolución en los instrumentos, marcos de interpretación y métodos de análisis que subyacen a distintos modelos de territorio.
- La cuestión productiva es analizada y reivindicada de distinto modo en todos los documentos, con gran heterogeneidad en el tipo de análisis de la estructura económica y en los énfasis puestos en las acciones necesarias para su desarrollo.

En ese sentido, el rol atribuido al Estado también es un reflejo de los conceptos en evolución.

- Una intervención más presente en la infraestructura y en el equipamiento que en el planeamiento espacial (salvo en un plano reflexivo), con roles cambiantes en lo económico, en lo social, en lo ambiental.
- Estos roles han ido variando de un Estado prestador a un Estado regulador. El Estado planificador fue en general reivindicado, pero con cambios bruscos en la interpretación de cómo y dónde debía planificar.
- Una atomización de competencias, a pesar del cambio en la constitución nacional y en la provincialización de la ciudad, en los roles del Estado, ciudad, provincia, municipios ha hecho particularmente compleja la lectura de quién hace qué y cómo a nivel metropolitano.

En ese sentido se plantea una cuestión de escala:

- La propia capitalidad, que analiza Scobie como factor, junto al puerto y los ferrocarriles, de la gran concentración porteña, no ha hecho sino reforzarse, a pesar de la propuesta de ciertos antecedentes determinantes e, inclusive, leyes sancionadas para el traslado de la capital a Viedma-Carmen de Patagones.³⁶⁵

364 Congreso de la Nación Argentina, “Ley de La Cuenca Matanza Riachuelo. Ley 26.168” (n.d.).

365 Congreso de la Nación, Traslado de la Capital de la República.

- En el sentido de varias instancias previas, un decreto presidencial en 2016 creó una comisión consultiva para el área metropolitana de Buenos Aires, con el mandato de proponer reformas en la gobernabilidad a escala regional e innovaciones en materia de políticas públicas, aunque sus propuestas no fueron objeto de decisiones concretas.³⁶⁶
- Los planes de sector han sido operativos en algunos casos (como Puerto Madero) pero no necesariamente ha sido así (Zona Sur).

En cuanto a la institucionalidad de la función pública,

- En un contexto marcado por fuertes rupturas institucionales, la estabilidad en la función pública se vio afectada en los puestos públicos y, en parte, en la universidad, comprometiéndose la continuidad de carreras profesionales.
- Si bien a pesar de eso hubo casos de carreras estables, son más la excepción que la regla. Por distintos motivos, la autonomía frente a las autoridades y la posibilidad de especialización queda también condicionada por cuestiones de precariedad, discontinuidad e incentivos de carrera profesional.

Sobre las formas de ver la participación:

- Ha sido exaltada inclusive en documentos formulados en plena dictadura militar.
- Progresivamente se ha institucionalizado en las normas, incluyendo procesos formales de consulta requisito de evaluación de impacto ambiental.
- Esto ha sido considerado en algunos casos una forma de balancear fuerzas en proyectos objeto de debate. En otros, como una mera obligación a respetar formalmente y vista con cierto recelo profesional.

En términos generales, se puede observar simultáneamente:

- La persistencia de temas que pasan de un documento a otro a lo largo del tiempo, con mayor o menos énfasis según los casos (como la necesidad de un plan espacial y un sujeto político metropolitano).
- La incorporación y pérdida de consideración de otros, asociados claramente a una época precisa (la revalorización del ferrocarril, la prescripción de un modo de vida determinado, el rol del automóvil).
- Un contraste entre lo que cada documento teórico aspira a integrar como rasgo superador entre las herramientas de acción y las herramientas efectivamente adoptadas
- Una alternancia de énfasis entre lo analítico, lo operativo y lo proyectual.
- Omisiones y énfasis en la lista de planes anteriores, en las lecturas que ofrece cada uno de acuerdo a los criterios que aspira a legitimar.
- Una variación en los grados de distancia con el gobierno que impulsa propuestas.

366 MINISTERIO DEL INTERIOR OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, “Creación de Comisión Consultiva Para El Área Metropolitana de Buenos Aires”, 2016.

En el momento de hacer el corte temporal son varios los temas que brindan actualidad al planeamiento y le dan vigencia a los temas tratados a lo largo del estudio.

Un Código Urbanístico, con sanción legislativa, avanzó en nombre de la morfología y de la renovación de la ciudad en un cambio sustantivo de la normativa en la ciudad.

- Un proyecto de autopistas y facilidades para la circulación vial en la ciudad se consagró con la extensión de la concesión de obra pública por treinta años a la empresa de autopistas urbanas.
- Mediante el mecanismo de PPP (participación público-privada) se promovió la licitación de proyectos de infraestructura, entre ellos una versión de RER, finalmente dejada de lado por un nuevo ciclo de crisis macroeconómica.³⁶⁷
- El puerto de Buenos Aires, en su ubicación actual, y a pesar de sus restricciones en la era de las megaembarcaciones, es objeto de intervenciones y procesos de concesión a largo plazo a pesar de objeciones y de la ausencia de una política regional de puertos, inclusive señalada por un informe de la OCDE.³⁶⁸
- El Río de la Plata es objeto de un relleno para hacer un estacionamiento frente a Aeroparque en el marco de la extensión de la concesión de la empresa prestadora del servicio.

Puede parecer difícil ubicar en un plano central de la agenda de las preocupaciones sociales y políticas a las cuestiones de planeamiento, incluyendo consideraciones ambientales y urbanas. Sin embargo, por su peso en la vida cotidiana, su incidencia en la calidad de vida de los hogares, su significación en los presupuestos de los distintos distritos y su relación con servicios sociales básicos como la educación y la salud, no es la falta de importancia sino la forma particular de articulación entre las cuestiones urbanas, explícita o implícitamente consideradas, lo que las hace menos relevantes en términos de resultados tangibles. Este cuadro de situación lleva a plantear la actualidad del planeamiento en una idea más amplia de desarrollo.

Lo que en Roncayolo se presenta como tensión entre plan y crecimiento espontáneo tiene, a la luz de esta lectura, varias zonas intermedias. Las razones por las que las iniciativas no ha sido capaz de generar más interés político se explican en parte por las crisis políticas e institucionales. Pero también por falta de articulación entre imaginarios de largo plazo y acciones concretas en el debate público.

Cambios bruscos en las propuestas, abandono de iniciativas que tienen presencia formal en los planes sin que exista ninguna justificación especial, son algunas constantes. Pero también un marco de interpretación sobre lo que constituye o no opción de planeamiento.

Luego de este capítulo, que entra de lleno en la evolución cronológica de los planes en su contexto político y social, se pasará al análisis temático en tres planos: movilidad, centralidades y vivienda. Finalmente, se presentará una cuarta parte que incluye un análisis de personas y argumentos detrás de los planes y la toma de decisiones, conclusiones y una serie de anexos.

367 Alicia Baracco et al., “Expresos Regionales”, 2018.

368 Olaf Merk, “The Container Port of Buenos Aires in the Mega Ship Era”, Paris, n.d.

PARTE III

Perspectivas temáticas desde la movilidad, la vivienda y la centralidad

Se ha querido, en esta sección, reiniciar el recorrido del largo medio siglo de planes e iniciativas mirando cada vez un tema en particular. A la mirada general se suma esta serie de ángulos diferentes de observación temática. Los motivos por los que fueron elegidas estas perspectivas y no otras tienen fundamentos variados.

Se eligió movilidad por su carácter estructurador del territorio, con un peso creciente en la agenda general del planeamiento, pero raramente tomado en cuenta por los mismos especialistas en el ámbito local. Vivienda, por su aspecto central en los diversos planes, por ser la forma más difundida de ocupación del suelo, por el peso que representa en proporción a los ingresos de los hogares y por la forma en que la residencia está asociada a otros derechos y equipamientos. Y centralidades por su doble rol, físico e institucional, en el corazón de las diversas escalas de articulación del territorio.

Es cierto, el medio ambiente, las cuestiones económicas y fiscales, las políticas sociales en el territorio, las cuencas hídricas, otros servicios públicos e infraestructuras son solo algunos de los ejemplos de temas centrales a los que un plan debe recurrir y que aquí no se han profundizado. Pero en algunos de ellos no ha existido un nivel homogéneo de presencia a lo largo del período, en otros la asociación con la mirada territorial no era tan directa o bien se ha considerado que perdía especificidad para aportar desde mi perspectiva.

a. Movilidad

Si bien existe un amplio campo de estudio dedicado a cada uno de estos tres capítulos temáticos aquí tratados, la forma de abordarlos en conjunto con los intentos de planeamiento e interrelacionada con iniciativas concretas, cuyo discurso implícito se trae a consideración, tiene como objetivo ofrecer un recorte particular en el seno de esa visión de conjunto. Es una forma de hacer el recorrido por tratando de ver en cada caso un aspecto particular.

Nuevamente, se trata de ver las concepciones detrás de los planes y decisiones de planeamiento. Más allá del planeamiento formal, en este plano se demuestra con claridad el carácter deliberado de un conjunto de opciones por las que se tomó partido. Se trata también de indagar sobre las consecuencias de decisiones desarticuladas de otras instancias de planeamiento menos explícitas a distintas escalas y sobre la forma en que estas consecuencias se asumen progresivamente como parte de los diagnósticos.

Factor estructurador del crecimiento metropolitano

Como ya se señaló, si bien podría hablarse del transporte como el esqueleto del crecimiento (así lo hace de hecho el *Esquema Director*), aquí se utiliza el concepto más amplio de movilidad, que lo incluye. Se refiere en primer término al transporte entendido como una necesidad y acción antes que como una cuestión de infraestructuras y mecanismos que permiten esa movilidad.³⁶⁹ La inclusión de este capítulo en primer término de esta tercera parte se fundamenta en el intento de ver planes y movilidad como un conjunto, además de considerar a las decisiones de movilidad y sus consecuencias en el desarrollo como uno de los puntos centrales de este estudio. Dentro de ese concepto amplio de movilidad se consideran las formas en que las tecnologías de transporte han sido tenidas en cuenta como un elemento determinante del tipo de crecimiento. Así, de la tracción a sangre a los modos guiados, al crecimiento progresivo del automotor, hoy con varios indicios de una nueva transición aún no plasmada en la práctica, las valoraciones han mantenido sesgos marcados según los tipos de documentos.

Una evolución en la forma de desplazarse

De 1958 hasta hoy la manera de desplazarse en Buenos Aires ha evolucionado en varios sentidos, tanto en las prioridades de los planificadores como en el tratamiento político, los instrumentos y la lógica detrás de las tomas de decisión en materia de planeamiento.³⁷⁰ Si el perío-

369 Ver por ejemplo, Corti, *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*. También Herce, *Sobre La movilidad en la ciudad, Propuesta para recuperar Un derecho ciudadano*, 2015.

370 Esta sección toma en parte Andrés Borthagaray y Daniela Natale, “Estructura Urbana, Transporte y Movilidad”, en *Viajeros del Conurbano Bonaerense. Una investigación sobre las experiencias de movilidad en la*

do está marcado por el automóvil y el combustible, insinuado a partir del segundo mandato de Perón con la instalación de refinerías, terminales automotrices, con un punto de inflexión en la presidencia de Frondizi y la supresión de los tranvías, hubo una coexistencia con los medios de transporte guiado o sobre rieles hasta fines de la década de 1970. Hubo, inclusive, por parte de diversos equipos a lo largo de los años siguientes una visión en profundidad de los problemas de transporte, de análisis de las políticas públicas y de los desafíos de gestión de las sociedades a cargo de las redes ferroviarias y de subterráneos.³⁷¹ Pero es paradójicamente luego de la suba de precios del combustible a partir de medidas de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) y en plena crisis de conciencia de los riesgos ambientales que la prioridad excluyente a la infraestructura vial y el automotor se va concretando, con un sistema de concesiones de obra pública y la mano de hierro de un gobierno autoritario.³⁷² La relación entre un equipo de obras públicas y el gobierno evidentemente le daba una capacidad de intervención mayor. Pero esto no quita que detrás de la decisión había una concepción del planeamiento.

El gobierno elegido en 1983 intentó retomar una visión más equilibrada sobre el conjunto de desplazamientos, con la voluntad de recuperar el lugar de los transportes públicos y guiados, aunque sólo se logró tímidamente a causa de dificultades presupuestarias y de coordinación en la gestión.³⁷³ Sin embargo, la crisis de hiperinflación primero y el contexto de reforma del Estado luego de la transición al gobierno justicialista de Carlos Menem –entre 1989 y 1999– cambiaría nuevamente el contexto, con una línea de continuidad por saltos: no hay continuidad en lo inmediato, pero detrás de la ruptura se retoma una línea anterior. Así, la extensión de la de autopistas urbanas a los accesos metropolitanos a Buenos Aires es la continuidad física de una idea de planeamiento. Radicalizando las medidas en ese sentido, la red ferroviaria fue dejada de lado como prioridad para pasar luego a ser objeto de cierre de numerosos servicios y del desmantelamiento de la compañía pública Ferrocarriles Argentinos.³⁷⁴ En paralelo, el subte sigue postergado frente al ritmo de expansión en otras ciudades, aunque sí se retoma una lenta y parcial extensión de la red, que tuvo continuidad luego de la concesión de la gestión a un consorcio privado. La combinación entre los efectos de esas decisiones, de las supresiones de empleos en la industria, de la polarización distributiva y del aumento del nivel de pobreza, con una creciente motorización y aumento de la congestión vehicular, cambió profundamente el modelo de operación de la red de colectivos. La crisis de la Convertibilidad –el sistema de paridad fija peso-dólar americano que había sido fijado por ley– se tradujo en quiebre de las ecuaciones y en una generalización de los subsidios, luego progresivamente incrementados. El estado crítico de la red de ferrocarriles suburbanos, tangible en la vida cotidiana pero puesto en evidencia por una serie de accidentes graves, en particular uno en la estación terminal de Once con más de cincuenta muertos, dio lugar a una nueva estatización en 2012.

periferia, ed. Daniela Soldano, 1st ed. (Los Polvorines: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017), 61–80, <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2017/06/9789876302692-completo.pdf>.

371 En particular el ya mencionado Ministerio de Obras y Servicios Públicos. *Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana. Tomo I*. Buenos Aires, 1972. Y siguientes publicaciones.

372 Ver Hoyt, “Beyond the Dirty War : Urban Reforms and Protest in Buenos Aires during the Last Military Dictatorship , 1976-1983”, 2012.

373 Entrevista Ingeniero Juan Pablo Martínez, octubre de 2018.

374 Lopez, Waddell y Martínez, *Historia del ferrocarril en Argentina. La política ferroviaria entre 1857 y 2015*, 2016.

El sujeto político, determinante de la escala de decisión

Un tema que llamó siempre la atención de estudios internacionales sobre Buenos Aires fue la ausencia de plan de conjunto para la región metropolitana, tanto de planeamiento urbano como de transporte, y de la falta de sujeto político a cargo de la coordinación –a pesar de una ley que creaba el Ente de Coordinación del Transporte Metropolitano (ECOTAM) en 1998, pero que nunca vio la luz del día a causa del sistema de adhesión de 18 municipios que se establecía–.³⁷⁵ Esta situación se fue complejizando con el peso sobre las finanzas públicas de los subsidios al transporte y un descontento creciente con la calidad de los servicios.

Frente a este panorama, la situación en 2012 empezó a cambiar parcialmente. En primer término, se transfirió a la ciudad el control de la concesión de la red de subterráneos y de la pequeña red de premetro y un remanente de tranvía. Luego, se adoptó un sistema de boleto digital o SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico), en lugar del sistema tradicional con monedas, arcaico, y cada vez más complicado a medida que fueron aumentando la inflación y la inseguridad. Más tarde, se dio un acuerdo tripartito entre el Estado nacional y los gobiernos de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires para la creación de una agencia de transporte metropolitano, condición de un préstamo del Banco Mundial. Finalmente, se pone en marcha una tardía pero visible modernización del ferrocarril y una serie de medidas contradictorias sobre la conexión norte-sur de la región metropolitana, en particular en la emblemática avenida 9 de Julio, que comienza por un llamado a licitación de autopista en túnel y termina por la construcción de un sistema de carriles prioritarios y segregados, llamado Metrobús.

Puntos de inflexión marcados

Las huellas en la ciudad de una transición marcada con puntos de inflexión de diferente índole en 1958, 1977 y 1992-1994 a 1996 están generalmente asociadas a una privatización o a una concesión en un contexto institucional determinado, además de a decisiones estrictamente urbanísticas. Los datos cada vez más sólidos de los efectos de la calidad del aire sobre la salud; en particular, producto de emisiones de motores de combustión interna en general y diésel en particular, no tienen por el momento contrapartida en las tomas de decisión.³⁷⁶ Nuevamente, como lo señala Orfeuill, citando a la vez varios autores, la lógica de la toma de decisión en las políticas públicas, y en este caso las referidas a la movilidad urbana, tiene razones más allá de los enunciados explícitos.³⁷⁷ Por otra parte, es producto del marco institucional.

Sin embargo, insuficiente una lectura que explicara las políticas solamente como consecuencia de cambios erráticos en su orientación o de la discontinuidad institucional. Es posible encontrar una lógica en la que se inscriben, explicada a partir de las consecuencias que generan. Si bien en algunos casos fue advertida en su momento –como las polémicas frente a las autopistas urbanas aun en plena dictadura– en otros se debatieron más tarde, a la luz de los efectos.

375 Congreso de la Nación Argentina, “Transporte Metropolitano Ley 25031” (1998), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/54210/norma.htm>.

376 Por ejemplo H Walton *et al.*, “Understanding the Health Impacts of Air Pollution in London,” *King’s College London*, n° julio (2015): 126, https://www.london.gov.uk/sites/default/files/hiainlondon_kingsreport_14072015_final.pdf.

377 Borthagaray y Orfeuill (editores), *La fábrica del movimiento. 16 casos de política pública en materia de movilidad urbana*, Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013.

I. De la idealización a la condena –retórica– del auto

Hay referencias cruzadas de los planes de transporte, luego presentados como planes de movilidad. Por ejemplo, puede mencionarse el efecto de degradación urbana en torno a las autopistas de fines de la década de 1970 y principios de la década de 1980, la ocupación de tierras de los accesos viales de principios de los años noventa o la congestión generada por una ocupación extensiva del territorio sólo accesible en automóvil producto de estos últimos.³⁷⁸

Como se señaló al principio, se han considerado diversos autores que estudiaron la historia argentina reciente, la evolución de los planes y proyectos en Buenos Aires; ensayos y estudios como *Traffic in Towns* o *Life and Death of Great American Cities*, correspondientes al inicio del período, o estudios diversos de Manuel Herce, Vuchik, Vasconcelos y Cervero, entre otras fuentes.³⁷⁹

I.1. Etapas históricas: de huella ferroviaria a la huella fósil

Una mirada histórica a la expansión de la mancha urbana muestra claramente cómo la estructura de transporte, el asentamiento de población en torno a las vías férreas y a tranvías y colectivos, fue modelando la estructura espacial metropolitana. En un comienzo (entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX), la estructura urbana mantuvo una relación relativamente armónica con el ferrocarril, aun con rutas nacionales, que fueron atravesando los distintos centros urbanos. De ese modo, entre 1890 y 1940, se produce un ciclo expansivo del territorio, producto del desarrollo del ferrocarril. Este crecimiento estuvo signado por la presencia de la inmigración europea, que se fue asentando en barrios centrales y periféricos a la Ciudad y accedió, mediante ferrocarriles y tranvías, a loteos relativamente abordables. Este proceso podría considerarse como la creación de la primera periferia. La segunda periferia, por su parte, se formó desde 1940 hasta 1970, aproximadamente, a través de un proceso de migración interna, gracias a la combinación con la expansión de las líneas de colectivos, que permitieron llegar a sitios con loteos a bajo costo.³⁸⁰ Los ferrocarriles y los subterráneos pasaron a estar en manos del Estado, con tarifas subsidiadas que hicieron accesible el acceso a esos loteos. Por otro lado, se crearon pequeñas empresas privadas que explotaron distintas líneas de colectivos.³⁸¹

De este modo se configuraron tres ejes de crecimiento en función de la red de ferrocarriles. Cada uno presentó, ya desde su configuración inicial, diferencias marcadas en cuanto a los usos del suelo, su estructura urbana y a las características socioeconómicas de la población usuaria. Torres divide esta nueva configuración en dos zonas bien definidas: norte y sur.³⁸²

378 Por ejemplo, Robert Cervero demuestra a través de una serie de ejemplos cómo se desarrolla esta relación (Cervero, *The Transit Metropolis. A Global Enquiry*).

379 A partir de los últimos informes del plan regulador, comienza a aparecer la cita de C. Buchanan (1963), *Traffic in Towns*, London, HMSO. En los estudios posteriores hay más referencia a la bibliografía internacional.

380 Ana Pintus, “Las Formas de La Expansión. 1910-1950. Barrios Parques y loteos de fin de semana en la construcción del espacio metropolitano de Buenos Aires” (Universidad Nacional de La Plata, 2013).

381 Lopez, Waddell y Martínez, *Historia del Ferrocarril en Argentina. La política ferroviaria entre 1857 y 2015*, 2016.

382 Torres, *El Mapa Social de Buenos Aires 1940-1990*, 2006.

Huella fósil

No obstante su impulso inicial, las líneas ferroviarias quedaron estancadas desde principios del siglo XX, cuando Buenos Aires tenía 2 millones de habitantes, y el momento actual en que su población metropolitana asciende a 15 millones.³⁸³ Los atrasos en inversiones y problemas graves en el cumplimiento de las frecuencias, tanto en el servicio de pasajeros como de cargas provocaron un lento deterioro del servicio.³⁸⁴ Talleres, fábricas de vagones y oferta académica universitaria crearon un polo de especialización y una cadena productiva. Por otro lado, fue creciendo el parque automotor, con una industria basada en empresas multinacionales (la planta de la Mercedes Benz fue la primera usina de esa compañía fuera de Alemania, en el partido de San Martín).³⁸⁵

La segunda mitad del siglo XX arrancó con una ilusión motorizada: la de la industria, cuya radicación se intentaba promover. Una misión del Banco Mundial, encabezada por Larkin, un alto oficial retirado del ejército de Estados Unidos e ingeniero dedicado a la logística, propuso una racionalización del ferrocarril y una mayor participación del automotor. La propuesta, conocida como Plan Larkin, ha sido objeto de una visión crítica por parte de los defensores del ferrocarril. Sin embargo era sustancialmente más favorable al ferrocarril, que las decisiones adoptadas a partir de la década de 1990.³⁸⁶

Los cambios de las prioridades de inversión se reflejan en la estructura de la región metropolitana de Buenos Aires. Como se señaló, tiene la configuración de una grilla fundacional ampliada hacia los diferentes puntos cardinales que articula el ferrocarril con un sistema de rutas y autopistas.³⁸⁷



Ilustración 21. El acceso Norte. Unir en el sentido norte-sur, separar en el sentido este-oeste. Foto: Carla Laguzzi.

383 Vukan Vuchic, “El Metrobús en la 9 de Julio es un error”, *Clarín*, 2013.

384 Ver por ejemplo Roncayolo, *La Ville et Ses Territoires*. Buenos Aires es citado como ejemplo de las dificultades de desarrollar la infraestructura a costa de un alto endeudamiento, 1997.

385 Mercedes Benz. (2018). Historia de Mercedes-Benz en la Argentina. Consultado 5 de noviembre de 2018, en <https://www.mercedes-benz.com.ar/passengercars/the-brand/about-us-arg/our-history.module.html>

386 López Wadel, 2016.

387 Gorelik, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*; Abba, *Metrópolis argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*, Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012.

Así, la Región Metropolitana sufrió grandes cambios territoriales en esta etapa, que llevaron a su expansión en los espacios intersticiales entre las líneas férreas pero adoptando otra morfología de asentamientos.³⁸⁸ Los principales cambios fueron: modificación de los patrones de localización de la industria; reactivación parcial del mercado inmobiliario (para altos estratos); conformación de un patrón de expansión urbana residencial más complejo y diversificado. En efecto, el crecimiento residencial se dividió, principalmente, entre las urbanizaciones cerradas y clubes de campo para los sectores de alto poder adquisitivo y villas y asentamientos donde se alojaron los sectores populares, mientras que la ciudad tradicional no mostró cambios significativos.³⁸⁹ Hay dos puntos que interesa subrayar aquí: primero, que en primer lugar que estos cambios no fueron producto de la tensión entre la ciudad planificada y la ciudad espontánea sino de un tipo de planificación; en segundo lugar, que cada plan fue incluyendo como insumo de sus propuestas un análisis de la transformación territorial inducida por decisiones de esta naturaleza.

1.2. Un camino consolidado a lo largo de grandes hitos

Así, las viejas centralidades en torno a las estaciones ferroviarias quedaron relativamente estancadas en relación a las nuevas, con usos degradados y segregadas espacial y socialmente, respecto de las áreas de centralidad típicas de los nuevos ejes viales.³⁹⁰

En su enfoque sistemático, con una visión estructural, el EPTRM balanceaba las propuestas con un mayor desarrollo del ferrocarril. Por el contrario, el código de 1977 y el plan de autopistas estaban imbuidos de una visión negativa frente al ferrocarril, que el tardío plan de subtes de 1981 no alcanzó a reparar. Si bien la democracia trajo consigo la revalorización del subte y, al principio, un ritmo menor de crecimiento de las autopistas, debió hacer frente a una deuda elevada en un contexto de crisis económica y altas tasas internacionales.

Con un Estado desfinanciado, se comenzó a pensar desprejuiciadamente a qué recurso apelar. Así, los terrenos ferroviarios fueron mirados –y lo siguen siendo en parte hasta hoy– con más interés inmobiliario que como parte de un proyecto de transporte. La reforma de la Constitución Nacional y la autonomía de la ciudad trajeron una esperanza de recuperación del rol del Estado y, en particular, del transporte público, con las propuestas de expansión del subte como expresión más visible de las expectativas. Sin embargo, estas expectativas quedaron más en un plano discursivo y en un lento ritmo de expansión de las redes que en una acción efectiva.

388 Jorge Blanco, “La red de autopistas de Buenos Aires y la reorganización del espacio metropolitano en la década del 1990. Estudio de caso: el Acceso Norte Ramal Pilar” (Universidad de Buenos Aires, 2002).

389 Angel, *Planet of Cities*, 2012.

390 Constatación que se va desarrollando en los diagnósticos de los diferentes documentos, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de 1990.

2. Planeamiento urbano y movilidad en una visión explícita

2.1. El ferrocarril, mirado con recelo en el estudio de base: OPRBA (Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires)

Desde el plan del 58 hay referencias al ferrocarril, la expansión del subterráneo y ciertos trazados de autopistas. Un tema recurrente es la mención crítica al trazado de líneas ferroviarias que entran a la ciudad, en función de diferentes proyectos comerciales antes que en un trazado ideal. La visión que deja entender el documento es más bien crítica. La mención a las autopistas es precisa. Incluye, en la primera versión de este corte, una central y otra costera; luego, algunas radiales.

El espacio público de la calle no tiene un desarrollo proyectual, salvo en algún espacio puntual, como los dibujos para el barrio de Catalinas Norte con una planta libre que dejaba pasar la vista bajo los edificios hacia el Río de la Plata.

Sí estaba presente, como se ve en la figura, un análisis de los desplazamientos por nivel socioeconómico.

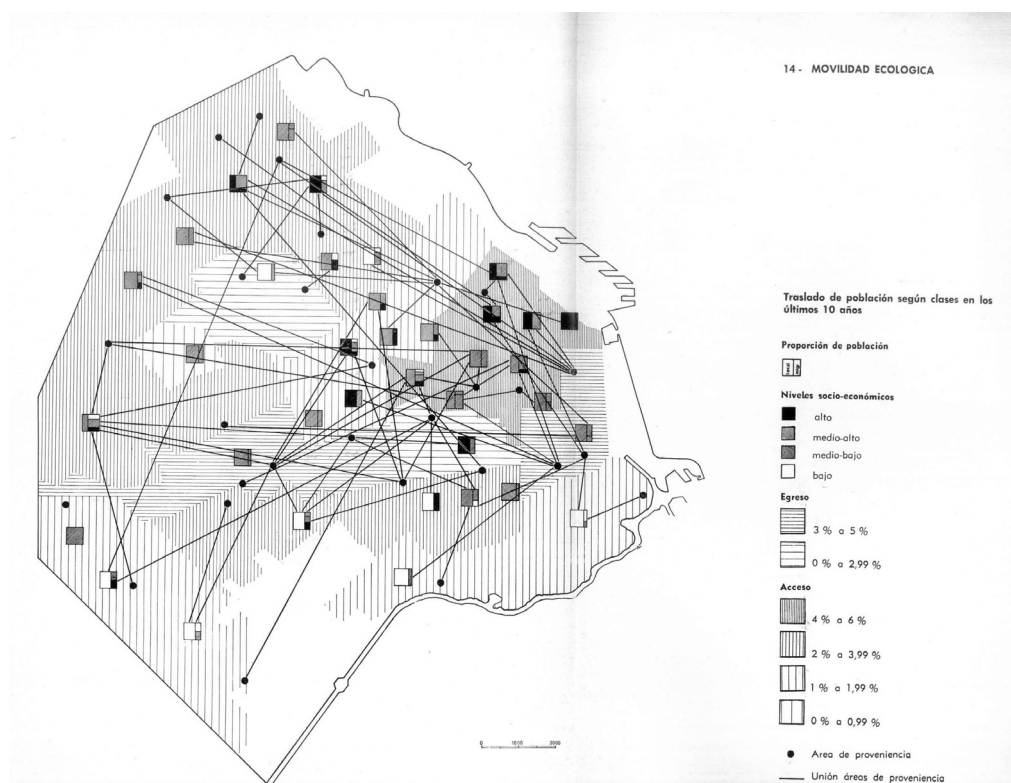


Ilustración 22 Movilidad Ecológica. Traslado de la población en los últimos 10 años, por nivel socioeconómico. En plano 14, Organización del Plan Regulador. "Buenos Aires. Informe Preliminar. Etapa 1959 - 1960." Buenos Aires, 1968.³⁹¹

Proponía una serie de autopistas, combinada con ensanches de avenidas, pero con un trazado diferente al que fue adoptado posteriormente y con mayor relación con el ferrocarril. Se cita

³⁹¹ Organización del Plan Regulador - Informe preliminar. (1968). *Descripción sintética del Plan Regulador*. Planos anexos.

la versión del ya mencionado Plan Cóndor de 1957, sobre el que se explicó que no tiene relación con el adoptado por las dictaduras del Cono Sur, para la expansión de la red de subterráneos, plan tenía que tenía implícita una idea de sustituir líneas férreas por líneas de subterráneos.³⁹²

Se plantea articular un crecimiento relativamente ordenado. Las propuestas de crecimiento en la periferia postulaban la consolidación de centros existentes, servidos por el ferrocarril. La parte reglamentaria del plan, tomada con diferencias en 1977, que incluía, como se verá, el capítulo 6 referido a autopistas, y objeto de diferentes reformas, fija dimensiones y tipifica las calles.

Las menciones al ferrocarril y al desarrollo histórico de Buenos Aires insisten en la irracionalidad de su trazado y en la forma en que las vías se convierten en obstáculos para la libre circulación en otro tipo de transporte. El puerto y su vinculación es objeto de análisis particular, el aeropuerto toma la ubicación en forma de “aeroísla”, retomando la vieja idea del plan corbusierano. Una versión de este proyecto llegaría a ser objeto de estudio para una licitación a inicios de la década de 1990.

En uno de los documentos complementarios se estima la superficie de las calles en relación a la superficie amanzanada de la Ciudad: “La superficie de las calles totaliza 4531 ha. y representa el 24% del total de la ciudad [...]” Entre las propuestas, encabeza la lista una serie de proyectos viales. Se lamenta de la falta de jerarquía en la estructura de calles, que arranca de la grilla fundacional, sigue con una jerarquización en avenidas en 1837, queda surcada por un conjunto de vías trazadas sin un plan, de acuerdo a los intereses de diversas compañías ferroviarias en forma radial. Propone eliminar playas ferroviarias y llevar, por ejemplo, la cabecera del Ferrocarril Sarmiento de Once a Caballito.

Otro documento complementario de 1969 refleja parte de la lógica de la época, preguntándose cómo era posible que si los autos podían ir a 90km por hora, la ciudad no fuera capaz de darles el espacio correspondiente y citaba como ejemplo la avenida General Paz, por sus vialidades segregadas en cruces a distintos niveles.³⁹³ Si bien el discurso explícito del plan en materia de movilidad tuvo relativamente poco seguimiento en la decisión, ciertas ideas, como el soterramiento del ferrocarril Sarmiento o el cambio de nivel de otras líneas, volvieron una y otra vez en planes e intentos de decisión posteriores. En la secuencia directa, hay cambios significativos entre un plan y otro. Pero entre las idas y vueltas en el largo plazo, es posible encontrar líneas de continuidad.

2.2. El transporte como osamenta del crecimiento urbano: CONADE. Esquema Director año 2000

El Esquema Director año 2000, inspirado en parte en el antecedente de París (*Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la région de Paris*, 1965), se concentró más claramente en la región metropolitana propiamente dicha. Pocas de sus acciones se llevaron a la práctica. Algunas críticas hicieron hincapié en los costos de las propuestas.³⁹⁴ Otras en que se concentraba en el crecimiento norte-sur y subestimaba, como se señala en

392 Entrevistas con Juan Pablo Martínez, 2017/2018.

393 Organización del Plan Regulador, *Introducción al planeamiento*.

394 Suárez, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*.

estudios posteriores, el crecimiento hacia el oeste.³⁹⁵ Pero, indiscutiblemente, la propuesta tenía un partido claro para ordenar el crecimiento metropolitano en base a la infraestructura de transporte.

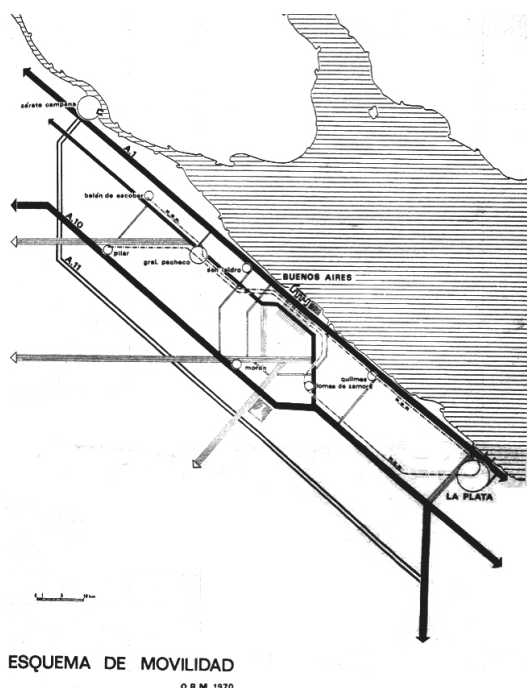


Ilustración 23. Esquema de movilidad. El desarrollo rectificado como metáfora, prefigurando representaciones propuestas para el Grand Paris. Un esquema lineal sobre la base de ejes estructurantes de transporte.³⁹⁶

El Esquema Director del CONADE avanza en el trazado de dos autopistas paralelas, una bordeando la costa y otra hacia el Oeste, columna vertebral de una expectativa lineal de desarrollo de la ciudad. En el mismo sentido SO NE, las líneas ferroviarias se conectaban con una Red Expresa Regional. Como ninguna de estas infraestructuras se llegó a construir, es difícil saber qué hubiera pasado con el desobediente crecimiento metropolitano. Hay un desarrollo de innovaciones profesionales, en parte debido a la cooperación internacional con el IAURP de París. Sin duda se trata de un caso de urbanismo de exportación, en un intento de capitalizar la experiencia de París. Pero también había una lectura profunda, puesta de manifiesto, por ejemplo, en dar valor a la red existente de ferrocarril.

En la versión en francés, publicada en 1972, se hace una síntesis de la estructura de transporte como “osatura” de la urbanización metropolitana.³⁹⁷ Como elemento inductor de las nuevas localizaciones de habitación y actividades. Se toma partido por el ferrocarril, por su potencial y por las once entradas que tiene a la ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, se advertía claramente que la densidad de las construcciones complicaría el acceso de autopistas radiales.

Cada uno de los centros terciarios previstos en el esquema contempla un acceso por RER y un acceso por autopista. Una accesibilidad privilegiada por esas grandes infraestructuras de transporte es considerada como un fuerte efecto inductor. Hace explícitos los objetivos de fa-

395 Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, 2007.

396 CONADE, “Organización Del Espacio de La Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000”, 1969.

397 IAURP, “Le Schéma Directeur d’aménagement et d’urbanisme de Buenos Aires”, 1972.

cilitar el acceso desde los centros secundarios al centro principal y disminuir la necesidad de transbordos.

Si la penetración de ejes viales es todavía posible en la franja paralela al río, el tejido denso y de buena calidad en otras partes la hace inconveniente. Las autopistas van una sobre la costa, la A1, la otra a 10-12 kilómetros, la A10, tangencial, sirve los grandes centros de atracción. Una marginal externa, la A11, deberá servir las conexiones para el tráfico de larga distancia. Tres autopistas paralelas a los ejes de urbanización están previstas: A2, A5, A7.

Una red concéntrica estaba pensada como instrumento para unirlos. De acuerdo a las características del trazado, de manera diferenciada, con más salidas en el centro y potenciando la velocidad en la periferia. La red del norte, con una demanda apenas superior, tiene seis accesos, mientras que la del sur tiene solamente dos. La urbanización y el potencial de demanda si se creaba con éxito una conexión de RER hacia el centro, así lo demandan.

Sobre la red de autopistas, habla de desalentar el uso del automóvil en los trayectos domicilio-trabajo, aunque también de reforzar y comunicar la red existente. Señala asimismo la necesidad de desarrollar un plan de estacionamiento y apoyarse sobre proyectos existentes. “El programa definitivo demandará la adopción de un calendario de inversiones y de un plan de transporte al que deberá adaptarse”, algo que significativamente estuvo ausente tanto aquí como en los planes sucesivos. Cuando luego existió, fue en otra dirección. Señala la importancia de que el plan de transporte se adapte al esquema de desarrollo urbano del plan director.

Destaca el plan que la fuerza de atracción de Buenos Aires no es el resultado de su pasado ni de su implantación, sino de su vocación de gran ciudad y capital. Vocación exaltada aquí por un equipo internacional. Clément Orillard señala que, Argentina, con una larga tradición francófila en lo que se refiere a la planificación urbana, se convierte en uno de los primeros consumidores de la expertise del IAURP.³⁹⁸

2.3. Un preludeo carente de seguimiento: Estudio Preliminar del Transporte para la Región Metropolitana, 1971-1975

Sobre la línea de este plan, el EPTRM profundiza el análisis hasta niveles inéditos en la sistematización de información sobre el área metropolitana de Buenos Aires. Así, desarrollaba proyectos para la extensión de infraestructuras existentes, nuevas líneas subterráneas, una Red Expresa Regional (RER), y autopistas en la ciudad y zonas del conurbano.

Este documento es, tal vez, la pieza de planeamiento más reivindicada en cincuenta años. Si bien tuvo continuidad en las ideas, no sirvió de base a la toma de decisiones. En lugar de una propuesta basada en estudios profundos se adoptó otra, mucho más disruptiva y estudiada con menos profundidad, producto, de todos modos, de una decisión de planeamiento. En efecto, si bien pocos estudios tuvieron el nivel de desarrollo de éste, a la hora de la toma de decisión en 1977 la opción fue por las autopistas de penetración. La relación entre quienes proponían estas alternativas y el poder de la autoridad política de turno y la forma de ejecución en la etapa posterior fue determinante. De hecho, quien había dirigido este documento se desempeñó luego como subsecretario de transporte a nivel nacional, aunque tuvo rápidamente diferencias con el

398 Orillard, “Acteurs de La « politique Française Des Villes Nouvelles » et Études à l’export”, 2018.

Intendente Cacciatore y su Secretario de Obras Públicas, Guillermo Laura y terminó renunciando.³⁹⁹ En cuanto a la concepción del EPTRM, el arbitraje automotor o guiado, el documento es bastante equilibrado para la época.

El carácter de “preliminar” que evoca su título hace todavía más desconcertante su carácter excepcional. Incluye un análisis retrospectivo de las inversiones viales y ferroviarias de las tres jurisdicciones principales bajo estudio, estudio de flujos vehiculares, de cargas y de personas, análisis de centros de transbordo y, sobre todo, una visión de conjunto.



Ilustración 24. Anteproyecto de subterráneos. Un orden claro para la prioridad de inversiones, con una proyección al sur nunca alcanzada.

Del mismo modo, las publicaciones incluían una evaluación económica de los proyectos, por ejemplo el de la línea F de Subterráneos. Los trazados propuestos para la expansión de la red de Subterráneos en general han sido recreados y actualizados.

Sin duda este ejemplo, que entraba en los detalles de proyecto y abría la vía para una concreción ordenada y priorizada de acciones, es una de las muestras más brutales de los contrastes entre el discurso explícito de un plan y el implícito de otro.

399 Entrevista con el ingeniero Ezequiel Ogueta, octubre de 2018.

2.4. Continuidad a los grandes planes: SIMEB

Además de la consolidación del eje fluvial industrial, contemplaba preservar áreas rurales, concretar las propuestas del EPTRM e inducir la localización de actividades, como la industria automotriz. Hace algunas estimaciones sobre cómo lograrlo, aunque advirtiendo las dificultades, y a la vez las limitaciones del crecimiento desordenado y rápido de la región metropolitana (termina definiendo tres zonas: Capital Federal y primera corona, segunda corona y tercera corona, marcada por el actual eje de la ruta 6: Campana, Pilar, Luján, etcétera).

Es interesante comparar las imágenes (página 86), con el SDAU de París:

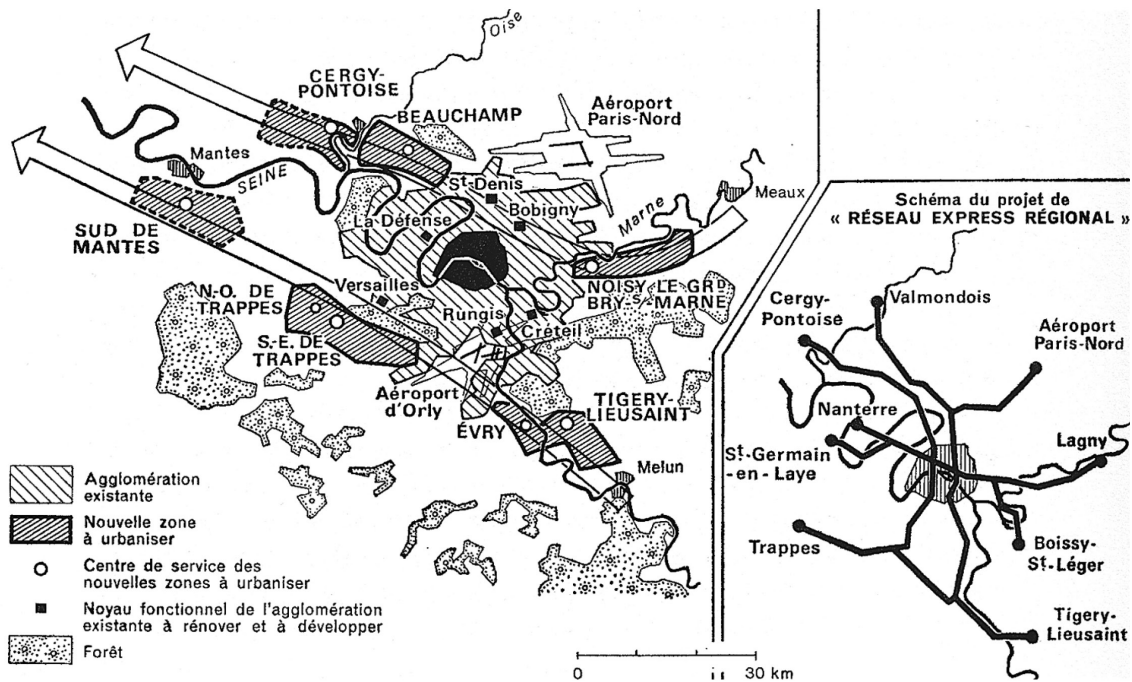


Ilustración 25. Los ejes de transporte en el SDAU. Un desarrollo que dio lugar a acciones de urbanismo de exportación.

Fuente: *Carte du SDAURP définissant les nouvelles zones à urbaniser dans la région parisienne, IAURP, 1964*. Reproducido en Geneste, Pauline. "Les Villes Nouvelles : Le Crépuscule d'un Rêve d'urbaniste ?" *Les lumières de la ville. La circulation des idées au Cycle d'Urbanisme*, 2018. <https://lecycleurbanismedesciencespo2018.wordpress.com/2018/10/30/les-villes-nouvelles-le-crepuscule-dun-reve-durbaniste>.

3. Decisiones sin plan explícito. Más allá de las justificaciones formales en el esquema de concesiones viales y privatizaciones

3.1. Trazado, expropiación y licitación como ruptura radical: Plan de Autopistas, 1977

En el Código de Planeamiento Urbano para la ciudad, en 1977, aparecía una sección 6, luego actualizadas con ciertas modificaciones, en la que se definía el sistema vial. El llamado Plan de Autopistas fue objeto de una licitación pública internacional adjudicada en 1978. La propuesta, sin embargo, era distinta a la de los planes anteriores.⁴⁰⁰ Si bien varias de las que integraban la red nunca fueron construidas, una porción importante llegó a concretarse. Es interesante el contraste con antecedentes internacionales, por ejemplo la propuesta, abandonada, entre otras causas luego de un movimiento de resistencia vecinal, de radial Vercingetorix⁴⁰¹.

En efecto, el Código de Planeamiento Urbano y el esquema de autopistas se inscriben en opciones de trazado muy diferentes a las de los antecedentes, a la evidencia reunida en el EPTRM y a la evolución de los debates internacionales. La Ciudad Arterial, libro de autoría del luego Secretario de Obras Públicas, Guillermo Laura, planteaba un antecedente. La lógica del trazado –criticado aun en plena dictadura– se debió en parte, según surge de entrevistas, a cuestiones de costo de expropiación.⁴⁰² Contrasta con el manejo sofisticado de instrumentos de derecho administrativo y contratos de obra pública, luego del llamado y adjudicación de una licitación internacional.⁴⁰³ Aunque el esquema solo se desarrolló parcialmente, dejó una huella profunda en la ciudad (como se ve ya en la imagen del momento de su construcción), y generó un impacto negativo en barrios como Barracas y Constitución. Postergó inversiones en el transporte público, aunque existía en los planes de la época un proyecto de ampliación de la red de subterráneos y de red expresa regional que no se concretó.

400 Suárez, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*, 1986.

401 « Plutôt qu'à de nouvelles voies de circulation à caractère autoroutier qui favorisent l'accroissement de la circulation automobile, la préférence doit être donnée à des avenues urbaines améliorant les commodités de la circulation et l'agrément des quartiers. »

Lettre de Valéry Giscard d'Estaing à Jacques Chirac, 17 septembre 1978 à propos de l'abandon de la radiale Vercingetorix dans Paris, en Vaujour, *Le plus Grand Paris*, citado por Paul Lecroart, "La Ville Après l' Autoroute : Renaissances Urbaines ? Expériences et Leçons Pour Le Grand Paris Au Menu", 2015.

402 Laura, *La Ciudad Arterial*, 1970.

403 Hoyt, "Beyond the Dirty War : Urban Reforms and Protest in Buenos Aires during the Last Military Dictatorship , 1976-1983", 2012.

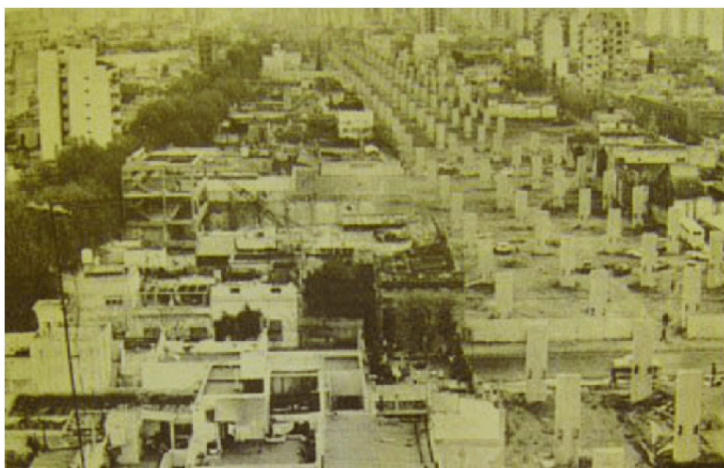


Ilustración 26. Demoliciones para la construcción de autopistas. A pesar de contar con un acceso ya servido por once accesos ferroviarios, cuando finalmente se concentraron los medios para intervenir, fue en el sentido de perforar la ciudad densa para abrir trazados de autopistas. Las obras de expropiación y demolición significaron una movilización de recursos y energía particularmente significativa.⁴⁰⁴

El sistema de avales fiscales dejó una deuda de 950 millones de dólares (una de las deudas privadas más importante que heredó la democracia) y dejó un legado institucional que todavía se proyecta hasta hoy.⁴⁰⁵ Es indicativo de las prioridades que frente a esta concreción de infraestructura para el automóvil, el plan para el transporte público guiado nunca llegó a desarrollarse.⁴⁰⁶ Otro efecto del código y de la acción de gobiernos sucesivos fue un aumento significativo del espacio destinado al estacionamiento: bajo los edificios y las plazas públicas (como la Plaza Libertad, Plaza Lavalle y Plaza Vicente López), política que también tuvo una continuidad parcial en democracia.

Para esta época, ya había cuestionamientos muy severos a las políticas de autopistas en varias partes del mundo. La mencionada polémica entre Jane Jacobs y Robert Moses en Nueva York, la demolición de la autopista de Portland, la demolición luego del West Highway de Nueva York, los debates en Londres, en París (plan Pompidou), los cambios de política en numerosas ciudades europeas, los efectos de la primera crisis del petróleo (que en Brasil, por ejemplo, habían dado lugar a políticas de promoción del transporte público como las que se hicieron célebres en Curitiba o a desarrollos de fuentes de energía alternativa, como los biocombustibles) son sólo algunos ejemplos.⁴⁰⁷

El retorno de la democracia significó de hecho la interrupción –temporal– de la mayor parte de los planes de autopistas y un lento relanzamiento del subte, supeditado a la falta de recursos y al alto nivel de endeudamiento en un contexto de alza de las tasas de interés en el mundo. La

404 Guillermo Jajamovich, “Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar” 20, n° 1 (2012): 11-20. La foto en la página 17 cita como fuente a Zicovich Wilson (1983), p. 66.

405 *La Nación*, “Obras inconclusas. Imágenes de la Ciudad de los Sueños”, *Brando* (Buenos Aires, 2011), <https://www.lanacion.com.ar/1394416-obras-inconclusas>.

406 *Ibid.*; Entrevista a Juan Pablo Martínez, septiembre 2017.

407 Entrevistas, Eduardo Vasconcelos (marzo-junio 2016). Lecroart, P. (2016). L’avenue urbaine, selon Paul Lecroart. *Le Monde*. Consultado en L’avenue urbaine, selon Paul Lecroart - [http://mediatheque.iau-idf.fr/presse_2016_02_15_lavenue-urbaine-selon-paul-lecroart-2__print=pdf\(1\).pdf](http://mediatheque.iau-idf.fr/presse_2016_02_15_lavenue-urbaine-selon-paul-lecroart-2__print=pdf(1).pdf)

autopista 9 de Julio Sur fue una excepción.⁴⁰⁸ Sin embargo, tras la ruptura inicial, la prioridad a la autopista tuvo una continuidad, tras la crisis de la hiperinflación, en el contexto de la reconversión del presidente Menem. Aunque no respondió a un enunciado explícito, la privatización del ferrocarril y la concesión de accesos a Buenos Aires terminó de torcer la balanza hacia el automotor.

3.2. Continuidad de la ruptura en democracia: Red de accesos a Buenos Aires (1992-1994) y privatización de los ferrocarriles

Después de la crisis de hiper inflación de 1989-1990, bajo el mandato del presidente Menem, las medidas de la llamada “reforma del Estado” se vieron reflejadas de modo drástico en el sistema de movilidad metropolitano. Así, como parte de un conjunto de reformas de principios de la década de 1990, en el marco de privatizaciones y concesiones, aunque en este rubro es continuidad directa de la red de autopistas de 1977-1978 este plan implícito sí tuvo ejecución. Otro abogado especializado en derecho público, Roberto Dromi, cuyos datos biográficos se presentan en Anexo, fue ministro a cargo en su ejecución.

3.2.1. Red de accesos viales

Aquí cambia el sistema de administración tradicional de las rutas nacionales, con un sistema de concesiones en los principales ejes viales y, en particular, en los accesos a Buenos Aires. De hecho introduce el peaje y una serie de prestadores privados en los diferentes accesos.

Por otra parte, la transformación del sistema ferroviario, cuya calidad sufría un deterioro por falta de mantenimiento e inversión, significó una privatización con los consecuentes despidos del personal de planta y cierre virtual de los servicios de pasajeros de larga y media distancia, por lo menos en lo que se refería a la prestación tradicional. Se combinó casi en paralelo con las concesiones viales, en medio de expectativas que solo se cumplieron parcialmente durante los primeros años posprivatización, hasta fines de la década de 1990.⁴⁰⁹

Como en la década de 1970, hubo más técnica económico-administrativa de contratos que reflexión profunda sobre las consecuencias previsibles de la nueva infraestructura. Los debates tuvieron repercusiones políticas, con imágenes de intendentes –como el de Vicente López– atados a los árboles que se iban a arrancar, pero no detuvieron su avance. Una de las formas de contener objeciones fue la oferta de una vía paralela o colectora por cada lado, lo que amplió aun más la ruptura urbana.

Los resultados fueron varios: la esperada reducción de los tiempos resultó efímera; el impacto en el territorio fue de un enorme consumo de espacio y las rentas que generó este proceso fueron internalizadas por desarrolladores mientras que los efectos de congestión, inundaciones,

408 Aunque existió una intención de seguirla como avenida, de acuerdo a entrevistas con el secretario de Hacienda de la Municipalidad en esa época, Eduardo Delle Ville.

409 Corporación Andina de Fomento, *Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América del Sur*, 2014.

Lopez, Waddell y Martínez, *Historia del ferrocarril en Argentina. La política ferroviaria entre 1857 y 2015*, 2016.

necesidades de cobertura de redes de infraestructura y segregación fueron externalizados, con un impacto negativo en términos de equidad y medio ambiente.

La teoría permitía anticipar esos resultados, como los mencionados trabajos de Manuel Herce, entre varias otras fuentes, lo demuestran. Se trata de enfoques basados en la demanda y no en la mejora de la oferta.⁴¹⁰ Administrativamente, se establecen pautas en el decreto n° 2637 de fecha 29 de diciembre de 1992 y otros complementarios, donde se marca con claridad la estructura territorial de esta norma y su impacto.

Como ocurre con la concesión de autopistas en la ciudad unos quince años antes, una medida de profundo impacto, basada en un acto administrativo, en este caso en el marco de la llamada de la Reforma del Estado, en la que también se inscribió la concesión de los ferrocarriles, no se correspondió con ningún plan espacial explícito. Los organismos administradores de ambos, AUSA (Autopistas Urbanas Sociedad Anónima) y OCCOVI (Organismo de Control de las Concesiones Viales, luego reformado) adquirieron posteriormente mandatos de obra pública en la concesión, financiados con peajes. Es interesante la justificación, en gravar la externalidad de la congestión, en algunos casos citando el antecedente de Londres, a pesar de que en Londres los fondos de la tasa a la congestión se destinan a financiar el transporte público.⁴¹¹ Pero más allá de las justificaciones, este tipo de decisión se inscribe en los actos de planeamiento y no en los del crecimiento espontáneo.

Retomando los términos del llamado, en los títulos de los decretos ya se establecían los plazos en las concesiones de los accesos Norte, Oeste y Ricchieri por el término de 22 años y 8 meses prorrogables, además de la autopista Buenos Aires-La Plata hacia el Sur.



Ilustración 27. La avenida General Paz. Un diseño de infraestructura con sentido paisajístico. En su momento, una gran concreción junto a las primeras líneas de subterráneo. En su diseño intervino el arquitecto Vautier.

Fuente: Dirección Nacional de Vialidad. *La avenida General Paz*. Buenos Aires: Talleres Kraft, 1938.⁴¹²

410 Herce, Manuel. *Sobre la movilidad en la ciudad. Propuesta para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Reverté, S.A., 2009.

411 Por ejemplo, en los expedientes presentados para las audiencias públicas de aumento de tarifas del peaje en las autopistas urbanas.

412 Dirección Nacional de Vialidad, *La Avenida General Paz* (Buenos Aires: Guillermo Kraft, Ltda., 1938).

En la ciudad, los trazados inconclusos fueron retomados. La autopista Illia se empalmó por la avenida 9 de Julio poco antes de las primeras elecciones para Jefe de Gobierno en la ciudad en 1996. Los efectos fueron un aumento de 3000 a 9000 autos por hora, con un impacto tal que obligó a tomar medidas sobre la marcha, con los obstáculos que se encontraban en el camino, inclusive un proyecto no concretado de demolición del ex Ministerio de Obras Públicas. Luego se hicieron estacionamientos en las cabeceras Norte y Sur, justificados en nombre de una disuasión al uso del automóvil difícil de comprender.

En este esquema, es interesante ver las evoluciones del trazado de la avenida General Paz, orgullo de la ingeniería y de la obra pública en la década de 1930, a partir de su versión original y paisajística, a su estado actual, de ensanche progresivo, por ejemplo en el cruce con la avenida San Martín. La avenida proyectada como parkway tenía un componente paisajístico que todavía perdura en algunos tramos.



Ilustración 28. Nudo San Martín en el proyecto original (1938) y en la actualidad. Aunque sobreviven algunos árboles, cada vez más aislados, el ensanche va aumentando la separación entre la ciudad y su región metropolitana.⁴¹³

Estas decisiones de planeamiento fueron diferentes a lo que proponían en los documentos formales los planificadores urbanos. Sin embargo, no llegó a organizarse una línea de debate como la generada por la Sociedad Central de Arquitectos y el Centro Argentino de Ingenieros veinte años antes. Tampoco llegó a constituirse una coalición de defensa del ferrocarril y de cuestionamiento más severo a decisiones de cierre de ramales y servicios. La privatización, mandato de la época de retirada del Estado, tuvo una primera etapa de recuperación de pasajeros, luego de una caída abrupta en el período inmediatamente anterior. Pero el modelo teórico de la concesión, basado en que el Estado no podía gestionar, tampoco funcionó para regular, lo que se incorporó más tarde en los diagnósticos.

Lentamente, la expansión de la red de subterráneos siguió su curso. El retorno de la democracia, en primer lugar, y la autonomía de la ciudad, en segundo término, con las expectativas abiertas por la Constitución y su programa implícito de democracia semidirecta, transporte

413 Yandex.com/maps/10133/buenos-aires. (Visitado el 1-11-2019.)

público, inclusión social y consideración de los problemas ambientales, parecieron indicar un nuevo impulso al transporte público. Sin embargo, gracias a la irrelevancia en la práctica de los documentos de planificación general y del plan urbano ambiental, la concesión a la empresa de autopistas en la ciudad, primero por decreto del Ejecutivo y luego por ley de la legislatura, tuvo los mayores medios a disposición. Algo similar ocurrió con el organismo de control de las concesiones viales, con un doble rol: fiscalizador y contratista de obras públicas. El funcionamiento de las instituciones públicas tiene implícita una concepción del planeamiento, con sus repercusiones urbanas. En términos de Emerson,⁴¹⁴ lo que los dispositivos adoptados son grita tan fuerte que no se puede escuchar lo que dicen ser.

3.2.2. Concesión de los ferrocarriles metropolitanos y subterráneos de Buenos Aires

Si bien existían claramente cuellos de botella en la gestión de los ferrocarriles, en ese momento bajo una sociedad pública, del mismo modo que en la gestión de Subterráneos de Buenos Aires, había un abanico de soluciones posibles. La decisión de cerrar virtualmente los servicios interurbanos y reducir los suburbanos fue de las más drásticas que se podían adoptar. Por un lado, significaba el licenciamiento de todos los empleados. Por el otro, una drástica reducción de servicios. La combinación entre la concesión de accesos viales y cierre de servicios y concesión de los ferrocarriles se tradujo en un impacto que los diferentes planes posteriores no tardarían en registrar. Significativamente, no formaba parte de un plan formal, sino de medidas de emergencia.⁴¹⁵ Los registros de los debates quedan en parte silenciados por la magnitud de la crisis que sacudió a la sociedad argentina luego de la hiperinflación, en parte también por la denuncia sistemática de la que el déficit operativo de los ferrocarriles era objeto en uno de los programas políticos de mayor rating en la época.⁴¹⁶ Pero también por la dificultad de instalar una opción alternativa de acción pública e intervención de los profesionales con capacidad de ofrecer un marco de interpretación que permitiera articular visiones urbanas y políticas asociadas a la vida cotidiana.

Como ya se mencionó, la transformación del sistema ferroviario se combinó, casi en paralelo, con expectativas que solo se cumplieron parcialmente durante los primeros años de los nuevos programas, hasta fines de la década de 1990.⁴¹⁷

3.2.3. Concesión de AUSA Ley 3060 (y actualizaciones)

Votada por la Legislatura de la ciudad luego de un decreto previo en el mismo sentido –1721/04–, avanza en un esquema de concesión en el mismo plano de los grandes proyectos viales de las décadas de 1970 y 1990:

Artículo 1°.- Otórgase la concesión de obra pública de la Red de Autopistas y Vías Interconectadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en adelante “La Red”, y Puentes de conexión física con la Provincia de Buenos Aires, (...), a la empresa Autopistas Urbanas S.A., a título oneroso y por el plazo de veinte (20) años.

414 Ralph W. Emerson, “*Letters and Social Aims*”. Oregon, University Press of the Pacific: 2001 (1875).

415 Lopez, Waddell y Martínez, *Historia del ferrocarril en Argentina. La política ferroviaria entre 1857 y 2015*, 2016.

416 “Tiempo Nuevo”, conducido por el periodista Bernardo Neustadt.

417 Corporación Andina de Fomento, *Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América del Sur*.

Artículo 2º.- La concesión tiene por objeto:

- a. La explotación, administración, reparación, ampliación, conservación y mantenimiento de la Red conforme el detalle del Anexo I que forma parte de la presente Ley.
- b. La ejecución de las obras públicas viales aprobadas por la autoridad de aplicación y la ejecución de obras públicas no viales, las que deberán contar con previa autorización de la Legislatura.

El Anexo 1 de la ley habla de las siguientes autopistas y “vías interconectadas”.⁴¹⁸

Se puede ver un orden de magnitud de los recursos y el tipo de obra disponible en el presupuesto 2018 (aprobado por decreto del poder ejecutivo de la ciudad).

Tabla 4.

| Obras AUSA presupuesto 2018 | Monto | Dólares (1 dólar = \$ 18) |
|--|----------------|---------------------------|
| Obras a ejecutar con flujo propio y BID | 2.464.217.000 | 136.900.944,44 |
| Autopista Illia - Nueva Traza | 1.768.310.000 | 98.239.444,44 |
| Puente Lacarra | 178.470.000 | 9.915.000,00 |
| El Atlético | 49.000.000 | 2.722.222,22 |
| Av. Triunvirato | 17.000.000 | 944.444,44 |
| PBN Beiró | 7.000.000 | 388.888,89 |
| PBN San Martín | 5.000.000 | 277.777,78 |
| Obras menores | 82.830.000 | 4.601.666,67 |
| Gastos indirectos a obras | 356.607.000 | 19.811.500,00 |
| Obras ejecutadas y a ejecutar con financiamiento externo (NoBID) | 15.063.570.000 | 836.865.000,00 |
| Paseo del Bajo | 8.495.340.000 | 471.963.333,33 |
| Viaducto FFCC San Martín | 3.529.860.000 | 196.103.333,33 |
| Viaducto FFCC Mitre | 2.537.390.000 | 140.966.111,11 |
| PBN Balbín | 243.610.000 | 13.533.888,89 |
| PBN Nazca | 198.370.000 | 11.020.555,56 |
| Puente Argerich | 59.000.000 | 3.277.777,78 |

Fuente: Presupuesto 2018, AUSA. Anexo, Boletín oficial de la Ciudad de Buenos Aires.⁴¹⁹

En general, no se ha observado un conflicto directo en el debate público sobre esa cuestión. Pero la lógica de ese dispositivo, más que el enunciado formal, es el plan, cuyo manifiesto no se hace explícito.

418 1) Autopista 25 de Mayo (AU-1). 2) Autopista Perito Moreno (AU-6). 3) Autopista presidente Héctor J. Cámpora (AU-7). 4) Autopista teniente general Luis J. Dellepiane. 5) Autopista presidente Arturo Frondizi (AV-1 Sur). 6) Autopista Presidente Arturo Umberto Illia (AV-1 Norte). 7) Avenida Lugones. 8) Avenida Cantilo. 9) Av. 27 de Febrero. 10) Av. 9 de Julio. 11) Av. Rafael Obligado. 12) Av. Castillo. 13) Av. Güiraldes. 14) Av. Gendarmería Nacional. 15) Av. Antártida Argentina. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, “Ley 3060” (2009), <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3060.html>.

419 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, “Anexo - Decreto nº 260/18” (2018).

Autopistas Urbanas Sociedad Anónima (A.U.S.A.) pasó a tener sus acciones en manos del Estado en 1985.⁴²⁰ Sin embargo presenta restricciones en el abanico de opciones públicas que considera: un abanico estrecho de opciones de las obras a realizar, a partir del marco de la ley 3060 de la ciudad, que establecía una concesión de obra pública a veinte años a partir de septiembre de 2009, luego prorrogada por treinta años más en 2018.⁴²¹

En 2009 se licitó la construcción de túneles viales en la Avenida 9 de julio y un “Parque Central Norte”, destinado a cubrir la presunta falta de espacios verdes frente al Museo Nacional de Bellas Artes. Dicha licitación fue anulada por la justicia por cuestiones procesales (había sido publicada en los medios de comunicación antes que en el Boletín Oficial y no se había hecho la audiencia pública prevista en la ley de evaluación de impacto ambiental).⁴²²

Como ya fue señalado, un sistema similar al de AUSA fue empleado para el organismo administrador de las concesiones viales. Al modificarse el sistema e incluir no sólo la administración del sistema de concesiones sino también la contratación de obras, se les permitió a los administradores un margen de decisión aún mayor.⁴²³ Una entrevista realizada en 2004 al director ejecutivo del organismo resulta ilustrativa, en particular por su explicación del nuevo rol del organismo como gestor de obras públicas.⁴²⁴ Frente a esa posibilidad, que terminaba favoreciendo, más allá de la poca transparencia, las inversiones viales, el ferrocarril quedaba sujeto a un retraso de inversiones.

Los mecanismos de administración de las concesiones han sido objeto de una causa judicial donde se aplicó un sistema de delación premiada. De ese modo, tanto un conjunto de funcionarios como de empresarios contratistas admitió haber participado de un sistema ilegal. Resulta significativo que se reitera lo que públicamente había sido objeto de declaraciones públicas de Guillermo Laura con anterioridad. Más allá de la cuestión judicial, hay elementos para una reflexión sobre el tipo de incentivos a los que da lugar esta organización institucional en la administración de fondos por fuera de los controles previstos para el gasto público. Y también para demostrar que el debate de planeamiento no se salda en una discusión entre planes, sino entre concepciones de planeamiento detrás de los dispositivos institucionales.

420 Santiago de Estrada *et al.*, “Ausa Juicios. Informe Final de Auditoría”, 2007, 1-67.

421 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, “Ley 6085” (2018), <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6085.html>.

422 Ángeles Castro, “Proyectan un gran parque en Recoleta”, *La Nación*, 12 de julio de 2009, <http://www.lanacion.com.ar/1149749-proyectan-un-gran-parque-en-recoleta>.

423 Asociación Argentina de Carreteras, “Día del Camino, Edición Especial”, *Revista de La Asociación Argentina de Carreteras*, Año L, n° 175 (Buenos Aires, 2004), http://www.aacarreteras.org.ar/uploads/pdf/pdf_RevtS/175.pdf.

424 Asociación Argentina de Carreteras.

4. Frente a decisiones sin plan explícito, formulaciones explícitas divorciadas del sistema de decisión

4.1. Una descripción metropolitana en el Conurbano Bonaerense: relevamiento y análisis y lineamientos estratégicos metropolitanos

Relevamiento y diagnóstico, con reclamo de institucionalidad

Como se señaló, se trata del primer estudio post privatizaciones, con algunos indicadores de su impacto y estado de situación a mediados de la década de 1990.

En el primero documento, el capítulo de transporte está a cargo de la ingeniera Susana Arcusín.⁴²⁵ Hace una descripción de las redes viales, de la situación de una serie de partidos y de las principales características de las seis líneas ferroviarias suburbanas, con una descripción de su sistema de alimentación, estado de las vías, características de los cruces y una síntesis somera de los proyectos de inversión. Sigue con un análisis de la evolución los centros de transbordo: “casi siempre en forma espontánea, acumulando deficiencias que perjudican a los usuarios, conflictúan el tránsito e impactan negativamente en los sectores urbanos donde se encuentran.” Distingue seis categorías de centros de acuerdo a la cantidad de medios de transporte que combinan. Es interesante, de todos modos, ver dónde está la espontaneidad señalada, detrás de decisiones efectivamente adoptadas.

En el análisis del sistema de transporte urbano de la región señala la continuidad desde la década de 1920, un trazado en parte “caprichoso”, con factores inhibidores de los cambios. Eficaz en la cobertura territorial de la demanda, pero incapaz de atender con flexibilidad necesidades variadas y cambiantes. No deja de lado los aspectos institucionales y los cuatro niveles de gobierno que intervienen. En ese momento, todavía la prestación de los servicios de ferrocarriles suburbanos estaba en manos del Estado (FEMESA), en vías de privatización por concesión. Quedaban entonces como operadores la mencionada FEMESA, SBASE y 250 empresas de autotransporte a cargo de 290 líneas de transporte automotor de pasajeros.

La regulación resultaba típicamente atomizada en varios organismos dentro de las distintas jurisdicciones. En ese momento, los subsidios representaban el 56% de los ingresos de FEMESA y el 21,3% de SBASE. Como tendencia, si bien la población había aumentado en un 37% entre 1970 y 1991, la cantidad de viajes había subido solo el 3,7%, con una caída de 11% en la participación de los medios públicos. Registra un incremento conjunto de las modalidades a pie y en automóvil particular, lo que “evidencia el proceso de distribución regresiva del ingreso que experimentó el país en las últimas décadas” (p. 154). Señala también un crecimiento de los servicios informales como producto del deterioro de los servicios ferroviarios, una caída en la rentabilidad de las empresas con un efecto de inmovilización.

En un análisis de la evolución histórica, señala el pasaje de los subterráneos a la Municipalidad de la ciudad en la década de 1970. Recuerda la propuesta institucional del EPTRM, en 1973, de “una ley para la creación de una autoridad metropolitana de transporte con el objeto

⁴²⁵ Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), “El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y análisis”, cap. VII, Transporte (pp. 131-159), 1995.

de centralizar la conducción del sistema de transporte de la Región a través de la planificación, la regulación y el control” (p. 149) y una serie de antecedentes que, hace ya 20 años, era tan amplia como frustrada en su concreción.

Ya se habla más concretamente de movilidad, se detecta una sustitución de usos en las áreas centrales, el aumento de los tiempos de viaje por congestión, una distribución por edades diferente a la de otras ciudades latinoamericanas con consecuencias en los viajes. Completa con un análisis de los estudios sobre el objetivo de los viajes y horarios pico, de acuerdo a las características de los empleos, en plena evolución.⁴²⁶

El propósito del trabajo, como se señala desde la introducción (p. 18), es claramente de diagnóstico y proyección de necesidades y demandas. Si bien hace juicios críticos del crecimiento “espontáneo” y ausencia de planificación y coordinación, se mantiene en tono neutro con respecto a las privatizaciones y la reforma del Estado que se llevaba a cabo en el momento. Este testimonio sintetiza una visión frente a la cual se intenta demostrar una diferencia: estamos frente a un tipo determinado de planificación, no frente a su ausencia.

Especulaciones sobre la gobernabilidad de la movilidad metropolitana

Retomado diez años más tarde, con funciones renovadas pero con la base del mismo equipo, *Lineamientos Estratégicos* plantea escenarios y sugiere formas alternativas de gobernabilidad metropolitana.⁴²⁷ Señala la cuestión de una agencia del transporte metropolitano y un boleto intermodal se inscribe en una tesis de mudanza del puerto de Buenos Aires y deja abierta, en parte, una expectativa de inversiones privadas. La cuestión de un boleto único y su vinculación con la vida cotidiana se consideraban un paso visible para superar los problemas de gobernabilidad metropolitana y la imposibilidad histórica de crear una agencia de transporte regional. La movilidad y el transporte se presenta como una de las cuatro temáticas urbano-ambientales sobre la cual se estructura el diagnóstico que sirve de base a las propuestas. Entre los puntos críticos identificados, se señala: falta de sistema de puertos de cargas o de pasajeros, falta de sistema de aeropuertos, inexistencia de inter/intramodalidad, falta de estructura vial y ferroviaria y de estaciones de ruptura de cargas.

Como una de las principales propuestas, los lineamientos estratégicos priorizan la creación o reformulación de agencias conjuntas que gestionen de manera integrada el transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires, ya que este es uno de los principales problemas detectados por dicho estudio, que impacta directamente en la calidad del servicio de transporte público y en el acceso de la población a todos los beneficios de la ciudad.

Entre los planos analíticos de los lineamientos se incluye un análisis de flujos de Tránsito Medio Diario Anual, como lo ilustra la figura, con una cierta tendencia a la concentración hacia el norte. La figura no es nueva, aunque los datos sobre los que se basa tengan información actualizada.

426 Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).

427 Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, “Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana de Buenos Aires”, 2007.

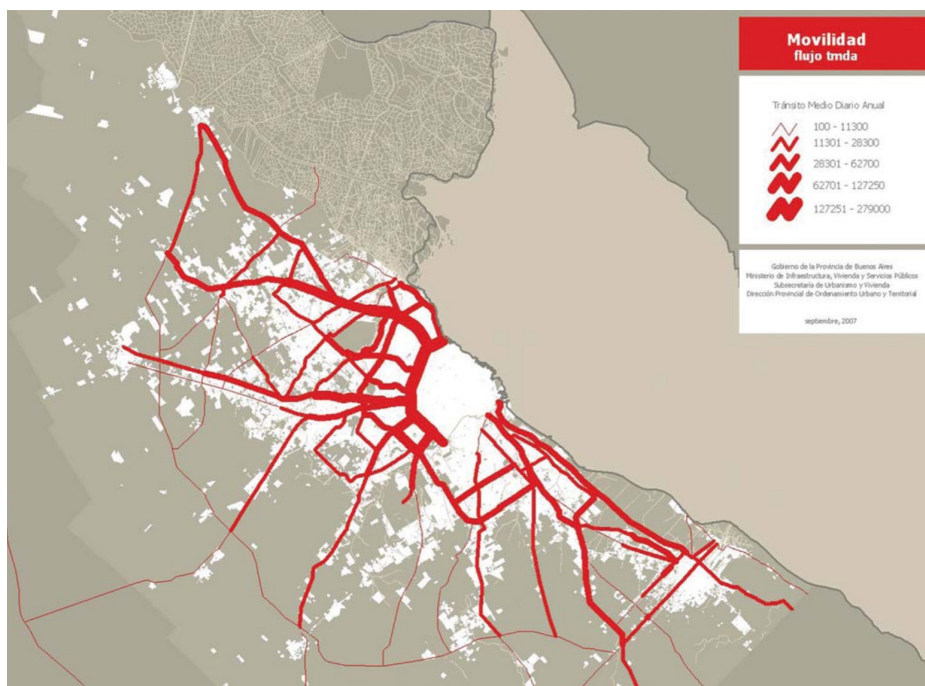


Ilustración 29. Mapa de movilidad. Una imagen ya relativamente conocida, en un plano de diagnóstico sin seguimiento en la toma de decisión posterior. La lectura es una contracara de las representaciones de la ciudad sin mostrar la metrópoli, llegando al borde de la avenida General Paz, reflejando nuevos accesos viales que empezaban a marcar el territorio. El estudio marcaba la fragmentación de competencias como punto crítico.

Fuente: Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial. “Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana de Buenos Aires”, 2007.

Esta propuesta insiste sobre puntos presentes en estudios anteriores, con innovaciones en el tratamiento del sistema portuario (incluyendo un rol ampliado para Zárate-Campana y La Plata, en los extremos del radio que traza desde la ciudad de Buenos Aires) y de cargas y mayor disponibilidad de información espacial.

4.2. De un plan muy general a una reglamentación contradictoria (desde la Ciudad de Buenos Aires).

4.2.1. Movilidad en el PUA: el límite de un catálogo

En sus distintas versiones, el texto del Plan Urbano Ambiental hace foco en la problemática del transporte público y señala la importancia de la articulación entre la ciudad y el Conurbano bonaerense. También hace hincapié en las infraestructuras de transporte y movilidad como barreras urbanas que dificultan la integración social.

Art. 7. TRANSPORTE Y MOVILIDAD:

Es propósito de este Plan Urbano Ambiental promover un sistema de transporte sustentable que potencie la intermodalidad, tender a la expansión del uso de los medios públicos —en especial, de los medios guiados— mejorando la capacidad y calidad de

los servicios, y desalentar el uso de los automotores privados, todo ello a efectos de mejorar las condiciones logísticas de movilidad, seguridad y calidad ambiental.⁴²⁸

Se subraya la importancia, como antecedente conceptual, del Pacto de la Movilidad, suscripto oportunamente por diversos sectores involucrados en esta problemática. Sin embargo, como en otros documentos de su género, la vinculación con decisiones operativas quedó muy difusa. Se puede especular, en ese plano, sobre la medida en que los incentivos generados en un contexto de débil independencia de los planificadores frente a la autoridad política jugaron en que dejara sin definir criterios en opciones básicas para evitar conflictos.

Un atípico documento intermedio, elaborado en 2002 avanzaba sobre la asignación territorial de la inversión de acuerdo con el PUA (en ese momento, versión en estudio), pero no se llegó a articular con los debates presupuestarios. Entre la primera propuesta, rechazada por la Legislatura, y la segunda, se perdió parte de la concreción que había. De todos modos hace una larga enumeración de acciones, nuevamente a modo de catálogo, con tono de recomendación:

Sin perjuicio de las incumbencias jurisdiccionales que correspondan, los principales temas que requieren ser considerados a nivel metropolitano son:

a. En relación con la estructuración y desarrollo urbano de la aglomeración:

1. La definición de la red circulatoria jerárquica (autopistas, avenidas principales y medios masivos guiados).

Detrás de la idea de jerarquía subsiste una idea que acepta tácitamente infraestructura vial pesada dentro de la ciudad.

2. Los criterios de extensión y consolidación de la expansión urbana y las consecuentes políticas de provisión de infraestructura y equipamientos básicos. [...]

b. En relación con los aspectos de transporte y movilidad:

1. Conformar un sistema regional de aeropuertos, a partir de las diversas instalaciones públicas y privadas existentes, y con relación a las previsiones del desarrollo del transporte aéreo de personas y cargas y a los criterios de expansión urbana que se adopten.
2. Conformar un sistema regional de Puertos de Carga, a partir de la identificación y consolidación de los roles diferenciales ya perfilados.
3. Acordar la constitución de un Puerto de Pasajeros acorde con el desarrollo del turismo que proviene por vía marítima y fluvial.

Nuevamente la idea del sistema de puertos, ya planteada en los lineamientos, aparece como enunciado.

4. Coordinar políticas de transporte de pasajeros que concurran a una progresiva coordinación física, tarifaria y operacional intra e intermodal, que contemple los modos tecnológicos más amigables con el medio y de menor costo social, de acuerdo con los avances tecnológicos y operativos.

428 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 2930, Plan Urbano Ambiental (2008).

La expectativa generada por la introducción de avances tecnológicos en la integración tarifaria quedó a la vez confirmada –se puso en práctica– y desmentida, por lo menos en un primer tiempo, en los efectos esperados.

5. Acordar políticas de transporte de cargas que otorguen prioridad a los modos ferroviarios y fluviales por sobre los viales y, simultáneamente, definir el sistema de estaciones de ruptura de cargas que facilite la articulación de los diversos modos y medios de transporte.

A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos:

- a. La utilización intensiva del transporte ferroviario en los ejes radiales de la aglomeración, a través de las siguientes acciones:

1. Analizar la viabilidad física y económico-financiera del enlace ferroviario Retiro-Once-Constitución (carga y pasajeros).

Aquí se observa la persistencia de la idea de RER, confirmando la visión descrita por Secchi sobre la permanencia de la huella de planes anteriores. Se retomaría años más tarde, pero la falta de pasos intermedios entre el enunciado general aquí presentado y un plan de movilidad metropolitana con un cronograma de inversiones tiene un eslabón perdido. La idea de continuidad por saltos entre planes de distintas épocas tiene aquí una clara manifestación.

2. Impulsar gestiones frente al Estado nacional, los entes reguladores y las empresas concesionarias para:

- Diferenciar ofertas de servicios para viajes urbanos y suburbanos.
- Promover la relocalización y/o apertura de estaciones del FFCC Belgrano Norte.
- Redefinir la Terminal del FFCC Belgrano Sur.
- Promover la electrificación de ramales de los FFCC San Martín y Belgrano.

- b. La racionalización del transporte público automotor con función de complementación de los modos guiados, a través de las siguientes acciones:

1. Rediseñar las trayectorias en relación a la jerarquización vial.
2. Ampliar la red de carriles exclusivos para ómnibus y taxis ocupados.
3. Analizar la conveniencia de que el GCBA implemente nuevas líneas de transporte público automotor que perfeccionen el sistema.

- c. La optimización del funcionamiento de taxis, remises y chárteres, a través de las siguientes acciones: [...]

- d. La racionalización del uso de los automóviles privados, a través de las siguientes acciones [...]:

Entre los puntos se puede advertir la persistencia, desde los antecedentes del Plan Cóndor para Subterráneos y el Plan de la OPRBA, de una visión del ferrocarril considerado como obstáculo, con soluciones costosas que concentrarían recursos y energía.

- e. La eliminación de los conflictos entre modos mediante la eliminación de los pasos a nivel entre la red ferroviaria y la red vial principal por sobreelevación o soterramiento de las vías o calles y avenidas.

Un tema que ha estado presente en varias de las propuestas precedentes, incluyendo la idea de soterrar ferrocarriles, modificarlos por una red de subterráneo extendida cuando no se consideraba directamente la eliminación. Frente a esta situación, se terminó decidiendo más tarde a través de la empresa de autopistas (AUSA) primero la construcción de túneles y luego de viaductos elevados, con un efecto disruptivo sobre el paisaje y un conflicto sobre el uso de las tierras. Si bien la decisión está en parte desvinculada de los planes, arrastra un imaginario que no pone en valor una serie de atributos positivos del ferrocarril, incluida la calidad paisajística.



Foto 1. Albano García.



Foto 2. Viaducto.

Ilustración 30. El ferrocarril: de río urbano a viaducto. Dos visiones en pugna, resueltas mediante atajos administrativos antes que por una consideración racional de opciones.

Por otra parte, siguiendo la tendencia de otras ciudades, avanzaba sobre la promoción de un sistema público de bicicletas, sistemas híbridos y renovables de alimentación, etc. Sin embargo, el intento de soslayar los conflictos en los planes generales por un lado, y el atajo administrativo a la hora de la toma de decisiones por otro, sin ataduras a planes explícitos que limitan la discrecionalidad de la administración de turno por otro, son parte de las explicaciones posibles sobre la forma a veces sorpresiva en la que entran o salen los proyectos en la agenda de realización.

4.2.2. Con estudios parciales en profundidad

La manera de presentarlo introdujo recursos innovadores en la ilustración de algunas de las ideas principales, aunque se mantiene dentro de una enunciación genérica, con el riesgo de interpretación ambigua, que permite invocarlo para justificar inclusive acciones contradictorias entre sí. Algunos documentos, como el estudio del área Aeroparque, Puerto y Retiro, avanzaban en mayor profundidad.

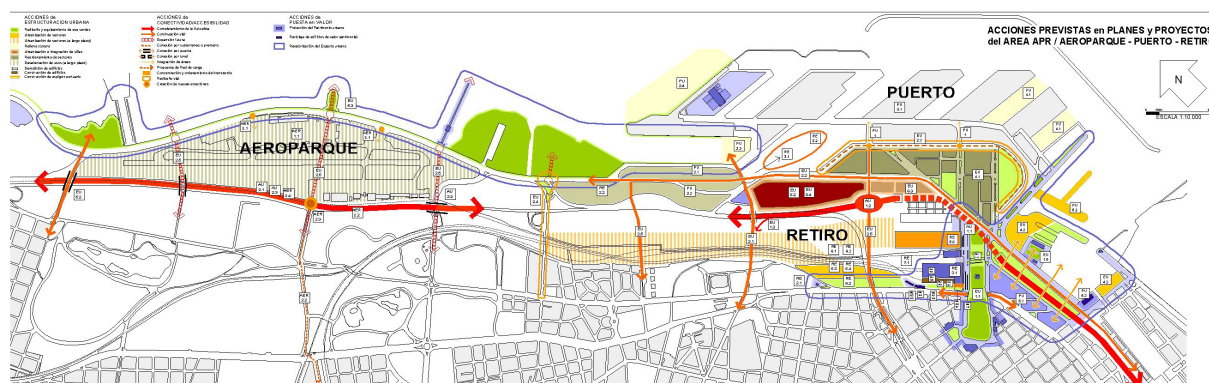


Ilustración 31. Uno de los estudios sectoriales del PUA, destinado al área Aeropuerto, Puerto Retiro.⁴²⁹ Junto al equipo local había existido un asesoramiento del APUR, Atelier Parisien d'Urbanisme. En forma paralela, la misma agencia había asesorado a los gobiernos de Seúl y Río.⁴³⁰

Como ocurriría con estudios anteriores, a la hora de decidir sobre la infraestructura se dejó de lado esta intervención. Se dejó de lado una estrategia más quirúrgica y económica por otra más disruptiva y costosa en recursos financieros, físicos y ambientales. Pero claramente no hubo una falta de planeamiento, sino una opción diferente de planeamiento. A la hora de los debates, no hubo una coalición alternativa a la toma de decisión oficial, ni una dimensión política de los argumentos urbanos. Más allá de la ruptura entre una estrategia y otra, hubo en casos puntuales continuidad de los profesionales que jugaron un rol activo en uno y otro caso.

429 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, APUR y CPAU, “Convenio SPU/GCBA–CPAU–APUR–A/URBA-CoPUA/GCBA 1” (Buenos Aires, 2001). Ver también Fabiana Izaga, “Los infortunios de la perimetral y las aspiraciones de las vías urbanas”, en *Revista R*, Número Monográfico, “Passages, Espacios de Transición Del Siglo XXI”, 2014.

430 Entrevista, André-Marie Bourlon, enero de 2012.

4.2.3. Expansión de la red de subterráneos, sujeta a disponibilidad de fondos

La ley 670, del año 2001, autoriza al Poder Ejecutivo la construcción de nuevas líneas, en particular las G, H e I, transversales al sistema radial de la “mano” histórica que llega a la Plaza de Mayo. En el mismo sentido que la línea H, en ese momento en construcción, y la línea C. Este trazado, que proyectaba 40 kilómetros adicionales de red, sigue en gran medida los planes tradicionales para la expansión del subte, como el mencionado Plan Cóndor de 1957. Sin embargo, a diferencia de la ley 3060 y sus sucesivas reformas para la ley de concesión de autopistas no hay un flujo de recursos suficientemente establecido para poder pasar a la ejecución. Por la naturaleza de la red, está clara la idea de plan, aunque se cambie sobre la marcha en las prioridades y trazados. También está presente la idea de continuidad en la forma en que a lo largo del tiempo, con una ciudad que ha cambiado significativamente, se han mantenido constantes ideas del plan de 1957.

Plan Estratégico y Técnico para la Expansión del Subte de Buenos Aires. Buenos Aires (Peters), 2015

Este documento ya estaba prácticamente listo tres años antes de su publicación. Por distintos motivos, no se publicó hasta el final de la gestión finalizada en 2015. A partir de un modelo, analiza distintas alternativas de expansión de la red de subterráneos. Al momento de su publicación ya había datos parcialmente desactualizados, a partir del anuncio de nuevos proyectos del gobierno, como una reedición modificada de las viejas versiones de la red expresa regional y de la autopista ribereña.

Si bien tiene prólogos del Jefe de Gobierno saliente y luego Presidente, de su sucesor como Jefe de Gobierno y del presidente de la empresa, todavía en funciones, las propuestas allí desarrolladas no necesariamente son tenidas en cuenta en la formulación de planes de acción. De hecho, prácticamente no hubo acción con respecto a la red de Subterráneos.

El documento de todos modos presenta interés como testimonio: resalta el rol pionero de Buenos Aires en redes subterráneas en América del Sur, destacando el desarrollo que ya había alcanzado la red en 1944 (año de su estatización). Recapitula seis planes formales de expansión:

- Plan de la Comisión de Subterráneos, 1953 (extendía la red a 110 km);
- Plan Cóndor, Transportes de Buenos Aires, 1957 (extendía la red a 176 km);
- EPTRM, Secretaría de Obras Públicas y Transporte de la Nación, 1973 (90 km y ocho líneas en 20 años);
- Plan de Subterráneos Municipal, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1981; llegó a licitarse pero no se adjudicó. En lugar de extender la línea D proponía una línea nueva paralela.
- Plan Maestro de Infraestructura, (PMI), Sbase, 1991; ya tenía la expansión de la línea E hasta Catalinas.
- Plan de la Ley 670, Buenos Aires, 2001. Mantenía varias de las propuestas anteriores, con una concentración importante en Retiro.

Luego analiza las premisas para el diseño de redes. Extender las líneas radiales del microcentro hacia afuera. También, por lo menos los primeros planes, se destacaba la de pasar el

límite sur de la ciudad del otro lado del Riachuelo. En general proponían líneas transversales en el centro y, salvo el PCDR o Plan Cóndor, planteaban un rol complementario al ferrocarril y no de sustitución.

El documento traza un diagnóstico, analizando radios de influencia, accesibilidad de las estaciones, escaleras mecánicas, ancho de andenes, transbordos internos, estaciones terminales, túneles y ancho del material rodante, geometría, alimentación eléctrica, ventilación, vías férreas, ruido, señalización y control y equipamiento. Propone un plan estratégico con su modelización y resultados, la ingeniería de las líneas y una evaluación de las alternativas (Ley 670/2001; proyecto GCBA 2008. Peters 1, 2 y 3).

A pesar de algunos proyectos de modificación y leyes complementarias (particularmente la Ley N° 2.710, BOCBA N° 2952 del 17/06/2008), el trazado se mantiene básicamente vigente. La ley establece, además sistemas de seguimiento que no se han concretado. En el año 2012 se vuelve a modificar, incorporando asociaciones de consumidores.



Ilustración 32. Alternativas de extensión de la red de Subterráneos. Un modelo de análisis no seguido en la práctica.⁴³¹

Si bien en los registros de opinión pública la expansión de la red de Subterráneos es una medida claramente bien recibida, no ha tenido prioridad ni ha sido objeto de asignación de recursos o mecanismos expeditivos como los que existen para la expansión de la red de autopistas. Podría interpretarse que se debe a la falta de capacidad de los planificadores para hacer pesar su opinión en la decisión política, que tendría en última instancia la responsabilidad. Pero también que la capacidad para hacerse oír, aun cuando hay una mayoría esté dispuesta a

⁴³¹ Picardo, “Plan estratégico y técnico para la expansión de la red de subtes de Buenos Aires”, Buenos Aires, 2015.

escuchar, debe ser parte de la competencia profesional. En eso juegan las personalidades, pero también los mecanismos institucionales. Las primeras probablemente no pueden cambiar los cursos de acción, pero sí por lo menos instalar debates. Las segundas establecen incentivos, como la estabilidad laboral, conflictos y relaciones de fuerza que merecen ser estudiadas en profundidad. Pero lo que está claro es que si no ha habido mayores niveles de inversión no es por la tensión entre planificación y crecimiento espontáneo sino entre una prioridad y otra. Un punto a subrayar es que las prioridades no se debaten en un ámbito común, sino por recortes administrativos de una administración atomizada.

Un espacio participativo secundario

Ha habido, sin embargo, una serie de iniciativas, como el llamado Pacto de la movilidad y otras instancias de debate amplio con los actores, siguiendo también una tendencia internacional de ciudades. Tal vez no merecería estar en esta lista, dado que el documento firmado es más bien escueto y carece de un plan de inversiones y de acciones concretas, más allá de una enumeración de pasos a seguir y un anexo técnico. Sin embargo, un rasgo justifica su presencia: el hecho de haber involucrado a los gobiernos nacional y de la ciudad junto a 28 instituciones representativas del sector, cámaras y sindicatos, asociaciones de amigos de avenidas, el Automóvil Club y asociación de ciclistas, entre otros. Obviamente voluntarista, el “pacto” firmado el 1 de octubre de 2004 marcaba un método y generaba un ámbito para la discusión de proyectos. El antecedente fue citado en la propia Ley del Plan Urbano Ambiental.⁴³² Pero su inclusión aquí sirve sobre todo para marcar el carácter excepcional de ámbitos de tratamiento que permitan articular los aspectos técnicos, intereses de actores concretos y un debate público abierto a la participación. A partir de la normativa generada por los mecanismos de evaluación ambiental, que exigen audiencias públicas, aunque no sean vinculantes, existe por lo menos un paso formal que permite acceder a la información de los proyectos y dejar registradas objeciones. En el rol de los profesionales aparece también el de los evaluadores, sujetos en general a un sistema que permite grados muy bajos de independencia frente al evaluado.

4.3. Una nueva declaración federal sobre la movilidad metropolitana

4.3.1. El puerto en una articulación de lecturas provinciales

El comúnmente conocido como PET sistematiza la información sobre el transporte en el territorio nacional, reivindicando el rol del Estado en la planificación y un rol de construcción de consensos con los distintos distritos.⁴³³ Sin embargo, entre los enunciados y la acción mantiene la distancia de otros documentos de planeamiento.

El PET apunta principalmente a la inversión en mejora y creación de infraestructura de transporte para la integración regional. El capítulo cuatro: modelo actual y modelo deseado de las jurisdicciones federales, tiene un apartado para la región metropolitana de Buenos Aires (pp. 255-259), cerrando la lista de provincias luego de Tierra del Fuego. Señala que:

432 Art. 7º, Transporte y movilidad. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley nº 2930. Plan Urbano Ambiental, 2008.

433 Dirección Nacional de Planificación Estratégica, “Plan Estratégico Territorial”, 2004.

“la ruptura de la estructura territorial de la ciudad tradicional comienza a expresarse en el deterioro del área céntrica compacta y en la dispersión de las nuevas áreas urbanizadas, desarrollando una organización espacial difusa, que convive conflictivamente con un entorno de urbanizaciones precarias”.

Sigue con las referencias, tantas veces señaladas, al hablar de la dinámica económica y social:

“el puerto y la localización de estructuras ferroviarias definieron la trama urbana, atravesada por vías y centros logísticos. Junto a estos, se localizaron a fines del siglo XIX los principales establecimientos industriales”.

Al hablar del modelo deseado del territorio, reitera algunos puntos generales: reestructurar el sistema portuario, su sistema de accesos y áreas de apoyo logístico, completar la red vial (de la radial a la concéntrica, continuar la ruta 6 y el Camino del Buen Aire), fortalecer el sistema energético, reestructurar el espacio de la producción, reorganizar el sistema de transportes (nuevamente el boleto intermodal y el acento sobre los medios públicos), consolidar un sistema de centros y subcentros urbanos, conducir el crecimiento de la aglomeración (mediante normas de tejido), acortar el crecimiento de la mancha urbana, ocupar zonas vacantes mediante el modelo de ciudad jardín, con núcleos centrales de densidad media –dice buscar también el objetivo de “fortalecer los gobiernos locales para conducir el crecimiento de la aglomeración haciendo ciudad–, expandir las redes de agua y saneamiento –uno de los puntos donde tal vez más se avanzó–, garantizar el manejo integral de cuencas –con grandes dificultades–, reformular las pautas de tratamiento de residuos –ídem–, promover un sistema de parques metropolitanos e implementar medidas de protección del borde periurbano. (Los temas surgen de la secretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y del área de Desarrollo y Planeamiento Urbano del Gobierno de la ciudad.)

Señala los cambios en el último período en cuanto a la localización industrial y señala, con cierto triunfalismo, cómo, con el ritmo del crecimiento del momento en que se formulaba, la estructura de soporte de la actividad productiva estaba profundamente debilitada. Los puertos en medios urbanizados, los cuellos de botella del sistema energético (que “en la década de 1990 no previó las inversiones para acompañar el crecimiento de la demanda”). Pero, aunque estuviera dentro de un ámbito nacional en un ministerio con competencias operativas, queda aun muy lejos de las decisiones de planeamiento en materia de inversión.

4.3.2. Agencia del Transporte Metropolitano. Plan Quinquenal. Plan de movilidad sustentable

Junto a los nuevos estudios y como producto de un mismo crédito del Banco Mundial, estas acciones formaron parte de una agenda de transformación. Sin embargo, por distintos motivos, las consecuencias en la práctica fueron parciales, heterogéneas y progresivas.⁴³⁴ Firmado en un momento de jerarquización del área con rango de ministerio y con la jurisdicción de la ciudad con un gobierno de diferente signo, incluye entre las acciones de corto plazo la creación de un observatorio y de un modelo analítico (2014). Describe, entre esas acciones, centros de trans-

434 Auditoría General de la Nación, “Proyecto de transporte urbano para áreas metropolitanas (PTUMA) Contrato de Préstamo BIRF N° 7794 - Oc / Ar”, 2016, <https://www.agn.gov.ar/informes/proyecto-de-transporte-urbano-para-areas-metropolitanas-ptuma-contrato-de-prestamo-birf>.

bordo y la extensión del ferrocarril Belgrano Sur a Constitución. Hace también un análisis histórico, con una mención especial al EPTRM, reivindicado aquí emotivamente por gobiernos de diferente signo. Habla de potenciar el subte y el premetro, extendiendo las líneas y mejorando los servicios. Señala que alrededor de la década de 1970, comienzan a construirse las primeras autopistas radiales urbanas, que acompañan el incremento del uso del automóvil particular, ante la falta de acciones integrales sobre el sistema de transporte. Esto pese a que existieron propuestas, como las del EPTRM, tendientes a su desarrollo armónico, con un proyecto de red regional y de centros de transbordo que priorizaban el transporte público en general, y el transporte guiado en particular. Los múltiples procesos que se desarrollaron sin criterios de planificación interjurisdiccional coadyuvaron a la consolidación de un modelo territorial basado en la segregación socioespacial y en la generación, a partir de la década de 1990, de nuevas centralidades en torno a las autopistas, que confluyeron en nuevos escenarios de creciente motorización.

Vale la pena destacar que aunque se señale la falta de planificación interjurisdiccional, el modelo territorial al que se hace referencia no es producto de la espontaneidad. Por otra parte, no desarrolla un cronograma ni un plan de asignación de recursos.

Investigación de Transporte Público Urbano y encuestas de movilidad domiciliaria (ENMODO)

En el año 2006, la Secretaría de Transporte comenzó una serie de estudios en distintas regiones metropolitanas del país. En primer lugar, se llevó a cabo la investigación del Transporte Urbano Público de Buenos Aires, para continuar con la Encuesta de movilidad domiciliaria. Ambos estudios tuvieron la finalidad de suplir la falta de información cuantitativa (principalmente) y cualitativa sobre la movilidad en la Región. La investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA), encuesta de intercepción, tuvo el propósito de generar información de base para la toma de decisiones. Como se dijo, el objetivo principal de la encuesta de movilidad domiciliaria ha sido la caracterización, cuantitativa y cualitativa de los patrones de movilidad de la población de la RMBA. También denominada Encuesta de origen y destino, 2009-2010, Movilidad en el área metropolitana de Buenos Aires, es básicamente una encuesta de hogares, a partir de 22.000 casos.

La constatación de que es un tercio de los hogares cuenta con uno o más vehículos da una medida de los límites de las políticas basadas en el automóvil. Se confirma una tendencia a una mayor movilidad en los quintiles con mayor nivel de ingresos, la importancia del colectivo como medio dominante y una serie de datos más, desagregados por género, edad, nivel de educación, actividad y partido. La encuesta también ofrece información muy valiosa por tipo de hogares. Sobre los desplazamientos, un 40% se produce dentro de la ciudad o del Gran Buenos Aires a la Ciudad de Buenos Aires. Trabajo (37,4 %) y estudio (25%) son los primeros motivos de viaje, a los que se suman los viajes acompañados por motivo de estudio (8,8%), compras (7,4%), trámites (4,7%) y salud (4,2%). La participación de la bicicleta en el último tramo arroja un resultado relativamente alto en relación a su participación en el total. De hecho, la circulación en bicicleta en el conurbano está menos presente en la agenda mediática que la de las áreas centrales, a pesar de su peso e importancia social.⁴³⁵

435 F. Ortiz, “Medidas para el impulso de la bicicleta en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en *La fábrica del movimiento. 16 casos de política pública en materia de movilidad urbana*, en Andrés Borthagaray y Jean Pierre Orfeuill (eds.), Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013, 39-76. Secretaría de Transporte de la Nación.

Algunas muestras más puntuales, realizadas para evaluar la calidad de la información en los desplazamientos, permiten relevar un orden de necesidades en la vivencia cotidiana del transporte público. La calidad de la información, la previsibilidad, la posibilidad de anticipar eventuales cambios, las distintas formas de eliminar factores de incertidumbre aparecen como necesidades a cubrir,⁴³⁶ en algunos casos traducidas en medidas puntuales que mejoraron parcialmente las condiciones de los viajes cotidianos. Pero no al punto de hacer de los datos un insumo claro para la acción estructural.

Plan de movilidad sustentable

Tal como se anuncia en la página web del Gobierno de la ciudad, fuente de la conducción del gobierno nacional y de la provincia entre 2015 y 2019, se reivindican enunciados generales:

“Prioridad del Transporte Público: Se busca incentivar el uso del transporte público teniendo en cuenta que un colectivo transporta 40-50 personas y que, en el mismo espacio, dos autos transportan 3-4 personas por auto.

Movilidad Saludable: Se busca promover la movilidad saludable en ciclorrودados y peatonal en todo el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Ordenamiento de Tránsito y Seguridad Vial: Tiene como objetivo principal reducir los accidentes viales y colaborar en el ordenamiento del tránsito.”⁴³⁷

Ha habido cambios visibles en espacios asignados, en el tratamiento de ciertos cruces y en la organización de la circulación en parte del sistema público de colectivos. Sin embargo, la asignación de las inversiones no sigue necesariamente ese parámetro. Por otra parte, el documento no existe como plan articulador, solo como referencia de comunicación.

Un imaginario instalado a partir de intervenciones en la mayor parte en las áreas centrales de grandes ciudades latinoamericanas ha permitido alimentar la decisión por la presencia de ejemplos presentes en la agenda pública.⁴³⁸ Así, el ejemplo más visible y emblemático en Buenos Aires ha sido el Metrobús de la avenida 9 de Julio, en el eje donde se había previsto previamente instalar un sistema de túneles viales. Es significativo que la imagen de marca de las intervenciones de ese período surge de un plan alternativo al originalmente intentado.

Red Expresa Regional

Una serie de versiones nuevas de este proyecto fue anunciada a partir de la campaña electoral de 2015. Si bien retomaba la idea de planes anteriores lo planteaba de un modo diferente, con una estación central a la altura del Obelisco, en la que se unían distintas líneas ferroviarias de las estaciones terminales de Constitución, Once y Retiro, además de las líneas B, C y D, ex-

“ENMODO Encuesta de Movilidad Domiciliaria. Movilidad En El Área Metropolitana de Buenos Aires. Resultados de La Encuesta Origen Destino 2009/2010.” n.d.

436 Lila Guerrero, “Informe Grupos Focales Instituto Ciudad En Movimiento” (Buenos Aires: Instituto para la Ciudad en Movimiento, 2014).

437 <http://www.buenosaires.gob.ar/cooperaciontecnica/verde/movilidad>. Visitada por última vez en abril de 2018.

438 Borthagaray y Orfeuill (eds.), *La fábrica del movimiento. 16 casos de política pública en materia de movilidad urbana*, Buenos Aires: Café de las Ciudades. “Story telling” es la expresión de Orfeuill para referirse al relato de cierto tipo de acciones en las controversias públicas.

tendidas a la H por un lado y a la E por otro. El proyecto tomó estado administrativo a partir de un decreto de necesidad y urgencia en el año 2016, que incluía la actualización del contrato de soterramiento del ferrocarril Sarmiento y un avance sobre el proyecto de RER. Así, se fue incorporando en planes plurianuales de inversión en los proyectos de presupuesto sucesivos votados por ley, pero luego por falta de financiamiento se contempló hacerlo mediante mecanismos de participación público privada o PPP.⁴³⁹ A pesar de haber contado con un informe de factibilidad interna, no se llegó a licitar por la crisis de financiamiento internacional de la Argentina a partir de 2018. En proceso de reformulación, esta versión del proyecto, concebido como columna vertebral en la historia de los planes, fue criticado por no contemplar adecuadamente la descentralización de puntos de transbordo, la dificultad de combinación de ferrocarriles con distintos sistemas de alimentación eléctrica y por una presentación distorsionada de los datos en la evaluación económico financiera.⁴⁴⁰ En este caso sí hubo algún nivel de debate público, marcado por discursos paralelos entre imágenes publicitarias y una campaña masiva de comunicación por un lado e intentos de argumentos técnicos por otro.

5. La tensión entre teoría y práctica en las decisiones de movilidad urbana

Aquí se plantea una tensión entre capacidad de planificación del Estado y una “fuga del derecho público”, creando organismos fuera del sistema de controles y contrapoderes, fácilmente capturables por intereses particulares, o, en el mejor de los casos, por miradas estrechas sobre un solo tipo de infraestructura o escala en detrimento de todos los demás.⁴⁴¹ O también se podría ver cómo se incorpora el aprendizaje y la evaluación en la formulación de las políticas públicas, en qué medida el conocimiento se construye con la propia experiencia acumulada. O, en términos de la disciplina, cuáles son las posturas de los especialistas frente a estas cuestiones institucionales y cómo se articulan distintas posiciones de presidentes de la Sociedad Central de Arquitectos –por ejemplo, 1977, 2009, 2012 y en la actualidad–, de la confrontación al acompañamiento. Es cierto que se trata de contextos muy diferentes, pero aquí interesa analizar tanto la postura en sí, como su relación con la del gobierno que impulsa las medidas sobre cuya pertinencia se opina.

Para tener una comprensión más cabal de las ecuaciones de la movilidad metropolitana, habría que considerar la forma de financiamiento de las operaciones de transporte público por modo. Algo de lo que en su momento introdujo el EPTRM. Si se hiciera un análisis integrado de los ingresos por modo, quedaría más claro el arbitraje entre un proyecto y otro, en función de los beneficios sociales y económicos que produce y mejoraría también la institucionalidad de las cuentas públicas. Un primer paso es esas decisiones que se consideren como actos de planeamiento y no como producto de una evolución espontánea. Dicho de otro modo, que se

439 Baracco *et al.*, “Expresos Regionales”, 2018.

440 Baracco *et al.*, 2018.

441 Allan R. Brewer-Carias, “El proceso de huida y de recuperación del derecho administrativo, Allan R.B.” (UNAM).

Ignacio Robaina Raggio, “Sociedades de Derecho Privado Con Participación Estatal y Acceso a La Información: Sobre El Control Democrático,” *Revista de Derecho Público* n° 44, 2013, pp. 151-158.

interprete la acción de planeamiento también por cómo se asignan los recursos públicos y no sólo por como se enuncia que deben ser asignados.

Vulkan C. Vuchik explica que los subsidios no son solo aquellos que aparecen explícitamente en los costos del transporte público que no se financian con la tarifa, sino también las externalidades y costos indirectos que generan los vehículos individuales en su mayor consumo de espacio, contaminación acústica y emisiones.⁴⁴² El debate sobre las externalidades no ha entrado claramente en la agenda pública. A pesar de estar emplazada en una llanura abierta al estuario, en Buenos Aires la exposición prolongada le ubica dentro de las zonas de riesgo según la Organización Mundial de la Salud y estudios particularizados.⁴⁴³

5.1. La asignación real de inversiones, reflejo de una concepción

La brecha entre teoría los enunciados y la asignación de recursos es significativa. Un estudio de los programas de inversión en transporte para los proyectos de presupuesto para el año 2017 del gobierno nacional y de la ciudad mostraba varias particularidades: los proyectos aparecían atomizados entre los que efectivamente formaban parte de los anteproyectos de presupuesto, los que se podían leer entre líneas en las concesiones de obra pública, los que se trataban mediante decretos de necesidad y urgencia y los que escapaban al acceso a la información, de cuya existencia solo se podían hacer conjeturas.⁴⁴⁴

Tabla 5. Inversión en el AMBA por nivel de gobierno y Jurisdicción. En millones de pesos (en ese momento el dólar se proyectaba a 18 pesos, en base a cuyo valor se proyecta la columna de la derecha).⁴⁴⁵

| Jurisdicción/Entidad | Inversión | |
|--|------------------|-----------------|
| Administración Nacional | 8.330,2 | 462,79 |
| Empresas Públicas | 14.170,6 | 787,26 |
| Concesiones viales otorgadas por la Nación | 120,0 | 6,67 |
| Ciudad de Buenos Aires | 1.939,8 | 107,77 |
| AUSA y SBASE | 3.625,1 | 201,39 |
| DNU 797/2016 | 20.182,1 | 1.121,23 |
| TOTAL AMBA | 48.367,7 | 2.687,09 |

La estimación surgía de contabilizar los gastos en bienes de uso del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional destinados al AMBA, los gastos en inversión real directa (IRD) de las empresas públicas, los gastos en IRD de las concesiones otorgadas por el Estado nacional, los gastos en bienes de uso del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Ciudad

442 Vuchic, *Transportation for Livable Cities*, New Jersey: Rutlodge University, 1999.

443 Walton *et al.*, “Understanding the Health Impacts of Air Pollution in London”, 2015.

444 Área Metropolitana de Buenos Aires. Inversión para el transporte 2017, diciembre de 2016 (estudio del que participó el autor)..

445 “El Presupuesto 2017: Crecimiento de 3,5%, Inflación del 17%, dólar a 18”, *El Cronista Comercial*, 2016.

de Buenos Aires, la IRD de Autopistas Urbanas S.A. (AUSA) y Subterráneos de Buenos Aires (SBASE) y el Decreto de Necesidad y Urgencia n° 797/2016.

Se constataba en primer lugar, una dispersión de los programas, especialmente si se toman en cuenta aquellos que van vía concesión de obra pública⁴⁴⁶. Esa tendencia se ha profundizado. Para el año 2019 se extendieron los plazos de concesión de la empresa administradora de los aeropuertos, con obras de relleno en el Río de la Plata y un déficit persistente en el acceso por transporte público a Aeroparque y Ezeiza. Por otro lado, se prorrogaron contratos de concesión vial y, finalmente, se intentó preservar una serie de proyectos a pesar de la brusca reducción en los recursos de capital a través de un sistema de obras por participación público-privada (PPP), aunque de todos modos el alcance en el corto plazo quedó limitado.⁴⁴⁷

5.2. La conexión norte-sur de Buenos Aires, entre la teoría y la decisión

Así, la racionalidad de la decisión queda atada a decisiones con un alto grado de volatilidad. Aparecen erráticamente sorpresas en la evolución de los proyectos: túneles viales de la avenida 9 de Julio, una autopista sobre el borde del río que se contrata con los mismos mecanismos tantas veces cuestionados. Significativamente, esos proyectos expresan, según los antecedentes que se tomen, continuidades con parte de los estudios previos y rupturas con otra parte. El ejemplo tal vez más elocuente es el denominado “Paseo del Bajo”, proyecto licitado y concretado por AUSA, que se presenta con una imagen idealizada en sus efectos espaciales y ambientales, en contraste con otros trazados en trinchera, por ejemplo en Cortes Catalanes, en Barcelona y en la Vía Expresa de Lima (cuyos anchos son comparables, si se consideran los corredores paralelos y los que van en trinchera).

Buenos Aires y su área metropolitana cuentan con una estructura de transporte que, a pesar de sus dificultades y deficiencias de servicio (en cuanto a calidad, frecuencia, áreas con prestación regular, etc.) permite articular soluciones eficientes en términos económicos, ambientales y sociales. Sin embargo, esta estructura, legado de distintas épocas de expansión, se encuentra en un proceso de transformación que afecta la experiencia cotidiana de movilidad con diferencias importantes entre distintos sectores de la población. La poca discusión pública sobre la adopción de esta infraestructura en detrimento de otras opciones es ilustrativa de cómo se saldan algunas controversias. Es necesario apelar a estudios de política pública la sociología de las organizaciones antes que a una visión limitada a los análisis estrictamente teóricos del transporte.⁴⁴⁸

446 Área Metropolitana de Buenos Aires. Inversión para el transporte 2017, diciembre de 2016 (estudio del que participó el autor).

447 Baracco *et al.*, “Expresos Regionales”, 2018.

448 Mintzberg, *Safari a la estrategia*, 1998.

5.3. El contexto de la movilidad metropolitana: un producto de opciones de planeamiento

Si hay un eje en el que el contraste entre formulaciones explícitas y consideraciones implícitas se contradicen en opciones públicas es el que trata este capítulo. Aparecen registros de discurso que se presentan en circuitos paralelos: a lo largo de los planes, en las tomas de decisión, que apelan a justificaciones coyunturales o bien a argumentos que trascienden las fundamentaciones analíticas de los temas específicos a considerar. La justificación de la política industrial –la mano de obra que genera la industria automotriz– o de la simple generación de empleo de la obra pública sigue incidiendo como justificación de la política pública. El argumento del *Negocio del Territorio* en Herce merece ser estudiado para este contexto.⁴⁴⁹ La lógica de las acciones es contradictoria, si bien aparecen referencias internacionales, como los tratados sobre el calentamiento global (Kioto-París), las políticas de seguridad vial como Visión Cero, adoptada primero en Suecia, luego en Nueva York y otras ciudades.⁴⁵⁰ Una demonización cínica del vehículo, a la que hace referencia Orfeuill, sobre la que se brindan gestos puntuales, no es más que un discurso poco consistente con la asignación más significativa de recursos públicos de inversión en Buenos Aires.

Una mirada retrospectiva a los sesenta años aquí considerados muestra continuidades y rupturas claras con los enunciados de los planes. Pero, nuevamente, sería una simplificación atribuirle a una lógica de crecimiento urbano planificado frente a una de crecimiento espontáneo. El largo recorrido muestra, en primer lugar, que varias de las ideas de los planes han perdurado en el tiempo y, aunque parcialmente, en la acción. En segundo lugar, como se ha tratado de poner en evidencia, la sucesión de decisiones administrativas, especialmente en materia de concesiones viales, privatizaciones y reestatizaciones de los ferrocarriles y asignación de recursos públicos ha generado un impacto profundo en el territorio, muy distinto al que hubiera tenido la mera ausencia de decisión.

Ahora bien, frente a acciones claramente contrarias a las promovidas en los documentos formales la actitud de los profesionales ha tenido un grado importante de amplitud. Parte de la explicación reside en los incentivos institucionales, parte en las filiaciones y redes de relaciones de cada uno, como se explica en la parte IV y en los anexos.

449 Herce, *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*, 2013.

450 Government Offices of Sweden, “Renewed Commitment to Vision Zero Intensified Efforts for Transport Safety in Sweden”, n.d., https://www.government.se/4a800b/contentassets/b38a99b2571e4116b81d6a5eb2ae-a71e/trafiksakerhet_160927_webny.pdf.

b. Vivienda, derecho social y urbano

Vivienda, suelo y movilidad: un conjunto en la teoría, entidades separadas en la práctica

El capítulo se divide en una introducción y cuatro partes. En primer lugar, una caracterización de la etapa desarrollista, con sus diversos matices y escalas de abordaje. En segundo lugar, a partir del corte de 1976-1977, se desarrolla un proceso de concentración de las intervenciones en materia de vivienda social, control normativo y erradicación forzada. En tercer lugar, se presentan consideraciones sobre la vivienda en planes y políticas a partir del retorno de la democracia. Nuevamente, aquí se puede distinguir entre enunciados generales en los planes, una afirmación normativa de derechos y dinámicas generadas o bien por diversas operatorias o bien por estrategias de distintos actores. Finalmente, como conclusión, se desarrolla un análisis sobre el divorcio existente entre la accesibilidad a la vivienda y las políticas de movilidad.

Una cuestión de este capítulo es determinar si el objeto de las políticas habitacionales es garantizar a los distintos sectores el acceso no solo a la vivienda en sí misma, sino a una unidad de calidad, en una ubicación y en tiempo de alcance razonable a las oportunidades de la ciudad, como intentan justificarlo los planes, o si terminan satisfaciendo respuestas parciales en términos de uso, en parte subordinadas a intereses de proveedores, contratistas e intermediarios, como producto de decisiones sectoriales, entre ellas las inducidas por políticas de movilidad o por instrumentos financieros específicos.

Entre soluciones formales y espontáneas, planes y acciones públicas

La vivienda venía ocupando, lógicamente, un capítulo central en cada uno de los planes diseñados, explícitos o implícitos. La necesidad de residencia para quienes no podían acceder a una en las condiciones normales de mercado estaba claramente planteada en el *plan orgánico* de 1925, en la Comisión de Casas Baratas, pionera en su género; en las iniciativas de la municipalidad con el impulso de concejales socialistas y de otros partidos políticos históricos en la ciudad entre otras iniciativas a lo largo del tiempo. Estas instancias recogían la acción de movimientos de inquilinos, iniciativas públicas y acciones comunitarias diversas. Existía también preocupación por cuestiones de sanidad, riesgos de hacinamiento, densidad y conformación urbana, de las que se ocuparon, en particular, los códigos y reglamentos de construcción.

A lo largo del período han existido previsiones para una ciudad en pleno crecimiento. Fueron influenciados por distintos modelos: las reivindicaciones sociales de principios del siglo XX, la producción masiva de los períodos de posguerra, las ideas y modos de

producción locales, que fueron pasando de más artesanales a mayor concentración e industrialización.⁴⁵¹ También fueron incidiendo de modo creciente las políticas de los bancos multilaterales de inversión.

Hacia fines de la década de 1960, las posiciones se fueron radicalizando. De un lado, hubo intervenciones de gran envergadura. En plena dictadura de 1976 las acciones incluyeron erradicaciones forzadas de barrios precarios y una modificación del Fondo Nacional de la Vivienda, que aumentaba los recursos pero a la vez los concentraba. Las normas de uso del suelo, como el referido decreto ley 8912, intentaban poner un límite a la especulación, pero a la vez dejaban en una situación de ilegalidad a quienes no podían acceder en las condiciones formales a una vivienda.

El retorno de la democracia en 1983 trajo aparejada una política más tolerante con la ocupación de terrenos y con el desarrollo de asentamientos. Junto a las soluciones formales, acompañadas de la transferencia de competencias a los institutos provinciales de vivienda, las soluciones informales se fueron multiplicando. La ocupación de terrenos seguía, en parte, las líneas del decreto ley 8912 en cuanto a la división de terrenos y apertura de calles. La propiedad de los terrenos podía ser regular o producto de una toma. En otros casos, en general dentro de la propia Ciudad de Buenos Aires o en su primer cordón, las villas o los inquilinatos. A pesar de un sistema de planes sociales que fue avanzado progresivamente, la pérdida de empleos industriales de empresas públicas y los vaivenes económicos fueron factores gravitantes en la precariedad.⁴⁵²

Durante la década de 1990, una serie de políticas de regularización de dominios, la privatización del Banco Hipotecario y la tentativa de desarrollo de un mercado de crédito sobre el modelo americano de títulos secundarios marcaron algunos hitos. Pero en el cuadro de la política de convertibilidad y de restricciones en el acceso a los créditos –por nivel de ingresos formalmente declarados– esta última política solo alcanzó hogares dentro del rango superior de ingresos. Por otra parte, a medida que aumentaba el déficit fiscal de las provincias, se habilitó una excepción al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que autoriza excepcionalmente a las provincias a utilizarlo para otras necesidades presupuestarias fuera de la vivienda.⁴⁵³

En la década siguiente hubo un discurso reivindicativo y de afirmación de derechos combinado con un ciclo de disponibilidad de recursos. Algunas políticas destinadas a los sectores de menores ingresos –como el Plan Federal–, una política para construcción de infraestructura en barrios existentes – por ejemplo, Promeba– y una política de crédito para quienes podían disponer de terrenos (Procrear), muestran parte de la variedad de opciones. Pero la producción global estuvo lejos de la escala del problema, que fue creciendo en sus dimensiones a lo largo de las décadas. El divorcio entre políticas de ocupación de suelo y vivienda se hizo también evidente, si bien hubo un ciclo de crecimiento, y una disponibilidad de recursos públicos bastante inédita. En algunos casos, como la expansión de la red de cloacas, los beneficios se hicieron visibles. Pero en otros, más allá del subsidio a las tarifas, no terminó de llegar a los usuarios, especialmente con un fuerte deterioro en la calidad de algunos servicios, como los ferroviarios.⁴⁵⁴

451 Los constructores de grandes obras públicas adquirieron un interés creciente a partir de ese momento (entrevista A. Garay).

452 Soldano y Costa, “El Conurbano Bonaerense Como Territorio Asistido. Pobreza, Crisis y Planes Sociales”, 2015.

453 Dirección de gastos consolidados - Ministerio de Economía, “Evaluación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)”, 2000.

454 Lopez, Waddell y Martínez, *Historia del ferrocarril en Argentina. La política ferroviaria entre 1857 y 2015*, 2016.

Como lo señala Torres, una de las cuestiones importantes a la hora de analizar estrategias de vivienda en los planes, es su vinculación a las políticas de uso del suelo y acceso a las oportunidades de la ciudad. Buenos Aires se expandió en altura y hacia la periferia, primero siguiendo un cierto orden, luego, a través de la ocupación de zonas metropolitanas bajas e inundables, alto consumo de tierras, producción insuficiente de infraestructuras y loteos sin mayor control. Como se puede ver en los antecedentes, se había intentado anticipar el crecimiento mediante distintos instrumentos que pudieran garantizar barrios, servicios y viviendas de mejor calidad.

Una proporción de propietarios en aumento, un mercado de alquileres con precios congelados, un aumento de la oferta a través de pequeños emprendimientos o bien en loteos populares (cuyo costo de urbanización de baja densidad quedaba para ser resuelto y cubierto más adelante), o bien una normativa permisiva ampliaron la accesibilidad de tierras y viviendas. Sin embargo, en la propia ciudad quedó estancada en tres millones y la periferia mantuvo una densidad relativamente baja.⁴⁵⁵ Una parte de la sociedad quedó excluida de las posibilidades de acceso al mercado y las villas de emergencia o villas miseria se fueron constituyendo en una solución para quienes tenían empleos precarios o estaban fuera del mercado de trabajo formal. En general, se fueron asentando sobre terrenos fiscales, contrastando con la trama urbana regular.

Si entre 1940 y 1960 los cambios tuvieron lugar en un proceso globalmente expansivo de la economía, hacia el final de esa década la realidad fue cambiando. En primer lugar, se observa una desaceleración del crecimiento. En términos demográficos, 1970 marca un punto de inflexión: entre 1970 y 1980, por primera vez el crecimiento vegetativo supera a las migraciones, que en la primera parte del siglo habían sido predominantemente extranjeras y a partir del fin de la primera mitad predominantemente internas.⁴⁵⁶

Tabla 6

Aumentos en el costo de vida, salarios y transporte público⁴⁵⁷

| Período | Salarios | Costo de vida | Transporte público |
|---------|----------|---------------|--------------------|
| 1952-57 | 71,6 | 97,9 | 25,0 |
| 1965-70 | 142,5 | 145,9 | 187,9 |

Las “políticas urbanas implícitas” han tenido en los hechos un peso decisivo en lo que respecta a la consolidación de la estructura socioespacial característica de Buenos Aires que los documentos formales de urbanismo. Por otra parte, las políticas que afectaron el sistema de accesibilidad metropolitano tuvieron un efecto importante sobre los procesos de localización residencial, al incidir de manera diferente y selectiva en los distintos estratos sociales.

La idea de políticas urbanas implícitas refuerza la hipótesis inicial de este estudio y ofrece un elemento para comprender mejor el rol de los urbanistas a lo largo del período. Aceptar esta idea significa sacar los debates de un ámbito relativamente protegido de legitimidad y llevarlos a un terreno fangoso de opinión sobre temas de política pública más general.

455 Torres, *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990*, p. 20, 2006.

456 Torrado, *El costo social del ajuste*, 2010.

457 Fuente: Vitelli, 1986, citado en Torres, *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990*, p. 31, 2006.

I. Una ilusión de integración, progresivamente en conflicto: período 1958-1977. El partido de base

I.1. Un modo de vida contemporáneo en la Organización del Plan Regulador

La propuesta de la OPRBA plantea hacer frente a las demandas de vivienda en varios planos. En el plano regional, una microdescentralización regional, con el fin de absorber los futuros crecimientos del área. Para lograrlo, propone consolidar los centros existentes en un radio de 100 kilómetros. En el plano metropolitano, un ordenamiento y una contención a los loteos en zonas bajas inundables y los parcelamientos “arbitrarios y especulativos”.⁴⁵⁸

En el plano de la ciudad, una distribución más equilibrada de la población, tendiente a disminuir el “pico de saturación de Barrio Norte, a conservar tipologías residenciales de alta, media y baja densidad”. Asimismo, se preocupaba por satisfacer el déficit de espacios recreativos, para lo cual se dio destino a varias fracciones aún no urbanizadas, algunas de ellas para equipamientos y vivienda, otras para equipamiento social y cultural, otras para destinos administrativos. Acerca del método participativo, hace especial mención del contacto realizado con asociaciones de fomento vecinales, relevando sus radios de acción y las principales aspiraciones que cada uno preveía para la zona.⁴⁵⁹

En el documento en sí, desarrolla también la construcción de conjuntos, presentes en el imaginario de ciertas visiones de la arquitectura moderna, pero también en las ilusiones e intereses de la construcción industrializada, que llegaron a incluir estructuras de gran escala, polifuncionales con separación de la circulación peatonal y social. Las imaginaba como conjuntos habitacionales autosuficientes, con distintos niveles de definición de propuestas según escala. Así, la Ciudad se divide en sectores. Cada sector es una unidad funcionalmente homogénea y completa, que debe contar con elementos de: usos, servicios, trabajo, residencia y circulación (de escala urbana). La unidad de circulación está compuesta por vías circulatorias de penetración. Cada sector se divide en unidades menores, unidades urbanas completas, con elementos necesarios de trabajo, residencia y servicios a escala local. De ese modo, se permitiría un comportamiento ordenado y equilibrado, unidades claramente definidas y aprehensibles, dotadas de coordinación administrativa, etc. Se refiere también a unidades de circulación como vías de distribución rápida sectorial.

Al analizar el tejido existente, el documento manifiesta una situación crítica: las reglamentaciones permitían llegar a densidades excesivas. Así, la manzana, unidad típica de tejido urbano, que presenta construcciones parejas, queda casi totalmente ocupada, a veces con retiros de contrafrente. Ante la “falta de normas de racionalización”, se observan dificultades de asoleamiento, ruidos, concentraciones humanas mayores a las que considera razonables, problemas de estacionamiento, falta de espacios verdes, “carencia de un espacio urbano estéticamente contemporáneo”, “la necesidad de transformación para permitir un género de vida urbano al

458 Suárez, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*, p. 16, 1986.

459 *Ibid.*, p. 18. Ver también Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Organización del Plan Regulador. “Buenos Aires. Informe Preliminar. Etapa 1959-1960”, Buenos Aires, 1968.

nivel de las concepciones contemporáneas”. Así, “propone una escala de densidades distinta para cada tipo de zona”. Como se señalaba en el caso anglosajón estudiado por Taylor, los urbanistas, con su vocación científica y apoyo de la sociología urbana, no dejan de hacer un juicio subjetivo de cuáles son las concepciones contemporáneas de cómo se debe vivir.

Una imagen de Catalinas Sur, un barrio construido sobre terrenos del ferrocarril, al borde de la dársena sur, muestra una de las primeras realizaciones de la época. Es un barrio conectado, con un balance de equipamientos y transiciones múltiples entre espacios públicos y privados, ofrece un ejemplo no comparable con otras intervenciones, pero de todos modos ilustrativo de la variedad de ejemplos de vivienda pública de la época.



Ilustración 33. Catalinas Sur. Uno de los conjuntos residenciales ya proyectados en el Plano Director, que pudo combinar un interés social con un buen emplazamiento, equipamiento, calidad urbana y paisajística. Foto: Alejandro Goldemberg, para CPAU, *Moderna Buenos Aires*.



Ilustración 33. I. Barrio General Savio-Lugano I y II. Un proyecto de finales de la década del '60, producto de un nuevo sistema de producción. Se proyectaba en otra escala, en la periferia de la ciudad. Foto: Alejandro Goldemberg, para CPAU, *Moderna Buenos Aires*.

I.I.I. Hacia un organismo autárquico: Comisión Municipal de la Vivienda

Pocos años después de la puesta en marcha del Plan Director, se crea la Dirección Municipal de la Vivienda, que contó, en los primeros años de gestión, con un equipo de no más de 120 personas. Luego se transformó en Comisión Municipal de la Vivienda y más adelante, se le dio autarquía. Tenía un ambicioso programa de erradicación de villas que contemplaba, con un acompañamiento social, la reinserción progresiva de su población en viviendas transitorias o definitivas. Los movimientos de sus habitantes fueron tomando fuerza gradualmente, lo que les permitió consolidar su rol como interlocutores de los gobiernos nacionales y municipales. Un conjunto de medidas, que incluía la regularización de los inmigrantes, fue acompañando este proceso. En un principio Dirección Municipal de la Vivienda, luego comisión, a partir de 1961.⁴⁶⁰

Así, en 1963, durante el gobierno de Arturo Illia, se puso en marcha un plan de reinserción de la población de villas. En ese período, se abrían centros de la comunidad, como tarea previa para crear las condiciones de la erradicación. En 1967, la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), se transforma en organismo autárquico que tuvo a su cargo, entre otras tareas, la construcción y desarrollo de los conjuntos de Lugano I y II. En ese momento, la CMV edificaba también en el conurbano aunque, por distintos motivos, esta expectativa se fue diluyendo. Es cierto, podría haberse mantenido una política de suelos con proyección metropolitana, pero entre otras razones la transición de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a Ciudad Autónoma no estuvo acompañada de políticas de integración metropolitana.

El ejemplo de Lugano I y II, con 10.000 viviendas de alta densidad y sistema de construcción industrializada no necesariamente es el producto directo del plan, sino de la autarquía y de las condiciones para recibir préstamos internacionales, que en ese momento comenzaban a gravitar de un modo mayor.⁴⁶¹ La construcción se llevó adelante, luego de una licitación internacional adjudicada a Histadrut, empresa constructora de la asociación gremial Israelí. En términos del total de viviendas, las tasas de recupero de los créditos, las dificultades de la gran concentración y otras prácticas implementadas en América Latina fueron factores para que, al final de la década de 1960, los mismos organismos internacionales cuestionaran la razonabilidad de las políticas que habían impulsado una década atrás.⁴⁶²

Un análisis más amplio de la política de erradicación de villas en ese período por parte de Alicia Ziccardi, muestra subperíodos bien diferentes entre la década de 1960 y la de 1970. De la ilusión de reinsertar a los habitantes de los asentamientos precarios en forma negociada y con acompañamiento social a una progresiva polarización y antagonismo en la dictadura inaugurada en 1966. Con todo, algunos matices en la política de vivienda municipal al final del período –bajo la intendencia de Saturnino Montero Ruiz– permitieron ciertas innovaciones y aperturas.⁴⁶³

460 Lidia de la Torre, *Buenos Aires: Del conventillo a la Villa Miseria* (Buenos Aires: Editorial de la Universidad Católica Argentina, n.d.), p. 159.

461 Entrevista, Heriberto Allende.

462 Ídem. Ver también Gonzalo Aguilar, Pablo Méndez y Graciela Álvarez, “Habitar lo urbano. 50 Años del Instituto de Vivienda de la ciudad”, 2018, 116.

463 Ziccardi, “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)”, 1977.

1.1.2. Innovación y restricción en el proyecto de reglamentación del plan a la propuesta de regulador: Código de Planeamiento Urbano 1973 (versión preliminar)

Un primer intento de reglamentación, desarrollado por Odilia Suárez y otros profesionales, bajo la intendencia de Montero Ruiz, representa un cambio importante respecto del entonces vigente Código de Edificación. Introduce el concepto de factor de ocupación total (FOT). El FOT es un coeficiente que permite determinar la cantidad máxima permitida de metros cuadrados para construir, según el distrito, y se debe tomar como referencia la superficie del terreno. Para el caso, y según las proyecciones fallidas, se estimaba que con 2,2 veces las superficies de los terrenos se iba a poder satisfacer las demandas propias del crecimiento demográfico (basado en proyecciones de crecimiento de población realizadas en el año 1960 para 1980). Así, se establece un FOT específico para la vivienda y se caracterizan los diferentes barrios, diferenciando residencial de comercios y administrativo, asignando el plan director para cada distrito, claramente en la línea del plan de OPRBA. Introduce el concepto de espacio urbano, mejorando el tejido y garantizando buenas condiciones de iluminación, ventilación y vistas a los ambientes habitables.⁴⁶⁴ Es un concepto más bien higienista y, según la autora, se toma en cuenta la situación del momento, tratando de respetar lo preexistente.

En otro plano, por distintos motivos se fue registrando un abandono de los grandes conjuntos masivos. Una conferencia en Washington, en 1968, ya discutía un mandato de ir hacia otro tipo de soluciones, por una dificultad estructural de cobro de los préstamos.⁴⁶⁵ Por otro lado, las experiencias de John Turner en Lima, que reivindicaban la construcción de viviendas por parte de la propia población, empezaban a ganar influencia. Esta idea incluía la construcción de infraestructura por parte de lo público y un acompañamiento de lo espontáneo y lo informal.⁴⁶⁶ Algunas de estas líneas quedaron marcadas, inclusive, en la asamblea fundadora de *Habitat* en Vancouver, en 1976.

Sin embargo, varios factores se combinaron para frenar el proceso de expansión en el acceso a la vivienda. Por un lado, la caída progresiva de la actividad económica, con la consiguiente pérdida de empleos industriales. Por otro, una disminución de la capacidad de los organismos encargados de ejecutar las políticas de vivienda, que requería una expansión de sus gastos fijos en detrimento de su producción. A estos factores, se sumó el abandono de una política de reinserción.

1.2. Un umbral ideal en vivienda, equipamiento y la calidad de viviendas reivindicación del urbanismo: Esquema Director año 2000

Este documento realiza un análisis crítico de los planes a largo plazo para Buenos Aires, señalando la ausencia de urbanismo como el déficit mayor. Subraya que los tiempos de estudio y realización de las grandes obras no permitían que fueran considerados como una respuesta a los requerimientos actuales, sino como una anticipación a las necesidades del futuro.⁴⁶⁷

464 Suárez, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*, pp. 74-75, 1986.

465 Heriberto Allende, entrevista

466 John F.C. Turner, *Housing By People: Towards Autonomy in Building Environments* (London: Marion Boyars Publishers Ltd, 1976).

467 IAURP, "Le Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de Buenos Aires", 1972.

El esquema metropolitano, con un horizonte en el año 2000, con una población de 13 millones de habitantes propone un crecimiento orientando las nuevas zonas de expansión en el sentido NO-SE. En un nivel de análisis estadístico y sistematización de información más desarrollado que en los planes anteriores, hace una profunda crítica de las prácticas existentes y se proyecta más claramente sobre la escala regional. Propone ejes preferenciales de urbanización, por lo que se le criticó un tratamiento excluyente de una parte de la población. Se pronuncia sobre políticas poblacionales, con “regulación del crecimiento” y reubicación de población. Aquellas personas que no pudieran alcanzar el área central se ubicarían en ciudades consolidadas en un radio de 400 km de distancia de Buenos Aires, formando un collar de localidades consideradas como “potenciales metrópolis en equilibrio”.⁴⁶⁸

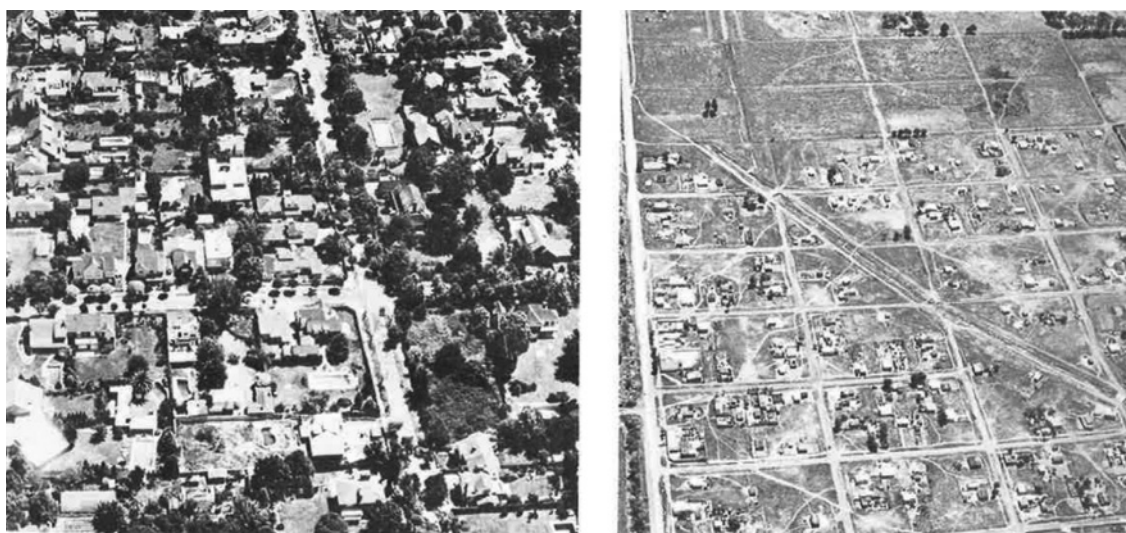


Ilustración 34. Dos aspectos diametralmente opuestos. Una caracterización de distintas formas de ocupar los lotes en el Esquema Director. El informe técnico posterior publicado por el IAURP llamaba la atención sobre “Dos aspectos diametralmente opuestos de los suburbios de Buenos Aires. Uno residencial y en pabellones para los ricos (al norte) y otro reservado a los pobres, que los transportes públicos no llegan a servir, donde la cuadrícula se extiende sobre la Pampa”.⁴⁶⁹

Mantiene la idea de reestructuración del suburbio, a partir de subcentros urbanos, sin llegar a las *new towns* o *villes nouvelles*, del mismo modo que el documento anterior. Propone una Ley de Uso del Suelo, con un aumento de medidas del lote mínimo, destinado a mejorar condiciones de habitabilidad, apto para ser adquirido por habitantes con mayores ingresos.

En la síntesis publicada en francés en 1972 se puede hacer una lectura de algunos puntos que habían llamado la atención en el marco de la cooperación. Se analiza la rapidez de la urbanización entre los censos de 1947 y 1960, las condiciones de vida de las personas que se desplazan diariamente, las condiciones de hábitat deficiente. Describe la calidad de las viviendas —40% en mal estado— y la situación de las familias que las habitan. Señala el déficit de bibliotecas y centros culturales, que se podía constatar a pesar de la falta de inventario, en una ciudad que era la primera del mundo de habla española. Hace una lectura crítica de loteos invasivos, sin visión de conjunto ni anticipación. Señala

468 CONADE, “Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000”, 1969.

469 IAURP, “Le Schéma Directeur d’aménagement et d’urbanisme de Buenos Aires”, p. 13, 1972.

que han existido acciones fragmentadas, de una organización confusa de la concepción del espacio, de planes de distinto tipo que no lograron crear ideas fuerza, no se habían basado en proyecciones demográficas claras, ni en articulaciones con las redes de infraestructura y de transporte.

En el análisis prospectivo señala que la región metropolitana disponía, sin embargo, de un potencial. Para alcanzarlo, era necesario identificar las necesidades de la población, que deberían ser satisfechas. Estimaba un aumento de 5 millones de habitantes más desde el momento del estudio al año 2000. Concebía este crecimiento con un nivel de ocupación que aumentara de 180.000 ha. a más de 250-300.000 ha. El aumento de ingresos pasaría de 560.000 a 2.200.000 autos (es decir, para el año 2000, la media de Francia en 1965).

Así, se pronunciaba sobre el ya mencionado partido de desarrollo con ejes preferenciales de urbanización, con un desenvolvimiento de actividades terciarias en el centro de la ciudad, una reestructuración de los suburbios, la inclusión del Delta en la perspectiva regional, un esquema de transporte y circulación y una opción de desarrollo lineal.⁴⁷⁰ Entre las críticas, la de control autoritario del territorio y la desatención de la zona oeste, además de haber sido un instrumento legitimador de las intervenciones de la dictadura, según los Lineamientos Metropolitanos.⁴⁷¹

1.3. Un paso previo a la normativa: vivienda y ordenamiento del suelo urbano en el SIMEB (Sistema Metropolitano Bonaerense), 1977

Como se señaló, se trató de un intento de ordenar el crecimiento, preocupado por garantizar estándares mínimos de vivienda, en el contexto de una continuidad con los grandes planes anteriores. Las características principales fueron enunciadas en la presentación. Una de sus propuestas singulares era la de un planeamiento continuo con participación de la comunidad. Sin embargo, lo más trascendente en la práctica fue el instrumento normativo que surge en paralelo y tomando parcialmente los estudios en los que se inscribe esta propuesta, en particular el decreto ley 8912, que establece condiciones para los fraccionamientos de tierra y, en particular, para los municipios que tratan las cuestiones urbanísticas. Se ha señalado que la normativa refleja una intervención desvirtuada con el cambio de contexto político.⁴⁷²

Algunas características básicas son: dimensiones mínimas para los lotes, cesión de calles y espacios públicos como condición para pasar de tierra rural a urbana, cotas mínimas por encima de los niveles de inundación, existencia de un plan a nivel de cada municipio. Un capítulo, según algunos profesionales agregado a último momento, introduce la idea de clubes de campo, al principio con grandes restricciones. La coincidencia temporal de esta norma y el Código de Planeamiento, en pleno gobierno autoritario, es señalada como un hecho significativo.⁴⁷³

470 IAURP, 1972.

471 Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, "Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires", p. 17, 2007.

472 Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, "Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires", p. 18, 2007.

473 Entrevista, Mónica Giglio.

2. Concentración, erradicación y control de uso: 1977-1983. Una aproximación excluyente

La política de expulsión de los habitantes de las villas de la ciudad combinada con la ejecución de obras públicas sobre el tejido urbano, con un amplio conjunto de expropiaciones, marcó profundamente una huella en la ciudad.⁴⁷⁴ Lo que al principio era confianza, pasó a ser resistencia activa; lo que al principio era un intento pacífico de relocalización pasó luego a ser expulsión.⁴⁷⁵ Ese tipo de prácticas fue denunciado y abandonado en democracia por distintos programas de urbanización. Sin embargo, la inclusión de las acciones en una política integrada de desarrollo urbano y movilidad ha sido un objetivo esquivo, más allá de un conjunto de acciones puntuales.

2.1. El Código de Planeamiento Urbano 1977 (aprobado), con el trazado de autopistas y concentración en política de vivienda

Una norma de gran impacto, adoptada en pleno autoritarismo pero recogiendo algunos consensos profesionales de épocas anteriores, presenta varios cambios con respecto a la versión original del equipo de la OPRBA y a la propuesta de 1973: una reducción del FOT promedio (de 2,5 a 1,5), para ajustar el código a la proyección de 20 m² cubierto/habitante (aunque posteriormente el promedio arrojado por el censo en 1980 dio 35,2 superficie cubierta/habitante); una distribución de metros cuadrados por habitante más pareja y, según FOT, menos contrastante entre distritos. La preocupación del momento, velocidad y circulación fluida, se expresa también en una nueva sección, “Sistema Vial”, por la que se imponen retiros obligatorios para regular las redes de circulación. En general, se hace una simplificación de los distritos en la distribución y delimitación: a un amplio sector sur se lo englobó como zona industrial, no contemplando zonas residenciales (como la Boca o Villa Soldati); al simplificar los distritos de equipamiento, a varios se los catalogó como “usos no conformes”.⁴⁷⁶ La relación con los planes aquí es contradictoria. De alguna manera, una medida audaz que permitía juntar cierto consenso profesional mientras se impulsaban las más polémicas, como la construcción de autopistas, la erradicación industrial (en un momento en el que ya estaba perdiendo mano de obra) y las políticas de vivienda.

474 Hoyt, “Beyond the Dirty War : Urban Reforms and Protest in Buenos Aires during the Last Military Dictatorship , 1976-1983”, 2012.

475 Estadísticas: población en villas en la Ciudad de Buenos Aires. % de asentamientos informales. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Raúl Pajoni, “Buenos Aires, 1976-1982. La Ségrégation Compulsive”, *Hérodote: Revue de Géopolitique de l’agriculture*, n° 31, 1983 (Ejemplar dedicado a: L’implosion urbaine) (1983): pp. 38-60.

476 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, “Código de Planeamiento Urbano, Tomo I” (2015), <http://ssplan.buenosaires.gob.ar/images/docs/cpu2016/tomo1.pdf>.

2.2. La concentración del mercado de vivienda social

2.2.1. Consolidación del Fondo Nacional de la Vivienda (1977)

Creado en el año 1970, dos años más tarde, con la ley 21.581, se precisó su alcance y origen del financiamiento, que incluyó también impuestos a los hidrocarburos.⁴⁷⁷ El objeto era amplio, incluyendo el financiamiento de viviendas de interés social directo a través del fondo o de redescuentos en créditos del Banco Hipotecario Nacional. Para establecer quiénes eran los beneficiarios, se determinaba un grupo familiar cuyos ingresos, cubiertos otros gastos, no le permitieran amortizar el préstamo de una vivienda económica en treinta años.⁴⁷⁸ El fondo se acumularía mediante un aporte del 2,5% de los salarios de sus beneficiarios. Un informe sobre el análisis del FONAVI por parte de la Secretaría de Vivienda, en 2000, hacía una evaluación económica:⁴⁷⁹

“En efecto, la Ley 21581 de 1977, establecía un financiamiento basado en aportes sobre los salarios, fue mantenida por la Ley 24130 de 1992, ratificatoria del Pacto Federal suscripto entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales el 12 de agosto de 1992. Posteriormente, en 1995 con el dictado de la Ley 24464, se introdujeron modificaciones sustantivas que abarcan distintos aspectos”.⁴⁸⁰

En el balance se consideraba como aspecto positivo de la descentralización una menor burocratización y conocimiento directo de los beneficiarios, una disminución en los tiempos de obra y un aumento del recupero en las cobranzas. Por otro lado, subsistían viejos problemas: la calidad de las viviendas, el alto costo (muchas veces superior a la capacidad de ahorro de las familias), la falta de transparencia en la adjudicación y las dificultades para recuperar los fondos fueron problemas presentes a lo largo de la vigencia de la ley, incluso luego del pasaje de competencias del gobierno federal a los organismos provinciales.⁴⁸¹

Al analizar los costos internos de funcionamiento, el informe señalaba una gran heterogeneidad entre provincias, pero con un peso elevado sobre el total en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, aunque esta tenía mejores resultados relativos en viviendas terminadas por empleado (muy por debajo, de todos modos, de por ejemplo San Luis). Al final, se hacía mención de la meta de escrituración, que aunque en algunos casos presentaba cierta aceleración con respecto al total de viviendas construidas, se mantenía en un porcentaje de 37,7% entre adjudicadas y escrituradas para la Ciudad de Buenos Aires y de 43,14% en la provincia.⁴⁸²

Cuando las finanzas provinciales hicieron crisis, en los últimos años de la convertibilidad, al punto que se comenzaron a emitir bonos provinciales para pagar los sueldos de sus empleados, se autorizó el uso de los recursos del FONAVI para la cobertura de gastos corrientes, una decisión que confirmaba la pérdida de una parte importante de su objeto.

477 Poder Ejecutivo Nacional, “Ley 25181 Fondo Nacional de la Vivienda” (1977), servicios.infoleg.gob.ar/-art. 3.

478 Poder Ejecutivo Nacional, art. 7, 1977

479 Dirección de gastos consolidados - Ministerio de Economía, “Evaluación Del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)”, 2000.

480 Dirección de gastos consolidados - Ministerio de Economía, p. 6, 2000.

481 Dirección de gastos consolidados - Ministerio de Economía, p. 10, 2000.

482 Ibid., p. 25.

2.2.2. Circular 1050 y acceso al crédito

Algunos de los intentos de financiar el acceso a la vivienda en base al crédito, especialmente en condiciones de mercado en un contexto de alta inflación, dejaron secuelas económicas y huellas en la memoria colectiva. Así, la circular 1050 del Banco Central de la República Argentina, promovida bajo el Ministerio de Economía a cargo de José Alfredo Martínez de Hoz, en enero de 1980, establecía un sistema de ajuste bajo el cual la deuda se hacía cada vez más difícil de pagar. Como recordaba por ejemplo el *Diario de Río Negro*, “esa Circular había puesto en práctica un tipo de préstamo en el que las deudas se indexaban por la tasa de interés vigente en el mercado, pero como esos intereses fueron durante años muy altos, el crecimiento de los compromisos financieros superó violentamente la marcha de los ingresos y de los demás precios de la economía. De hecho, fue mayor que la suba de los precios de los inmuebles hipotecados por lo que las obligaciones contraídas para comprarlos sobrepasaron el valor de las viviendas”⁴⁸³.

2.3. Una regularidad difícil de alcanzar

La sanción del decreto ley 8912 en la Provincia de Buenos Aires tomaba en parte insumos de estudios anteriores. Pero en materia de ordenamiento de la política de vivienda, encontraba dos obstáculos mayores: por un lado, llegaba tarde, dado que una buena parte de los terrenos había sido loteada antes de su sanción. Por otro, al establecer límites sin contemplar mecanismos de adaptación terminaba dejando en situación irregular a una parte importante de la población de menores ingresos. Normas posteriores intentaron encontrar mecanismos complementarios o alternativos. Significativamente, si bien no era un punto central, la normativa que permitía los clubes de campo, luego extendida, sí terminó regularizando un tipo de urbanización para sectores de mayores ingresos, dejando una materia pendiente para los futuros planes y estudios de política sectorial.

483 Deviedma, “Vía y la temible Circular 1050”, *Río Negro*, 14 de noviembre de 2015, https://www.rionegro.com.ar/sociedad/via-y-la-temible-circular-1050-XARN_8001265.

3. El discurso de los derechos en la vivienda, 1996 a la actualidad. Entre el reconocimiento, la descentralización y la retirada del Estado

El final de la dictadura combinaba un ciclo económico recesivo, alta inflación, políticas restrictivas de suelo y ofertas insuficientes y deslocalizadas de vivienda social. Varios de los grandes conjuntos, algunos de ellos producto de concursos de arquitectura, ya mostraban defectos al poco tiempo de inaugurarse. Las posibilidades de reinserción de quienes vivían en asentamientos precarios, en varios casos expulsados por la fuerza, se hicieron menores a medida que fue aumentando el desempleo y se hizo visible la insuficiencia de las políticas de vivienda social. Una actitud promotora de inclusión en la vivienda social en un contexto marcado por una inflación muy alta y poco acceso al crédito, fue tolerante con diferentes tipos de asentamientos. Las normas urbanísticas dentro de la ciudad tuvieron una primera evolución con una reforma del código en 1989. Tras la crisis de hiperinflación, se tomaron medidas drásticas como la privatización parcial del Banco Hipotecario, la transferencia más completa de competencias a los institutos provinciales y la flexibilización de los destinos del Fondo Nacional de la Vivienda en un contexto de crisis fiscal. Un conjunto de programas de regularización dominial y mejora de los barrios se fue extendiendo progresivamente.

3.1. Un discurso específico de derechos Un uso elástico de los argumentos en la ciudad

3.1.1. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

La Constitución de la ciudad, sancionada en 1996, incluye un capítulo consagrado al hábitat, dentro del título segundo, sobre las políticas especiales:⁴⁸⁴

ARTICULO 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.
2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.
3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Una serie de leyes y regulaciones intenta expresar en textos y política el período fundacional de la autonomía de la ciudad. Entre las primeras leyes de la autonomía de la

484 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, título segundo, capítulo quinto, Hábitat, 1996.

ciudad se incluye la que organiza al Consejo del Plan Urbano Ambiental (71), a la atención prioritaria de los asentamientos (148) y la Ley de Cooperativas (341), entre otras posteriores sobre la urbanización de asentamientos precarios. La ley de sanción del Plan Urbano Ambiental vendría varios años más tarde. En la Provincia de Buenos Aires, en paralelo, la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda desarrolló una propuesta de lineamientos estratégicos.

3.1.2. El discurso de los derechos en las condiciones del hábitat, Ley 71 PUA

La ley que creaba el Consejo fue delineando un diagnóstico y una serie de líneas orientadoras. El artículo 14, punto C. establecía:

“G. Mejora de las condiciones del hábitat de los sectores de menores ingresos y/o con desventajas ambientales mediante una diversidad de políticas que respondan a las distintas situaciones existentes.

1) Mejoramiento integral y renovación de áreas que sufren procesos de degradación, con especial atención a los conjuntos, habitacionales construidos con financiamiento estatal.

2) Transformación de las villas de emergencia integrándolas al tejido urbano a través de programas que articulen las soluciones habitacionales con la regularización de la tenencia y mejoras del espacio público y de la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios.

3) Propender a una distribución del equipamiento urbano que equipare diferencias de orden social, económico, cultural y físico.

4) Establecer una delimitación de las áreas inundables y proponer normativas diferenciadas para las mismas.”

A partir de ahí, los estudios y propuestas siguieron hablando del tejido mixto, de formas de densificación que, mientras se mantuvieran en un plano de generalidad, avanzaban sin problemas, pero a medida que se lo bajaba a instrumentos concretos, abrían fuentes de conflicto. Algunas de las materias de estudio aportan elementos para el diagnóstico de la evolución de la sociedad en ese momento. Por ejemplo, en el capítulo II, Análisis socioterritorial de la aglomeración Gran Buenos Aires.⁴⁸⁵ En el análisis de las principales tendencias durante el período 1960-1980-1991. Al nivel de la aglomeración en su conjunto, se observa una desaceleración del crecimiento y un aumento del peso del componente vegetativo sobre el migratorio.⁴⁸⁶ En relación con la situación habitacional para el conjunto de la aglomeración, los dos períodos considerados muestran una clara diferencia: durante 1960-1980 se verifica una mejora global, mientras que durante 1980-1991 se verifica un deterioro.⁴⁸⁷

485 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Diagnóstico Socioterritorial de La Ciudad de Buenos Aires, 1999,

486 A.E. Lattes y Z. Recchini de Lattes, “Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires”, en *Después de Germani*. (Buenos Aires: Paidós, n.d.), pp. 176-196.

487 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *Diagnóstico socioterritorial de la ciudad de Buenos Aires*, p. 18, 1999.

Es interesante seguir el hilo del razonamiento de Horacio Torre. Cuando analizaba los cuatro grandes documentos del período anterior, señalaba la falta de correlación con demandas sociales asociadas a sus propuestas. Cuando hablaba de los instrumentos más operativos del período “radicalmente autoritario”, código de planeamiento y decreto ley 8912, señalaba la falta de sistemas de consulta pública y participación presentes para ese tipo de documentos en ciertas partes del mundo. Sin embargo, la suerte corrida por el propio plan urbano ambiental presenta sus propias restricciones. Por supuesto, en este caso, el rol de quien hace el análisis está dos veces mediatizado: en primer lugar, lo hace al frente de un convenio de la universidad, pasa primero por la autoridad política de planeamiento urbano y luego por la autoridad política de la ciudad. Y se podría agregar un tercero: el tratamiento legislativo, negativo para el plan y positivo para la reforma del código de planeamiento en 2000. Si bien ninguno de los dos proyectos de ley generaba entusiasmo popular, el segundo tenía, por lo menos, quien se interesara por él.⁴⁸⁸

3.1.3. Hábitat y vivienda. Plan Urbano Ambiental

Entre las propuestas generales de la norma finalmente sancionada, estaba la de promover el incremento de población, la calidad ambiental y la diversidad socioeconómica.⁴⁸⁹ Algunos ejemplos de cómo trata la cuestión la ley 2930, a veces en forma de catálogo:

Artículo 8°.- HÁBITAT Y VIVIENDA Los objetivos del PUA se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos. A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos: a. La promoción de la función residencial, a través de las siguientes acciones: 1. Promover la residencialización del Área Central con vistas a su revitalización y diversificación funcional. 2. Promover la densificación de zonas no consolidadas y de baja densidad próximas a servicios de transporte público de alta capacidad. 3. Promover la conformación de tejido urbano y ocupación residencial en los sectores desocupados o con usos no consolidados [...]

El uso recurrente de tiempos verbales en infinitivo se corresponde con una formulación más bien abstracta, sin herramientas operativas ni precisiones en planos de la ciudad⁴⁹⁰. Y en el Anexo I se explaya en dar explicaciones a tendencias demográficas en el área metropolitana:

Su atributo portuario y su proximidad a la principal zona de producción —la pampa húmeda— la convirtió en la principal entrada y salida del país, así como en la sede de las actividades administrativas, financieras y culturales de Ciudad central, tanto públicas como privadas.

Estos fueron los motivos del rápido crecimiento que, sobrepasando sus límites político-administrativos, la convirtieron en distrito central de una gran metrópolis que se extiende sobre más de treinta (30) partidos de la Provincia de Buenos Aires, y que se reconoce como Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

488 Ley 449/2000. B. O. C.A.B.A. 1044.

489 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley n° 2930. Plan Urbano Ambiental, 2008.

490 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2008.

1. ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

[...] La evidente unicidad de funcionamiento del AMBA no tiene correlato político-administrativo, dada la multiplicidad jurisdiccional sobre la cual se extiende, dificultando el desarrollo de políticas urbano-ambientales coherentes e integrales.

Una vez más, esta vez con las ilusiones que abría la nueva situación institucional de la ciudad.

[...] La autonomía aparece como uno de los temas nuevos, junto al ya reiterado punto de la institucionalidad metropolitana, presente no solo desde el inicio del período considerado en este estudio, sino también, claramente, en el plan orgánico de la comisión de estética edilicia de 1925.⁴⁹¹

La dinámica demográfica del AMBA presenta un crecimiento moderado y un perfil más joven. El proceso de crecimiento de la población metropolitana se distribuyó de manera desigual: levemente negativo en el Centro (Ciudad de Buenos Aires), un pequeño incremento en la primera corona y un aumento significativo en la segunda.

En tanto entre los años '40 y '60, los inmigrantes que se asentaron en “loteos populares” impulsaron el crecimiento y la expansión de la ciudad hacia la periferia, a partir de fines de los '80 se asiste a la suburbanización de la población de ingresos medios y altos en las llamadas urbanizaciones cerradas, lo que provoca crecientes flujos de movimientos cotidianos del tipo centro-periferia.

La lectura de un crecimiento metropolitano polarizado en términos sociales queda consagrada en el texto legal.

Respecto a la ciudad, profundiza el análisis, tanto en un proceso histórico como en la caracterización de distintas dinámicas por barrios y sectores, de acuerdo a su acceso a los servicios:

c) HÁBITAT Y VIVIENDA

Las zonas residenciales de la ciudad se desarrollaron a partir del casco original, siguiendo los principales ejes de comunicación, ocupando luego los intersticios barriales. Esto dio como resultado la presencia de un tejido relativamente continuo y diverso.

Sobre la base de la cuadrícula con que fue creciendo la ciudad, se observan discontinuidades del tejido residencial en torno a los grandes equipamientos y las playas ferroviarias que producen situaciones de aislamiento y baja conectividad [...], a lo cual debe agregarse las discontinuidades producidas por la red ferroviaria.

En el área sur, a la falta de conectividad se agrega el alto porcentaje de asentamientos y viviendas precarias, así como conjuntos habitacionales de carácter social, algunos de ellos de baja calidad constructiva, lo cual contrasta fuertemente con el parque habitacional consolidado y de buena calidad edilicia de los restantes sectores de la ciudad.

491 Comisión de Estética Edilicia. Intendencia Municipal de Buenos Aires, *Proyecto Orgánico para la urbanización del Municipio* (Buenos Aires: Talleres Peuser, 1925).

Hay una representación de valores implícita en el texto: las discontinuidades del tejido residencial en torno a los grandes equipamientos, a lo que se suma la generada por la red ferroviaria se presentan como negativas y no como un valor.

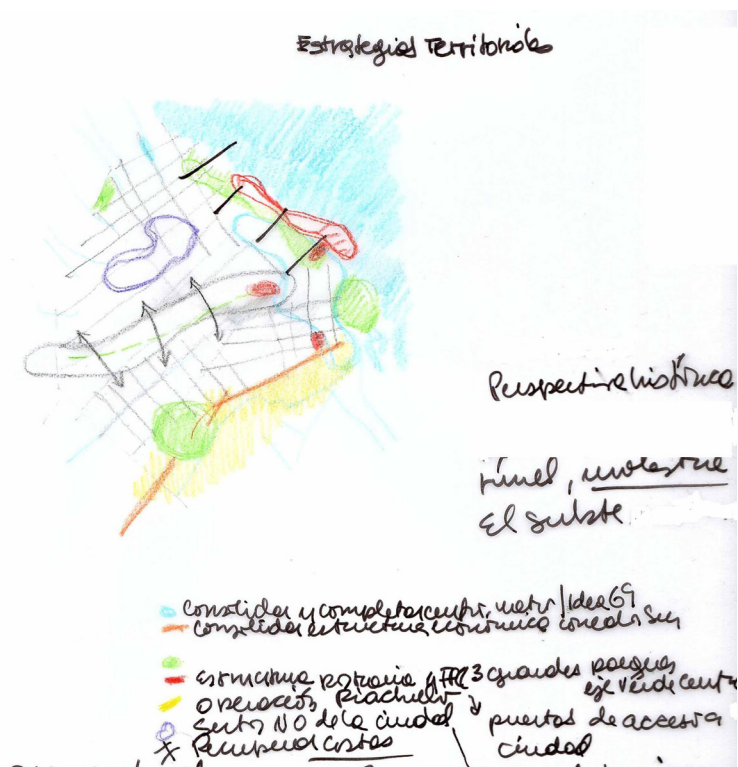


Ilustración 35. Redibujo sobre esquema página 107, documento final PUA. Esquema propositivo de las estrategias territoriales. La discontinuidad del tejido residencial aparece como un valor negativo, lo que por otra parte terminó siendo, más allá del contexto original, una justificación para proyectos sumamente costosos y venta de tierra pública.

Luego, se expone en un análisis tipológico, determinando también su distribución por zonas de la ciudad:

Las principales tipologías de vivienda son las casas y departamentos. Según el Censo 2001, el 71% del total de viviendas ocupadas son departamentos y un 23 % son casas. [...].

Las casas predominan en el sector sur y en los límites del norte y del oeste y, salvo recintos especiales de niveles socio-habitacionales altos (Belgrano R, Villa Devoto, Villa del Parque) su presencia revela una dinámica de sustitución habitacional más lenta.

El porcentaje restante (6%) corresponde a las tipologías definidas por el Censo Nacional como “viviendas subestándares”: inquilinatos, ranchos y casillas. La categoría “inquilinato” tiende a desaparecer siendo sustituida por los llamados hoteles familiares, en tanto que ranchos y casillas globalmente corresponden a las tipologías de viviendas de las grandes concentraciones de las villas de emergencia que predominan en el sur de la Ciudad.

Y realiza algunas definiciones sobre el Código de Planeamiento Urbano:

Desde lo normativo, el Código de Planeamiento Urbano considera las mismas características residenciales (Distritos de Zonificación R) para las distintas zonas de la ciudad, dando cierta “homogeneidad” que no reconoce las diferencias barriales.

Luego analiza las diferencias por nivel socioeconómico y por barrio, antes de entrar en cuestiones de densidad.

Las diferencias de densidad también manifiestan distintos grados de aprovechamiento de las normas de edificación. En el eje norte se observa una utilización plena del FOT y en el área sur se destaca un subaprovechamiento, a pesar del incentivo a la construcción residencial en el Área de Desarrollo Prioritario (25% de FOT). [...]

Sobre el acceso, según sectores sociales:

Los sectores populares que no tienen acceso al mercado formal acceden a la vivienda a través del mercado informal, en particular en villas y asentamientos precarios, inquilinatos y hoteles-pensión en zonas de baja consolidación y dotación de infraestructura, así como a través de la intrusión de inmuebles deshabitados.

En tanto el total de la Ciudad manifiesta un notorio estancamiento demográfico, la población residente en villas de emergencia se duplicó (114%) entre 1991 y 2001, concentrando casi 110.000 personas. En el 9,6% de los hogares de la Ciudad viven más de 2 personas por cuarto, y un 1,6% con hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), lo que representa cerca del 15% de la población total.

El texto se permite así hacer un balance crítico de las políticas habitacionales en la ciudad, en particular sobre los asentamientos precarios, tanto en resultados como en regularización de trazados y en la provisión de servicios básicos.

Estos juicios se proyectan también sobre los grandes conjuntos. Reflejan una evaluación de políticas públicas, sobre los que existe una amplia producción.⁴⁹² La novedad es que formen parte de un texto institucional, matizada sin embargo por su carácter más académico que instrumental.

Es así como el panorama residencial de la Ciudad parece orientarse hacia la profundización de la polarización socio-habitacional, con las nuevas construcciones destinadas fundamentalmente a los sectores de mayores ingresos de bajo o nulo crecimiento demográfico, por un lado, y con fuerte incremento de la población en villas y situación habitacional deficitaria por el otro.

3.1.4. Modelo territorial y la construcción de una justificación interpretativa en los proyectos de código urbanístico

A partir de un documento híbrido ya mencionado, denominado Modelo Territorial, pero desvinculado del proceso formal de la ley 2930, se expresaba el pensamiento de, por lo menos, un ministerio del gobierno de la ciudad en el momento de su sanción. Se pronuncia sobre un análisis a partir de la manzana como unidad primaria.⁴⁹³

En este análisis, combina la normativa del código de 1977, reformado en el año 2000, con la “supremacía” del Plan Urbano Ambiental, argumento que se emplea reiteradamen-

492 Por ejemplo, ver Renée Dunowicz y Teresa Boselli, “Habitar en la vivienda social de Buenos Aires, 1905-2002”, en *Habitar Buenos Aires; las manzanas, los lotes y las casas*, ed. Juan Manuel Borthagaray (Buenos Aires: CPAU SCA, n.d.). Ver también: Dunowicz, *90 Años de vivienda social en Buenos Aires*, 2000.

493 Ministerio de Desarrollo Urbano, *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060*, 2012.

te en disposiciones de interpretación urbanística e iniciativas de obra pública de la ciudad sometidas a audiencia pública. Incorpora también el análisis del censo de población y vivienda de 2010, en particular sobre tenencia y tipo de vivienda: “Como una característica que singulariza a la Ciudad, predominan ostensiblemente los propietarios de la vivienda y el terreno, que representan el 61,7% de los hogares. El 27,5% de los hogares están ocupados por inquilinos, mientras que el 10,9% está representado por formas precarias de tenencia”.⁴⁹⁴

Sigue luego detallando el tipo de hogares y su localización,

Para completar con algunas definiciones sobre el tipo de edificación.

Sin avanzar demasiado en puntos específicos, señala una intención de desarrollo según características morfológicas de la unidad, porque mejora condiciones de habitabilidad y de calidad ambiental. Desarrolla propuestas de mejoramiento de infraestructura, crecimiento edilicio homogéneo, desarrollo del sur (sin mayor nivel de definición). Claramente tiene un partido tomado a favor de una densificación, con argumentos que resultan difíciles de sostener en términos internacionales. La intención se puede leer más claramente en una larga lista (14000, según la base de datos del Boletín Oficial de la ciudad)⁴⁹⁵ de “disposiciones de interpretación urbanística”, en las que se invocan los argumentos más diversos para aumentar discrecionalmente la cantidad de metros cuadrados en un segmento dado.

Un ejemplo elocuente es la presentación judicial de los vecinos por un inmueble en la calle Olleros 1969.⁴⁹⁶ Recuerda la definición de FOT como la de un número que, multiplicado por la superficie total de la parcela, determina el volumen edificable. Al analizar las razones que justifican mayor constructibilidad acordada (cita la justificación de la gerencia operativa de interpretación urbanística):

“Que, la Gerencia Operativa de Interpretación Urbana analizó la presente solicitud en el IF-2015-02130425-DGIUR, indicando respecto de las normas y criterios urbanísticos de aplicación que la ley n° 2930 “Plan Urbano Ambiental” (BOCBA N° 3091) constituye la ley marco a la que deberá ajustarse la normativa urbanística vigente y las obras públicas para lo que reza en su artículo 8 “Hábitat y vivienda”: “promover tipologías edilicias que no den lugar a situaciones de segregación social ni a interrupciones morfológicas”;

Y luego señala:

“La interpretación descontextualizada de este párrafo es por lo menos maliciosa ya que la interpretación de segregación social y interrupciones morfológicas se refiere claramente a la integración de villas o asentamientos precarios a la ciudad como un barrio más integrándolas a la trama urbana (Castells, *La cuestión urbana...*). Tan maliciosa es esta interpretación que se da de bruce con el punto anterior y el inmediato posterior del mencionado art. 8 de la ley 2930 Art. 8 b) 1. Promover una diversidad no compartimentada en zonas residenciales Art. 8 b) Preservar los sectores urbanos de baja y media densidad poblacional que manifiesten características singulares de valor y buen grado de consolidación”.⁴⁹⁷

494 Ministerio de Desarrollo Urbano, p. 98, 2009.

495 El número surge de la búsqueda en la página web del gobierno de la ciudad, normativa, disposición, dirección general de interpretación urbanística, 2007-2015.

496 Matías Nottinger, “Recurso Judicial” (2015).

497 Nottinger, 2015.

En términos de las hipótesis iniciales, aquí se puede verificar claramente que no es que falte planificación, sino que existe, aunque la forma de instrumentarla no necesariamente se corresponda con los fines explícitos de los fundamentos de las medidas. La discrecionalidad explica parte de las diferencias entre acciones previstas y efectivamente adoptadas, pero no pone, como se analiza luego, a los urbanistas homogéneamente de un lado. Aun para fundamentar la discrecionalidad hacen falta argumentos técnicos.

En general se invocan valores de integración y, sobre todo, la importancia de la homogeneidad morfológica para justificar excepciones que van en sentido contrario. En el par regulación versus desarrollo, la ubicación de este equipo está claramente del lado del segundo. Pero de un desarrollo administrado, con un rol de discrecionalidad cuestionado desde distintos ámbitos. Aparece así una reivindicación de vecinos frente a la forma en que se esgrimen los argumentos urbanísticos para justificar cambios bruscos en beneficio de desarrollos inmobiliarios de distinto tipo.

3.1.5 Criterios mixtos: las modificaciones del Código de Planeamiento Urbano y 1989, 2000 y 2018

Tras un conjunto de excepciones conseguidas por distintas vías y una creciente presión inmobiliaria, aparece una idea de altura consolidada de manzana. Invocando una cuestión morfológica, tímidamente insinuada al principio y basada en estudios sobre la ciudad en transición entre un reglamento y otro, esta idea fue tomando fuerza a lo largo de los años. A veces con fundamentos elaborados y otras veces como simple pretexto para justificar excepciones asociadas a manejos discrecionales, con fuertes sospechas sobre los motivos por parte de vecinos afectados. Una forma particular de relacionarse con las normas, crudamente descrita por Agustín García en *La Ciudad Indiana*, aflora una y otra vez bajo distintas justificaciones.⁴⁹⁸

Reforma del Código de Planeamiento Urbano (2000)

Aun así, en 2000 fue sancionada, dentro de un paquete de leyes al final del primer gobierno autónomo una reforma del código que permitía aumentar los niveles de construcción en las esquinas, entre otras medidas, con la justificación de la altura consolidada de manzana. Esta justificación se diferenciaba de la higienista, del factor de ocupación total, que había permitido preservar un patrimonio de otra época en la ciudad y el ingreso de aire y sol en un conglomerado de cemento cada vez más denso. Otras normas anteriores se ocupaban de la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios.⁴⁹⁹

En los comentarios a la sanción de la ley, el diario *Página 12* recogía tres opiniones. Carlos Lebrero, presidente de la Sociedad Central de Arquitectos y ex subsecretario de Planeamiento Urbano, claramente a favor; Odilia Suárez, a favor con matices –rescataba la necesidad de unificar un texto luego de muchas modificaciones, pero advertía sobre el riesgo de que se “desbocara” la especulación–, y Elio Brailovsky, claramente en contra, entre otros motivos, por el bajo valor de los terrenos públicos con catálogo de UF. Con todo, el

498 García, *La Ciudad Indiana*, 1900.

499 Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, “Ley 148. De atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios” (1998). Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

título periodístico “Buenos Aires, más cerca del Sur”, ofrecía un marco de interpretación positiva.⁵⁰⁰

El nuevo Código Urbanístico, aprobado a fines de 2018, introduce cambios en la estructura del código de 1977, con sus modificaciones en 1989 y 2000. Se le ha dado todo el impulso publicitario posible y, en teoría, un proceso de consulta a los vecinos, que a su vez han reclamado instancias de participación a través de organizaciones ante la justicia.⁵⁰¹

El gobierno fundamentaba el impulso a la medida en un reclamo de distintos sectores: “El actual Código de Edificación data del año 1943, mientras que el Urbanístico fue sancionado en 1977. Tanto vecinos, urbanistas, arquitectos, desarrolladores y especialistas en el tema que han sido consultados opinan que es necesaria su actualización para promover una Ciudad policéntrica, integrada, equilibrada y diversa que se adapte las nuevas tecnologías de la realidad constructiva”.⁵⁰² Sin embargo, la Comisión de Urbanismo del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo manifestó reservas claras de distinto orden.

Nada impedía implementar nuevas tecnologías, agilizar trámites, el cuidado ambiental y la perspectiva del cuidado ambiental con el código vigente, sujeto a modificaciones de contenido o procedimientos. Entre las opiniones de urbanistas citadas, se hace una recapitulación histórica que permite compendiar lo dicho aquí sobre los códigos:

Un primer conjunto de normas fue recopilado en el Digesto de 1928, que recomendó únicamente edificabilidad.

El segundo código normativo fue el Código de Edificación de 1944 (aprobado por decreto ley ese mismo año).

La tercera regulación fue el Código de Planeamiento de 1977, basado en el plan aprobado en 1962, reformado en 1989 y 2000. El primero introdujo nuevos distritos (llamados R en la nomenclatura) y pasó el FOT promedio de 1,5 a 3; se introdujo el criterio de conclusión de tejido y área de protección histórica (en 1991). En la de 2000 se introdujeron diversas disposiciones que flexibilizaban el código e introducía formas de desarrollo para zonas degradadas; ambas incluían criterios de participación. Otras normas complementarias se referían al reciclado, a incorporación de otras APH y al levantamiento de la prohibición de usos industriales.⁵⁰³

Recuerda la nota, sobre todo, que la ley 2930 del Plan Urbano Ambiental establece en su artículo 29 que debe determinarse un modelo territorial y, en su artículo 24, la realización de un Código Urbanístico con una serie de criterios detallados.

Se observa también la falta de una visión metropolitana y la ausencia de consideración sobre el espacio público y las consecuencias de cambiar la estructura completamente con respecto al código vigente con sus modificaciones. Otras observaciones se refieren a la cuestión medio ambiental y a la captación de plusvalías, especialmente en un contexto de aumento

500 Página 12, “Sanción definitiva del Código de Planeamiento Urbano. Buenos Aires más cerca del sur”, 2000, <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-07/00-07-29/pag15.htm>.

501 <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/abren-la-convocatoria-para-participar-en-los-nuevos-codigos-de-edificacion-y> (visitado por última vez en diciembre de 2018).

502 Nuevo Código de Edificación. <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/nuevo-codigo-de-edificacion> visitado en marzo de 2017.

503 CPAU, “Reflexiones acerca de la iniciativa de modificación del Código de Planeamiento (Borrador de Síntesis)”, 2017.

considerable de la capacidad edificable. Finaliza con una nota crítica sobre las garantías del hábitat.⁵⁰⁴

3.2. Una perspectiva metropolitana del hábitat. Una nueva lectura de la evolución

3.2.1. Nuevos métodos de análisis socioespacial. Diagnóstico y relevamiento del Conurbano Bonaerense

Si bien no hay un capítulo de vivienda definido como tal, en el dedicado a uso del suelo se hace mención a 90.000 manzanas que definen tejidos y territorios. El capítulo de estructura urbana, a cargo de Alfredo Garay, presenta un análisis particular de las pautas de asentamiento residencial. Atribuye las distintas formas de apropiación de suelo a condiciones de mercado, pero también a condiciones culturales. A pesar de intenciones esbozadas en el decreto ley 8912, con restricciones al loteo irresponsable, no quedaban establecidas medidas atenuantes frente a la incorporación de nuevas restricciones al desarrollo. Se advierten distintas situaciones por cordón del conurbano y grupo social. En algunos casos, se trataba de la autoconstrucción en barrios que progresivamente se califican; en otros, de la transformación de viviendas que en épocas pasadas habían sido de fin de semana en viviendas permanentes. Asimismo, aunque en ese momento no estaba tan desarrollado, analiza el efecto del auto en la pérdida de densidad y menciona antecedentes como Los Ángeles y San Diego. El capítulo de población, a cargo de Artemio Abba, sigue las líneas del estudio socioterritorial de Torres, con la caracterización ya presentada de los diferentes períodos y tendencias sucesivas de urbanización. Las características se analizan de acuerdo a los sectores norte, sur, oeste y anillos concéntricos. Ya entonces detectaba el crecimiento más dinámico en el tercer anillo y una disminución progresiva del peso del centro.

Todavía no procesaba completamente los datos del censo del 91, aunque constataba que no había una pérdida tan grande de densidad como en el período anterior.⁵⁰⁵ Las conclusiones se explayan sobre la polarización de residencias precarias para la población más vulnerable –con una transferencia del conventillo hacia los hoteles y pensiones– y de la población con mayores ingresos –con el desarrollo de los *country clubs*–.

3.2.2 Actualización de perspectivas pasadas y futuras en Lineamientos Estratégicos. Modelos de vivienda y territorio

En el análisis de las tendencias de urbanización, el documento cuenta nuevamente con la contribución de Artemio Abba, con los datos que daban continuidad a sus estudios anteriores y a los de Horacio Torre. Señala una fase de industrialización y crecimiento (1930-1970), du-

504 CPAU. Luego actualizada en CAI, CPIC y CPAU, “Observaciones al Código Urbanístico”, 2018.

505 Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), “El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y análisis”, p. 78, 1995.

rante la cual se densifica el área central y se consolida el conurbano. Hace una distinción entre políticas de intervención del Estado, como el subsidio al transporte, y el carácter especulativo de los loteos privados.

Otra incidencia mayor se refleja en las políticas estatales de producción masiva de vivienda y construcción de barrios obreros, y en la construcción de equipamientos públicos en los barrios. En cuanto al pensamiento urbano y la planificación, este ciclo está marcado por la recepción y apropiación de las nuevas corrientes asociadas al “Movimiento Moderno” originadas en Europa y codificadas por el CIAM en la inmediata posguerra.⁵⁰⁶

Los títulos del análisis de los períodos siguientes están alineados con ciclos económicos: el ciclo de crisis y transición (1970-1990): la desindustrialización, la decadencia del centro, la precarización de las periferias y los nuevos modos de crecimiento; la fase de inserción global y reestructuración económica y socioespacial de la RMBA (1990-presente).⁵⁰⁷

Este estudio ya incluye los datos del censo de 2001. Demográficamente, también la aglomeración ha de experimentar un crecimiento.

“Operadores, en este mercado, señalan que desarrollar viviendas sobre la base de un establecimiento industrial en desuso resulta 20% más barato que construir desde cero. Finalmente, se ha señalado el peso cultural de alojarse en sitios donde existieran plantas de compañías productoras de marcas muy arraigadas en la sociedad.

Las iniciativas citadas se localizan en la CABA. No obstante, a poco que existan incentivos, ampliación de las líneas de crédito hipotecario y proyectos urbanos capaces de poner en valor el espacio público en sectores hoy deteriorados, este tipo de operaciones podría extenderse a los viejos distritos industriales del Gran Buenos Aires como Avellaneda, Lanús, San Martín, Morón, La Matanza (San Justo, La Tablada) o 3 de Febrero.”⁵⁰⁸

El documento hace un reconocimiento explícito de la multiplicidad de actores intervinientes en la escala metropolitana del territorio. Insiste con la idea de planes anteriores de controlar el crecimiento desordenado de la región metropolitana en la Provincia de Buenos Aires y clasifica algunos tipos sobre los que se propone actuar:

- ciudad jardín, donde un tercio de la superficie total se destina a área verde;
- vivienda unifamiliar de hasta 3 pisos, densidad 200 hab/ha;
- dúplex: hasta 3 pisos, densidad 400 hab/ha;
- vivienda multifamiliar, tira o torre: hasta 5 pisos, densidad 1000 hab/ha y
- villas, asentamientos precarios.

Propone también una reglamentación de la ley 8912, que nunca fue aprobada.

Con datos más desagregados geográficamente, se pudo representar la situación de precariedad del hábitat a nivel metropolitano.

506 Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, “Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana de Buenos Aires”, p. 48, 2007.

507 Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, p. 50, 2007.

508 Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, p. 270, 2007.

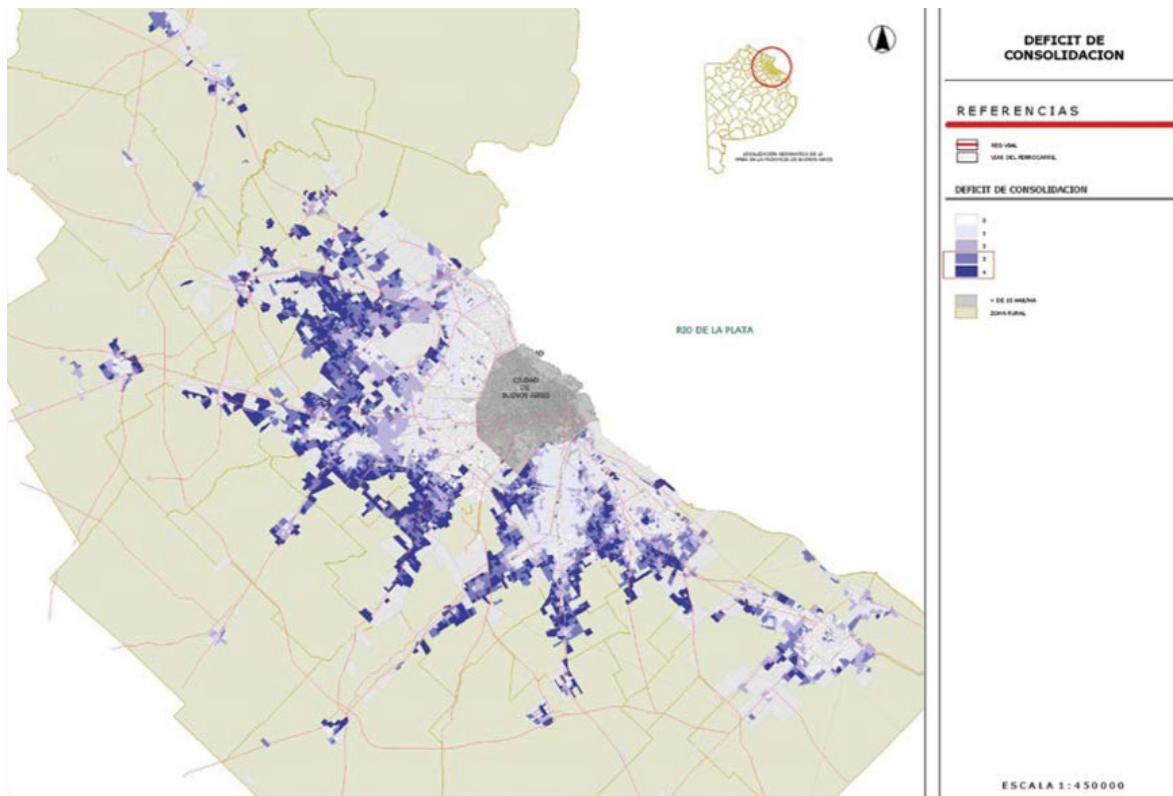


Ilustración 36. Déficit de consolidación del tejido urbano.⁵⁰⁹

Más adelante, analiza el mercado inmobiliario y sus tendencias. En general, se refiere a las políticas de anticipación y a la generación de condiciones para la producción de vivienda con equipamiento. Las herramientas de cada programa arrancan con la ya mencionada propuesta de reglamentación del decreto ley 8912 y un análisis en particular la cuestión del periurbano y las zonas de borde.

Demográficamente, también se proyecta que la aglomeración ha de experimentar un crecimiento:

Los últimos censos señalan que, aunque con un ritmo más moderado, la ciudad sigue creciendo, y que en términos de extensión de la mancha urbana en las últimas décadas experimenta una notable expansión (*sprawl*). En el nuevo contexto, puede preverse que entre el año 2000 y 2020, la aglomeración incorporará alrededor de 3 millones de nuevos habitantes, incrementando aún más las demandas de tierra, vivienda, infraestructuras, equipamientos y servicios.

Como contraparte, la ausencia de oferta de suelo correctamente urbanizado, para los sectores que no pueden resolver sus necesidades en el mercado, depende de la implementación de políticas públicas de producción de suelo y vivienda.

Contribuye a estos objetivos el sostenimiento de políticas de mejoramiento de asentamientos precarios, desarrollando acciones sobre el espacio público, redes de agua y cloaca, veredas y algunos pavimentos. Sin embargo, se sabe que la producción estatal difícilmente logrará acompañar indefinidamente el incremento de la demanda y que es

509 Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, p. 274, 2007.

necesario reconstruir un mercado de suelo correctamente urbanizado accesible a los trabajadores. Esta posibilidad depende, en gran medida, del desarrollo de condiciones macroeconómicas, que viabilicen la apertura de líneas de crédito para los sectores de ingresos medios y bajos. Queda, por lo tanto, señalada la necesidad de desarrollar mecanismos de financiamiento que, interviniendo sobre el proceso de producción de suelo y vivienda o sobre los mecanismos de crédito, desarrollen una alternativa eficaz para subsidiar una parte del proceso, volviéndolo accesible para los sectores populares.⁵¹⁰

Queda como información más coyuntural y efímera el optimismo sobre los problemas que aspiraban a resolver algunos de los grandes desafíos, pero como información sólida la información sobre la ausencia de suelo correctamente urbanizado en los cuadros sobre déficit de consolidación del tejido urbano.⁵¹¹

3.2.3. Plan Estratégico Territorial

Una etapa de reivindicación del rol del Estado como gestor de los servicios públicos a partir de 2002 quedó marcada también por diversos avances en su rol como planificador. En tres etapas de avance (2008, 2011 y 2015), el Plan Estratégico Territorial intenta institucionalizar pautas en distintas regiones, desarrollar indicadores y avanzar en propuestas de ordenamiento territorial a nivel nacional. Sin embargo, “el desafío de lograr que decisiones de asignación de recursos presupuestarios tomen como marco la planificación territorial de la inversión pública” se mantiene como una asignatura pendiente.⁵¹²

3.3. Intervención e interpretación normativa.

Un abanico de operaciones en la práctica

3.3.1. Regularización, programa de mejoramiento de barrios y otras iniciativas

En esta época ya se habían venido desarrollando varias acciones destinadas a mejorar las condiciones dentro de los propios barrios, como el Recup-Boca coordinado por Margarita Charrière. En este caso llevado a otra escala, se desarrolló un conjunto de acciones para el mejoramiento integral de barrios.⁵¹³ En general, la evaluación ha sido considerada positiva, por su abordaje diferente al de programas de vivienda aislados del terreno y el barrio, como en varios otros casos.⁵¹⁴ Sobre el impacto, es significativo acordar que en el portal se presenta con un objetivo de 250.000 hogares en un plazo de 25 años, luego complementado por acciones locales. En su tercera etapa, recoge los antecedentes de las dos anteriores:

510 Lineamientos, p. 238, 2017. Estrategias Metropolitanas..

511 Lineamientos, p. 274, 2017.

512 Catenazzi y Reese, “Argentina a 20 años de Hábitat II. Las asignaturas pendientes”, 2016; Cohen, Carri-zosa y Gutman, *Hábitat dn deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, 2016.

513 <http://www.promeba.gob.ar/>. Visitado en octubre de 2017.

514 Catenazzi and Reese, “Argentina a 20 Años de Hábitat II. Las Asignaturas Pendientes”, 2016.

PROMEBA III se financia con los recursos de una Línea de Crédito (CCLIP) aprobada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que alcanza los 1.500 millones de dólares en un plazo de 25 años y tiene como meta atender un total de 250.000 hogares argentinos. Para garantizar el cumplimiento de esta meta el Gobierno argentino ha decidido transferir los recursos a las provincias y municipios en calidad de subsidio. Asimismo, y dado el rol determinante de las provincias y municipios en la ejecución de la estrategia, asignará recursos para fortalecer y reforzar sus capacidades de gestión.

Entre otras operatorias nacionales se destaca el plan Procrear.⁵¹⁵ Similar a una existente en Brasil –*Minha Casa Minha Vida*–⁵¹⁶ ha permitido activar el mercado de la vivienda. Pero uno de los problemas más señalados es la desvinculación de las políticas de promoción con las de uso del suelo: al exigir la propiedad de un terreno en la presentación, se han aprobado planes en zonas muy alejadas de las oportunidades urbanas y de las redes de infraestructura existentes. Con variantes (casa propia, desarrollos urbanísticos), ha sido una de las herramientas de política de vivienda pública más activas. Claramente, no se trata aquí de un tipo de desarrollo espontáneo sino de uno inducido.

En términos de la ciudad, varias de las propuestas han quedado planteadas dentro de los terrenos de playas de maniobras ferroviarias. En comparación con operaciones similares en Francia, es significativo que no exista una participación de las sociedades ferroviarias en los frutos del desarrollo de los terrenos desafectados a la operación específica. De hecho, la política de subastas avanzó a tal punto, y más allá de los usos sociales de la vivienda, que las entidades profesionales de arquitectos e ingenieros firmaron una carta elevada al presidente de la Nación señalando la necesidad de subordinarlas a un plan general y advirtiendo sobre el impacto que generan sobre la ciudad.⁵¹⁷

3.3.2. Un rol renovado de las cooperativas: Ley 341, Ciudad de Buenos Aires

Sancionada en febrero de 2000, intentaba dar un rol mayor a las cooperativas. Impulsada por el diputado Eduardo Jozami, luego a cargo de la propia CMV.

“**Artículo 1º.-** El Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Municipal de la Vivienda, instrumentará políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria.”

515 <https://www.argentina.gob.ar/interior/procrear>. Visitado por última vez el 7/11/2018.

516 <http://www.minhavidaminhacasa.com/>. Visitado por última vez el 6/9/2018.

517 Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, Consejo Profesional de Ingeniería Civil Centro Argentino de Ingenieros y Sociedad Central de Arquitectos, “Subasta de Inmuebles: Carta al Presidente de la Nación”, CPAU, 2019, <http://www.cpaug.org/nota/32859/subasta-de-inmuebles-carta-al-presidente-de-la-nacion>.



Ilustración 37. Conjunto Monteagudo. En la parte central inferior, entre el Parque Patricios y el estadio de Huracán. Un ejemplo emblemático de aplicación de la ley, donde se combinó la acción de una organización militante con un estudio de arquitectura adaptado a una ubicación próxima a las oportunidades de la ciudad. (Foto Google Earth.)

Uno de los casos más emblemáticos es el de la calle Monteagudo, un conjunto desarrollado a lo largo de manzanas en el barrio de Parque Patricios, con una organización cooperativa y social muy reivindicada.⁵¹⁸ Sin embargo, no se ha tendido a generalizar este tipo de experiencias, entre otros factores por las restricciones al registro formal de cooperativas y distintos grados de interés por parte de las autoridades sucesivas.

3.3.3. Un intento de actualización normativa provincial: Ley de acceso justo al hábitat

Con retrasos en su reglamentación, introduce una serie de condicionantes para los nuevos desarrollos. Establece primero disposiciones generales en las cuales se declaran los principios de la ley y la defensa de los derechos:⁵¹⁹

ARTÍCULO 1º: Objeto. La presente Ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

- a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.
- b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional.

518 Gerscovich *et al.*, “Buena práctica en hábitat social: el Conjunto Monteagudo del MT”, Buenos Aires, CPAU-SCA, 2011.

519 El Senado y la Cámara de Diputados (Provincia de Buenos Aires), “Ley de Acceso Justo Al Hábitat. Ley 14.449” (2012), <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>.

c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

ARTÍCULO 3º: Derecho a la vivienda. Definición. El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

Se plantea como norma marco para la política de hábitat, afirma el derecho a una vivienda y a un hábitat digno y establece principios generales de políticas de Hábitat, instrumentos de actuación, entre ellos algunos que toman distancia del Decreto-Ley 8912. Por ejemplo:

Entre esas condiciones, el emplazamiento, una dotación progresiva de los servicios de infraestructura, plazos breves entre la finalización de una urbanización social planificada y la ocupación, etc. Una segunda sección desarrolla en profundidad las cuestiones relativas a villas y asentamientos precarios, con referencias explícitas a la participación y la organización interna de las distintas comunidades. Los títulos de las secciones dan un ejemplo del sentido: (...) iii) fomento del crédito para la mejora del hábitat; iv) zonas de promoción del hábitat social; v) acceso al suelo para la promoción del hábitat y participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística (en este caso con una serie de modificaciones al decreto-ley 8912 y otras normas provinciales); vi) consorcios urbanísticos (que establece criterios sobre las tasas de ganancia razonables), vii) gestión democrática y participación, viii) consejo provincial de vivienda y hábitat.⁵²⁰

Los objetivos son ambiciosos, pero, por más que se trate de una ley, la distancia entre el plano discursivo y la puesta en marcha real sigue existiendo.

3.3.4. Entre el reconocimiento, la innovación metodológica y la retirada del Estado

Tras una serie de reformas en las características del Banco Hipotecario, que pasó de tener primero un estatuto de banco mayorista y luego de uno sociedad anónima, la institución quedó sujeta a privatización⁵²¹. La idea era promover un mercado de títulos inmobiliarios con el fin de potenciar el sector privado. Globalmente, los créditos aumentaron, aunque no se produjo una masa de préstamos de financiamiento a la demanda como se preveía originalmente.

520 El Senado y la Cámara de Diputados (Provincia de Buenos Aires). Ley de acceso justo al hábitat. Ley 14.449 (2012). Retrieved from <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-14449.html>

521 Brichetto, Nora, "Política de vivienda en la Argentina 1989-1999, en Borthagaray (compilador), *Habitar Buenos Aires. las manzanas, los lotes y las casas*.

Tabla 7. Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.⁵²²

| | 1991 | | 2001 | | 2010 | |
|----------------------|-----------|-------|-------------|-------|------------|-------|
| | Absoluto | % | Absoluto | % | Absoluto | % |
| Total de hogares | 8.927.289 | 100% | 110.073.625 | 100% | 12.171.675 | 100% |
| Déficit cuantitativo | 1.100.770 | 12,3% | 907.248 | 9,0% | 1.300.904 | 10,7% |
| Déficit cualitativo | 2.232.575 | 25% | 2.102.609 | 20,9% | 2.285.097 | 18,8% |

Mientras que los planes han intentado ofrecer lecturas sistemáticas, las leyes y las operatorias junto a la dinámica del mercado fueron marcando una evolución del planeamiento en la práctica. Las realidades y las prácticas sociales han sido objeto de análisis. Las condiciones macroeconómicas, con su carácter marcadamente cíclico, generaron estrategias de adaptación por parte de cada tipo de actor y quedaron asociadas a formas de intervención cambiantes del sector público. Sin embargo, como lo muestra la tabla, el saldo ha sido magro en el resultado global.

En la explicación de los indicadores se advierte sobre la diferencia entre el crecimiento de hogares y el de población. Uno de los datos significativos es el crecimiento de los niveles de hacinamiento en viviendas buenas.⁵²³

Con perspectiva, el informe *Hábitat en deuda* evalúa lo sucedido en América Latina entre la II Asamblea General de Naciones Unidas para el Hábitat, en Estambul en 1996, y la realizada en Quito en 2016, se comparan tres casos: México, Chile y Argentina.⁵²⁴ En los respectivos capítulos, se analiza cómo, colocando a la industria de la construcción por encima del objetivo sustantivo de la política pública, se terminó construyendo una cantidad de viviendas inadecuadas, en ubicaciones inalcanzables, con fondos de los beneficiarios que, en muchas oportunidades, no llegaron a destino. En el caso argentino, con un nivel de construcción de viviendas relativamente menor, de todos modos queda un déficit cuantitativo y cualitativo considerable.⁵²⁵

Por otra parte, los estudios que siguen la evolución de la inversión real directa del sector público muestran del carácter cíclico y un reflejo abrupto de las transformaciones institucionales.⁵²⁶

En la parte de conclusiones se retomará la lectura global del capítulo temático. Sobre las personas que han intervenido en los planes e instrumentos, como lo muestran los anexos, se pueden dividir por generaciones y formas de intervención. Ilusión modernista, compromiso social, actitud militante o desarrollo comercial son algunas de las figuras que atraviesan su relación con las políticas de vivienda. Las posturas con respecto a las reservas de tierra pública, por ejemplo, son una divisoria de aguas en las posiciones. Un debate que ha existido a lo largo del período adquiere nueva fuerza con una combinación de instrumentos en la actualidad.

522 Catenazzi y Reese, “Argentina a 20 años de Hábitat II. Las asignaturas pendientes”, p. 321, 2016.

523 Catenazzi y Reese, p. 323, 2016.

524 Margarita Gutman; Cohen, Michael; Carrisoza, María (editores), *Hábitat en Deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2016.

525 Catenazzi y Reese, “Argentina a 20 años de Hábitat II. Las asignaturas pendientes”, 2016.

526 Oscar Cetrángolo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán, “Argentina: Reformas Fiscales, Crecimiento e Inversión (2000-2014)”, *CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo* 165, n° diciembre, 2015, p. 47.

4. Vivienda, derecho e intereses frente a una relación cambiante entre los actores

Diversos planes habían intentado promover el acceso a la vivienda en forma articulada con políticas de uso del suelo ya fuera en la ciudad o en el área metropolitana. No obstante, por un lado se fue haciendo más desigual la distribución del ingreso y, por otro, se fue separando la política de construcción de vivienda de los fines perseguidos. Se convirtió en un foco de interés económico para la industria de la construcción, con un sector empresario habituado a manejarse en un contexto de alta inflación: en algunos casos podía alcanzar altos márgenes con la mera negociación de fórmulas polinómicas de contratos.

Durante largos intervalos, la inflación se mantuvo alta y el dólar barato, en un período calificado como de “plata dulce”, que fue documentado en una película dirigida por Fernando Ayala.⁵²⁷ Con la llegada de la democracia, se terminó aceptando que el desarrollo de asentamientos no podría revertirse con viviendas formales, acompañadas de procesos de reinserción, en un plazo razonable, como se lo esperaba antes del golpe de 1966; tampoco con erradicaciones a grandes conjuntos y sin acompañamiento, como entre 1966 y 1973; ni mucho menos con erradicaciones forzadas y brutales como las que se produjeron durante la dictadura que comenzó en 1976. Una diferencia entre las villas y un asentamiento, sobre todo en el centro de la región metropolitana, es que, en general, este último respeta la división formal de los terrenos de acuerdo a la normativa provincial. Esta forma de creación de suelo urbano terminaba ya en democracia (1983 en adelante) en general por la expropiación de los terrenos, cuando eran privados, o con una regularización dominial, cuando eran públicos.

Por otra parte, se avanzó con la descentralización de los institutos provinciales de vivienda. Un “plan arraigo” intentaba establecer un cambio convirtiendo en propietarios a quienes permanecían en una situación irregular en la década de 1990. En líneas generales, los gastos fijos y sobrepuestos terminan haciendo muy elevado el costo final de una vivienda económica construida desde contratos públicos, con un resultado muchas veces muy negativo para los destinatarios. El recurso de permitir que el Fondo Nacional de la Vivienda se pudiera utilizar como instrumento para financiar gastos corrientes de provincias apremiadas, terminó con buena parte del propósito del fondo.

La tercerización del rol del Estado en otro tipo de organizaciones, como las de derechos humanos, generó expectativas en casos puntuales exitosos a principios de la década de 2000, pero en gran escala estuvo lejos del desarrollo esperado.⁵²⁸ Un modelo de producción de viviendas por cooperativas, con una tradición en décadas en la Argentina y una presencia más permanente en Uruguay, ha sido difícil de implementar por cuestiones de contexto y cultura institucional, aunque ha dado muestras de su potencial. En la actualidad, a pesar de diferentes lanzamientos de planes de préstamos a largo plazo, el crédito hipotecario de mercado solo tiene un alcance muy relativo.

527 Fernando Ayala, *Plata Dulce* (Argentina, 1982), <http://www.cinenacional.com/pelicula/plata-dulce>.

528 Por ejemplo, un informe de la Auditoría General de la Nación en el año 2013 se refería al tema: http://www.agn.gov.ar/files/informes/2013_254info.pdf.

El porcentaje de ingresos necesario para acceder al crédito o una cuota equivalente a un alquiler representan una proporción significativamente alta, algo que ha llamado la atención en términos internacionales, especialmente porque no existen políticas de control de alquileres ni de sostén de precios a la compra. En nombre de la creación de oferta de viviendas, se justifica una mayor densidad. Más de una vez, en los últimos mandatos, las autoridades han señalado que la población de la ciudad debe multiplicarse por dos para resolver, además, el problema de transporte.⁵²⁹

Las diferentes escalas espaciales, las tipologías y los niveles de accesibilidad ofrecen un cuadro heterogéneo: a nivel de la ciudad y de barrio, la relación con equipamientos, espacios verdes y accesibilidad; a nivel de la manzana o de la unidad, la arquitectura y las tipologías. Con perspectiva, hay ejemplos de diferentes tipologías correspondientes a tendencias arquitectónicas que dan lugar a buenas respuestas más allá del tipo en sí. Entre el higienismo y la morfología hay un debate abierto. Y aunque se quisieran soluciones morfológicas, en este caso hablando más específicamente de la ciudad, la forma de fundamentar las ventajas del partido adoptado es de un alto grado de subjetividad. El debate por el Código Urbanístico es muy reciente y casi no existe perspectiva para tratarlo con distancia, pero es ilustrativo porque su discusión abre toda la evolución histórica aquí tratada.

De acuerdo a los procedimientos previstos en las normas de la ciudad, exigidos por otra parte en vía judicial, hubo que tratar en diversas instancias y en audiencia pública las propuestas. Un ejemplo de participación, tanto individual como profesional y asociativa, escuchada a medias. También de los sectores más directamente alineados con los intereses de la construcción y el desarrollo inmobiliario, de las universidades y de las distintas representaciones políticas.

En la condena a la Carta de Atenas y en las ideas que se inspiraron en los documentos de los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) se les atribuye una influencia probablemente mayor a la que realmente tuvieron.⁵³⁰ Si el primer hábitat de Vancouver 76 tenía idealismo, el segundo de Estambul 96 exhibía pragmatismo, y el tercero de Quito, una agenda impregnada de los consensos retóricos de las grandes reuniones internacionales, incluyendo, en vagas menciones, desde el derecho a la ciudad hasta el espacio público. Así, será difícil establecer la influencia en las políticas urbanas en Buenos Aires. Sin embargo, muestran un punto del debate internacional en una parte importante del período de estudio.

El debate energético, con un punto claro de inflexión al inicio del período de análisis a favor del petróleo y los hidrocarburos, con una apuesta que lo consideraba base del desarrollo, apenas registra en sus márgenes una cuestión asociada a la vivienda. Tras años de tarifas de servicios públicos de energía congeladas en los grandes centros urbanos, particularmente en el área metropolitana de Buenos Aires, surgen conflictos sobre cómo distribuir los costos de su producción entre generadores, distribuidores, consumidores y el tesoro público. Solo ahí, y a pesar de numerosas iniciativas legislativas, entra en consideración el tipo de vivienda, materiales, sistemas de aislación y formas de generación alternativa de energía.

Tal vez una conclusión más importante pueda surgir, en términos de las políticas urbanas implícitas y explícitas, de la manera en que la vivienda se incluye dentro de un plan general o se aísla en el marco de una política sectorial, capturada por intereses y especulaciones de diversa

529 “Para Macri, la Ciudad de Buenos Aires ‘Debería Duplicar Su Población’”, *Infobae*, 2013.

530 Joan Clos y Richard Sennett, “Towards an Open City the Quito Papers and the New Urban Agenda Moving beyond (Preview)”, New York, 2016.

índole. La debilidad, ambigüedad y falta de sistematización de los planes formales y la desarticulación de políticas de suelo urbano, transporte y vivienda limita el alcance de las decisiones públicas, deja fuera del sistema a gran parte de la población y está lejos de revertir una situación de polarización social.⁵³¹ Los planes explícitos son un testimonio de diagnósticos y estrategias sucesivas, más consistentes en el primer plano que en el segundo.

531 Marie-France Prévôt-Schapira, “La lucha por Un lugar en Buenos Aires. Crisis de la Vivienda y boom inmobiliario (1990-2010). Ciudadanías,” *Revista de Políticas Sociales Urbanas* n° 2. Prime (2018): 145-173, url: http://untref.edu.ar/sitios/ciudadanias/n1_artlibres_art1.php.

C. Centralidades, nudos de articulación institucional y física

Entre la vocación por revertir el centralismo y las acciones que lo consolidan⁵³²

La idea de las centralidades se fue desarrollando a lo largo de los distintos planes y documentos, en el contexto del desarrollo de la estructura urbana de Buenos Aires. Luego de una introducción se presenta, en primer lugar, una reseña histórica sobre los antecedentes de cómo fueron consideradas en las distintas formas de división político-administrativa de la ciudad y su región metropolitana. En segundo lugar, cómo fueron concebidas urbanísticamente, en planes y códigos. En tercer lugar, se analiza el espacio cívico de la centralidad. Con estos elementos, se trata de dar una respuesta temática al recorte institucional detrás de los límites, idea de ciudad detrás de los planes y a la idea implícita del espacio cívico detrás de las intervenciones.

Causa y consecuencia de la composición de desplazamientos urbanos, nodos de las redes de transporte, las centralidades y sus sistemas de jerarquías, siempre han constituido un capítulo importante en los planes, códigos y estrategias de intervención metropolitana. Centralidades y división de distritos, incluyendo la división política, niveles de proximidad en la participación ciudadana, equilibrio territorial, centralismo porteño y metropolitano, son temas que aparecen tanto en el desarrollo de documentos como en ensayos y en la preocupación política y territorial.

En cuanto al gobierno y la participación, a través de una serie de medidas en distintos momentos históricos se analiza, identifica y delimita el rol de diferentes subdivisiones en la organización de la gestión urbana. Ejemplo de ello son: la reforma de los Consejos Vecinales en 1972, puesta en marcha en 1983, luego el desarrollo de Centros de Gestión y Participación en 1996 y más adelante, a partir de 2011, Comunas. La descentralización era una oportunidad abierta por la Constitución de la ciudad de Buenos Aires, inspirada en reformas recientes de Barcelona, París, Córdoba, Montevideo, Rosario y otras ciudades.

Los documentos reglamentarios, por su parte, atribuyen una importancia mayor a las centralidades, las clasifican y les otorgan jerarquías variadas: el Código de Planeamiento Urbano de 1977, reformado en 1989 y 2000 propone una clasificación de las centralidades, al igual que el Plan Urbano Ambiental. Luego, tanto el diagnóstico del Conurbano Bonaerense como los Lineamientos retoman el análisis a nivel metropolitano, distinguiendo entre centralidades tradicionales y nuevas, creadas en la transición de un sistema ferroviario dejado de lado y un sistema vial de autopistas en pleno crecimiento.

532 Este capítulo se nutre en parte de una experiencia: entre 1996 y 2000 estuve a cargo de la Subsecretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad. Las reflexiones son producto de la práctica y de los intercambios con las experiencias de París, luego de la ley PLM, de Barcelona y de otras ciudades. También de una contribución a un libro: Borthagaray, A. y Giuliani, G. (2010), "Centralidades, nudos de articulación. Una experiencia de descentralización, planeamiento y movilidad en Buenos Aires", en Margarita Gutman (coord.), Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas. Quito: OLACCHI, pp. 241-282.

Como se señaló, a diferencia de los planes de Londres del final de la guerra o los de París de 1960-1965, ni el plan de la OPRBA de 1958 ni los planes sucesivos proponen ciudades nuevas sino una consolidación de las ciudades existentes a nivel regional. Una excepción es el proyecto de Nordelta, hoy barrio cerrado emblemático, que tuvo en su origen una idea pública de *ville nouvelle* y algún nivel de cooperación pública internacional.⁵³³

En otro registro, el centralismo porteño ha sido señalado como una manifestación claramente negativa, más allá de los planes. *La cabeza de Goliat*, de Ezequiel Martínez Estrada (1940), es un ensayo emblemático sobre el tema. Fue el puerto, en el corazón de la ciudad, uno de los factores de disputa en las guerras civiles entre federales y unitarios en el siglo XIX. Punto de convergencia de la red ferroviaria, asociada, entre otros, a capitales británicos, se consolidó como estructura con la decisión de la federalización y la construcción de Puerto Madero a finales del siglo XIX. Su crecimiento y nivel de concentración de la población fue considerado un punto de debilidad para los militares que proponían marchar hacia las fronteras y mudar las industrias hacia provincias y regiones fuera del área metropolitana de Buenos Aires.

Los argumentos no son necesariamente originales –reservas similares a los efectos negativos de la concentración se plantean en *Paris et le désert français* o el informe Barlow sobre Londres.⁵³⁴ La cuestión de la centralidad está ligada de un modo más directo a las instituciones. La federalización de Buenos Aires fue una salida a la “cuestión capital” que la Constitución de 1853 no había podido saldar. Así, luego de una serie de debates, en 1887 la Provincia de Buenos Aires cedió la ciudad a la Nación, con un perímetro extendido a los partidos de San José de Flores y Belgrano, que correspondía casi totalmente a la región metropolitana de entonces. Fue probablemente la última vez que hubo un sujeto político para la ciudad real: hoy la ciudad representa solo un quinto de la población metropolitana; pero no se ha logrado crear una institución capaz de desarrollar la gobernabilidad del conjunto, a pesar de los intentos de promover alternativas institucionales estructuradas a lo largo de las últimas décadas. El tema institucional de la centralidad de Buenos Aires y de su organización en el sistema federal y metropolitano ha sido retomado en trabajos académicos y en el discurso de los planes e iniciativas territoriales una y otra vez.⁵³⁵

Un hito en esas consideraciones fue la iniciativa trunca de mudanza de la capital, que junto con el cambio de estatus de la Ciudad de Buenos Aires había abierto una consideración sobre alternativas de gobierno metropolitano y de reestructuración de la Provincia de Buenos Aires. Pero fue recién una década más tarde, con la reforma constitucional de 1994 y la Constitución de la ciudad en 1996, que cambió el estatus de la Capital Federal con su condición de ciudad autónoma, lo cual se esperaba iba a abrir, por un lado, nuevas perspectivas de integración metropolitana y por otro, una descentralización interna.⁵³⁶ Pero aun las grandes normas quedan lejos de decisiones que hayan podido cambiar la institucionalidad en la práctica.

533 En particular de Francia. Orillard, “Acteurs de La « politique Française Des Villes Nouvelles » et Études à l’export”, 2018.

534 Gravier, *Paris et Le Désert Français*, (1972 [1947]), Great Britain Royal Commission, “Barlow Report. Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population” (London, 1940).

535 Velut, “L’Argentine En Ses Provinces, Disparités Régionales, Systèmes Spatiaux et Finances Publiques Dans Un Etat Fédéral”, 2002.

536 Sabsay and Onaindia, *La Constitución de los porteños: análisis y comentarios*, 1997.

Centralidades y participación

Junto con la descentralización, se había proyectado parte de las iniciativas de formas participativas de gobierno previstas en la Constitución de la ciudad, hasta entonces muy parcialmente desarrolladas. La consagración de derechos de la democracia participativa ha interactuado de varias maneras en los procesos de planeamiento. En primer lugar, los mecanismos de doble lectura y audiencia pública en los cambios de reglamentación –aunque no hayan sido un freno total a las prácticas de discrecionalidad y corrupción, tal como se esperaba con la nueva Constitución– han sido una herramienta de defensa de derechos de los vecinos y han modificado la práctica profesional.

A lo largo del período, el centro metropolitano fue considerado sucesivamente como un recurso positivo, como núcleo que debía ser ampliado, como factor de congestión que debía ser mudado o como parte de una red de centralidades en una ciudad policéntrica que debía ser integrada. Las centralidades barriales o metropolitanas parten en fragmentos identificables la lectura del territorio, estructurado en torno a nodos y redes de transporte.

I. Una perspectiva histórica sobre las centralidades

Las centralidades pueden tener distintas perspectivas: política-administrativa, la de núcleo urbano o barrial en los planes, en los códigos y en las sedes cívicas, combinada esta última con una perspectiva sociológica.⁵³⁷ La concepción de centralidad juega un rol clave en la interpretación de ciudad en la que se inscribe: de la idea de área central hispánica (Cabildo, Catedral, comercio), a la idea de capital federal y centro metropolitano, pasando por distintos niveles, correspondientes a diferentes subdivisiones.

Urbanísticamente, las centralidades han sido un punto articulador de funciones, aunque se han planteado sucesivamente como núcleos de un tejido mixto de actividades o como objeto de especializaciones monofuncionales. El carácter de centralidad del poder político y económico es revelador de las visiones del territorio, aunque también de los límites de los intentos de transformación, especialmente cuando se vincula a estructuras de cambio en el poder territorial.

I.2. Breve reseña de las divisiones político-administrativas.

Centralidad y límites en un proceso político de largo plazo

I.2.1. Las antiguas parroquias

Si se toma en cuenta la influencia de las parroquias en la delimitación política, estas están en el origen de la división territorial de Buenos Aires. Una primera definición se puede encontrar en la resolución real de 1769.⁵³⁸ Luego, tanto el decreto que organizó el gobierno de Buenos Aires, dictado el 2 de septiembre de 1852 por el director provisorio de la Confederación Argentina, general Justo J. de Urquiza, como la Ley de Organización de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, sancionada por la legislatura del Estado de Buenos Aires, con fecha 11 de octubre de 1854, establecen una municipalidad para la ciudad de Buenos Aires, en los límites de sus once parroquias.⁵³⁹

I.2.2. La federalización y la adopción de nuevos límites

La Ley 1260, sancionada el 1 de noviembre de 1882, es la primera Ley Orgánica Municipal que habrá de regir al municipio de Buenos Aires con su nuevo carácter de Capital de la Nación. Establece que la municipalidad de la Capital de la República se compone de un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo. Los límites de la ciudad fueron ampliados en 1887 y se incorporaron las jurisdicciones de los pueblos y partidos de Belgrano y Flores, que la bordeaban por el norte y por el oeste. Quedó, así, definida una extensa área que, en su mayor parte, comprendía terrenos de usos rurales y baldíos. La mayoría de las casas de la ciudad estaba destinada a vivienda o a vivienda con un comercio adosado al frente. Asimismo, el censo de ese

537 O. Suárez, 1998, “De las parroquias y los barrios a las comunas”, en Jornadas “De las parroquias y barrios a las futuras comunas. Una perspectiva histórica” organizadas por la Subsecretaría de Descentralización y la Subsecretaría de Desarrollo Cultural, a través del Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires. Salón D (p. 58).

538 Catedral, San Nicolás, Concepción, Montserrat y La Piedad.

539 Provincia de Buenos Aires, “Ley 35. Creación de Las Municipalidades”, 1854.

mismo año 1887 registraba una variedad de divisiones administrativas que coincidían en tener como referencias las divisiones parroquiales.⁵⁴⁰ La decisión de ampliar los límites de la ciudad y definir su división junto a los nuevos barrios tiene un antecedente claro en el crecimiento de 13 a 20 *arrondissements* en el París de Haussmann y Napoleón III.

En el plano se puede apreciar la proporción entre el antiguo municipio y sus nuevos límites, así como la pequeña proporción de la parte ya urbanizada en relación al conjunto. A pesar de una serie de cambios en la organización de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, en agosto de 1956, se restableció la vigencia de la Ley orgánica municipal 1260, de 1882.

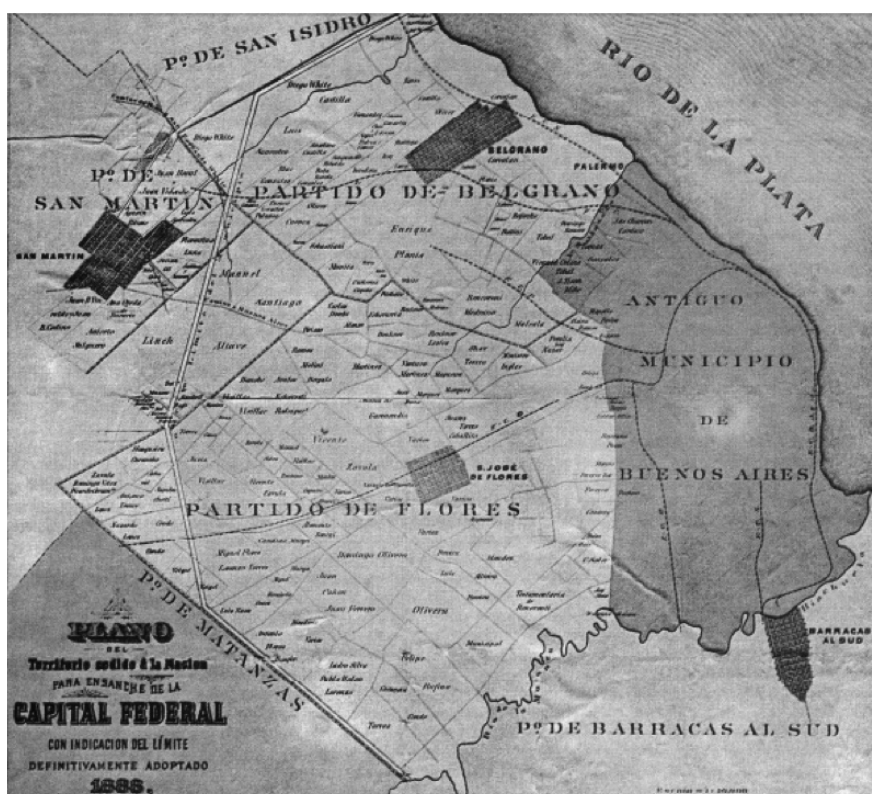


Ilustración 38. Plano del Departamento de Ingenieros de la Nación. Plano del territorio cedido a la Nación para el ensanche de la Capital Federal. 1889. Museo Mitre.⁵⁴¹

540 División eclesiástica o parroquial: Comprendía 14 parroquias del antiguo municipio más 4 de Flores y Belgrano. Catedral Norte, Catedral Sur, De la Concepción, De la Piedad, Socorro, Pilar, Balvanera, San Miguel, San Telmo, Santa Lucía, San Cristóbal, San Juan Evangelista, San Carlos, Flores y Belgrano. División judicial: Por la ley de 1886 se organizó la justicia en la Capital. El radio del territorio en que cada juez de paz y demás autoridades ejercen sus funciones es el mismo que el de la división eclesiástica o parroquial. División municipal: Queda establecido que, de los miembros del Concejo Deliberante, serán elegidos dos por cada parroquia del municipio (14 parroquias y dos por la de Flores y Belgrano). División escolar: Dispuesta por el Consejo Nacional de Educación. Se trata de 16 consejos escolares de distrito, uno por cada una de las 14 parroquias y dos por la de Flores y Belgrano. División electoral o política: De acuerdo a la Ley de elecciones de 1877, en las ciudades, cada parroquia formará sección electoral, con lo cual esta división abraza los mismos límites territoriales que la parroquial. División del registro civil: Está establecida sobre la base de la antigua división por parroquias, abarcando, en algunos casos, varias de aquellas y, en otros, una sola. Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *Ciudad de Buenos Aires, Un Recorrido Por Su Historia*, ed. Liliana Barela y Lidia González, Segunda (Buenos Aires, 2009).

541 Reproducido por Molina y Vedia, *Mi Buenos Aires herido. Planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*, 1999.

Scobie señala la forma en que la centralidad porteña se fue afirmando en este período por una combinación de tres factores: la solución a la “cuestión capital” con la federalización de Buenos Aires, que convocó una inmigración no solo de las corrientes europeas que llegaron a representar más del 50% del total de la población, sino también de las élites intelectuales y profesionales de varias provincias; la decisión y convalidación de un sistema ferroviario convergente al puerto y la propia decisión de cómo ubicar el puerto.⁵⁴²

1.2.3. La redefinición de barrios y circunscripciones

En el censo municipal de 1904 se redefinieron las secciones del territorio del distrito federal, que fueron identificadas como barrios en 1909. Esta delimitación y nomenclatura se mantuvo en censos municipales y nacionales hasta 1960. Los límites divisorios y la denominación de los barrios que integran la ciudad de Buenos Aires se determinaron por la Ordenanza 23698/68.⁵⁴³ La Ordenanza 26607/72 estableció nuevos límites, a partir de nuevos elementos y antecedentes en la materia, reunidos por organismos técnicos, que establecieron la necesidad de proceder a una revisión de la citada disposición, a fin de ajustar definitivamente la división administrativa de la ciudad a límites exactos.⁵⁴⁴

La Ley Orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires n° 19.987 (6/12/72), en su capítulo segundo, “Órganos de Gobierno”, art. 3, estableció que los órganos institucionales del gobierno municipal eran: (a) el Concejo Deliberante, (b) el Departamento Ejecutivo y (c) los consejos vecinales. En el capítulo 11, “De los Consejos Vecinales”, art. 39, se establece que en cada zona funcionará un consejo vecinal como organismo de base del régimen municipal que se determina por este ordenamiento.

Desde un primer momento, entonces, las parroquias estructuraron la división territorial, a tal punto que, como ya se señaló anteriormente, en el año 1887 varias divisiones administrativas coincidían con ellas. Las parroquias sobre las que se hicieron los registros tuvieron que ver con un primer sistema de organización. La división por circunscripciones electorales, ya con el registro civil fuera de la iglesia, sucedió a la anterior en ese aspecto, aunque algunos dirigentes barriales siguieron hablando de parroquias durante décadas. Distintas funciones fueron teniendo distintos centros y puntos de articulación de los temas bajo su administración. Así, las parroquias aún cuentan con las iglesias; los distritos escolares, con las escuelas; los de salud, con los hospitales; los policiales, con las comisarías, etc. Los 14 consejos vecinales tomaban modularmente las 28 circunscripciones electorales.

542 Scobie, *Buenos Aires: del centro a los barrios*, 1977.

543 La Ordenanza 37928/82 derogó la ordenanza 23698/68, ya que se realizó la Tercera Actualización del Digesto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, año 1978, con el fin de completar el ordenamiento normativo realizado.

544 En el año 1971 se constituyó una comisión especial, creada por Decreto 808/71, encargada de establecer la actualización de aquellos límites, teniendo en cuenta errores deslizados en la referida ordenanza y cambios que significaron modificaciones en el aspecto jurisdiccional de los barrios.

1.2.4. Descentralización en la Constitución de 1996, proyecto y ley de comunas

La aprobación de la Constitución para la Ciudad de Buenos Aires introdujo como consecuencia una serie de nuevos temas, entre ellos, la conformación de comunas. En el año 2000, el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura un proyecto basado en el trabajo de una comisión académica consultiva, convocada desde el Programa de Descentralización y Modernización.⁵⁴⁵ Se tomó en cuenta el proceso histórico de crecimiento urbano de Buenos Aires, la estructura comercial, la densidad, los cruces de transporte público y otras variables. De los informes presentados, se destacan consideraciones que aportan a una mayor profundidad para identificar las centralidades. En este marco, se identificaron unas 44 centralidades barriales de distinta envergadura, que quedaron señaladas como las posibles sedes y subsedes de las futuras comunas en varios proyectos de ley, aunque no en el texto que finalmente se aprobó en la Ley 1777/05.⁵⁴⁶ Tanto en el texto constitucional como en la metodología de la definición de centralidades hubo antecedentes de referencia. Barcelona, que venía de desarrollar un proceso similar, era uno de ellos. París aportaba la experiencia reciente de la Ley PLM (por París, Lyon y Marsella). Varias ciudades de la región, como Córdoba, Rosario, Montevideo, pasaban por procesos similares.

Ciudad de Buenos Aires 16 Comunas y Centralidades

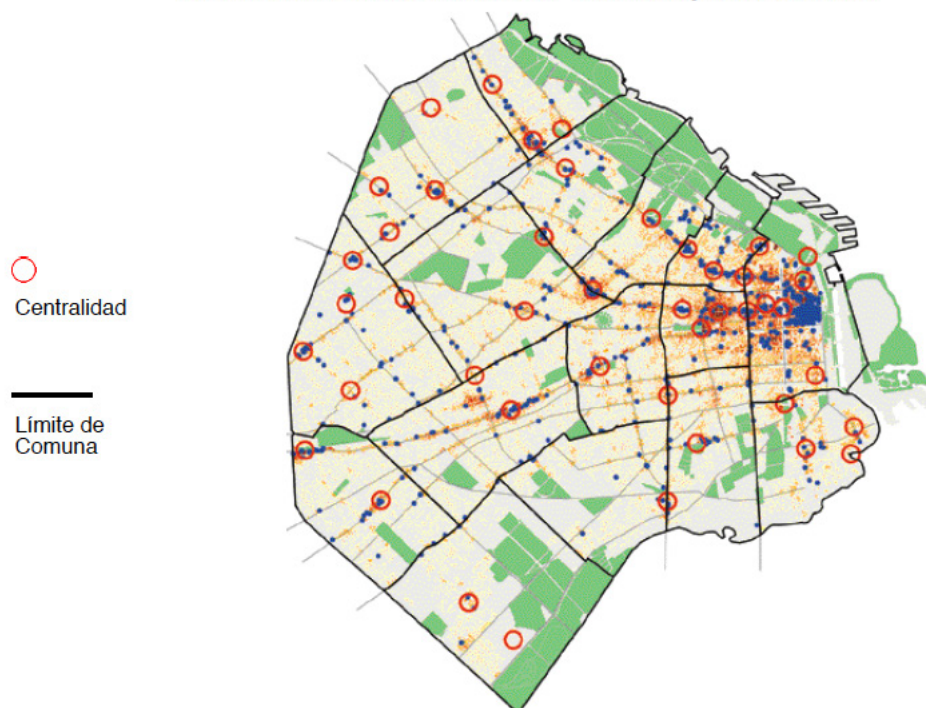


Ilustración 39. Programa de descentralización y modernización, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, 2000. Anexo del proyecto de ley de Comunas.

545 En el seno de la vicejefatura de gobierno, decreto 1958/98.

546 La Boca, Barracas, Vuelta de Rocha, Constitución, Parque Patricios, Boedo, Pompeya, Lugano I y II, Lugano y Mataderos, Alberdi, Liniers, A. Jonte y Lope de Vega, Beiró 5300, San Martín y Mosconi, Villa del Parque, Devoto, Gaona y Nazca, Flores, Caballito, Mosconi, Urquiza, Constituyentes, Est. Saavedra, Cabildo 4000, Cabildo y Juramento, Barrancas de Belgrano, Cabildo 1000, Chacarita Paternal, J. B. Justo, y San Martín, Scalabrini Ortiz y Corrientes, Palermo, Santa Fe y Coronel Díaz, Santa Fe y Pueyrredón, Santa Fe y Callao, Recoleta, Retiro, Florida y Santa Fe, Uruguay y Lavalle, Centro, Centro histórico, Abasto, Corrientes y Azcuénaga, Once, Callao y Corrientes.

El citado Proyecto de Ley de Comunas se refería, en sus fundamentos, a cuestiones territoriales que debían estructurarse bajo el concepto de centralidades reconocidas, de manera que en cada comuna hubiera al menos una; establecer allí las sedes comunales (en lo posible en las más representativas), pero abrir subsedes en las demás; y formar una red de centros y subcentros comunales en la ciudad. El documento se expresaba de esta manera:

“Luego de muy meditados estudios, ha optado por la que allí se indica, por entender que es la que más razonablemente responde a la conformación urbanística e histórica de Buenos Aires cuyas centralidades barriales quedan debidamente tomadas en cuenta. No se le escapa, no obstante, que es un tópico sumamente opinable, en el que el número y el trazado geográfico varían en función de los criterios, todos ellos legítimos, que se privilegien.”⁵⁴⁷

La idea de un equipamiento cívico para las centralidades, fueran cuales fueran los límites de las futuras comunas, era una estrategia posible para saldar criterios de división y de identidad barrial. Estos espacios, idealmente, debían jugar un rol funcional y simbólico trascendente en la comunidad. A diferencia de otras ciudades, Buenos Aires se manejó con una gran austeridad edilicia para llevar adelante el proceso de descentralización y desconcentración de servicios administrativos, a partir de edificios destinados previamente a otras funciones. Aun en el contexto de austeridad mencionado, estas unidades formaron parte de una apertura del gobierno hacia los vecinos, la posibilidad de encontrar a un responsable que rindiera cuentas por el conjunto en el ámbito local, una oferta de servicios desconcentrados en un lugar accesible a nivel barrial y la opción de encarar de otro modo la relación gobierno-ciudadano. El concepto de un verdadero centro cívico se pudo desarrollar en ciertos edificios previamente afectados a otras funciones y en el resultado de un concurso nacional de anteproyectos, que nunca se llegó a concretar. Algunas características del programa intentaban describir la utopía del funcionamiento de una comuna, invitando a anticipar el ámbito que permitiera convocar a los ciudadanos a servicios más accesibles, a desarrollar actividades culturales y a ejercer sus derechos en una democracia participativa.⁵⁴⁸

El hecho de que la ley sancionada haya tenido otra lógica es un ejemplo de un divorcio explicable entre la decisión política y los estudios técnicos, aun avalados por un profundo proceso participativo. Pero no por eso deja de reflejar una decisión de planeamiento.

La división adoptada: las Comunas en la ley 1777

El texto finalmente adoptado, tras un largo proceso judicial, introdujo varios cambios. El mandato de la Constitución de la ciudad establecía que las comunas debían elegirse entre octubre de 2000 y octubre de 2001, vale decir, entre cuatro y cinco años a partir de la sanción de la Constitución, en octubre de 1996. Si bien existieron la mencionada iniciativa del Ejecutivo y varios proyectos de legisladores de distintos bloques, el plazo se venció sin que se eligieran las comunas. Esta situación dio lugar a un conjunto de demandas judiciales, que terminaron con fallos que intimaban al gobierno⁵⁴⁹ y al poder legislativo a votar un texto con la mayoría especial requerida de dos tercios. La lectura de los fallos es interesante por el análisis del proceso y por la dinámica en la que se inscribe, a partir de la reivindicación de derechos establecidos en el texto constitucional

547 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, “Proyecto de Ley General de Comunas” (2000). Fundamentos.

548 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, “Decreto 1958/98”, Pub. L. No. Decreto 1958/98 (1998).

549 Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “García Elorrio Javier María contra GCBA sobre amparo (Art. 14 CABA)”, Expte: EXP 3586 /0.

de la ciudad. La ley 1777, del año 2005, está basada en la definición preexistente de barrios como unidad a partir de la cual conformar las 15 comunas. Este nuevo agrupamiento dejó de lado a los límites de los 16 centros de gestión y participación (CGP). Algunas comunas quedaron con una estructura similar y otras han cambiado notablemente su territorio. Así, se debió repensar las centralidades dentro de sus nuevos límites. La adecuación progresiva de los distintos límites a un criterio común sobre la base de las comunas, uno de los mandatos de la ley, todavía está parcialmente pendiente. A lo largo del proceso hubo debates muy variados para fijar los límites, desde citas a la imagen de la ciudad hasta especulaciones sobre los resultados electorales que daría un recorte u otro.⁵⁵⁰ Queda pendiente también el juicio sobre la demora de varios años en el proceso descentralizador en nombre de la identidad barrial, cuyo carácter en general fue más fácil de identificar a partir de los centros que a partir de los bordes. En ciudades con otro proceso histórico la discusión del trazado fue diferente. Por ejemplo, en Barcelona era posible distinguir buena parte de los límites a partir de la foto aérea.⁵⁵¹

Si bien la descentralización, primero en Centros de Gestión y Participación y luego en Comunas, funcionó en parte como catalizador de una reforma y modernización del gobierno local y aportó un cambio en la relación gobierno-ciudadano, el resultado quedó lejos de las aspiraciones de los constituyentes y de los propios funcionarios involucrados en el proceso. En parte porque no se afirmó como proceso político donde las comunas tengan una identificación clara en la sociedad, más allá de una primera instancia de proximidad. En parte también porque hasta 2019 las mayorías en la junta comunal han coincidido con las de la ciudad en general. Finalmente, la idea de que el gobierno central de la ciudad, liberado de la administración de proximidad, se iba a poder concentrar en una visión más estratégica asociada a la articulación metropolitana quedó por demostrarse.

550 Kevin Lynch, *La imagen de la ciudad* (Buenos Aires: Infinito, 1959).

551 Como lo explicaba Jordi Borja a partir de su experiencia en el desarrollo de esa función.

2. Las centralidades en los planes.

Una idea frente a la que cada plan tomó posición

2.1. Una preocupación preexistente al período de estudio

Con variaciones según los documentos, las centralidades son bien reconocidas como idea. Se las identifica por orden de jerarquía y, en general, asociadas a la estructura de transporte público y sus distintas redes.

2.1.1. Las centralidades en la Comisión de Estética Edilicia, 1925

El plan de la Comisión de Estética Edilicia de 1925, denominado Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio, toma el anterior de Bouvard (por ejemplo, en el trazado de calles y avenidas) y plantea la consolidación del centro cívico gubernamental en torno a la Plaza de Mayo, localizando allí nuevos ministerios y trasladando la Intendencia Municipal al extremo de la Diagonal Sur. Entre sus acciones, incluía la consolidación del centro de los nuevos barrios, instalando sucursales de edificios públicos. Particularmente, toma en consideración el sistema de estaciones terminales, la arquitectura del área central y el trazado de sus espacios públicos. Alude, además, a la necesidad de incorporar en las previsiones del plan a núcleos como Avellaneda, Lomas de Zamora, San Martín, etc., “que están llamados a compartir su porvenir”.⁵⁵² Asimismo, tenía una visión global de la ciudad al identificar una serie de espacios públicos que proponía articular a través de las intervenciones.

2.1.2. Plan Director para Buenos Aires, 1937-1938 (Le Corbusier y otros)

Además de concentrar el tejido urbano de la ciudad en áreas residenciales de alta densidad, manteniendo en carácter de satélites a los barrios de Belgrano, Villa Urquiza y Flores, tres zonas de quintas de cultivos intensivos, este plan mantenía la idea de configurar un conjunto de actividades administrativas y de equipamientos. Y aparece la idea de expansión del área central junto con la creación de un nuevo barrio de oficinas, que sería retomado, con distintas interpretaciones, una y otra vez en las décadas sucesivas.

⁵⁵² Intendente Carlos M. Noel. Comisión de Estética Edilicia, “Proyecto Orgánico para la urbanización del Municipio” (Buenos Aires, 1925). Suárez, O. (1986). *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*, Buenos Aires: FADU-UBA, 1986.

2.2. Densificar a través de la consolidación de centros, eje de la OPRBA

Este plan sugería contener la densificación continua del Área Metropolitana a través de un esquema de micro-descentralización regional. Entre los métodos de análisis, incorporó uno exhaustivo de las centralidades, a las que dividió en tres categorías. A partir de la evaluación de las condiciones existentes en la ciudad de Buenos Aires y de factores de escala urbana, definió los centros considerando usos del suelo, valores de la tierra, densidad de la edificación y provisión de servicios, entre otros criterios. El plano permite ver las jerarquías de centros y su emplazamiento, en el análisis de lo que se interpretaba como “conformación física actual de la ciudad”. Del mismo modo que el Esquema Director tomaría el antecedente de París sin *villes nouvelles*, esta propuesta se reivindicaba influenciada por el plan de Abercrombie para el Greater London Council pero tampoco contemplaba *new towns*.

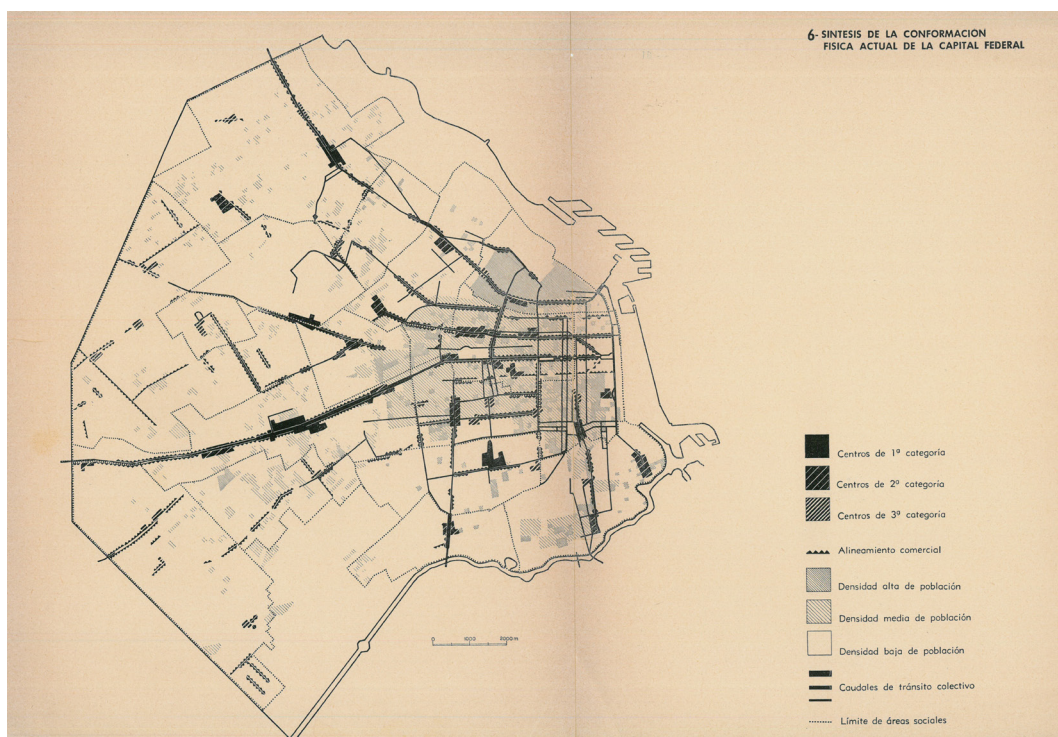


Ilustración 40. Localización de centralidades. Una jerarquía en el Plan de 1962.

Fuente: Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires, Informe Preliminar, Etapa 1959-1960. Plano 6.

En este caso, la idea de centralidad se expresó más tarde en las normas reglamentarias.

2.3. El centro metropolitano y equipamientos en el Esquema Director

En este estudio, la cuestión de la centralidad es abordada desde varios ángulos. En parte, por la tendencia a la concentración, en parte también desde la escala regional que, de acuerdo a su análisis, nunca había sido sistemáticamente analizada. Claro que para eso era necesario

un sujeto político: “El esquema director no será puesto en marcha que bajo una condición: la creación de una autoridad”.⁵⁵³

El esquema propone mantener e inclusive reforzar el centro metropolitano y el eje fluvial. Le otorga al centro una gran importancia.⁵⁵⁴ En un apartado, titulado “desarrollo de las actividades terciarias en el centro de Buenos Aires”, subraya que el paisaje y la animación del centro le da el carácter de metrópoli. Dispersarlo sería un error, según el análisis del estudio. Como se mencionaba, se ha llamado la atención sobre la paradoja de este plan sin *villes nouvelles* con participación de los equipos que las habían impulsado en el plano parisino (sin perjuicio de la creación de metrópolis de equilibrio y de equipar a un sistema de centros metropolitanos) seguido por otra intervención francesa años más tarde que proponía una *ville nouvelle* (Nordelta) sin plan.⁵⁵⁵ En todo caso, en este plan se subraya el rango de una gran metrópoli internacional como Buenos Aires como algo directamente asociado a la calidad y riqueza funcional de su centro. Sobre todo, desarrolla la idea expresada en el plano de sistematización del área central regional.



Ilustración 41. Una reinterpretación de la sistematización del área central regional en el Esquema Director. Un documento que permitió fundamentar su importancia con nuevos registros funcionales para toda la metrópoli.

Más adelante, hace referencia a la reestructuración de los suburbios.⁵⁵⁶ “La opción por mantener y reforzar el centro no significa la anemia para los suburbios. Al contrario, significa revitalizar y dar dinamismo al conjunto metropolitano que, en muchos casos, carece de equipamientos y funciones asociadas necesarias a un equilibrio urbano, producto de una urbanización “espontánea”.

553 IAURP, “Le Schéma Directeur d’aménagement et d’urbanisme de Buenos Aires”, 1972.

554 IAURP, p. 49, 1972.

555 Orillard, “Acteurs de La « politique Française Des Villes Nouvelles » et Études à l’export”.

556 IAURP, “Le Schéma Directeur d’aménagement et d’urbanisme de Buenos Aires”, p. 52.

2.4. Los centros de transferencia en el EPTRM

En este caso se trata de una centralidad funcional, asociada a una visión del transporte metropolitano y a una política de uso del suelo. Como se señaló, fue a partir de la inquietud de quien dirigía el estudio, un ingeniero especializado en transporte, que se consideró el antecedente del Esquema Director y que se invitó al arquitecto Ballester Peña a integrar el equipo. Sobre esta base la desarrolla, propone la consolidación del área central y una serie de centros de transbordo e intercambio, sobre cuyo emplazamiento avanza, tal como lo muestra la imagen, a partir del estudio realizado entre 1970 y 1973.⁵⁵⁷

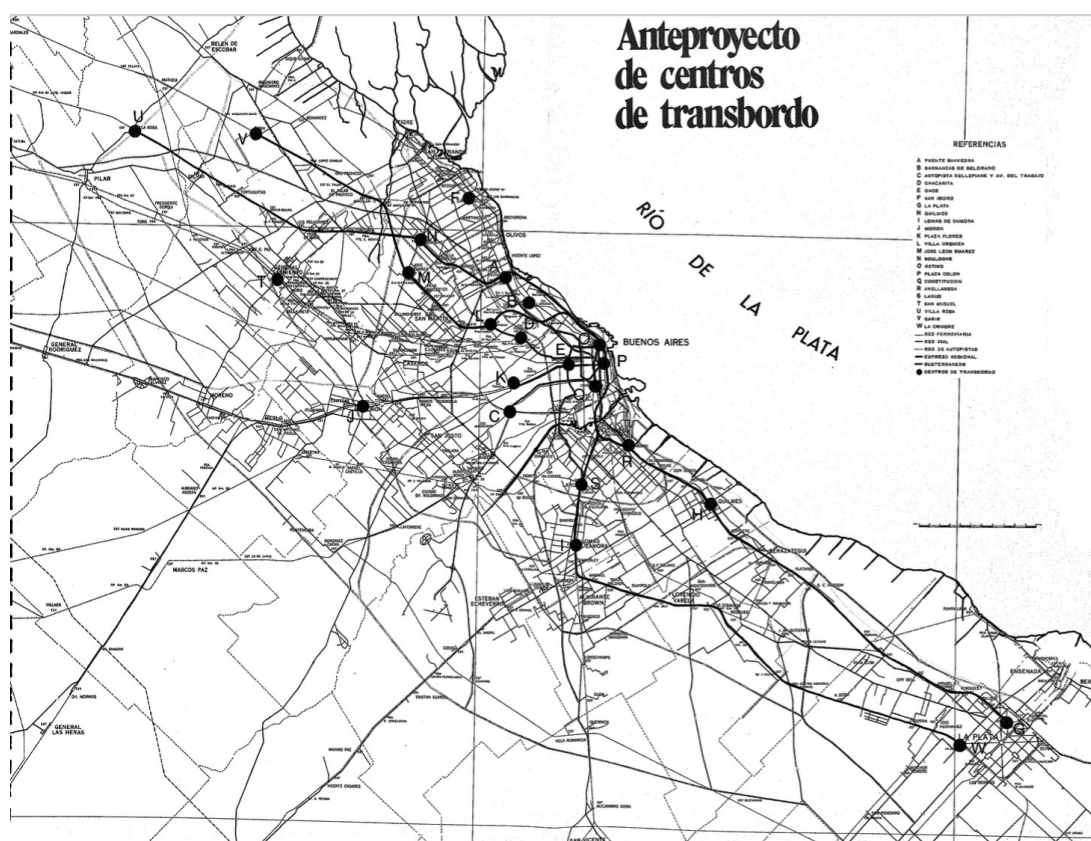


Ilustración 42. Una visión articulada de centros de transbordo y territorio. El proyecto incluiría posteriormente criterios de anteproyecto de los centros en particular. Fuente: EPTRM, tomo I, pág. 11.

2.5. Puerto Madero y la expansión del área central

La creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero y el proyecto llevado a cabo se han justificado en la importancia de mantener la vitalidad del área central frente al desarrollo de nuevas centralidades comerciales fuera de la ciudad. Con acceso del transporte público por lo menos hasta cerca del entorno, esta zona había sido objeto de consideraciones a lo largo de todo el período de estudio e, inclusive, en los antecedentes previos.⁵⁵⁸ Si bien la idea era que se pudiera expandir el desarrollo de oficinas, la dinámica del mercado inmobiliario le dio una importancia particular a determinado tipo de viviendas.

557 Ministerio de Economía, “Anteproyecto de Centros de Transbordo-EPTRM”, p.11.

558 Alfredo Garay. Entrevista.

Un tema presente en el desarrollo de Puerto Madero, en parte tributario de los diferentes antecedentes de expansión del área central, era cómo generar una unión con el centro consolidado de la ciudad, separado por una barrera de alturas –una pendiente salvada con un paredón– y una barrera de infraestructuras –las vías ferroviarias de carga y la circulación de camiones, principalmente–. Frente a esta barrera, un antecedente de tratamiento había sido planteado por un intercambio formal con Barcelona.⁵⁵⁹

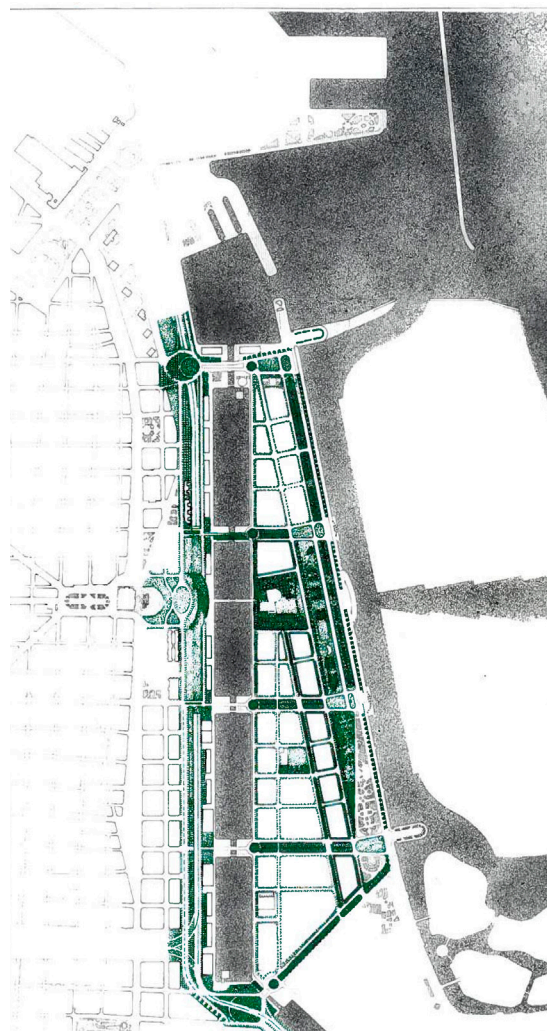


Ilustración 43. La unión entre Plaza de Mayo y Puerto Madero, según la propuesta dirigida por Busquets y Alemany. Esta unión se tomó en parte con el llamado Parque Lineal del Paseo del Bajo, pero fuertemente condicionada y atenuada por la forma de resolver la infraestructura vial.

La justificación de la centralidad se tergiversaría luego en decisiones sobre la urbanización en terrenos ferroviarios, lo que reabrió viejos debates sobre la subasta de tierra pública. En la búsqueda de justificaciones, aunque sea en forma pragmática y oportunista, hay un recurso libre y selectivo a la legitimidad avalada por criterios urbanísticos. Pero en todo caso no deja de haber una decisión de planeamiento en la forma de desarrollar el suelo urbano.

559 Joan Busquets y Joan Alemany (directores), “Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero. Buenos Aires 1990”, 1990, <https://www.modernabuenosaires.org/textos/descarga/64>.

2.6. Área central y articulación policéntrica en el Plan Urbano Ambiental

Al referirnos a esta iniciativa, recordamos tres instancias de tratamiento. La ley 71 de 1998, el estudio y proyecto, presentado en 2000 y la ley, votada en 2008. La primera, sancionada el 3 de septiembre de 1998, en el art. 1º, establece un consejo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental”.⁵⁶⁰ En el art. 14, A se manifiestan criterios orientadores:

“Transformación de la estructura urbana centralizada hacia una policéntrica que, en concordancia con el proceso de descentralización en comunas, atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de nuevas centralidades, y al simultáneo refuerzo de identidades barriales.”

En particular, los puntos 2 y 5 manifiestan “la necesidad de fortalecer los centros secundarios y barriales existentes e impulsar la conformación de nuevas áreas de centralidad [...]”. “Refuerzo de la identidad barrial, afirmación y desarrollo de las distintas particularidades de cada barrio, como modo de enriquecer la vida urbana. El planeamiento deberá reforzar los puntos de encuentro espontáneos de cada barrio.” Documentos posteriores –“Elementos de diagnóstico. Documento de trabajo”, de octubre de 1998, y el “Documento final”– ofrecen algunas definiciones adicionales, que se muestran en el cuadro, donde se articulan cuatro formas de ver las centralidades. Un primer abordaje tiene que ver con la escala, de donde surgen el área central, subcentros y subcentros locales; un segundo abordaje sugiere tres categorías de centros: metropolitanos, urbanos y barriales; un tercero, identifica los centros de transbordo; con una jerarquía ligada a los niveles de conectividad.⁵⁶¹

El cuadro de síntesis que se desarrolla más abajo da lugar a una posible caracterización de 21 centros diferentes. De tal manera que los centros tienen un orden correlativo a su importancia, los primeros números corresponden a los más complejos, ligados al área central, mientras que los últimos podrían identificarse como los centros locales. El resultado final propuesto por el PUA, en el proyecto de ley que a lo largo del proceso perdió estado parlamentario, se muestra en los planos expuestos a continuación. Esta propuesta identificaba al área central, centralidades urbanas (5), centralidades barriales (18) y nuevas centralidades (6) ligadas a la avenida General Paz, predominantemente. El conjunto se articulaba a través de corredores transversales.

Teniendo en cuenta el estudio que dirigió el arquitecto Horacio Torres (1999) en el mapa de “centralidades”, puede observarse que las tres variables seleccionadas (comercio, servicios y bancos), estudiadas en conjunto, se complementan y potencian su análisis individual. De esta manera, resulta factible interpretar la configuración resultante mediante la identificación de áreas de mayor concentración, gradaciones y puntos de corte, en lo que puede ser interpretado como los límites de sus áreas de influencia. En las áreas de mayor concentración, las actividades como cines, teatros, restaurantes, bares y cantinas refuerzan los patrones anteriores. Actividades como las jurídicas, de asesoramiento empresarial, etc., por el contrario, fortalecen solamente el centro principal y contribuyen, en gran medida, a delimitar su sector más activo.

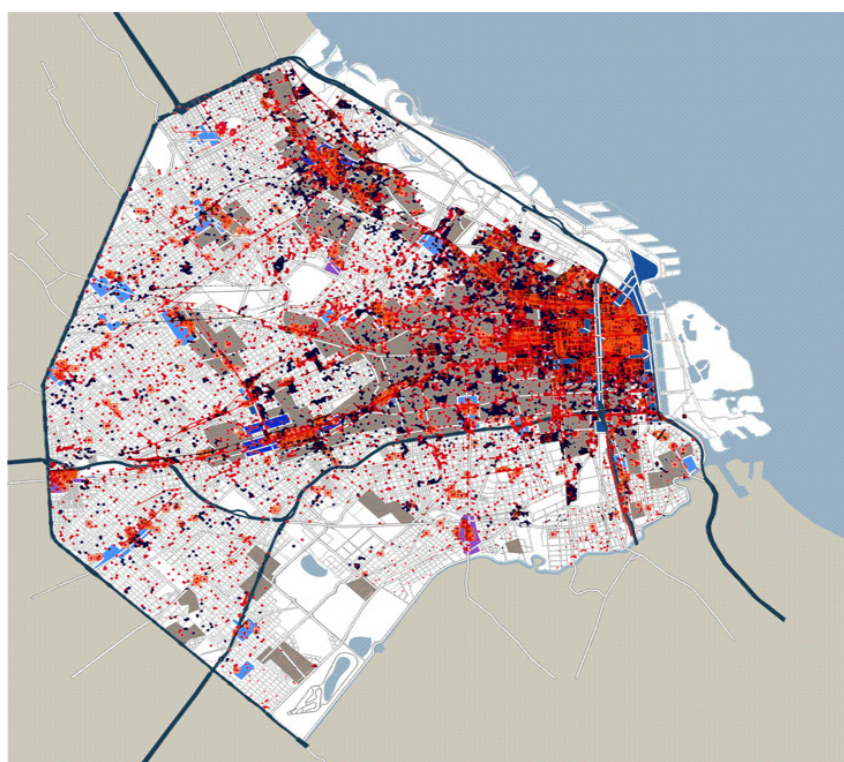
560 Publicada BOCBA n° 564 del 4 de noviembre de 1998.

561 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo del Plan Urbano Ambiental, “Plan Urbano Ambiental. Documento Final”.

Así, retomando las líneas del estudio realizado entre fines de la década de 1990 y principios de la década de 2000, las referencias de la ley 2930 ya señalada, se pueden sintetizar en algunos puntos. En el artículo 4° de la ley 2930, se hace especial mención a una ciudad policéntrica, en referencia a consolidar la jerarquía de su gran Área Central y, simultáneamente, promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia.

El Capítulo Segundo, Propuestas específicas para la Ciudad, profundiza la cuestión:

Artículo 6°.- ESTRUCTURA Y CENTRALIDADES, Es propósito del Plan Urbano Ambiental transformar la estructura radioconvergente y fuertemente monocéntrica de Buenos Aires en una estructura más reticular y policéntrica, que atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de centralidades barriales y secundarias en relación a la configuración comunal y a la integración con el AMBA.⁵⁶²



- Referencias:
- área central
 - subcentros urbanos históricos
 - subcentros urbanos
 - subcentros barriales
 - densidad de población alta
 - red vial principal
 - Servicio - 30 personas ocupadas
 - Comercio - 30 personas ocupadas
 - Bancos - 1 establecimiento

fuentes: 2000 / PUA

Ilustración 67. Niveles de concentración. Un ejemplo de diagnóstico a partir de datos ya procesados con sistemas de información geográfica, carente de un seguimiento claro de programas de actuación. Muestra rasgos de una ciudad mixta y densa, aunque los programas de inversión fueron por otros carriles, especialmente en lo referido al área central y la localización de centros cívicos. PUA, Documento Final, p. 76
Fuente: PUA, 2000.

⁵⁶² Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley n° 2930. Plan Urbano Ambiental. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2008.

En el capítulo II, art. 15° se establece la necesidad de un plan de Comuna. El anexo de la ley retoma algunos de los instrumentos del diagnóstico en cuanto a estructura y centralidades.

A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos:

- a. La consolidación del Área Central como centro metropolitano, nacional regional e internacional, a través de las siguientes acciones:
 1. Promover la vitalidad del Área Central y del Casco Histórico a través de su residencialización y la mixtura de usos.
 2. Inducir la articulación del Área Central con el Área Multimodal de Retiro-Puerto Nuevo.
 3. Resolver las relaciones del Área Central con el sector portuario-industrial de Dársena Sur.
 4. Impulsar, a través de normativas urbanísticas e incentivos impositivos y crediticios la instalación de actividades centrales en el área de extensión sur (Av. Entre Ríos).
 5. Promover el mejoramiento de los espacios públicos con operaciones de forestación y renovación del mobiliario urbano y preservación patrimonial.
 6. Promover la integración del Microcentro con Catalinas Norte, Casco Histórico y Puerto Madero.

La idea de promover la residencia en el área central, que luego perdió prioridad con las propuestas de mudanza del centro cívico, expresaba la idea de salir de la concentración funcional y promover una mayor diversidad de usos. Sin embargo, en la práctica sigue siendo un objetivo distante. Lo que ha ocurrido, en sentido contrario, es la pérdida inclusive de actividad terciaria.

- b. El fortalecimiento de los centros secundarios comunales y barriales, a través de las siguientes acciones:
 1. Conformar física y funcionalmente una red de centros.
 2. Otorgar carácter de centros de escala urbana a Palermo y Nueva Pompeya (similar a Flores, Caballito y Belgrano).
 3. Consolidar las centralidades barriales con intervenciones en el espacio público y protección del perfil característico.
 4. Procurar que las nuevas sedes comunales refuercen las centralidades.

Estos objetivos, todavía alimentados por una gran expectativa en torno a la transformación que se esperaba de las comunas, siguen quedando lejos de su concreción, a pesar de que incluían acciones que dependían de decisiones directas de la administración de la ciudad, como el desarrollo de equipamientos cívicos en las centralidades. La idea de “proteger e incentivar las identidades barriales” también quedó en un plano general, con excepción de las reivindicaciones de los vecinos frente a sucesivos cambios de normas urbanísticas.

- c. El impulso a la configuración de nuevas centralidades en función de las demandas presentes y escenarios futuros.

Ya el registro de lenguaje es cauto, por ejemplo cuando se emplean verbos como “procurar”. Esto habla del carácter retórico del plan, lo que se hace más patente cuando se refiere

a lo que ya no depende de la propia ciudad. En el mismo sentido, insiste con la articulación con centralidades del Gran Buenos Aires y con una conexión transversal en el seno de la ciudad.⁵⁶³

Aquí se proyecta, con voluntarismo, la idea de centralidad a nuevas funciones, a los bordes y al Gran Buenos Aires. Se planteaba la vinculación entre las estrategias de conectividad, expectativas de creación de espacio verde (en ese caso asociadas al proyecto de soterramiento del ferrocarril Sarmiento, del centro hacia el oeste, y a conexiones transversales).

2.7. Una lectura de doble centralidad en “El Conurbano Bonaerense” y los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos

En el estudio de 1995 aparece una nueva lectura de las centralidades.⁵⁶⁴ Se empieza a distinguir la tradicional, en torno a las estaciones ferroviarias y la resultante de los accesos viales. En los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos básicamente se comenta el análisis, bien desarrollado por Artemio Abba, de la doble centralidad, producto del debilitamiento del ferrocarril y del fortalecimiento de las autopistas, con la construcción de los nuevos accesos a Buenos Aires por medio de las concesiones de 1992-1994.

Así, este documento, presentado por la administración de la Provincia de Buenos Aires, toma como uno de los ejes de diagnóstico al sistema de centralidades metropolitano. Si bien hace un corte con la ruta 6, que la rodea en un radio de 60-70 km del centro, esta metodología podría proyectarse en una visión más integral del territorio, que de algún modo se insinúa en un documento de plan estratégico territorial nacional a partir de datos de las provincias. La síntesis del análisis plantea la coexistencia, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), de tres subsistemas de centros:

- a) Las centralidades tradicionales.⁵⁶⁵
- b) Las nuevas centralidades de las clases altas y las economías globalizadas.
- c) Los nuevos centros de la economía informal en las periferias críticas: mercados, ferias, etcétera.

La evolución de los modos de desplazamiento es un tema clave en cómo se van conformando. En una serie histórica, vemos cómo, al igual que en otras ciudades, los vehículos desplazan a los modos públicos. En todo caso, esta retirada del ferrocarril ha incidido de un modo determinante en la relación centralidad-movilidad, como lo desarrollan claramente los estudios publicados en Lineamientos y en investigaciones complementarias.⁵⁶⁶ A los efectos que produce

563 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Legislatura, “Ley 2930. Plan Urbano Ambiental” (2008). Artículo 6, Estructura y Centralidades.

564 Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), “El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis”, 1995.

565 “Comparten una serie de rasgos definitorios: se desarrollan en forma gradual y acumulativa; se organizan en torno al espacio público (avenidas, plazas); se conforman como un *mix* de actividades comerciales, de servicios, administrativas y sociales; son accesibles por transporte público y a menudo coinciden con estaciones de transporte; se integran con facilidad al tejido urbano adyacente”, Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”.

566 Abba, *Metrópolis argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*.

la calidad de los desplazamientos se suma a calidad de lugares de intercambio entre modos, por ejemplo, tren, colectivo, bicicleta, taxi, *subte* y vehículo particular.

Al basarse en el Plan Urbano Ambiental y en los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos, el PET tiende a coincidir con las definiciones de centralidad en ambos documentos.

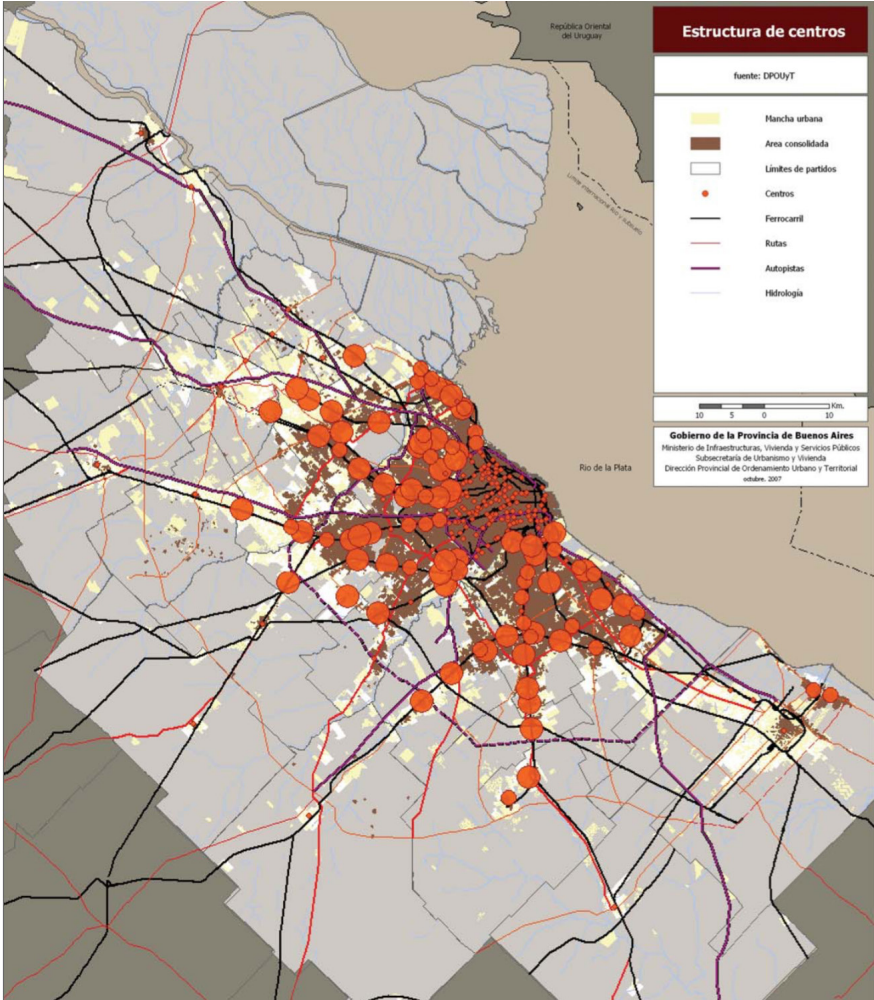


Ilustración 45. El sistema de doble centralidad en la región metropolitana. Una consecuencia de las decisiones sobre el sistema de movilidad.

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA.

3. Las centralidades en las normas reglamentarias: de un elemento central a una mención tangencial

3.1. Código de la Edificación, 1944

Entre las regulaciones a nivel de la parcela, establecía la altura, ocupación y usos, y a cada indicador le correspondía un área diferente. No se identificaban centralidades de forma taxativa.

3.2. Código de Planeamiento Urbano, 1977-1989-2000

El Código de Planeamiento Urbano fue aprobado y puesto en vigencia en 1977, en el contexto de la última dictadura militar. Sería la pieza legal del Plan Director para la Capital (aprobado en 1962), elaborado en 1958 por la oficina de Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA). Asimismo, se tomó como base un conjunto de estudios efectuados entre los años 1971 y 1973, con importantes modificaciones. Afirmaba el propósito de “[...] dotar de una nueva estructura urbana a la ciudad, ya que si así no se procediera, es seguro que en pocos años aparecerían obstáculos físicos insalvables, traducidos en nuevas y desproporcionadas construcciones localizadas sin orden ni limitación, elevando en forma intolerable la ya hoy inaceptable densidad de edificación de muchos sectores de la ciudad [...]”.⁵⁶⁷

Para el nivel global de la ciudad, entre otras propuestas, estaba la “promoción de la zona sur de la ciudad, la creación de una red de autopistas urbanas y un sistema regional de parques recreativos”. Entre las disposiciones particulares se establecía, para las parcelas, normas relativas a: “tejido urbano, zonificación, englobamiento de parcelas”. Y aparecen los distritos de zonificación cerrados, como los distritos centrales con características propias. En el Código de Planeamiento Urbano de 1977, reformado en 1989 y en el año 2000, se mantienen los distritos centrales. Está acompañado de la idea de mudar el área central a un relleno sobre el Río de la Plata, no concretada, pero en cuyo lugar se desarrolló la llamada Reserva Ecológica. A principios de los años noventa, incluyendo entre otros argumentos el de consolidar la centralidad del área central, se promovió el desarrollo de Puerto Madero.

Modificaciones al Código de Planeamiento Urbano

En 1989, ante un cambio de gobierno, se sancionaron, entre otras normas, la Ordenanza N° 44.095, que introdujo parciales e importantes modificaciones al Código de Planeamiento vigente, modificando el factor de ocupación total (FOT) y de tejido para algunos de los distritos de zonificación. Otras normativas que resultan de interés son las de Áreas de Protección Histórica (APH) y la Ordenanza N° 44.094, que incorpora la Sección 9: “Procedimiento para modificaciones al Código de Planeamiento Urbano”. Los distritos centrales no son modificados en su concepción original, de distrito cerrado.

⁵⁶⁷ O. Suárez, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*. Buenos Aires: FADU-UBA, 1986.

El código reformado en 2000 define los distritos centrales como:

“los agrupamientos de usos administrativo, financiero, comercial y de servicios a distintos niveles cuali y cuantitativos que definen rasgos diferenciales entre distintas categorías de centros. Tales funciones producen algún tipo de molestia (congestión vehicular y peatonal, ruidos, etc.) que podrían perturbar las condiciones de habitabilidad de las áreas residenciales; por ello, en estos distritos solo se admite el uso residencial con restricciones”.

También identifica diferentes categorías:

Tabla 8. Categorías de centralidad en el Código de Planeamiento Urbano.

| Distrito | Definición |
|----------|---|
| C1 | Área central Área destinada a localizar el equipamiento administrativo, comercial, financiero e institucional a escala nacional, regional y urbana, en el más alto nivel de diversidad y densidad, dotada de las mejores condiciones de accesibilidad para todo tipo de transporte de pasajeros. |
| C2 | Centro principal Zonas destinadas a la localización del equipamiento administrativo, comercial, financiero e institucional a escala de sectores urbanos; se desarrollan en correspondencia con vías de alta densidad de transporte público. |
| C3I | Centro local Zonas destinadas a la localización del equipamiento administrativo, comercial, financiero e institucional a escala local, con adecuada accesibilidad. |
| C3II | Zonas destinadas a la localización del equipamiento administrativo, comercial, financiero e institucional a escala barrial. |

En el Plano se identifica el área central de la ciudad, solo como una porción del territorio y no como el conjunto del área comprendida entre las estaciones de ferrocarril Retiro, Once y Constitución. Cuatro áreas están catalogadas como C2, una que rodea la parte Central, y otras tres que coinciden con los barrios de Belgrano y Flores y el cruce de San Martín y Juan B. Justo. Los distritos C3I y C3II corresponden a corredores comerciales que encajan con avenidas estructurantes de la ciudad y centralidades locales. Aún se mantienen los indicadores de ocupación, altura y FOT para determinar la capacidad constructiva de las parcelas. Para los distritos C1, C2 y C3I se sigue regulando con el indicador FOT. Para los distritos C3II, Centro Local, este factor no aparece, sino que se permite construir de acuerdo a una volumetría que, a su vez, está en función del ancho de calle.

Sobre la actividad económica en los barrios, es interesante analizar también la forma en que el Código de Planeamiento Urbano contemplaba el desarrollo de actividades industriales. Así, el Código del año 1944 deja la impronta aún existente en los barrios donde conviven la residencia y los pequeños talleres. En las normas que datan de 1977 se prohibió la mayor parte de las actividades industriales, en el marco de una política que, si bien no tuvo continuidad ni cumplimiento estricto, se mantuvo. Una de las consecuencias fue que la mayor parte de los establecimientos industriales de la ciudad quedó fuera de la ley, por lo cual la situación de precariedad en la que opera es significativa. El intento de la llamada “ley de ciudad productiva”,

Ley 2216, fue dar la oportunidad de regularizar la situación de los pequeños establecimientos, con exclusión de los casos de industrias globalmente más incompatibles con otras actividades urbanas y determinadas zonas de la ciudad, como el casco histórico. Esta medida fue apoyada, en el uso de su facultad de iniciativa legislativa, por el Consejo de Planeamiento Estratégico de la ciudad y, tras el sistema de doble lectura que prevé la Legislatura de la ciudad, aprobada como ley.⁵⁶⁸ Su aplicación arroja, hasta aquí, un número reducido de casos, circunstancia que se atribuye al costo del trámite. La idea de centralidad y la diversidad de usos tenían, en todo caso, un punto teórico de encuentro.



Ilustración 46. Categorías de centralidad.

Fuente: Elaboración propia de Graciela Guiliani sobre documento del código.

3.3. Centralidades en el Código Urbanístico

Si bien su sanción es muy reciente para poder abordar con perspectiva las normas que establece, caben algunos comentarios preliminares dentro de esta secuencia a la mención de “subcentralidades” que aparece en el texto.

Ciudad Policéntrica. En cuanto a consolidar la jerarquía de su gran Área Central y, simultáneamente, promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia (p. 15). Por otra parte, hace una mención adicional a una genérica acción del Poder Ejecutivo:

⁵⁶⁸ Ministerio de Medio Ambiente GCBA, “Ley 2216. Resolución 254” (2007). Ministerio de Medio Ambiente GCBA.

10.12.1. Programa de Articulación Metropolitana

El Poder Ejecutivo promoverá políticas, planes y/o proyectos que permitan orientar el crecimiento y afianzar una estructura metropolitana policéntrica, teniendo en consideración el artículo 7.1.1. Este Programa considerará como ejes la densificación de subcentros existentes con diversidad de actividades mediante nodos sobre la Avenida General Paz y el Riachuelo, desarrollando nuevas subcentralidades para optimizar los usos del suelo en términos de expansión urbana y de densificación edilicia; consolidar los corredores regionales mediante un sistema eficiente de transporte público; cualificar los conectores urbanos e intervenir sobre los vacíos intersticiales con tratamiento paisajístico diferenciado del espacio público y dotación de infraestructura y equipamiento son criterios prioritarios para promover las transversalidades del territorio regional.⁵⁶⁹

En este caso vuelve a la idea de nodos en los bordes de la avenida General Paz y del Riachuelo, como una apertura para justificar mayor capacidad constructiva. Pero mientras que algunas de las normas tienen claras consecuencias operativas, esta tiene un carácter claramente retórico.

⁵⁶⁹ Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018. Ley 6099. Instrumentos de Desarrollo Territorial y Programas de Actuación Urbanística, p. 142, 2018.

4. La consolidación del espacio cívico

4.1. El concepto de centro cívico en antecedentes internacionales

La idea de centralidad queda asociada a la de las divisiones administrativas y a los criterios a partir de los cuales se establecen. Pero también a la del centro del poder cívico que la administra. La referencia eclesiástica, con sus diócesis y parroquias, sus iglesias, catedrales y, por encima de todas, San Pedro, permite ilustrar una correlación entre división administrativa, territorial y arquitectura. El equipamiento cívico que estructura el poder de decisión local tiene sus límites, su centro y su sede física. Así, se puede encontrar en un hilo histórico una forma cambiante de leer la estructura del territorio y su gobierno.

Estos espacios, como las sedes de las *mairies d'arrondissement* en París, en los *boroughs* en Londres o en los distritos de Barcelona tienen, en sí mismos, un rol importante en la vida del barrio y de sus habitantes. En general, en los programas de descentralización, las funciones de registro civil, reuniones cívicas, gestiones relacionadas con el espacio público y ciertas actividades sociales y culturales son algunos de los grandes temas para los que se desarrollan equipamientos más o menos adecuados.

Mientras que los *boroughs* de Londres tenían una larga tradición y continuidad histórica, las *mairies de arrondissement* de París alcanzaron un nuevo rol luego de la ley PLM con un peso político mayor, en un proceso de democratización de la gestión local que se inscribía en una lógica de reforma en Europa continental. Los distritos de Barcelona tal vez fueron la referencia local más directa en una serie de reformas que actuaba como programa articulador de los programas de cambio en la región.

4.2. Ejemplos locales

En esa lógica, un conjunto de ciudades vecinas a Buenos Aires fue objeto de programas ambiciosos de reforma de la gestión, estrategias urbanas y proyectos arquitectónicos con los que se marcó una voluntad de transformación de la ciudad. Se destacan por distintos motivos experiencias para las ciudades de Montevideo, en Uruguay; Rosario y Córdoba, en Argentina.

Montevideo

Teniendo en cuenta lo que se plantea en la ciudad de Montevideo se define desde los avances de su plan como:

[...] sistema de equipamientos y centralidades: Se entiende por *centralidad* una cualidad de un espacio complejo de la ciudad, con cierta continuidad física, que en el caso del centro principal no aparece dominado, en principio, por ningún uso o grupo social, mientras que en las centralidades locales, generalmente se destaca el uso del suelo

de predominio comercial y por estar teñidas por las identidades barriales, vinculadas a la historia local. [...] En consecuencia, el sistema de centralidades propuesto, por un lado, considera la consolidación y desarrollo de las centralidades locales con una distribución equitativa en el territorio y el fortalecimiento del centro principal y, por otro lado, posibilita la accesibilidad a las centralidades como la forma más efectiva de democratizar el derecho a la ciudad.⁵⁷⁰

Junto a esta descripción física, con eje en la equidad, si algo distingue al programa de descentralización de Montevideo es su articulación con un programa institucional, cívico, urbanístico y de gestión municipal. Fue uno de los programas prioritarios de las gestiones del Frente Amplio, un eje de modernización de la gestión y una base de la relación participativa con los ciudadanos.

Rosario

Al iniciarse la aplicación de la política de descentralización y modernización del gobierno local, se generó un intenso debate entre los partidos políticos, que convocaron a las instituciones y a los vecinos. En el año 1995 se planteó una gestión con tres ejes fundamentales: la gestión municipal sería solidaria (se llevó adelante un plan social al que se destinó un 50% del presupuesto municipal), transformadora (aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas y las vinculadas con las viejas actividades portuarias ferroviarias para uso público) y moderna (políticas de modernización de la gestión local, vinculada a la descentralización y a cinco parámetros: descentralización de la gestión, participación ciudadana, transparencia, eficiencia y capacitación de los agentes municipales). Se adoptó una división de la ciudad en seis distritos, para conformar los centros municipales de distrito. Villa Hortensia fue el primer centro municipal del Distrito Norte, a partir de la rehabilitación de un edificio histórico. Luego, arquitectos de renombre, como Álvaro Siza, Mario Corea y otros, seleccionados por concurso, fueron convocados para proyectar otros centros de distrito.⁵⁷¹ El plan de Rosario propone una nueva estación intermodal, se definió al área central como un área particular y se hizo del programa de descentralización una de las transformaciones centrales de la gestión de los gobiernos del frente progresista.⁵⁷² Miguel Lifschitz, uno de sus responsables en una primera etapa, a fines de la década de 1990, fue luego intendente y gobernador de la Provincia de Santa Fe, donde siguió adelante con un programa de descentralización ya iniciado por su antecesor a nivel de toda la provincia.

Córdoba

Ya en el año 1991, Córdoba presentaba una periferia extendida. A partir de ese momento, se inicia un proceso de modernización con dos ejes concurrentes, que propone como punta de lanza la estrategia de llevar adelante un proceso de desconcentración y de descentralización, a través del uso de edificios emblemáticos con formas poco comunes, con actividades administrativas, de participación ciudadana y culturales. Estos espacios, llamados catedrales laicas, crearon un nuevo espacio cívico. A pesar de las marchas y contramarchas en su inicio, el proyecto generó un cambio en la gestión de Córdoba.⁵⁷³

570 Avance del Plan de Montevideo.

571 Municipalidad de Rosario, “Localización y Descentralización”, 2019, <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/distritos/localizacion-y-descentralizacion>.

572 Entrevistas: Miguel Lifschitz, Horacio Ghirardi.

573 Entrevistas. Miguel Ángel Roca, Guillermo Marianacci.

4.3. Sede del centro cívico, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Si bien se han puesto en marcha las comunas previstas en la Constitución de la ciudad, las sedes en las que funcionan son, en algunos casos, las mismas que alojaban a los centros de gestión y participación. Tienen una correspondencia parcial con las centralidades barriales, pero en ciertos casos carecen de centros cívicos ad hoc, que permitan acercar el gobierno a los vecinos y legitimar las demandas locales, tanto para el desarrollo urbano como para el mantenimiento del espacio público, modernizar la administración, coordinar a las diferentes áreas en el territorio y marcar una presencia cívica en el espacio de centralidad.

Si existe una zona de la ciudad accesible por el transporte público y bien servida es, justamente, el área central, cuya infraestructura fue construida a lo largo del tiempo. La justificación para mudar progresivamente la administración ha sido el desarrollo del sur, identificado con el área de mayor pobreza, mayor concentración de desafíos ambientales y objeto de numerosas iniciativas públicas. Para citar algunas de las más recientes, se había creado una Corporación del Sur, dotada de capacidades especiales de gestión, dentro de un largo conjunto de antecedentes de intentos de intervención destinado a revertir la desigualdad con la parte Norte y más próspera de la ciudad.⁵⁷⁴

En este registro, el gobierno de la ciudad convocó a un concurso profesional para un centro cívico que debía reunir a los ministerios. Un tema singular que mencionaban las bases del concurso era la representación simbólica del espacio del gobierno de la ciudad, el cual, por estar en el mismo lugar que la sede del gobierno nacional, vería disminuida su identidad.⁵⁷⁵ Como contraejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona ha compartido la Plaza Sant Jaume con el Palau de la Generalitat, en un espacio más reducido. En su proceso de descentralización, que inspiró muchas de las acciones locales, se ha reconocido el proceso histórico de antiguos ayuntamientos que fueron integrados al crecimiento urbano de Barcelona.⁵⁷⁶ Otro antecedente –y límite al voluntarismo administrativo– es Valparaíso, adonde fue llevada la sede del congreso chileno.

Aquí se podría leer opción contradictoria a la idea del Plan Urbano Ambiental, de consolidación de las centralidades barriales y de consolidación del área central. Pero, igualmente, una opción al fin.

A pesar del concurso, la acción finalmente se limitó en un primer tramo a la mudanza de la sede del gobierno al edificio que iba a albergar al Banco Ciudad, en Parque Patricios, y a la venta de inmuebles en el área central, que fueron reemplazados por una serie de edificios dispersos, en varios casos alquilados, en otras partes del sur de la ciudad, como la avenida Martín García, frente al Parque Lezama.

574 Marie-France Prévôt-Schapira, “Buenos Aires. Le Développement Durable à l’Épreuve Du « Sud »”, en *H. Rivière d’Arc. Centres de Villes Durables En Amérique Latine. Exorciser Les Précarités? Mexico, Merida (Yucatan), São Paulo, Recife, Buenos Aires* (Editons IHEAL, 2009), 247-279, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00490068>.

575 Ver una síntesis del concurso en Observatorio Metropolitano, “Parque Cívico Ciudad de Buenos Aires,” 2008, <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba/20-anios-de-concursos/parque-civico-ciudad-de-buenos-aires>.

576 Una excepción es el caso de Nou Barris, uno de los diez distritos en los que fue dividido el Ayuntamiento central. En un barrio difícil y menos estructurado construyó su sede en un ex hospital psiquiátrico. Pero no se llevó ahí la sede central del Ayuntamiento, se construyó una sede del distrito.

En el caso de Buenos Aires, se terminó concretando una mudanza solo parcial y distribuida en distintos puntos de la ciudad. La sede del jefe de gobierno se mudó así del edificio tradicional de Bolívar 1, en Plaza de Mayo, a Parque Patricios, donde el Banco Ciudad había construido una sede, que debía ser un cambio para la organización y para el barrio.⁵⁷⁷ En una reconversión de último momento, el edificio del Banco, cuyo proyecto había sido contratado al estudio británico de Foster y asociados, pasó a ser sede de gobierno, con 38.000 metros cuadrados. La sede de Bolívar 1 quedó destinada a fines protocolares y la del antiguo Mercado del Plata fue vendida en subasta pública. En el registro de los debates, las críticas de la comunidad profesional de arquitectos fueron en parte atenuadas por haber sometido a concurso la sede del centro cívico que el gobierno proponía emplazar en la sede de los hospitales. Pero de todos modos ante críticas de la comunidad de la salud mental y sobre todo luego de un conflicto y enfrentamientos con la policía al momento de iniciar las obras la iniciativa fue abandonada.⁵⁷⁸

Si bien el equipo ganador tenía méritos indiscutidos, quedaba un punto en la forma en que se concebía un programa para la sede de un gobierno, abierta y transparente, diferente al de la sede de un banco.



Ilustración 47. La sede del Greater London Authority de Foster y asociados. Una sede de gobierno concebida como tal tiene un programa abierto y de transparencia (Dibujo: Foster and Partners Website).



Ilustración 48. La sede del gobierno de la ciudad de Foster y asociados fue originalmente concebida como banco.⁵⁷⁹

577 Banco de la Ciudad de Buenos Aires, “Carta Del Presidente”, en *Banco Ciudad. Nueva Sede. Parque Patricios. El Concurso* (Banco Ciudad, n.d.), 11, https://issuu.com/gw003/docs/ciudad_1-11.

578 María Pagano, “El Centro Cívico, Suspendido Por La Justicia”, *La Nación*, 2013.

579 Foto: <http://www.fosterandpartners.com/projects/buenos-aires-ciudad-casa-de-gobierno/>.

5. La centralidad, entre elaboraciones formales y opciones estratégicas

A pesar de algunas diferencias de criterio existe una búsqueda y una sucesión de abordajes para identificar centralidades y criterios de división de jurisdicciones, tanto por criterios políticos como urbanísticos, por lo formulado en los planes que se han sucedido desde 1925, cuanto por la sanción de los diferentes códigos de planeamiento urbano e instrumentos reglamentarios e inclusive arquitectónicos. Parte de la búsqueda es la sede y el emplazamiento de los poderes que corresponden a cada escala de territorio.

El área central de la región metropolitana, comprendida entre las tres grandes estaciones terminales de Retiro, Once y Constitución, fue objeto de diferentes tratamientos. Se ha sugerido mover parte de sus funciones administrativas hacia el río o hacia el sur. Puerto Madero ha sido, en parte, una expansión justificada en la necesidad de consolidarla como tal. Cambios en las tendencias sociales y económicas, sin embargo, han disminuido las funciones residenciales y parte de las económicas. Sin embargo, a pesar de su vitalidad, de concentrar una gran cantidad de edificios ligados a la administración central del país, entre otras actividades especializadas a nivel financiero y de servicios, está sometida a fuertes presiones. Si bien varios planes habían dado un espacio central a su rol metropolitano, en el último tiempo la mudanza de edificios propios de la ciudad y una visión distinta sobre la estrategia para el área dejan abierto un debate a planes futuros.

Este proceso es rico en claves de interpretación para comprender la articulación entre los principios generales formulados en los planes frente a la lógica de planeamiento en las decisiones efectivamente adoptadas. En otros antecedentes internacionales y regionales, se han desarrollado o consolidado más infraestructuras en las nuevas centralidades. Hubo avances y discontinuidades, heterogeneidad de perspectivas y retrocesos. Pero en general, la descentralización significó un paso de proximidad hacia los vecinos, de transformación interna de la administración, para mejorar los servicios e intercambios, una pequeña, y a veces efímera, pero concreta, transformación de la vida barrial y de ciudadanía. Por otra parte, esos avances hacia el interior de una administración local estuvieron acompañados de un esfuerzo de articulación metropolitana hacia el exterior. A pesar de las diversas iniciativas contenidas en distintos proyectos y planes, y a pesar de proyectos audaces como el intento de traslado de la capital, esta doble relación con la centralidad expresa un desafío territorial que en Buenos Aires sigue abierto. Evidentemente, modificar centros y límites son decisiones políticas de primera magnitud. Pero no solamente de los gobiernos o legislaturas, sino, como el establecimiento de una autoridad de cuenca lo demuestra en un ejemplo reciente, producto de decisiones de la justicia promovidos desde la actuación ciudadana.

Como conclusión general de estas perspectivas temáticas, la ciudad real evolucionó con cierta autonomía de las propuestas formales. Sobre todo, no es producto del discurso explícito de los planes, ni de un mero crecimiento espontáneo, sino de un tipo de decisión cuya razón se dirime fuera del nivel mítico de los grandes consensos. Las perspectivas temáticas brindan una dimensión de la complejidad de los temas frente a los que tratan los planes e iniciativas de política pública urbana. Ofrecen una oportunidad de diálogo entre secciones de los documentos y políticas sectoriales.

PARTE IV

Conclusiones: el territorio actual,
producto de opciones de planeamiento

I. Las personas, los argumentos y los planes

Si el lugar del urbanismo debiera medirse por la incidencia de los planes formales en la realidad, probablemente ocuparía uno más bien marginal con respecto al que la disciplina aspiraba a tener. Aun cuando la presencia de los profesionales especializados es una realidad, aparece con frecuencia como un recurso para la justificación de decisiones ya tomadas. Pero si se le reconoce una perspectiva urbanística a la lógica detrás de las decisiones tomadas, no de justificación sino de explicación de relaciones de causa-efecto, la lectura cambiaría. De este modo, si a la lectura de las anticipaciones en documentos formales de planeamiento se incorporara la interpretación de las representaciones detrás de un conjunto de decisiones tomadas que condujeron a la evolución reciente de Buenos Aires se podría enriquecer el discurso sobre los debates actuales.

En efecto, las ambiciones declaradas por los autores de los dos primeros planos analizados aquí, el Plan Regulador y el Esquema Director, con su continuidad explícita en el EPTRM y el SIMEB, quedaron lejos de la realidad, particularmente en su alcance metropolitano, más allá de la persistencia de algunas de sus ideas en planes e inclusive en ciertas intervenciones posteriores. Pero el crecimiento metropolitano tampoco se explica solamente por un proceso espontáneo y caótico, sino por una combinación de decisiones frente a las cuales existen diversas posiciones, justificadas con argumentos urbanísticos. Es interesante, en ese sentido, volver al razonamiento de Horacio Torres cuando hacía la distinción entre urbanismo explícito, el afirmado en enunciados formales de los planes, y el urbanismo implícito, presente detrás de otros instrumentos de política general. O a Secchi, cuando alude a una doble lógica a la que las autoridades deben responder, la que sale de la escucha y la participación general y la que sale de los intereses y poderes que llegan por otras vías.

Por otra parte, más allá de las ilusiones de objetividad científica de los primeros documentos, es posible ver en las diversas posiciones adoptadas por los profesionales frente a iniciativas concretas un carácter de la subjetividad de cada uno. Una clara demostración son las diversas posturas: a favor de un desarrollo inmobiliario o de preservación de un espacio verde en Caballito o en Colegiales, o bien en la legitimación de iniciativas mediante la organización de concursos profesionales por parte de entidades gremiales de arquitectos y sus publicaciones orgánicas. Los urbanistas, como los abogados, pueden inscribirse en una parte o en otra frente a un tema en litigio, pero en ese caso su rol es de defensor de un interés determinado y no de portador de una verdad científica.

El plan de 1958-1962 creía casi con ingenuidad en sus argumentos; el de 1967-1969, en su versión francesa de 1972, constató la poca importancia política que se le daba a las cuestiones urbanísticas regionales. Un poco más tarde, Torres (1978, 1993) señalaba que los esfuerzos a partir de 1958 habían fracasado, en parte, a causa de su incapacidad de despertar un interés mayor en la sociedad. Sin embargo, la construcción de autopistas por concesión en 1977-1981 y 1992-1994, e

inclusive en la actualidad, no se ha nutrido del interés de la sociedad. Sí de tomadores de decisión. Tampoco despertaron un interés social masivo, por su carácter técnico y por el contexto represivo del régimen bajo el que se pusieron en práctica, el Código de Planeamiento adoptado en 1977 –ni sus modificaciones en 1989, 2000 o la actual iniciativa de Código Urbanístico– o el decreto ley 8912, salvo a mediano plazo o en los entornos directamente afectados por las normas. Es solamente una vez que las consecuencias de los intentos de ordenamiento producto de esas normas se conocieron que se fue generando un interés más general. En efecto, frente a los límites impuestos a las posibilidades de construir en altura o en el territorio, a las interpretaciones discrecionales y a los efectos en el ordenamiento del espacio, empezaron a ampliarse debates profesionales y de colectivos de vecinos. Sin embargo, su alcance raramente llega a un punto de agenda pública más allá de los círculos especializados y de los sectores más directamente afectados.

El Plan Urbano Ambiental y los escenarios abiertos de los Lineamientos fueron, sobre todo, formulaciones generales. El primero, en particular, evocaba una serie de instrumentos a desarrollar más tarde. Pero en su generalidad, fue citado sistemáticamente en la justificación de medidas administrativas concretas, con frecuencia claramente fuera de contexto. El segundo incluía una propuesta de reglamentación del decreto-ley 8912, entre otros instrumentos que no fueron adoptados. La voluntad de articular las infraestructuras a las formulaciones urbanísticas –muy vigente hasta la ruptura de 1977– no fue retomada posteriormente con el mismo énfasis.

El hecho de haber instalado, aunque fuera de una manera incompleta y con excepciones generalizadas, restricciones al desarrollo especulativo contrasta con, por ejemplo, la desregulación en las medidas extremas tomadas en Chile y los límites que encontraron los intentos de mayor regulación en Brasil. Pero, fuera de las normas reglamentarias, o de las decisiones de asignación de recursos, las formulaciones generales, aun cuando en teoría estén vigentes, son tratadas con indiferencia.

Más allá de la voluntad planificadora y explícita, en un momento u otro aparecen las posibilidades reales y los límites de la capacidad pública para inducir y encuadrar explícitamente el crecimiento urbano en una determinada dirección. Desde la perspectiva social, la política de vivienda y las soluciones espontáneas son también un reflejo de la capacidad, muy limitada, de integrar socialmente a los sectores más vulnerables. Muchas veces con creatividad pero a un costo individual y social elevado y poco satisfactorio en cuanto a la calidad colectiva de los resultados, como lo señaló en su momento Gabriel Dupuy.⁵⁸⁰

Pero frente a esos límites se levanta la decisión implícita. Desde el punto de vista del desarrollo, es cierto que el poder del Estado es menor en relación con otras grandes ciudades del mundo como París, Londres o Singapur. Sin embargo, los modos de intervención tienen consecuencias territoriales concretas, como las medidas para encuadrar el ahorro para la vivienda a través de fondos específicos (como el Fondo Nacional de la Vivienda o FONAVI), los sistemas de concesión de obras públicas, las medidas sobre los sistemas de transporte, las subvenciones explícitas o implícitas a los diferentes servicios públicos, el grado de control sobre nuevos desarrollos, en altura o en extensión. Por supuesto, como ha sido claramente demostrado, el ejercicio discrecional de la capacidad de control se ha expresado en una práctica con frecuencia irregular e inclusive corrupta. Pero no se trata de un *laissez-faire* absoluto sino de un esquema de regulaciones al que por lo menos una parte se termina ajustando.

580 Dupuy, *La Crise Des Réseaux d'infrastructure: Le Cas de Buenos Aires*, 1987.

En efecto, hay una tendencia a creer que el desarrollo errático es el producto de la ausencia de una idea de planeamiento, consecuencia de una acción pública sin dirección, tanto en Buenos Aires como en San Pablo u otras grandes ciudades latinoamericanas.⁵⁸¹ Pero, en primer lugar, detrás de las decisiones subyace una construcción de ideas y justificaciones alimentada, en parte, por profesionales de la planificación. En segundo lugar, el hecho de que otros planificadores se hayan alineado como opositores a iniciativas sostenidas por colegas suyos, expresa nuevamente que en lugar de una cuestión científica, objetiva y homogénea se trata de una disciplina sensible a subjetividades e intereses de diverso orden. Finalmente, esta diversidad de puntos de vista está matizada por la búsqueda de legitimidad de parte de los autores de los planes que aspiran a inscribir sus posiciones en una continuidad histórica o en una verdad científica cuya aspiración renace con la disponibilidad de nuevos datos y la ilusión de objetividad por el uso de argumentos cuantitativos e indicadores de diversa índole.

Dicho de otra manera, el margen de maniobra de los urbanistas puede ser limitado, pero no es por lo tanto inexistente. Por otro lado, no hay una posición única sino un conjunto de posiciones a adoptar. La inscripción en una u otra tendencia o corriente puede variar según las circunstancias y los incentivos en un momento dado. Sin embargo, a la hora de formular instrumentos explícitos existe una cierta cortesía profesional de los autores de cada plan al hacer referencia a los anteriores, aunque esté marcada por prioridades y contextos diferentes. Con esa salvedad, la composición de los equipos y las trayectorias personales, desarrolladas en los anexos I y II, explican en parte algunas de las actitudes y el tipo de interlocutores tienen a privilegiar.

Finalmente, los planificadores no escapan a los sistemas de incentivos que explican la toma de decisión en el juego de poder de las instituciones públicas y de las organizaciones en general. Pueden tener convicciones, pero también están comprendidos por incentivos contrarios a hacer explícita su perspectiva de valores, sea por cuestiones jerárquicas respecto a las autoridades, o económica en relación con promotores, cuyas iniciativas, según los casos, están llamados a evaluar o a proponer. En situaciones claramente anómalas, se ha denunciado la práctica de algunos interviniendo en ambos casos simultáneamente.⁵⁸² No escapan tampoco a los procesos institucionales de evaluación de proyectos a largo plazo, sean presupuestarios, ambientales, energéticos, de transporte, agua u otras infraestructuras. Si bien la normativa prevé un sistema de controles cruzados con criterios avanzados, en la práctica suelen quedar muy atenuados. Pero aun cuando la toma de decisión sea discrecional o signifique un cambio abrupto frente a las orientaciones urbanísticas establecidas, su razón es necesaria para justificar la toma de decisión pública.

Así, la idea de una lectura retrospectiva que incluya dentro del planeamiento una serie de decisiones adoptadas puede ser una herramienta útil para poner en crisis un relato noble pero inofensivo de un cierto número de documentos, mientras que las acciones concretas van en otra dirección. Un relato alternativo, como el ofrecido por Rem Koolhaas para Manhattan, podría encontrar una lógica frente a las tomas de decisión, un marco de interpretación, aunque originalmente haya sido enunciada como tal.⁵⁸³ No es el propósito de este trabajo escribirlo, más allá de algunas líneas, sí se quiere subrayar la importancia de leer la evolución reciente como producto de decisiones y no de su ausencia. Se puede haber dado prioridad a la inversión en autopistas urbanas en lugar de la expansión de la red de subte-

581 Caldana, "Ciclo de Debates 'Pensando São Paulo'", 2012.

582 En el sentido que describe Benévolo, *Il Tracollo Dell'Urbanistica Italiana*, 2012.

583 Ver Koolhaas, *Delirious New York. A Retroactive Manifesto for Manhattan*, 1978.

rráneos y del ferrocarril en nombre del medio ambiente y objetivos sociales. En la lógica subyacente a la decisión habrá necesariamente otros condicionantes que no se enuncian: la facilidad de contratación, la presión de un sector económico determinado, el fetichismo de la obra pública y la expectativa de que la visibilidad pueda ser un argumento políticamente persuasivo. Pero en la opción entre una alternativa y otra hay una decisión de planeamiento adoptada.

Otra manera complementaria de leer la evolución urbana es la sugerida por Antonio Azuela, en un “neorrealismo” que no intentaría ver la realidad como debería ser de acuerdo a las normas, sino que procura comprender el sistema de normas urbanas tal como opera en la práctica.⁵⁸⁴ Es cierto que la historia contemporánea de la Argentina, como la de buena parte de los países de su región, ha sido conflictiva, plena de rupturas de orden institucional, cuyas trazas a más de cuarenta años del último golpe de Estado todavía son evidentes. Es cierto también que una economía que ha convivido largos años con una tasa elevada de inflación, con dos crisis de hiperinflación, momentos de crecimiento y de caída particularmente acentuados, deja poco margen para previsiones que necesitan de continuidad y de visiones de largo plazo. Este contexto de cambio de régimen institucional e inestabilidad económica hace necesariamente más compleja la evaluación de los métodos formales de prospectiva y de anticipación, que han existido pese a todo. Fuera de una etapa precisa, no se espera de los urbanistas que tengan capacidad para juzgar los modos de vida de la sociedad, como Nigel Taylor señala que aspiraba a hacerlo la primera generación de la posguerra, ni que sean una reserva ética sobre un modo determinado de desarrollo, pero, en una definición amplia, poseen conocimientos y elementos de interpretación de fenómenos complejos a los que la sociedad y las instituciones recurren.

Para un período cuyo comienzo es casi simultáneo al de la revolución cubana y termina con la muerte de su fundador, la guerra fría y los debates y matices entre economía de mercado y economía planificada no han sido indiferentes. El rol del Estado y la legitimidad democrática de las instituciones, más allá del urbanismo, han estado en el corazón de los debates. De la exaltación del plan en la primera parte del período, pasando por una privatización drástica y una reestatización híbrida en las primeras décadas del siglo XXI, el lugar que deben ocupar Estado y mercado ha sufrido varios cambios de concepción. Así, si bien el rol del Estado, los consensos sobre el *welfare state*, los debates en torno a las privatizaciones y el lugar dado al mercado en determinados procesos urbanos encuentran puntos comunes con la llegada de una ola privatizadora bajo gobiernos conservadores o neoliberales –en Gran Bretaña, Francia y otros países e instituciones internacionales– los cambios detrás de las consignas políticas tuvieron niveles de intensidad altamente diferenciados. La radicalidad de las discontinuidades, no solamente se manifiesta en las interrupciones al orden constitucional, si no también en la naturaleza de las medidas económicas adoptadas, con rasgos más acentuados.

En ese contexto, la formación profesional, la especialización en un conocimiento determinado y el desarrollo de un sistema institucional que permita pensar el largo plazo han estado marcados por estas evoluciones. Una cultura particular de administración pública, muy sujeta a los cambios políticos, deja menores niveles de autonomía, más allá de intentos por profesionalizarla. Se deben distinguir, por supuesto, una multiplicidad de oficios entre los planificadores, entre generalistas y especialistas temáticos. Pero en su conjunto, el análisis de las ideas estrict-

584 Azuela, *La ciudad y sus reglas sobre la huella del derecho en el orden urbano*, 2016.

tamente urbanísticas debe ser puesto en el contexto institucional como parte de la comprensión de los procesos urbanos.⁵⁸⁵

Si el urbanismo es una cuestión medular de la sociedad, de naturaleza tanto política como técnica, la dificultad para afirmarse como una de las herramientas que pueden allanar un camino diferente entre la situación actual y una calidad de vida mejor se expresa también en las relaciones entre urbanistas, representantes políticos, grupos de interés, asociaciones y sistemas institucionales. Al aceptar la subjetividad, la posibilidad de alinear justificaciones de un lado u otro de un plan o de un proyecto podrían aumentar el interés, la credibilidad y un campo más fértil para estos profesionales. En ese sentido, otorgarle entidad urbanística implícita a decisiones adoptadas en lugar de atribuirles a la falta de planeamiento abre una forma diferente de plantear los debates.

585 En el sentido por ejemplo de Insolera, *Roma Moderna. Da Napoleone I Al XXI Secolo*, 2011.

2. Una clave retrospectiva de interpretación

La oportunidad de formular de manera explícita grandes planes se hace esporádicamente, con una incidencia muy relativa en su puesta en marcha. Sin embargo, la historia de los modelos subyacentes de cada una de esas oportunidades tiene valor como testimonio cultural, donde se puede ver un registro de las lecturas de los diagnósticos sucesivos y de las estrategias propuestas frente a una serie de ejes temáticos. Un testimonio que podría afirmarse con más fuerza mediante su complemento con una lectura del sistema de decisiones adoptadas que incide en la producción del territorio, lo que más allá de tomas personales de posición presenta a las instituciones en su relación con el conjunto de actores urbanos.

La justificación en cada caso de las decisiones tomadas trasciende ampliamente el campo del urbanismo. El crecimiento en el uso del auto particular, por ejemplo, a pesar de sus defectos, ha sido considerado de manera prioritaria frente a otras alternativas de desplazamiento en la asignación de los recursos públicos a lo largo de buena parte del período de estudio. Pero las consecuencias espaciales de las decisiones tomadas, a pesar de su previsibilidad, no forman parte del discurso ni son objeto de una justificación en profundidad de los decisores. Se trata de hacer de esas consecuencias un discurso de lectura de la evolución urbana.

La naturaleza de la acción pública exige, aun en un contexto autoritario, una justificación.⁵⁸⁶ Más o menos explícita, puede valerse de una justificación coyuntural, y efectos esperados o consecuencias que sirven mejor a una lectura *a posteriori*. Se puede dar así una doble lectura entre los deseos imaginarios –aquellos a los que los planes o iniciativas aluden– y la interpretación de determinados cursos de acción adoptados –un enunciado que podría servir para justificar medidas efectivamente tomadas si se creyese en los beneficios de sus resultados–. Esta manera de leer el período permitiría confrontar mejor dos discursos de intenciones, en lugar de uno planificador frente a uno de mera espontaneidad.

No necesariamente la metodología es más pertinente para la lectura de Buenos Aires que para otras ciudades latinoamericanas. Tal vez, en su caso es más evidente por su crecimiento prematuro frente a otras que hoy cuentan con mayor peso demográfico. A pesar de esta tradición y de la voluntad de los planes, una lógica detrás de la toma de decisiones se impone a los grandes enunciados. En esa lógica, aunque en un sentido distinto al concebido en alguno de los planes, la movilidad estructura el crecimiento metropolitano, con sus centralidades, equipamientos, viviendas, barrios y relaciones con el medio natural.

Salvo que en lugar de un crecimiento estructurado en torno a los ejes ferroviarios en una franja paralela a la costa, que diera lugar a una ciudad densa, bien equipada y socialmente integradora, las decisiones llevaron a una estructura de planeamiento y más rutera que ferroviaria, inductora de un tipo de desarrollo de baja densidad, alto consumo de espacio, energía y recursos, polarizadora en términos de ingresos. Pero, cabe reiterar, la opción responde a una decisión, esto es, a una serie de decisiones perentorias, en momentos clave, que resulta necesario comprender y explicar.

586 Como lo explicaba Piglia, *Las tres vanguardias*, 2016.

3. En torno a una prosopografía tentativa de los planificadores

El grupo de los planificadores presenta rasgos comunes con otros estamentos profesionales. Puede actuar en nombre del bien común o en defensa de intereses particulares. Su rol de árbitro está sujeto a presiones; su saber tiene bases teóricas y científicas, pero también reservas de subjetividad en iguales o mayores proporciones. Su toma de posición está condicionada por incentivos no explícitos y alternativas de desarrollo profesional.

En ese sentido, se enfrentan a poderes –por ejemplo, de los concesionarios viales–, a los que una parte puede intentar servir; pero frente a quienes tienen también la opción de enfrentarse, alineando apoyos por distintos medios –mediante la participación o la opinión pública.⁵⁸⁷ Pueden ser actores o críticos de la acción. Con un alto porcentaje de arquitectos, su práctica ha tendido a alejarse paradójicamente de la concepción y tratamiento del espacio. Con respecto a sus predecesores de otras etapas e influencias, *beaux arts*, *city beautiful* o del movimiento moderno, han sido más cautos, pero también han perdido uno de sus elementos distintivos.

Hay urbanistas de uno y otro lado de los debates, cuyas visiones tienen un mayor o menor nivel de aceptación según los ámbitos. Aunque puedan manifestarse en indicadores –hoy aumentados en una era de *big data*– y exista una aspiración legítima al mayor rigor científico, el campo está sujeto a subjetividades y valores.

Los valores se expresan en varios planos: social, ambiental, económico, de comunidad, democrático y político. Desde la vivienda hasta la reivindicación de barrios obreros, pasando por el acceso a la recreación y el transporte; el discurso y la acción tienen un eje social más o menos presente según las personalidades. El imperativo ambiental cruza a la profesión, inclusive desde antes de ser formulado como concepto en términos contemporáneos. Frente a ese imperativo, sin embargo, se han adoptado distintos niveles de compromiso. La forma de considerar los ciclos naturales en el desarrollo urbano es totalmente variable. El poder de regular la renta del suelo les ha dado a los urbanistas un rol que potencialmente beneficia o distribuye los beneficios de distinta manera. Entre los distintos profesionales hay distintas conductas según cuáles sean sus valores o cuáles sean sus incentivos de desarrollo profesional. La dimensión ética en el ejercicio del urbanismo de la que habla Bernardo Secchi encuentra aquí una clara justificación.⁵⁸⁸ Sin embargo, no se ha jerarquizado lo suficiente esta dimensión en los debates públicos a la luz de la historia reciente.

La comunidad, los lazos de cooperativismo, la integración de la sociedad favorecida por un tipo u otro de intervención, la movilidad social a través del acceso a la propiedad de la vivienda son ejes que han marcado generaciones de urbanistas. Ejemplos de viviendas con tipologías variadas, desde barrios producto de la comisión de casas baratas a conjuntos habitacionales de diverso orden, posturas frente a proyectos de alta inversión pública en terrenos concentrados hasta la reivindicación de la posibilidad de construir frente las normas de los códigos –“cepo”

587 Si bien en general se reivindica la participación como principio, es frecuente escuchar objeciones fundadas en el interés más inmediato de quienes lo hacen y finalmente considerar con reserva un paso a respetar más que como una oportunidad a poner en valor y, en todo caso, a mejorar con la práctica.

588 Ver, por ejemplo, Secchi, *Première Leçon d'urbanisme*. Secchi, *La Città Dei Ricchi e La Città Dei Poveri*, 2006.

para algunos, límite a la especulación para otros—, frente a cuyas restricciones se ha pasado de esgrimir un argumento económico a uno morfológico y ambiental. El abanico de posiciones ha sido amplio. Desde la intervención en asentamientos precarios, la erradicación acordada y con acompañamiento social, pasando por el mejoramiento de barrios, hasta la erradicación forzada.

Las convicciones democráticas también dividen a los urbanistas, aunque como en otros estamentos de la sociedad todos afirman actuar en su nombre. Desde posturas éticas de renuncia a la universidad frente a la intervención de la dictadura de 1966, hasta la participación de planes formulados durante gobiernos de facto, entusiastas de la participación, u objetores de ciertas fórmulas que, según algunos de ellos, tienden a anteponer intereses propios de quienes intervienen, líderes de movimientos reivindicativos, o acompañantes de proyectos frente a los que se levanta la oposición, se pueden ubicar a uno u otro lado.

Frente a las anomalías institucionales estos profesionales aparecen en múltiples roles, que se van renovando con el tiempo, en el sector público o privado; como voces que se levantan en nombre de la planificación frente a determinadas iniciativas; voces de protesta en el seno de asociaciones que reivindican causas específicas; generadores de regulaciones que una parte de los colegas administra.

Se puede ver también el urbanismo como una disciplina en evolución en la que se oponen ideas y prácticas, perspectivas e ideología. Se ha escrito sobre la historia del urbanismo como insumo para una historia de la ciudad. Esta historia sería más completa, como se trata de ilustrar aquí, si incluyese determinadas iniciativas que no se atribuyen explícitamente una idea urbanística.⁵⁸⁹ Los funcionarios técnicos y el rol del Estado aparecen como otra dimensión, diferente de la académica, de la profesional liberal y diferente también de la política. A través de ciertas biografías que se desarrollan en el anexo II se pueden seguir casos personales. Pero mejorar la práctica del urbanismo es un objetivo inescindible de la forma en que se desarrollen las instituciones que gobiernan su ejercicio y de cómo se articulen las relaciones de poder entre actores sociales.

Se espera una cierta cultura general, aun cuando provienen de disciplinas específicas, más allá de un saber tecnocrático especializado. Una inserción gremial determinada en asociaciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil y cooperativas, son algunas de las posiciones diversas desde las que se marcan las perspectivas. Se pueden identificar también diferentes actitudes frente al manejo de tierras públicas: se reivindica su valor como tales o se las considera un activo ocioso que debe ser puesto en el mercado mediante la venta y el desarrollo inmobiliario. A la vez, sustentan diferentes posiciones frente a las autopistas y frente al tipo de vivienda cuyo desarrollo debe ser promovido por las autoridades, frente al tipo de reglamentos y códigos que rigen el crecimiento.

Se aludía a Roncayolo en el marco teórico inicial: plan y transporte masivo se presentan como caras de una misma moneda, se trata de organizar la disposición de los edificios y de diseñar la red de circulación. Sin embargo, salvo excepciones, hemos visto en este análisis que por las especialidades, planeamiento y transporte han tendido a ser disciplinas diferentes, donde han intervenido en gran medida profesionales con base en arquitectura o en ciencias sociales o en ingeniería. Sobre todo, con ámbitos de desarrollo profesional e institucional, que —salvo excepciones— no se cruzaron hasta bastante recientemente. La organización institucional no ha

589 Por los cambios tecnológicos, por la consideración de cómo se adoptan cursos de acción en la práctica, en parte explicados en Herce, *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*.

contribuido a un abordaje conjunto entre planeamiento del transporte y uso del suelo, y menos a una visión metropolitana integrada de la movilidad, aunque se han combinado en la práctica con grandes consecuencias en la evolución regional.

Como parte de un proyecto prospectivo más amplio de una sociedad urbana, estos profesionales cuentan con una cierta licencia –más allá de las matrículas profesionales– para ofrecer opiniones expertas sobre el futuro de la sociedad, Ahora bien, la naturaleza de estas opiniones, el medio a través del cual se manifiestan y el aprendizaje social del que se nutren son rasgos que limitan el alcance ante una opinión pública más amplia.

Es perceptible la diferencia cuando existe sensibilidad urbanística desde el poder político, como el intendente Rabanal, para poner un ejemplo de mediados de la década de 1960, o inclusive de líderes de organizaciones sociales en tiempos más recientes, los resultados cambian. Pero también es cierto que las representaciones en diversas escalas, los lenguajes, las utopías metropolitanas y la interacción sobre el futuro que los profesionales sean capaces de ofrecer desde uno u otro lugar marcan también una diferencia. No solo en el momento de la formulación de las grandes propuestas, sino en la forma en que periódicamente se asignan recursos, se evalúan proyectos, se ofrece un marco de interpretación a decisiones públicas y se alinean opiniones en un sentido u otro.

4. La situación urbana actual, producto de decisiones

En el momento de darle un corte a esta evolución aparecen temas de la agenda internacional, como la Nueva Agenda Urbana adoptada por Hábitat III, de formulación general y consecuencias poco operativas, o el Tratado de París dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de consecuencias jurídicas más concretas.⁵⁹⁰ También aparecen nuevos desafíos económicos, sociales y de salud pública. La frustración de la que habla Orfeuil sobre los resultados de las ambiciones de los planes para París en su ciudad y de las expectativas de evolución de la sociedad no es menor en el caso de Buenos Aires y de la sociedad argentina.⁵⁹¹

Claramente, la sociedad no evolucionó en el sentido de algunas de las representaciones iniciales, sin duda producto de un contexto macroeconómico y social que quedó muy por debajo de las expectativas del crecimiento que había que anticipar. Pero también por decisiones sobre el territorio, la infraestructura y el medio ambiente que postergaron su potencial e incidieron en los modelos de desarrollo.

Efectivamente, la cuestión económica se ha señalado como una gran limitante para un alcance mayor de los planes. Por otra parte, algunas de las decisiones más drásticas se han tomado frente a una sociedad en estado de shock tras algunos de los picos más graves de las sucesivas crisis. En estas razones hay un refugio para explicar la falta de un alcance mayor de los intentos de anticipación. Pero no se ha insistido lo suficiente sobre la manera en que la forma de organizar socialmente la oferta urbana podría ofrecer mejores condiciones de desarrollo.⁵⁹² Y un uso mucho más racional e inteligente de los recursos⁵⁹³. Más allá de un número de aportes lúcidos y aislados, el sesgo supuestamente fiscal de las medidas de emergencia y un sistema de decisiones por fuera de un diálogo profundo y constructivo se impuso a otros razonamientos.

Finalmente, se cruza una serie de reflexiones teóricas. Sobre el rol de los urbanistas y su capacidad de anticipar el futuro, con capacidad para distinguir elementos de intervención sobre los que existe capacidad real de actuar de aquellos que pueden ayudar a una visión de metrópoli o a una estrategia espacial, pero quedan fuera del alcance, a un alto costo de energía, tiempo y recursos, como lo menciona Schlomo Angel.

Pero estas limitaciones al rol de los profesionales, a las que se debería sumar la gran restricción de la falta de un sujeto político metropolitano, no significan una ausencia de rol, sino una responsabilidad que no se juega solamente en el mandato formal de intervenir, sino en un conjunto de formas de actuar, tomar postura, producir insumos, intervenciones en el debate público y en distintas formas de asumir un rol social. Si partimos de la base de que la ciudad no es el producto de los enunciados formales pero tampoco el de un crecimiento espontáneo, sino el de decisiones de planeamiento que se adoptan bajo distintas modalidades, herramientas

590 Garau, "Movilidad Urbana y El 'Derecho a La Ciudad'", 2017.

591 Orfeuil y Weil, *Gran Paris. Sortir Des Illusions, Approfondir Les Ambitions*, 2012.

592 En el sentido de lo planteado por Lucas, Glaeser y otros autores antes citados.

593 En el sentido de lo planteado por Dupuy. (Dupuy, *La Crise Des Réseaux d'infrastructure: Le Cas de Buenos Aires*), 1987.

administrativas y asignaciones de recursos, el aporte que puede ofrecer la señalada perspectiva de Mintzberg sobre el reconocimiento del conflicto y el aprendizaje sobre una idea excesivamente formalista en el planeamiento de las organizaciones permite dar una lectura diferente a las interpretaciones tradicionales.

En términos del campo más estricto, no deja de llamar la atención que con la hegemonía de una disciplina, la planificación sobre la base de la formación en arquitectura, bajo un intento abarcador de una síntesis de saberes se haya dejado de lado la importancia del tratamiento del espacio público, hasta el punto de olvidar la calidad espacial de calles y avenidas en el desarrollo de las propuestas. En este sentido, hay una cuestión de escala a reconsiderar, del mismo modo que un equilibrio entre perspectivas espaciales y sociales.

En los saltos de escala, desde la metropolitana regional hasta casi llegar a la arquitectónica pasando por todas las etapas intermedias, también hay una materia pendiente. La calidad del espacio, y en particular del espacio público, del que un 80% son calles, que además representan entre un 25 y un 30% del total de la superficie de la ciudad, además de ser estructuradoras de su crecimiento, juega un rol determinante en la anticipación del futuro, como se hizo referencia a los textos de Manuel Herce en la introducción. Es un plano en el que existen las competencias jurídicas y la capacidad profesional, a pesar de lo cual queda con frecuencia relegado o fuera del discurso general. La itinerancia entre una escala de proximidad y una escala mayor aparece como un paso necesario para desarrollar un diálogo diferente entre los profesionales, la sociedad y sus instancias de representación democrática. Algunos de los ejemplos sobre el mejoramiento de barrios llegan a una escala de proximidad. Pero siguen siendo excepcionales las elaboraciones que puedan articular diferentes escalas de intervención, incluyendo un aprendizaje sistemático sobre lo construido.

A pesar de las especificidades señaladas para Buenos Aires, la búsqueda de la ciudad mixta, los problemas de la vivienda masiva fuera de las oportunidades de la ciudad, los desafíos de gobernabilidad y la desigualdad son comunes a varias grandes metrópolis, donde las grandes metas de integraciones físicas, modales y tarifarias fueron y son componentes clave en las soluciones. Las dificultades que presentan los pasajes de escala, la gobernabilidad de los espacios de transición, el rol de las calles y avenidas, la calidad de la información, el tratamiento de la infraestructura en los distintos barrios no se presentan solamente como una cuestión de recursos sino también de criterio.

Aunque todavía no existen incluidos en planes formales capaces de integrarlos bajo una metodología establecida de análisis, varios proyectos ambiciosos han sido presentados públicamente, algunos en estado avanzado de licitación o adjudicación. Existe, como se dijo, un documento denominado plan aprobado por la agencia específica,⁵⁹⁴ pero contiene pocos proyectos desarrollados y se mantiene en un plano abstracto, más analítico que propositivo, especialmente de proyectos con financiamiento y cronograma.

Retomando la cita de Roncayolo, el modo de articulación entre actores y territorio no se revela de un modo transparente; es a lo largo del tiempo que podemos comprender los entrecruzamientos y relaciones de fuerza. Un ciclo de sesenta años permite registrar una secuencia, una evolución de ideas y desarrollos, a la que las distintas fuentes por origen y por tema contribuyen a dar sentido y enmarcar en tendencias más amplias en torno a un conjunto de contextos internacionales, a la luz de distintas escuelas de referencias, métodos y disciplinas.

594 Agencia del Transporte Metropolitano, “Plan Director Quinquenal”, 2014.

Se citaba al inicio a la forma en que Benévolo se refería a un fracaso del urbanismo en Italia. Su recapitulación histórica del proceso de cambio de la sustancia y de la consideración política y social de la materia urbana desde la posguerra servía para resaltar muchos errores que condujeron a la situación actual. Pero también para ofrecer los posibles puntos de referencia para concebir un futuro mejor.

En ese sentido, esta lectura del juego de anticipaciones y decisiones sobre el futuro urbano en Buenos Aires permite abordar un ángulo diferente para considerar los términos del debate actual. Una conclusión es que el debate urbanístico reducido a una discusión de planes pierde gran parte de su sentido, mientras que la ciudad del futuro se va jugando entre propuestas formales y estructuradas de ordenamiento y lógicas implícitas detrás de decisiones en materia de política pública urbana. Darle entidad de toma de partido urbanístico a esas decisiones, en lugar de dejarlas fuera del ángulo de consideración profesional, de carácter deliberado en lugar de mero accidente en la evolución urbana significa asumir responsabilidades y consecuencias frente a la sociedad.

Una intervención mayor de los urbanistas con opiniones diversas, a veces contradictorias, frente a las iniciativas que surgen a lo largo de los procesos de gobierno metropolitano significa sin duda una posibilidad de brindar mayor interés público a los debates territoriales. Para que esto sea posible hay un sistema de incentivos institucionales cuya lógica debe ser puesta en crisis, a riesgo de generar nuevas tensiones, pero con una capacidad potencial de multiplicar el efecto de las reflexiones urbanísticas en el territorio.

ANEXOS

Anexo I. Equipos de los planes

| Año | Título | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|-----------|---------------------------------|----------|----------------------|------------|
| 1958-1962 | Organización del Plan Regulador | | | |
| | | Director | E. Sarralih | Arquitecto |
| | | | F. García Vásquez | Arquitecto |
| | | | Jorge Goldemberg | Arquitecto |
| | | | Odilia Suárez | Arquitecto |
| | | | Clorindo Testa | Arquitecto |
| | | | I. Fulvia Villa | Arquitecto |
| | | | C. Mouchet | Abogado |
| | | | F. Pérez Crespo | Abogado |
| | | | F. Ortiz | Ingeniero |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|-----------|------------------|-----------------|-----------------------------|---------------------|
| 1966-1969 | Esquema Director | | | |
| | | Director | Juan Antonio Ballester Peña | Arquitecto |
| | | Asesores | Félix Della Paolera | Escritor |
| | | de la Dirección | Jorge Gabrinetti | Administrador |
| | | | Juan Pablo Lobert | Estudiante - enlace |
| | | | Antonio Margariti | Economista |
| | | Coordinadores | Mabel M. de Jiménez | Lic. en |
| | | de los Estudios | | Sociología |
| | | | Daniel Pini | Arquitecto |
| | | Técnicos | Ignacio Ardid | |
| | | | Alberto Cignoli | Arquitecto |
| | | | Susana M. de Cuezco | Arquitecta |
| | | | Arnaldo Diano | Arquitecto |
| | | | Marta A. de Marín | Filósofa-socióloga |
| | | | Elena Massüe | Arquitecta |
| | | | Juan Pablo Torres | |
| | | | Carbonell | Arquitecto |

| | | | | |
|--|--|----------|-------------------|------------|
| | | | Eduardo Vázquez | Arquitecto |
| | | | Raúl von de Becke | Abogado |
| | | | Wilma Zipper | Arquitecta |
| | | Técnicos | María del Carmen | |
| | | Adjuntos | Saravia de Costa | Arquitecta |
| | | | Silvia Schroll | Arquitecta |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|------|--------------|----------|------------------------|-------------------|
| 1972 | EPTRM | | | |
| | | Director | Ezequiel Ogueta | Ingeniero |
| | | Comisión | Juan Antonio Ballester | Arquitecto |
| | | Asesora | Juan A. Bilbao | Agrimensor |
| | | | Oscar F. Cordova | Ingeniero Militar |
| | | | Mario Enrique Barragué | Coronel |
| | | | Cayetano Marletta | Ingeniero |
| | | Asesores | José Diego Luxardo | Ingeniero |
| | | Técnicos | Ricardo Ogueta | Ingeniero |
| | | | Eduardo G. Schulte | Ingeniero |
| | | | Ismael Mata | Abogado |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|-----------|--|---|----------------------|------------|
| 1970-1971 | Plan de Renovación Urbana de la Zona Sur | | | |
| | | Director | J. Kurchan | Arquitecto |
| | | Dir. Área planeamiento urbano y aspectos jurídicos | José L. Bacigalupo | Arquitecto |
| | | Dir. Área transportes red vial y comunicaciones | Daniel E. Batalla | Ingeniero |
| | | Dir. Área Saneamiento y energía | José Montes | Ingeniero |
| | | Dir. Área | | |

| | | |
|---|---|--|
| aspectos económicos financieros | David Jalife | Ingeniero |
| Dir. Área control de proyecto | Alfredo Alonso | Licenciado en Administración |
| Coord. Técnico alternativo | Leopoldo Portnoy | Economista |
| Coord. sector de aspectos sociológicos y jurídicos | Oscar Sonia | Sociólogo/ jurista Abogado |
| Asesor espacial | Roberto Burle Marx | Arquitecto paisajista |
| Expertos | Planeamiento urbano, aspectos sociológicos y jurídicos Transporte, red vial y comunicaciones Aspectos sociológicos y jurídicos Saneamiento y energía Aspectos económico financieros Control proyecto, servicios técnicos y administrativos | Arquitectos, ingenieros y geógrafos Ingenieros, agrimensor Juristas y sociólogos Ing. químicos y contador Economistas, matemáticos Matemáticos, estadísticos, contadores, arq especializados |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|-----------|--------------|---------------|----------------------|------------|
| 1975-1979 | SIMEB | Director | Carlos Morey | Arquitecto |
| | | Coordinadores | Juan M. Ramos Mejía | Arquitecto |
| | | | Luis M. Morea | Arquitecto |
| | | | Daniel Pini | Arquitecto |

| | | |
|------------------------|----------------------|------------|
| Equipo Técnico | Horacio Díaz Hermelo | Economista |
| Demografía | Delia O. de Dios | Socióloga |
| Población | Lidia de Jiménez | Socióloga |
| Ecología y Movilidad | Ruben Pesci | Arquitecto |
| Mercado de Tierras | Nora Clichevsky | Arquitecta |
| Industrias | María Rossi | Arquitecta |
| Situación habitacional | Luis Giúdice | Arquitecto |
| Equipamiento | Elena Massue | Arquitecta |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|------|-------------------|---|--|--|
| 1986 | Concurso 20 ideas | Subsecretario de Desarrollo Urbano | Dardo Cúneo | |
| | | Equipos que presentaron las propuestas más destacadas | Alberto Varas Soler-Cajide-Rossenwasser Baudizzone-Erbin-Lestard-Varas Bugni-de Antoni-Lamberg Gonzalez Ferrari-Larosa Dodero-Magariños-Urruti Bares-Germani-Rubio-Sbarra Blinder-Janches-Faena Morita Daniel Crespo-Lebrero-Miranda-Martini Lisman-Murgia Dahl Rocha- Feferbaun-Nazewsky Bourel-Hunter-Salvia Hampton-Rivoira Bullrich-Campi-Daitch García-Morzilli Feferbaum-Naszewski-Doval Manteol-Sánchez Gómez- Santos-Solsona Antonini-Schon-Fervenz-Hall | Arquitectos Básicamente Arquitectos |

Leperz-Vázquez Mansilla
 Mermoz-Klein-Calculli
 García-Soria-Campagna-Pérez
 Arregui-Chiurazzi-Díaz
 Díaz-Ibalucía-Gil-Silberfaden
 Álvarez-Ferro-Otero
 Schaffner Marmota-Martinez
 Marchetti-Astengo-Cañas
 Schalen-Wais
 Jorcino de Aguilar-Genoud-Testa-Tocello-
 Van der Poll
 Fontana-Pastor-Corti
 Faivre-Maffeis-Cei
 Diaz Antonio
 A. Garay-C.B. Fernández-Pastrana-Gigliotti
 (Todos estos Estudios de Arquitectura.)

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|------|------------------------|----------|-------------------------|-------------|
| 1991 | Concurso Puerto Madero | | | |
| | | Asesores | Odilia Suárez | Arquitectos |
| | | | Heriberto Allende | Arquitectos |
| | | | J. O. Moscato | Arquitectos |
| | | | Pablo Huberman | Arquitectos |
| | | Jurado | Alfredo Garay | Arquitectos |
| | | | Emilio Rivoira | Arquitectos |
| | | | María Sabugo | Arquitectos |
| | | | Jorge Aslan | Arquitectos |
| | | | Raúl R. Rivarola | Arquitectos |
| | | | Carmen Córdoba | Arquitectos |
| | | | César Carli | Arquitectos |
| | | Premio A | Juan Manuel Borthagaray | Arquitectos |
| | | | Mario Gastellu | Arquitectos |
| | | | Carlos Marré | Arquitectos |
| | | | Armando Pérez Guimil | Arquitectos |
| | | | Enrica R. Rosellini | Arquitectos |

| | | |
|----------|----------------------|-------------|
| | Pablo Doval | Arquitectos |
| | Andrea Behar | Arquitectos |
| | Juan P. Coos | Arquitectos |
| | Patricia Dietrich | Arquitectos |
| Premio B | Enrique García Espil | Arquitectos |
| | Mariana Leidemann | Arquitectos |
| | Fernando Sabatini | Arquitectos |
| | Fabián Maci | Arquitectos |
| | Mariana Soldini | Arquitectos |
| Premio C | Cristian Carnicer | Arquitectos |
| | Gerardo Grimbaum | Arquitectos |
| | Alejandro Labeur | Arquitectos |
| | Rómulo Pérez | Arquitectos |
| | Eugenio Xaus | Arquitectos |
| | Mario Bassani | Arquitectos |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|------|------------------------|---------------|--------------------------|------------------------|
| 1995 | Relevamiento Conurbano | | | |
| | | Coordinación | Néstor Magariños | Arquitecto |
| | | General | Alfredo M. Garay | Arquitecto |
| | | Responsables | Fernando Brunstein | Arquitecto |
| | | de Informes | Luis Yáñez | Geógrafo |
| | | | Susana Arcusin | Ingeniero |
| | | | Horacio Bozzano | Geógrafo |
| | | | Artemio Abba | Arquitecto |
| | | Colaboradores | Marta Aguilar | Arquitecta |
| | | | Marcelo González | Arquitecto |
| | | | Guillermo Cuenca | Geógrafo |
| | | | Gabriel Losano | Geógrafo |
| | | | Fabrizio Gliemmo | Profesor |
| | | | María Martha Tucci Tasso | Arquitecta |
| | | | Mirta de Biassi | Profesora en geografía |
| | | | Juan Michelini | Profesor en geografía |

| | |
|-----------------------------|------------------------|
| Verónica Pohl Schanke | Inv. social |
| María del Mar Millé | |
| Carlos Báez | |
| Martina Biscione | |
| Alejandra Loughlin | Arquitecta |
| Patricia Pintos | Licenciada |
| Analía Vives | Profesora en geografía |
| Estela Marega | |
| Vivian Sfich | |
| Marian Reilli | |
| Patricia Gatti | Profesora |
| Ana María Masiglio | Profesora |
| Edwin Nogales | Arquitecto |
| Eduardo Feinman | Arquitecto |
| Patricia Brennan | Arquitecta |
| Aída Ternavasio de Lamadrid | Arquitecta |
| Myriam Takabayashi | Profesora en geografía |
| Jorge Oscar Blanco | Geógrafo |
| Pablo Ciccolella | Geógrafo |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|------|-------------------|----------------|--------------------------|------------|
| 2000 | PUA Informe Final | | | |
| | | Representantes | Heriberto Allende | Arquitecto |
| | | Ejecutivo | Enrique Fernández Mejide | Arquitecto |
| | | | Jorge Iribarne | Arquitecto |
| | | | David Kullock | Arquitecto |
| | | | Mario Linder | Arquitecto |
| | | | Raúl Navas | Abogado |
| | | | Olga Vicente | Arquitecto |
| | | Representantes | Héctor Aizpurú | Arquitecto |
| | | Legislatura | Jose Ignacio Barassi | Arquitecto |
| | | | Nora Bricchetto | Arquitecta |
| | | | Luis Cabillón | Arquitecto |
| | | | Margarita Charriere | Arquitecta |

| | | |
|------------------------|-----------------------|-------------------------|
| | Rubén gazzoli | Arquitecto |
| | Jorge Lembo | Arquitecto |
| | Manuel Ludueña | Arquitecto |
| Asesor Técnico | Oswaldo Ramacciotti | Arquitecto |
| Asesor Legislatura | Eduardo Alexandre | Arquitecto |
| Asesores Externos | Jordi Borja | Geógrafo / Urbanista |
| | Hugo Gilmet | Arquitecto |
| | Nelson Inda | Arquitecto |
| | Dominique Petermüller | Arquitecto Urbanista |
| Asesores (Locales) | Juan Basadonna | Ingeniero |
| | Horacio Caride | Arquitecto |
| | María José Leveratto | Arquitecto |
| | Gustavo Mosto | Lic. Economía |
| | Alicia Novick | Arquitecta |
| | Cristina Pesich | Arquitecta |
| Secretario de Actas | Rodolfo Macera | Arquitecto |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|------|--------------|---------------------------------------|----------------------|------------------------|
| 2000 | Comisión ley | Comunas | | |
| | | Vice Jefe de Gobierno CABA | Enrique Olivera | Abogado |
| | | Subsecretario de Descentralización | Andrés Borthagaray | Arquitecto |
| | | Comisión | Jorge Sanz | Abogado |
| | | Académica | Daniel Sabsay | Abogado |
| | | Consultiva | Margarita Gutman | Arquitecta |
| | | | Liliana de Riz | Socióloga |
| | | | Jorge Moscato | Arquitecto |
| | | | Juan Manuel Llauro | Arquitecto |
| | | | Mónica Lacarrieu | Antropóloga |
| | | | Jordi Borja | Geógrafo/ Urbanista |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|------|---------------------------|---------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 2006 | Lineamientos Estratégicos | | | |
| | | Subsecretario de Urbanismo y Vivienda | Alfredo Garay | Arquitecto |
| | | Responsable del área oficina | Gabriel Lanfranchi | Arquitecto |
| | | Equipo Asesor | Luciano Pugliese | Arquitecto |
| | | | Jorge Moscatto | Arquitecto |
| | | | Julián Sirolli | Arquitecto |
| | | | Diego Garay | Arquitecto |
| | | | Elsken Daels | Arquitecta |
| | | | José Ortíz Amaya | Licenciado en Ciencias Políticas |
| | | BID | Néstor Magariños | Arquitecto |
| | | | Eduardo Rojas | Arquitecto |
| | | | Federico Bervejillo | Arquitecto |
| | | | Huáscar Eguino | Economista |
| | | | José Ortiz Amaya | Licenciado |
| | | Consultores Internacionales | Joaquín Clusa | Arquitecto |
| | | | José María Ezquiaga | Arquitecto |
| | | | José María Llop | Arquitecto |
| | | | Andrés Monzón de Cáceres | Ingeniero |
| | | | Sara Mur | Licenciada en Economía Urbana |
| | | | Salvador Rueda | Licenciado en Gestión Ambiental |
| | | Consultores Nacionales | Artemio Abba | Arquitecto |
| | | | Roberto Benencia | Arquitecto |
| | | | José A. Borello | Dr. en Diseño de Ambiente |
| | | | Pablo Ciccolella | Geógrafo |
| | | | Gonzalo Fernández | |
| | | | Rosanna Ferraro | |
| | | | Susana Garay | Arquitecta |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|-----------|------------------------------|--|-------------------------|-------------------------------------|
| 2004/2011 | Plan Estratégico Territorial | | Institucional | |
| | | Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública | Graciela Oporto | Arquitecta |
| | | Directora Nacional de Planificación Estratégica Territorial | Marta Aguilar | Arquitecta |
| | | Coordinación del Programa Argentino Urbana | Jorge Blanco | Geógrafo |
| | | Equipo Técnico | María Ardissono | Geógrafa |
| | | | Alejo Balestri | Arquitecto |
| | | | José Luis Basualdo | Arquitecto/ Urbanista |
| | | | Alejandro Bocardo | Arquitecto |
| | | | Julio Castellanos | Arquitecto |
| | | | Marcelo Castillo | Economista |
| | | | Mónica Dall Armellina | |
| | | | Rodolfo Domnanovich | Licenciado en Ciencias Políticas |
| | | | Florencia Gómez | Abogada |
| | | | Silvia González | Geógrafa |
| | | | Daniela Grifoni | Analista de sistemas |
| | | | Olaf Jovanovich | Arquitecto |
| | | | Gabriel Losano | ? |
| | | | Luna Miguens | Politóloga |
| | | | Guillermina Pomposiello | Abogada |

| | |
|------------------------------|----------------------------|
| Giuliana Puricelli | Político |
| Mariel Romero | |
| Hernán Seiguer | |
| Mabel Sostillo | |
| Natalia Torchia | Ciencias Ambientales |
| Carlos Verdecchia | Arquitecto |
| Diego Vesciurnas | Comunicación |
| Alejandra Wagner | Arquitecta |
| Alejandra Wulf | |
| Julián Benítez | |
| Alejandro Einstoss | Economista |
| Rubén Feochieti | |
| Sergio Gevatschnaider | |
| Roberto Graña | |
| Leandro Landucci | |
| Patricia Lescano | |
| Juan Pablo Lionetti de Zorzi | Abogado |
| Matías Parimbelli | |
| Miriam Pivas | |
| Silvia Ravazzini | Abogado |
| Fabián Schvartzer | Ingeniero |
| Hugo Terrible | Especialista en Transporte |
| ... | |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|------|------------------------------|------------------------------|--|---|
| 2011 | Documento Modelo Territorial | Miembros del Consejo del PUA | Horacio Barcellandi Eduardo Elguezabal Mónica Giglio Martín Ezequiel González Enrique González Frutos Guillermo Gutiérrez Ruso Claudio Miguel Luna | Arquitecto Arquitecto Arquitecta/ Urbanista Licenciado Ingeniero Arquitecto Arquitecto |

| | |
|--------------------------|------------|
| Selva Machado Montemurro | Contadora |
| Juan Velipe Manvella | Abogado |
| Eduardo José Moreno | Arquitecto |
| Ricardo Schiano | Arquitecto |
| Alfredo Suaya | Abogado |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|------|---|-------|----------------------|-----------|
| 2015 | PETERS (Plan Estratégico y Técnico para la Expansión de la Red de Subtes de Buenos Aires) | | Juan Pablo Picardo | Ingeniero |
| | | | Juan Pablo Martínez | Ingeniero |
| | | | Roberto Agosta | Ingeniero |

| Año | Título corto | Cargo | Actores involucrados | Formación |
|-------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------|------------|
| 2016 / 2018 | Proyecto de Código Urbanístico | | | |
| | | Subsecretario de Planeamiento | Carlos Colombo | Arquitecto |
| | | Asesores | Francisco Pratti | Arquitecto |
| | | | Jorge Iribarne | Arquitecto |

Anexo 2. Quién es quién: datos biográficos

En esta sección se presentan breves datos biográficos de un grupo seleccionado de urbanistas o profesionales relacionados con la práctica. Los datos se toman básicamente de sus presentaciones personales o bien de homenajes, en algunos casos. Algunas citas son más clásicas en el análisis de los profesionales del urbanismo, otras, como la inclusión de Guillermo Laura y Roberto Dromi, forman parte del recorte particular que se propuso hacer este trabajo. Así, aunque no necesariamente se llamen a sí mismos urbanistas, su especialización en materia de derecho administrativo y contrataciones públicas les permitió en su momento, en un contexto en el que sus propuestas se articularon con los poderes de turno, tener una influencia relevante en el territorio. Darles relevancia en la historia reciente del urbanismo es parte de una clave de interpretación según la cual la evolución reciente no se trata de una tensión entre planeamiento y *laissez faire*, sino básicamente entre una forma de planeamiento y otra. Si bien la selección de nombres es relativamente arbitraria, la mayor parte ha tenido una actuación significativa entre un plan o intervención y otra, según la trayectoria de cada uno, proyectada a intervenciones profesionales, en los debates públicos y en la universidad. Aunque la lista incluye básicamente arquitectos, además de los dos abogados mencionados aparecen dos geógrafos.

Heriberto José Allende. Arquitecto Graduado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba (1956); Curso de Planeamiento para Graduados. Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires (1970); Curso de Planeamiento Urbano. Universidad de Edimburgo, Gran Bretaña. Becado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1969).

Como Especialista Principal de la División de Desarrollo Urbano en la Organización de los Estados Americanos (OEA), tuvo a su cargo la coordinación de la asistencia técnica en materia de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural en México, Centroamérica y Caribe entre 1971 y 1977. En 1975 como funcionario de la OEA participó en la evaluación de la Reconstrucción de la Ciudad de Managua, Nicaragua. A continuación, realizó el Estudio del Sistema Urbano de México.

En la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, tuvo a su cargo el Proyecto del Conjunto Urbano Integrado Lugano I-II. Fue Consejero en el Consejo Asesor de Planeamiento Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y titular de su propio estudio.

En 2008-2009, realizó los estudios urbanísticos dentro del Estudio de Factibilidad del Viaducto en túnel de la avenida 9 de Julio en la ciudad de Buenos Aires. Actuó como Asesor en representación de la Sociedad Central de Arquitectos entre otros temas en la formulación de las Bases para el “Concurso Nacional de Ideas para la Urbanización del Área de Puerto Madero”. Participó en la “Evaluación y Formulación de las Bases del Proyecto Retiro” y la preparación de las Bases de un Concurso Nacional de Ideas para el cambio de uso de 93 hectáreas de las estaciones ferroviarias centrales. En el año 2008 actuó como Asesor en el Concurso para el nuevo Parque Cívico de la Ciudad de Buenos Aires.

Juan Ballester Peña. Al frente del Esquema Director (1969), asesor del Estudio Preliminar del Transporte para la Región Metropolitana (1971-1973) había integrado, junto a José Alberto Lepera, Alfredo Ibarlucía y Valerio Peluffo un equipo encargado de identificar la opción para la sede de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en los terrenos de Núñez. Estaba asesorado por Félix Della Paolera (primo de Carlos María, uno de los grandes promotores del urbanismo en Buenos Aires), Jorge Gabrinetti, Juan Pablo Lobert y Antonio Margariti. Casi una década después, escribió un informe para las autoridades sobre la organización del territorio, en el cual criticaba el sistema de concentración en Buenos Aires, el abandono del ferrocarril y proponía medidas para la orientación de las actividades productivas en un horizonte demográfico de cuarenta millones de habitantes. Desarrollaba, en particular, sobre los planes de Buenos Aires, desde las leyes de Indias hasta el proyecto de Madero para el puerto y los ferrocarriles con estructura radial. Reivindicaba en particular el Plan Noel de 1925, la continuación por parte de Forestier y, por supuesto, el Esquema Director, al que destacaba por su visión prospectiva. Habla de la estética de la ingeniería, evoca tratados y referencias en la materia, señala la falta de propuesta real que significan los concursos de ideas.

Jorge Blanco. Director del Instituto de Geografía Romualdo Ardissonne y profesor en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Graduado como geógrafo en 1987 y como magister en Políticas Ambientales y Territoriales por la Universidad de Buenos Aires en 2004, se desempeña como Profesor Adjunto de Geografía de la Circulación y dicta seminarios de posgrado sobre Políticas Públicas y Territorio. En el seno del Instituto de Geografía desarrolla sus investigaciones en el marco del Programa Transporte y Territorio. También participa de los equipos profesionales de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación. Intervino, en particular, en el equipo técnico del Plan Estratégico Territorial (PET) en la coordinación del Programa Argentina Urbana.

Ha concentrado sus temas de investigación en torno a la relación entre la dinámica de urbanización y los patrones de movilidad, con estudios de caso en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En esa relación, se interesa por las movibilidades como una forma de acceso a las desigualdades sociales, de género y etarias; en las estrategias y condiciones de la movilidad por trabajo; en la conformación de movibilidades dominantes y subordinadas; en la inserción de los planes de movilidad en la planificación urbana. En el marco de Contested Cities el foco de atención está dirigido al papel de las inversiones en transporte como dispositivo gentrificador, a la atracción de la accesibilidad diferencial y a la pérdida de capital espacial de los sujetos desplazados por las políticas neoliberales.

Margarita Charrière. Arquitecta y Planificadora Urbana y Regional por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es Directora y fundadora del Observatorio del Área Metropolitana de Buenos Aires del CPAU, Prosecretaría CPAU (2014-2018), Presidente de la Comisión de Área Metropolitana del Centro Argentino de Ingenieros.

Desarrolló su actuación profesional en el ámbito privado y en el ámbito público, desempeñándose como Subsecretaría de Planeamiento Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 2002-2006, Consejera del Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1999-2002), Consejera del Consejo de Planificación Urbana (1989-1992) y Directora General Programa RECUP-BOCA (1984/1992). Realizó prácticas de especialización en urbanismo y ordenamiento territorial, rehabilitación y renovación urbana y ambiente urbano, como becaria del gobierno francés.

Nora Clichevsky. Arquitecta por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (UBA); formación de investigadora, CEUR-Instituto Di Tella (1975), Mestre Planejamento Urbano e Regional, Univ. Federal do Rio Grande do Sul, intervino en el equipo del SIMEB (1975 en adelante). Especialista en mercado de tierras y políticas urbanas; principales investigaciones sobre funcionamientos de mercados formales de tierra, informalidad y pobreza urbana, tierra vacante, recuperación de plusvalías urbanas; relación entre funcionamiento del mercado de tierras y los problemas ambientales, en especial inundaciones. Investigadora Independiente Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Consultora CEPAL-NU, HABITAT-NU, PNUD, BID, BIRF, Comisión Europea. Docencia en Maestrías y cursos de Doctorado en las Universidades de Buenos Aires, Rosario, del Litoral, de Mar del Plata, Federal de Porto Alegre, Brasil; de la República, Uruguay, entre otras. Dictado de Cursos a Distancia; profesora/investigadora desde 1995 en el Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Estados Unidos. Directora de Becarios e Investigadores de CONICET, Universidad Nacional de Mar del Plata y Universidad Nacional de Rosario. Directora de Tesis de Maestría en FLACSO y UBA. Publicaciones de libros, capítulos de libros y artículos en revistas de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, España, Francia, Italia, Suiza, Venezuela, Uruguay, Estados Unidos, entre otros, en un total de 92. Presentación de trabajos, organización y coordinación de Seminarios y reuniones, en 95 eventos en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Francia, Perú, México, Suecia, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela, desde 1977.

Claude della Paolera. Graduado en la Universidad de Buenos Aires en 1956, fue consejero del CPAU en varios períodos y presidente de la comisión de urbanismo y medio ambiente, desde donde promovió un conjunto de publicaciones. Llevó adelante la Secretaría del Día Mundial del Urbanismo, instaurado por su padre en 1948. También integró la comisión directiva de la Asociación de Amigos de la Ciudad. Fue Secretario de Planeamiento Urbano en forma paralela a la gestión de Guillermo Laura (1976). Desde los distintos ámbitos promovió iniciativas, artículos y publicaciones.

Roberto Dromi. Abogado con medalla de oro, 1966, Universidad Nacional de Mendoza. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales, UNM. Tesis doctoral: La licitación pública. Aprobada por el tribunal académico presidido por el Dr. Marienhoff, autoridad en derecho administrativo. Intendente de la Ciudad de Mendoza, 1980-1981. Miembro de la comisión redactora de la plataforma electoral del Partido Justicialista (1988-1989). Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación, tuvo a cargo la licitación de los accesos a Buenos Aires por peaje a inicios de la década de 1990. En su reconocimiento público menciona los “académicos, científicos, eclesiásticos, políticos, profesionales y universitarios”. Su sitio de Internet se expone sobre la proyección profesional, científica y cultural. Actualmente está a cargo de un centro de reflexión sobre cuestiones de infraestructura urbana.

René Dunowicz. Arquitecta por la UBA y Planificadora Urbano Regional por la Sociedad Argentina de Planificación con estudios de Especialización en la Escuela Politécnica Federal de Lausana, Suiza y en la Escuela de Arquitectura de La Villette, París. Desde 1988 dirige proyectos subsidiados por la Universidad de Buenos Aires, el CONICET y la Agencia Nacional

de Promoción Científica y Tecnológica y lidera los equipos que diagnosticaron el estado técnico-constructivo de conjuntos habitacionales y de edificios de la cooperativa El Hogar Obrero. Ha dictado conferencias, publicado libros y artículos sobre la Rehabilitación y Conservación del Parque Habitacional Social. Actualmente, como Profesora Consulta de la UBA dirige el Programa de Mantenimiento Habitacional y dicta la materia electiva: “Patologías constructivas, Rehabilitación y Mantenimiento en Arquitectura” en la FADU/UBA.

Alfredo Máximo Garay. Arquitecto (1975) recibido en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Nacional de Buenos Aires y Master en Urbanismo y Ordenamiento Territorial en la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica). Ha sido Subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2004-2008) y Subsecretario de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1989-1992), Miembro del directorio de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. (1989-1992 y 2008-2013) y ha sido miembro del directorio de PROCREAR (Programa Crédito Argentino). Es titular de la cátedra de Planificación Urbana de la Facultad de Arquitectura de la UBA, y da cursos de posgrado en las universidades de la República (Uruguay), Buenos Aires, Mar del Plata y en FLACSO Argentina. Forma parte del cuerpo de profesores del Instituto Lincoln (Boston). Entre 2006 y 2008 ha sido director del proyecto (BID), lineamientos Estratégicos para el área Metropolitana de Buenos Aires, que define un plan urbanístico para la región. Como consultor del BID, participa de la revisión del programa de rehabilitación de Ciudad Vieja (Montevideo), y para la formulación del programa de Revitalización de centros históricos de Colombia. Contratado por la Entidad Binacional Yacyretá trabaja en la urbanización de la Franja Costera de las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay). Entre 2009 y 2013 ha coordinado la elaboración de los planes urbanos de las localidades de La Matanza, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Florencio Varela, José C. Paz, General Alvarado y el Municipio Urbano de la Costa.

Enrique García Espil. Arquitecto de la Universidad de Buenos Aires, ex Secretario de Planeamiento Urbano (1997), director de AUSA (2002), presidente de la Sociedad Central de Arquitectos. Profesor titular de urbanismo en la FADU, UBA. Ex profesor adjunto de María Jorcino de Aguilar. Integra un estudio asociado con tres ingenieros. Lanús, Quiroga y Diego Gazcón. Señala que empezó su actividad profesional prácticamente con el Código de Planeamiento Urbano de 1977.

Se ha desempeñado como Presidente de la Sociedad central de Arquitectos. Profesor Titular de Planificación Urbana y Adjunto de Arquitectura, FADU-UBA. Ha sido vicepresidente y secretario de CPAU y varias veces miembro de la Comisión Directiva de la SCA y del Consejo Directivo de la FADU.

Ha sido Secretario de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires. Coordinó la formulación del Plan Urbano Ambiental. Ganador de premios y menciones en concursos nacionales, entre ellos el primer premio en el Concurso de Ideas Urbanas para Puerto Madero. Coautor del master plan para ese área. Ha expuesto sus obras y dado conferencias en diversas entidades del país y del extranjero.

Jorge Goldemberg. Arquitecto y sociólogo, discípulo de Gino Germani, fundador de la Escuela de Sociología de Gino Germani a fines de la década de 1950. Integró el equipo de la OPRBA, al que desde su propia formación aportaba interdisciplina. Se ocupó de investigación

y posgrado durante el período de intervención o normalización de la Universidad y fue profesor titular de arquitectura. Trabajó con Horacio Torres en un estudio citado en la obra de su homenaje. Fue coautor del conjunto Ejército de Los Andes, un barrio de vivienda social que fue testigo de dificultades similares a los otros grandes conjuntos de otras partes del mundo, con la adición de problemas de mantenimiento.

María Jorcino de Aquilar. Fue titular de la cátedra “Planificación Urbana” de la UBA. Junto a Clorindo Testa, fue responsable del plan de desarrollo urbanístico del partido de Pinamar. Ha sido becaria del programa de investigación urbana del gobierno de Canadá (1995 y 1998). Fue presidente del Consejo de Planificación Urbana de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Directora de Ordenamiento Territorial. En su presentación pública destaca el haber estado al frente de equipos interdisciplinarios y una larga trayectoria en la actividad privada.

Guillermo Laura. Fue Secretario de Obras Públicas de la Intendencia del Brigadier Cacciato-re (entre 1977 y 1980), cuando se hicieron las autopistas urbanas y se desarrolló el CEAMSE. Más tarde fue gerente (a fines de la década de 1990) de uno de los concesionarios de accesos viales a la ciudad. En una entrevista concedida a *La Nación*, declara haber roto con el *establishment*.

Hijo de Lauro Laura, autor de *La Ciudad Arterial y Cinturón Verde Ecológico*, señala la falta de acción, la actitud inerte no solamente de los planes sino, globalmente, de todos los gobiernos desde 1930. Con su trayectoria en grandes proyectos (El Chocón, Salto Grande, etc.), pudo poner en práctica un manejo inédito de instrumentos administrativos y estrategias financieras en concesiones de obra pública.

Lydia Mabel Martínez de Jiménez. Licenciada en Sociología, luego de una primera experiencia en el Consejo Federal de Inversiones (dedicada al equipamiento escolar) ha desarrollado una extensa carrera en el área de vivienda nacional, ha sido Directora Nacional de Política Habitacional y ha tenido un reconocimiento como una de las máximas especialistas del tema en Argentina, recientemente dejó la carrera activa en la administración nacional. También ha representado al país en temas urbanos en diversos congresos internacionales y ante Naciones Unidas. Ha integrado, entre otros planes, el equipo del Esquema Director, publicado en 1969 y del SIMEB, cuya publicación principal es de 1977.

Luis Morea. Graduado con diploma de honor en la Universidad de Buenos Aires (1945), dedicado a temas de arquitectura, planeamiento urbano, medio ambiente y vivienda. Fue asesor de vivienda y planeamiento urbano en 1973-1975. Ha trabajado como arquitecto, entre cuyas obras se destacan Casa Tía y el conjunto Talcahuano y Charcas, ambos premiados. También fue autor de una iglesia en Junín y de numerosas propuestas de vivienda social, además de la Estación Fluvial de Tigre. Entre los proyectos de planeamiento urbano desarrolló un sistema de centros urbanos para la Provincia de Neuquén y un diagnóstico sobre los aspectos ecológicos del gran La Plata. Junto con el arquitecto Molinos fue uno de los fundadores del Instituto de Vivienda de la Universidad de Buenos Aires.

Ezequiel Ogueta. Ingeniero civil (1964), Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires, graduado en UC Berkeley, College of Engineering, Transportation and Highway Engineering (1967-1968). Ex profesor de planeamiento del transporte, Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires (de hecho, fue el iniciador de la especialidad e hizo escuela); ex director del Estudio Preliminar del Transporte para el Área Metropolitana de Buenos Aires (EPTRM). Fue director de la revista de la Asociación Argentina de Carreteras (1973), Director Nacional de Programación y Control subsecretario de transporte (1977). La biblioteca del Centro Argentino de Ingenieros cuenta con dos publicaciones suyas de la Dirección de Vialidad (Provincia de Buenos Aires): La organización y administración de entes de peaje y Predicciones de tránsito para obras viales financiadas por el sistema de peaje (1968).

Su vinculación con el EPTRM se dio luego de su regreso de California, cuando intentaba desarrollar modelos de planeamiento. Él tomó la iniciativa de contactar al arquitecto Ballester Peña y retomar, desde un punto de vista sectorial, los estudios del Esquema Director. Siguió en la función pública hasta que tuvo diferencias con los proyectos de Laura y Cacciatore sobre las autopistas urbanas. Sus trabajos incluyeron aportes pioneros en el procesamiento de datos.

Eduardo Reese. Arquitecto y especialista en planificación urbana y regional. Responsable técnico y asesor de planes y proyectos urbanos en más de 30 ciudades argentinas. Ocupó distintos cargos ejecutivos vinculados a la planificación urbana y las políticas de vivienda en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Fue consejero del plan urbano ambiental de Buenos Aires (1997), fue previamente asesor de la intendencia de Córdoba y responsable de planeamiento de Avellaneda a inicios de la democracia (1983). Es docente en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, así como en distintas maestrías en dicha Universidad y en la de Buenos Aires, la Plata, Mar del Plata y Córdoba.

Director del Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Matanza-Riachuelo en Buenos Aires.

Docente del taller de Desarrollo Territorial de la licenciatura en Urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en distintas maestrías en dicha Universidad y en la de Buenos Aires, la Plata, Mar del Plata y Córdoba. Es coordinador y docente del curso de desarrollo profesional “Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos” del Lincoln Institute of Land Policy de Boston. Dirige el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Eduardo Sarrailh. Arquitecto, urbanista, fue profesor de grado, posgrado y profesor consulto de la UBA. Director de la revista de arquitectura de la SCA (1954-1956). Creó la OPR-BA como consejo de integración interdisciplinaria, que funcionó desde 1958 hasta 1965. Las obras en las que intervino y que destaca el diccionario de arquitectura son: el saneamiento del Bajo Flores, el desarrollo del Parque Almirante Brown, el conjunto habitacional Lugano I y la apertura de la autopista Perito Moreno, Catalinas Norte y Sur, el estudio para la terminal de ómnibus de Retiro. También se destacan las obras y concursos realizados en conjunto con Odilia Suárez. En total obtuvo 19 premios en concursos nacionales de arquitectura.

Odilia Suárez. Arquitecta, docente (desde 1957 había estado al frente de un taller de Composición Arquitectónica. Fue renunciante en 1966, tras el golpe militar). Urbanista y experta en

planificación. Entre los trabajos destacados como parte de la consolidación del urbanismo en la función pública, la integración de la OPRBA y la comisión del traslado de la capital a Viedma.

Graduada con medalla de oro en la Universidad de Buenos Aires, desde 1948 integró el equipo del Estudio del Plan de Buenos Aires, que dirigía Jorge Ferrari Hardoy. Participó del Congreso Panamericano de Arquitectura en México en 1952, donde conoció entre otros a Frank Lloyd Wright, con quien trabajó posteriormente. Desde 1953 se integra con Jorge Ferrari Hardoy a la Dirección de Urbanismo, que desarrolló el plan de urbanización del bajo Belgrano. En 1958 ganó junto a Eduardo Sarrailh el plan de urbanización de Mar del Plata. En 1963 ganó el concurso para el centro cívico de 3 de febrero. En 1956 integró la Dirección del Plan Regulador, luego Oficina del Plan Regulador, ente descentralizado de la municipalidad de Buenos Aires. En ese contexto, desarrolló una propuesta para Casa Amarilla, que contó con una cooperativa de crédito y consumo, que finalmente no prosperó, aunque sí Catalinas Sur y Lugano I y II. Se le atribuye una influencia del urbanismo británico pos-CIAM. Tuvo un rol clave en la propuesta del Plan Director aprobado en 1962 y luego en la propuesta de Código en 1973. Varias de las propuestas, como Catalinas Norte, quedaron desvirtuadas por tratarse de un loteo y no de una plataforma como estaba pensada originalmente. Intervino activamente en la Sociedad Argentina de Planeamiento, de la que fue Secretaria General y en la Sociedad Central de Arquitectos, de la que fue vicepresidente. Intervino como consultora de Naciones Unidas en los planes de reconstrucción de Managua y Guayaquil, completó estudios de posgrado en Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña. Posteriormente integró como asesora otros organismos de planificación en la Provincia de Buenos Aires, fue asesora de la CONADE, del Conhabit e intervino en numerosos planes, en publicaciones y centros de documentación y en la secretaría de posgrado de la FADU-UBA.

Horacio Torres. Graduado en la UBA como arquitecto en 1959, realizó estudios de postgrado de Sociología para graduados de otras disciplinas, en el Departamento de Sociología de la UBA. Fue Encargado de investigaciones en el Equipo de sociología y conjuntos residenciales de la OPRBA. Con una beca del British Council completa la “Especialización en Planificación Urbana” en la Architectural Association. Luego fue Visiting Research Associate en el Centre for Land Use and Built Form Studies (LUBFS), School of Architecture, Cambridge. Cuando regresó en 1970 retoma su trabajo en el Plan Regulador como jefe de investigaciones, luego como director de investigaciones del Plan para la Zona Sur. En 1971 deja los cargos de gestión e ingresa en el Conicet, en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) en el Instituto Di Tella, bajo la dirección de Jorge Enrique Hardoy. Desarrolló un conjunto de estudios sobre la región metropolitana de Buenos Aires y en las Universidades de Buenos Aires, Belgrano y nuevamente Buenos Aires, en Sociología y en la FADU, a la vez que iba progresando en la carrera de investigador en el Conicet. Alicia Novick propone un seguimiento de su obra en líneas verticales y horizontales que se entrelazan. Las verticales están representadas por un tema que identificó temprano en su carrera y consolidó en sus estudios de posgrado, las transformaciones metropolitanas desde las perspectivas socioespaciales. Las horizontales, por cortes temporales. Así, identifica tres hitos que se reflejan en sus textos, 1967, 1978 y 1986. Algunos de sus trabajos son: “Los mapas sociales de 1943, 1947 y 1960, Buenos Aires y los modelos urbanos” (publicado en 1978 en *Desarrollo Económico*), *Los mapas sociales (1940-1990)*, en 1993; *La aglomeración Gran Buenos Aires, Sus patrones de expansión física y los cambios recientes de su mapa social* (1999), *El origen interdisciplinario de los estudios urbano. La relación entre espacio y sociedad: un tema conflictivo*, perspectiva que le sirve para analizar

los vaivenes de la investigación urbana en la Argentina. En el último período “da cuenta de los cambios epistemológicos que se gestan en torno de la década de 1990, de la mano de la renovación de la geografía, de la difusión de tecnologías de la información y la nueva generación de planes de urbanismo que ofrecieron un contexto propicio para la revalorización de la trayectoria de HT”.

Alicia Ziccardi. Socióloga, con estudios de posgrado en el CEUR (1977), Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e investigadora del Área de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora en los Programas de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales y Urbanismo de la misma Universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Entre 2009 y 2017 ha sido Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son: a) la pobreza urbana, exclusión social, desigualdad territorial y las políticas sociales urbanas; b) gobernabilidad, gobernanza local y participación ciudadana. Los resultados de sus investigaciones han sido publicados en seis libros como autora, veintidós como compiladora y en más de doscientos artículos en revistas especializadas de circulación internacional.

Ha recibido la Medalla Gabino Barreda por su desempeño académico en el Doctorado en Economía, el Premio Universidad en Investigación en Ciencias Sociales, 2001, la Medalla Sor Juana Inés de la Cruz y el Premio García Cubas. Recientemente, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez ha creado una Cátedra Extraordinaria que lleva su nombre y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México le ha otorgado la Medalla al Mérito Ciudadano.

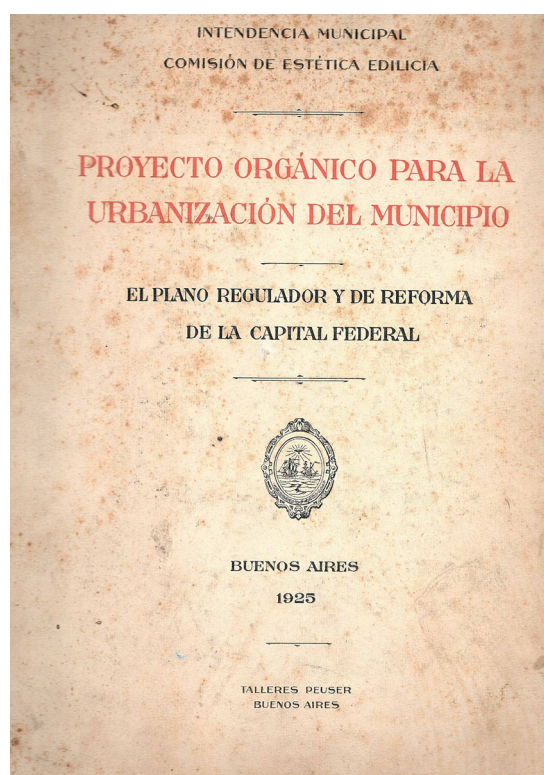
Asimismo, ha participado en varios grupos de investigación nacionales e internacionales y ha sido profesora invitada en la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Federal de Rio de Janeiro, la Universidad de Buenos Aires y FLACSO Quito entre otras prestigiosas instituciones académicas. Co-coordinadora de URBARED la Red latinoamericana de políticas sociales urbanas (sociales.urbared.unam.mx), ha coordinado el Grupo de CLACSO sobre Pobreza y Políticas Sociales y la Red Temática CONACYT “Centros Históricos de las ciudades mexicanas” (www.red-centros-hist.unam.mx).

Anexo 3. Portadas emblemáticas

Esta lista sintética traza un hilo de imágenes de portada o distintivas de una parte de los documentos analizados en este estudio. Como se señaló a lo largo del texto, no todos corresponden a documentos oficiales. En los casos de normas, en lugar de imagen de portada se plantea el encabezado.

Antecedentes

1. Plan Orgánico para la urbanización del municipio (1925). Intendencia Municipal. Comisión de Estética Edilicia. Buenos Aires: Talleres Peuser.

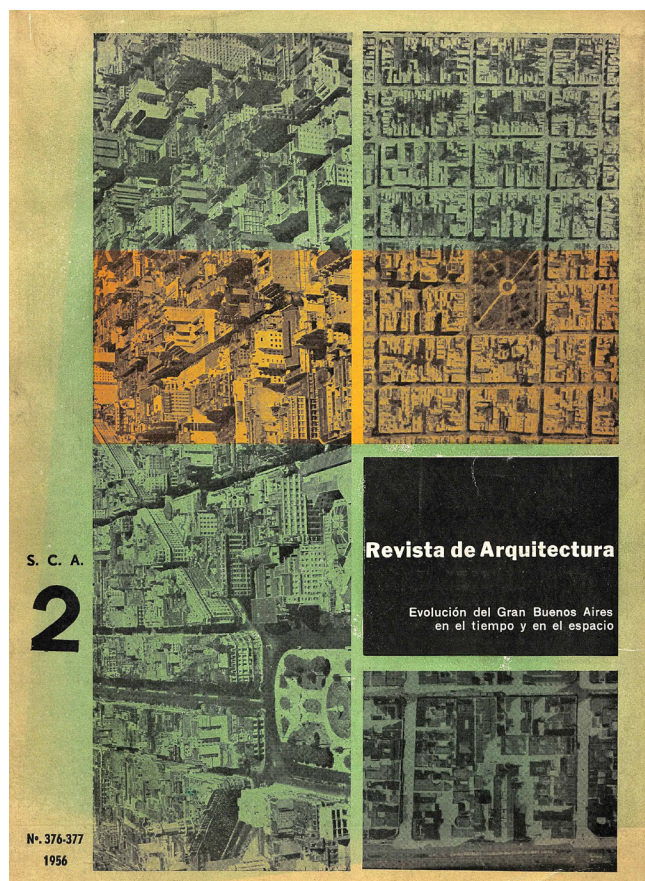


2. Le Corbusier. "Plan Director Para Buenos Aires." *La Arquitectura de Hoy*. Versión Castellana de *l'architecture d'aujourd'hui*. Buenos Aires, 1947.



3. Sociedad Central de Arquitectos. *Revista de Arquitectura*, n° 378, 1956. Evolución del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio.

4. Sociedad Central de Arquitectos. *Revista de Arquitectura*, n° 376-377. Edición Del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio. Buenos Aires, 1956.



5.

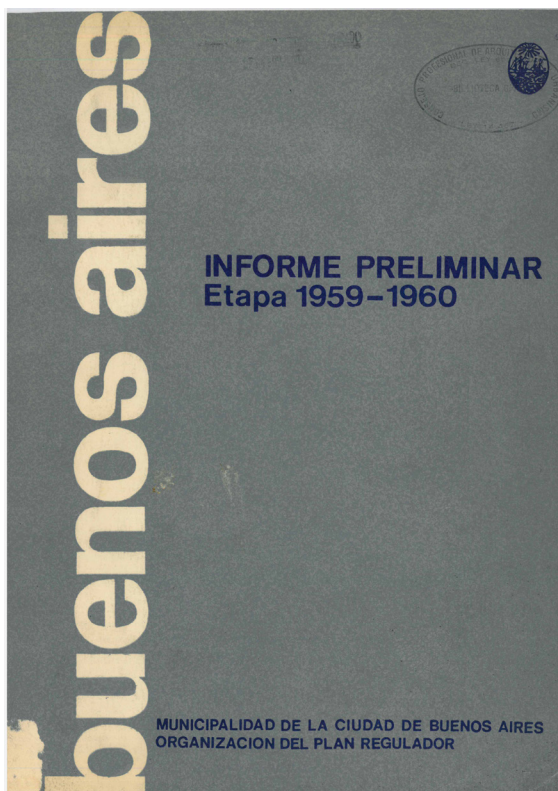
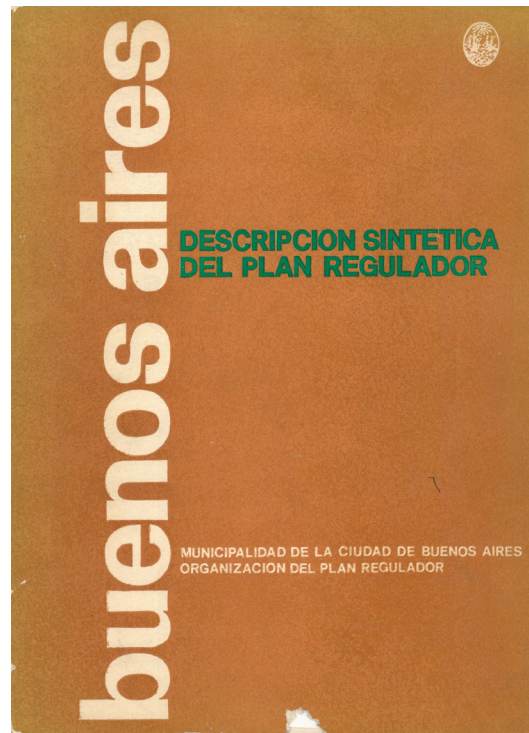
Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Plano Director, Decreto-Ordenanza N° 9064/62. Buenos Aires, Argentina, 19 de junio de 1962. B. M. II.874 AD 600.4

Artículo 1°—Apruébanse los estudios con sus conclusiones y recomendaciones que forman el Plan Director de la Ciudad de Buenos Aires (Expediente número 10.419/960) efectuados por la Organización del Plan Regulador en su primera etapa, finalizada el 31 de diciembre de 1961, conforme a lo dispuesto en las Ordenanzas 14.627 y 16.809.

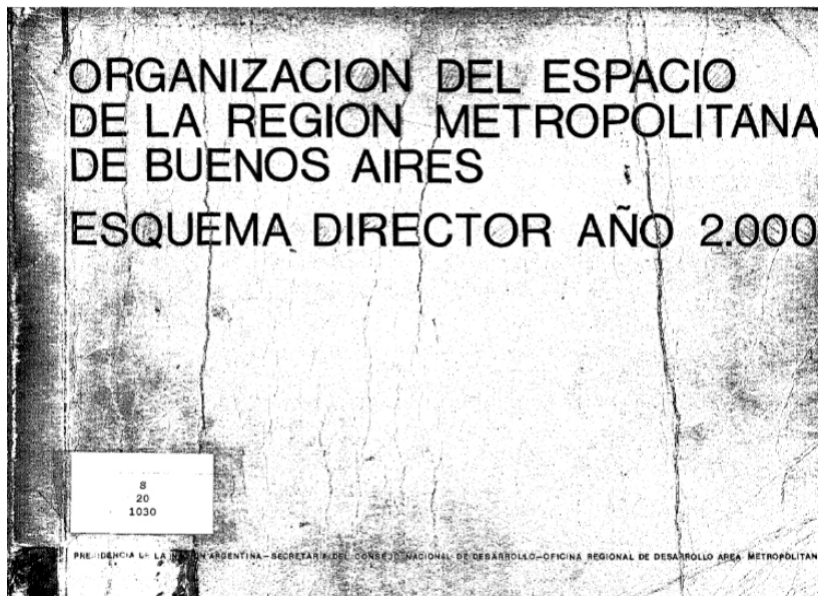
Art. 2°— El Departamento Ejecutivo tendrá en cuenta en su actividad administrativa las previsiones contenidas en esos estudios al establecer prioridades y formular proyectos en materia de trabajos y servicios públicos, remodelación de nuevas áreas de la ciudad, etc., debiendo darse intervención en cada caso a la Organización del Plan Regulador.

Art. 3°—Los proyectos e iniciativas que signifiquen aplicaciones parciales o sectoriales del Plan Director serán sometidos en cada caso a la aprobación de la Intendencia Municipal.

6. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Organización del Plan Regulador - etapa 1959-1960. "Descripción Sintética Del Plan Regulador", 1968.

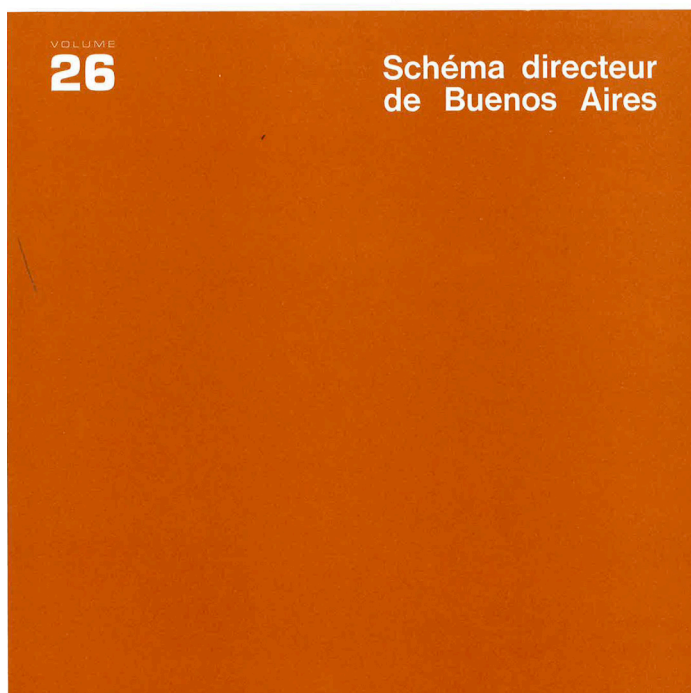


7. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Organización del Plan Regulador. "Buenos Aires. Informe Preliminar. Etapa 1959 - 1960", Buenos Aires, 1968.

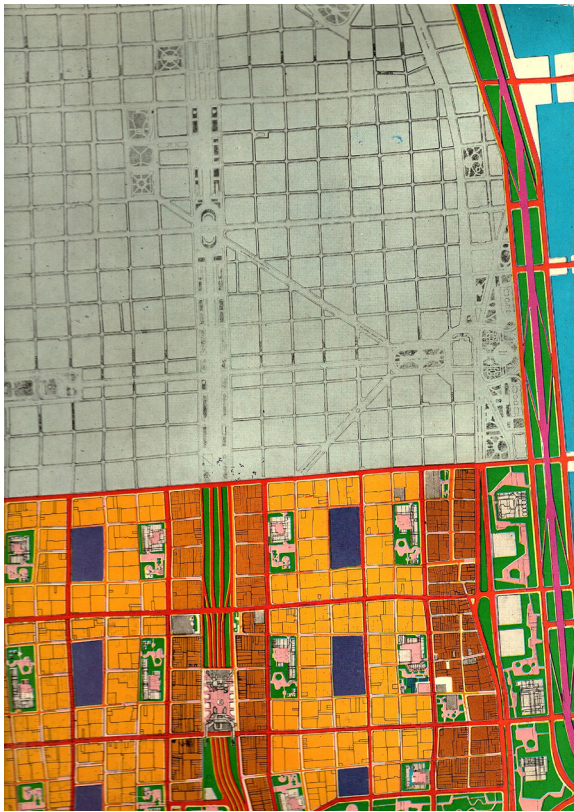


8. Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000.

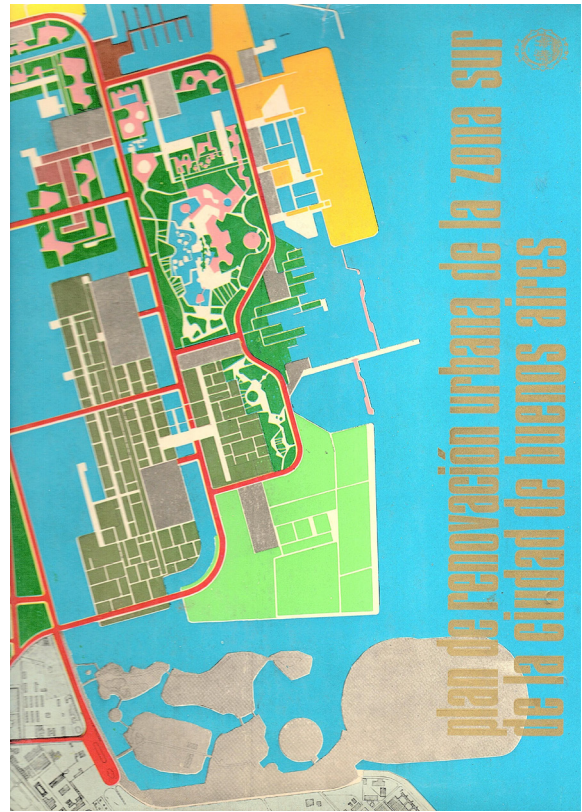
CAHIERS DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION PARISIENNE



9. IAURP. “Le Schéma Directeur d’aménagement et d’urbanisme de Buenos Aires”, *Les Cahiers du IAURP*, volumen 26, 1972.



Contratapa

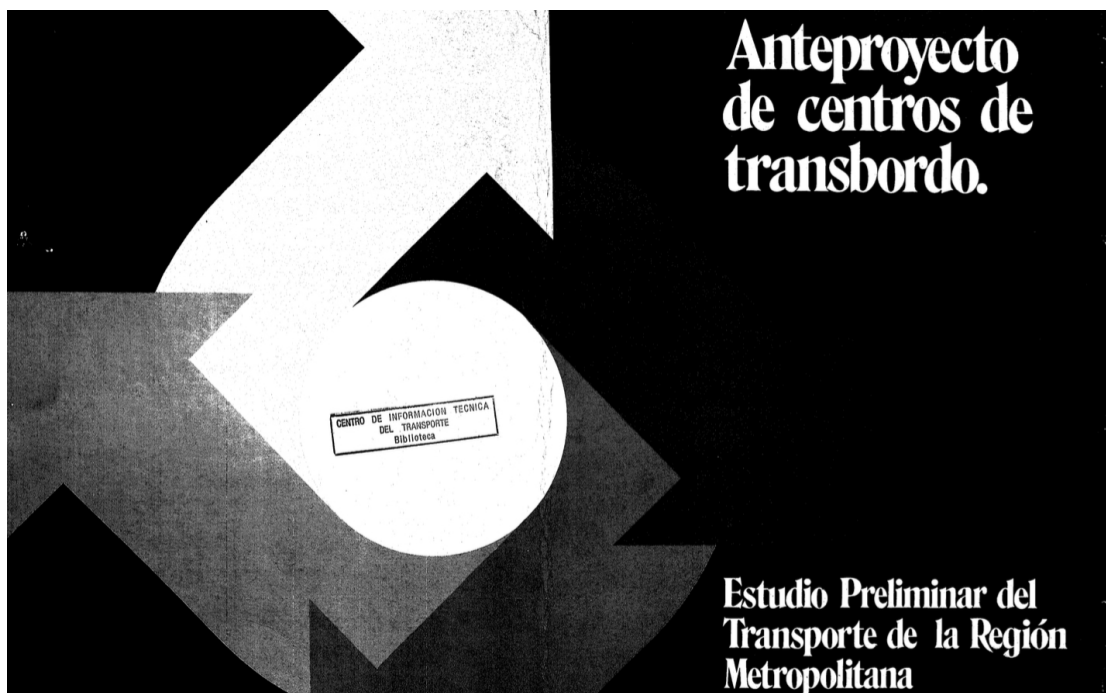


Tapa

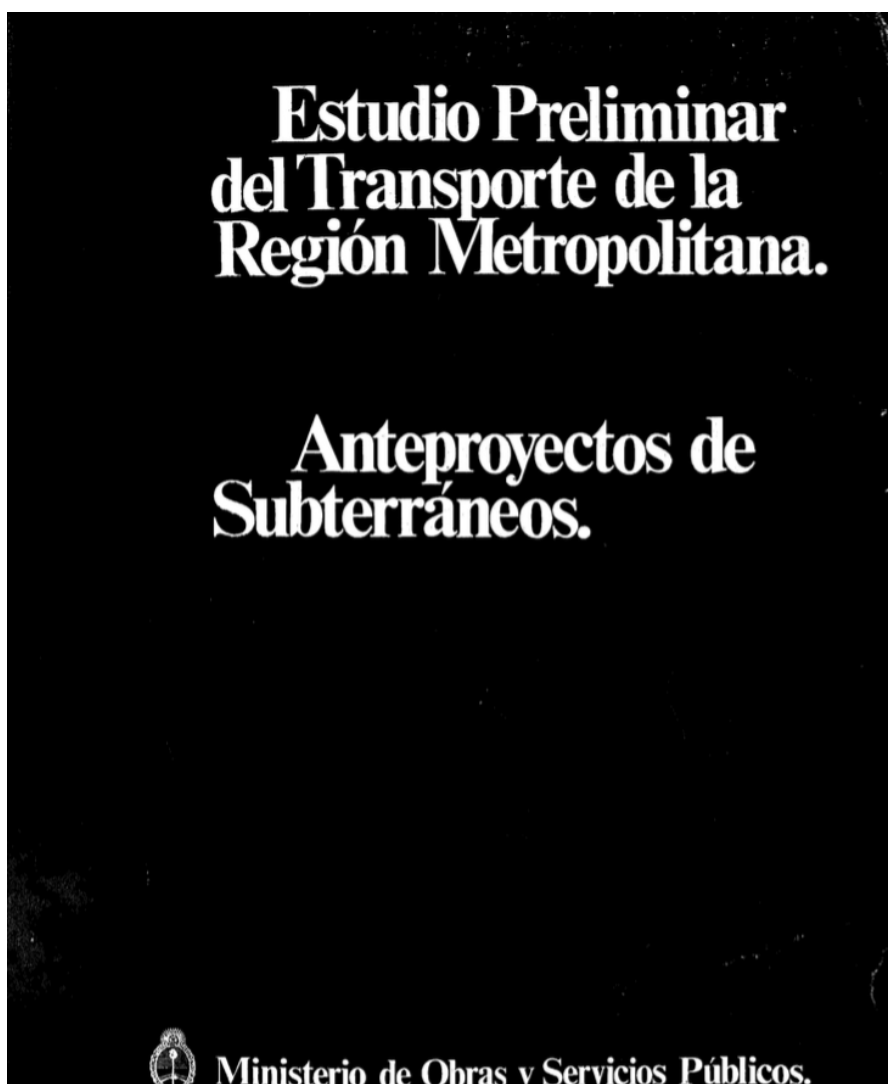
10. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. "Plan de renovación urbana de la Zona Sur de Buenos Aires", 1971.



11. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. "Estudio preliminar del transporte de la Región Metropolitana. Tomo I", Buenos Aires: República Argentina. Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1972.

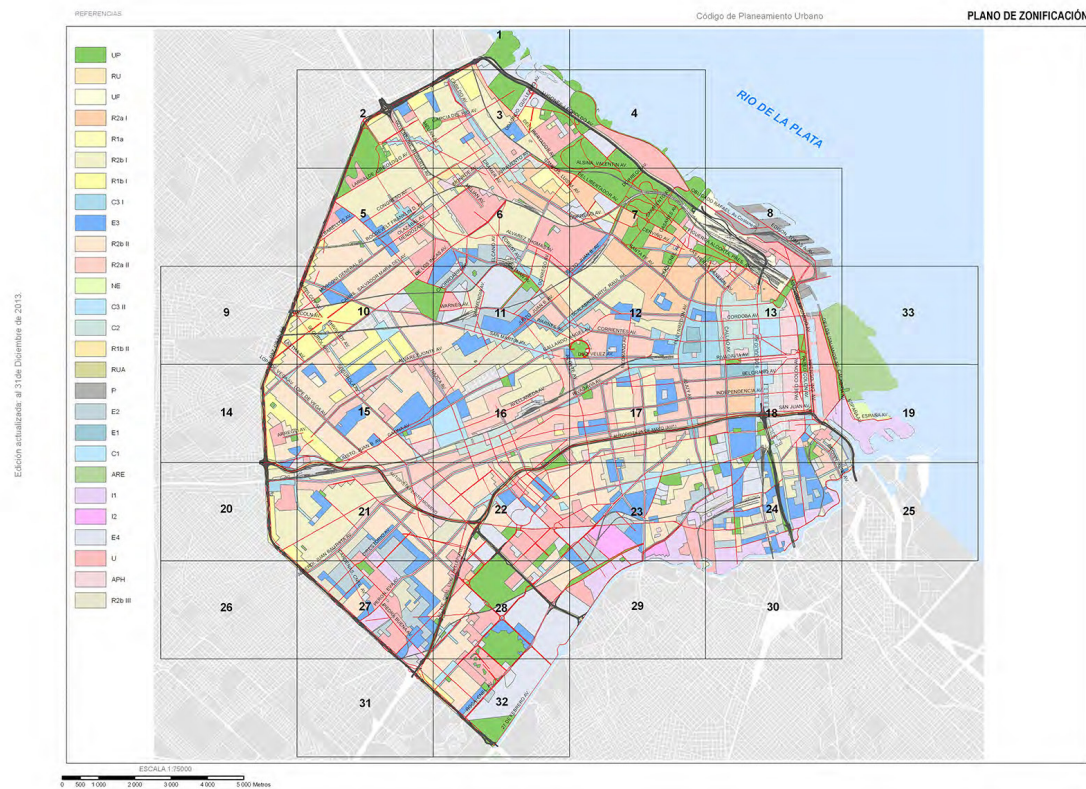
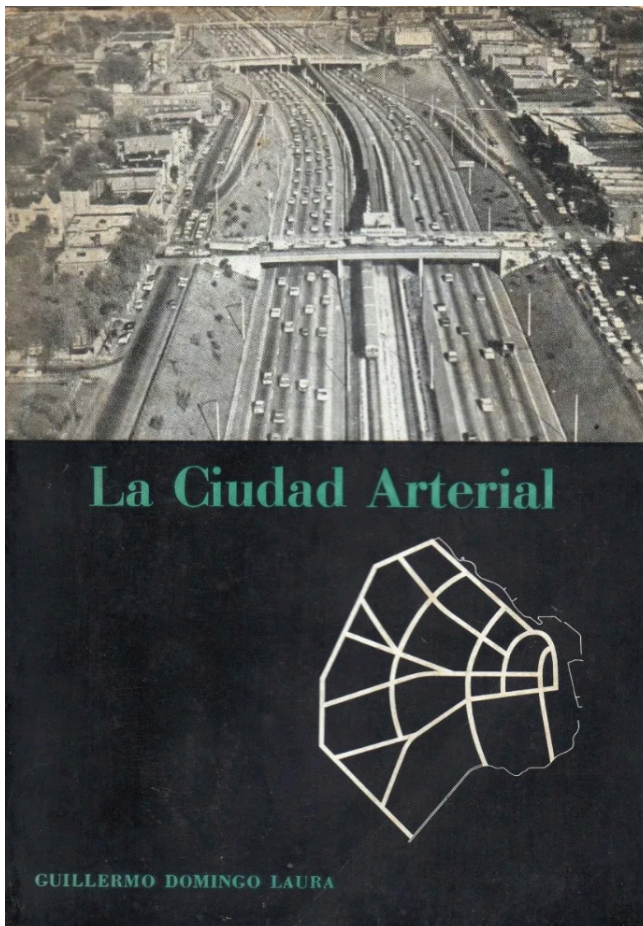


11.1. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. "Anteproyectos de Subterráneos - EPTRM", 1971.



12. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo CONHABIT, Ministerio de Obras Públicas Subsecretaría de Planeamiento y Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Vivienda. "Sistema Metropolitano Bonaerense", 1977.

13. La Ciudad Arterial (1970).



14. Planchetas del Código de Planeamiento Urbano (1977, según actualización en 2013).

15.

Provincia de Buenos Aires. Decreto-Ley 8912/1977

Texto ordenado por decreto 3389/77 con las modificaciones del Decreto-Ley N° 10128 y las Leyes N° 10653, 10764, 13127, 13342 y 14449.

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DEL SUELO

TÍTULO I: OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

CAPÍTULO ÚNICO

ARTÍCULO 1°.- La presente Ley rige el ordenamiento del territorio de la Provincia, y regula el uso, ocupación y equipamiento del suelo.

ARTÍCULO 2°.- Son objetivos fundamentales del ordenamiento territorial:

- a) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.
- b) La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas.
- c) La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.
- d) La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.
- e) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.
- f) Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.
- g) Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales.

(...)

16.

Congreso de la Nación. Traslado de la Capital de la República (1987). Ley 23512. HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA 1987.

CAPITAL FEDERAL

Declárase a los núcleos urbanos erigidos y por erigirse en el área de las actuales ciudades de Carmen de Patagones (provincia de Buenos Aires) y Viedma y Guardia Mitre (provincia de Río Negro).

LEY N° 23.512

Sancionada: Mayo 27 de 1987

Promulgada: Junio 8 de 1987

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de ley:

ARTICULO 1° - Declárase Capital de la República, una vez cumplido lo dispuesto por el artículo 5° a los núcleos urbanos erigidos y por erigirse en el área de las actuales ciudades de Carmen de Patagones (Provincia de Buenos Aires) y Viedma y Guardia Mitre (Provincia de Río Negro) (...)

20 IDEAS PARA BUENOS AIRES



17. Comunidad de Madrid - Municipalidad de Buenos Aires. *20 Ideas para Buenos Aires*. Buenos Aires, 1988.

17.1. Baudizzone, Miguel, Erbin, Lestard, Varas, R. Schalen y D. Cuneo. *Buenos Aires: una estrategia urbana alternativa*. Buenos Aires: Fundación Plural, 1985.



18.

Ministerio de Economía. "Régimen de Concesión de Obra Pública Por Peaje Para Los Accesos a La Ciudad de Buenos Aires", 1993 (y normas posteriores).

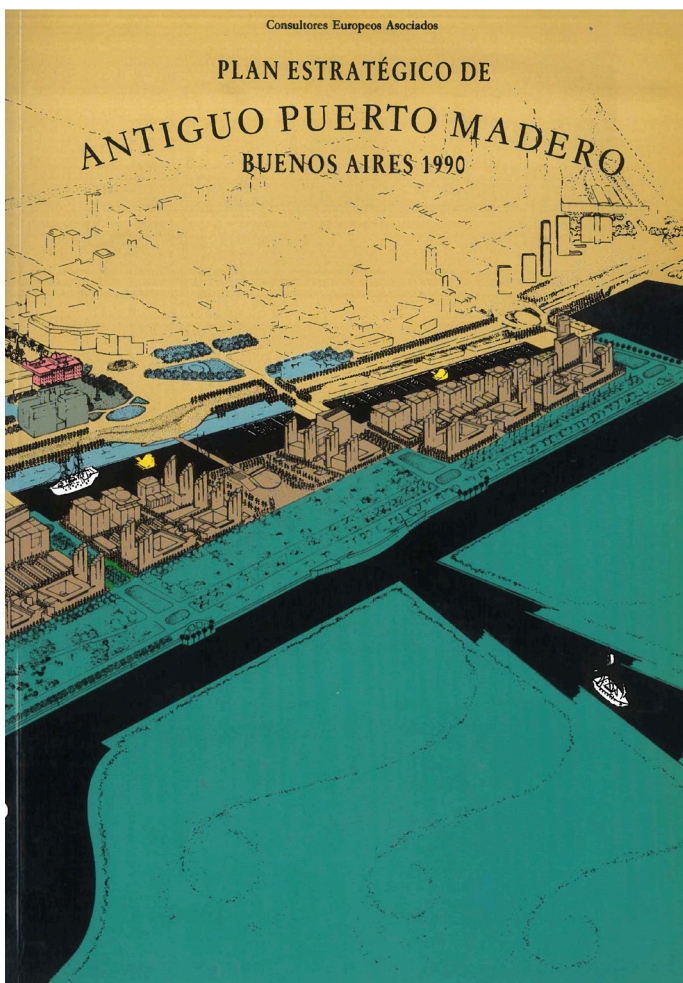
Decreto Nacional 2.637/92

BUENOS AIRES, 29 de diciembre de 1992 Boletín Oficial, 6 de enero de 1993

Sumario: Se dará en concesión de obra pública la construcción, mejoras, reparación-conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación de los accesos que integran la red y accesos a la ciudad de Buenos Aires.

(...)

Art. I: OBJETO La construcción, mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación de los accesos que integran la Red de Accesos a la ciudad de Buenos Aires, será dada en concesión bajo el régimen de concesión de Obra Pública establecido en la Ley N. 17.520, con las modificaciones de la Ley N. 23.696, y de conformidad a los lineamientos del presente decreto. (...)



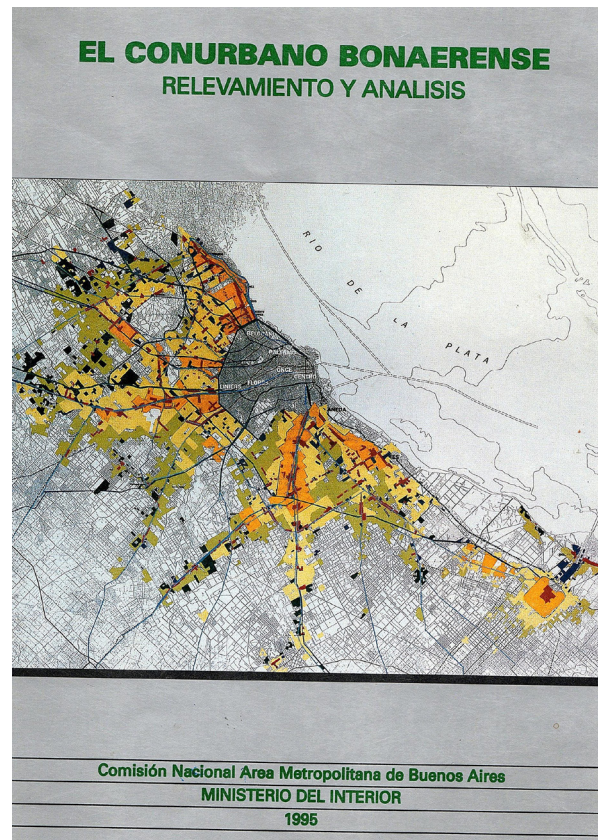
19. Busquets, Joan y Joan Alemany (directores). "Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero. Buenos Aires 1990", 1990.



PUERTO MADERO CONCURSO NACIONAL DE IDEAS



20. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Sociedad Central de Arquitectos. “Bases Del Concurso Nacional de Ideas Para Puerto Madero”, Buenos Aires, 1991.



21. Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), Ministerio del Interior. “El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis”, 1995.



22. Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial. “Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana de Buenos Aires”, 2007.

23. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES SANCIONA:

PREÁMBULO

Los representantes del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, reunidos en Convención Constituyente por imperio de la Constitución Nacional, integrando la Nación en fraterna unión federal con las Provincias, con el objeto de afirmar su autonomía, organizar sus instituciones y promover el desarrollo humano en una democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos, reconociendo la identidad en la pluralidad, con el propósito de garantizar la dignidad e impulsar la prosperidad de sus habitantes y de las mujeres y hombres que quieran gozar de su hospitalidad, invocando la protección de Dios y la guía de nuestra conciencia, sancionamos y promulgamos la presente Constitución como estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires.

TÍTULO PRELIMINAR
 CAPÍTULO PRIMERO
 PRINCIPIOS

ARTICULO 1º.- La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Todos los actos de gobierno son públicos. Se suprimen en los actos y documentos oficiales los títulos honoríficos de los funcionarios y cuerpos colegiados.

La Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal.

24. Código de Planeamiento Urbano. Reforma 2000.

LEY N° 449, B.O.C.B.A. N° 1.044, Publ. 09/12/2000

Apruébase el nuevo texto del Código de planeamiento urbano
Buenos Aires, 2 de agosto de 2000.

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sanciona con fuerza de Ley:

Artículo 1° – Apruébase el nuevo texto del Código de Planeamiento Urbano de la
Ciudad de
Buenos Aires que, como Anexo I forma parte integrante a todos sus efectos de la presente Ley.
(...)

Modificado por

24.1 Ley 6099, B.O.C.B.A. N° 5526, publ. 27/12/2018

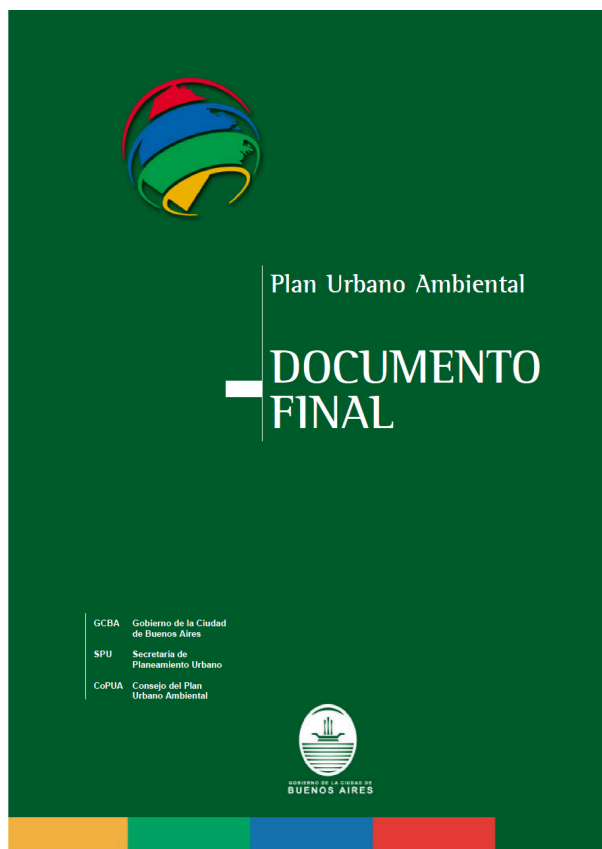
Se aprueba Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Buenos Aires, 06 de diciembre de 2018.-

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sanciona con fuerza de Ley:

Artículo 1°.- Apruébase el Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo texto
anexo “CÓDIGO URBANÍSTICO”, y sus correspondientes Anexo I: “CATÁLOGO DE INMUEBLES
PROTEGIDOS”, Anexo II: “ÁREAS ESPECIALES INDIVIDUALIZADAS”, Anexo III: “ATLAS”, y Anexo
IV: “PLANCHETAS DE EDIFICABILIDAD Y USOS”, forman parte integrante de la presente ley.
(...)

25. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
Consejo del Plan Urbano Ambiental. “Plan
Urbano Ambiental. Documento Final”, 2002.



26.

Ley 2930.

Buenos Aires, 13 de noviembre de 2008

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Sanciona con Fuerza de

Ley:

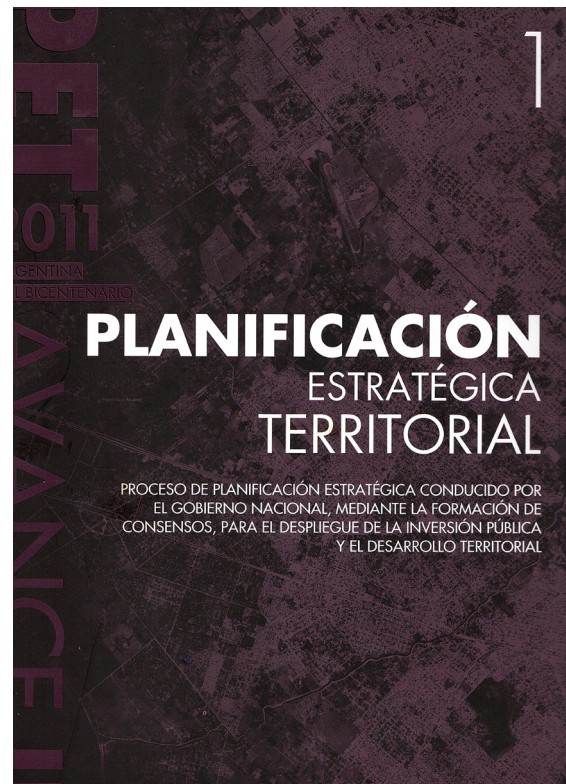
Artículo 1°.- La presente Ley constituye el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley marco a la que deberá ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas.

Art. 2°.- Apruébase el Diagnóstico de la Ciudad que diera origen al Plan Urbano Ambiental que como Anexo I forma parte integrante de la presente Ley, el que fuera realizado de acuerdo a los Objetivos y Consignas especificadas en el Artículo 3°, y diera lugar a las Propuestas Territoriales y Propuestas Instrumentales que se desarrollan en la presente Ley.

Art. 3°.- OBJETIVOS: El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (PUA) tiene como objetivo constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real, tal que dé respuesta acabada al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes.

(...)

27. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal inversión pública y servicios. *Plan Estratégico Territorial 2011 Argentina Del Bicentenario Avance II*. Buenos Aires, 2011.



28. Secretaría de Transporte de la Nación. "ENMODO Encuesta de movilidad domiciliaria. Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Resultados de la encuesta Origen Destino 2009/2010", n.d.



29. Plan estratégico y técnico para la expansión del subte de Buenos Aires.

30.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Ley 6089. Concesión AUSA

Buenos Aires, 6 de diciembre de 2018

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
sanciona con fuerza de Ley

Artículo 1°.- Modifícase el artículo 1° de la Ley 3060, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 1°: Otórgase la concesión de obra pública de la Red de Autopistas y Vías Interconectadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en adelante “La Red”, y Puentes de conexión física con la Provincia de Buenos Aires, de conformidad con el Anexo I de la presente Ley y de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1°, 4°, inciso b) y 5° de la Ley Nacional N° 17.520, modificada por la Ley Nacional N° 23.696, a la empresa Autopistas Urbanas S.A., a título oneroso y por el plazo de veinte (20) años.

Cumplido el plazo establecido en el párrafo anterior, extiéndase por VEINTE (20) años el plazo de concesión de obra pública de la Red de Autopistas y Vías Interconectadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Puentes de conexión física con la Provincia de Buenos Aires, otorgado a la empresa Autopistas Urbanas S.A., venciendo ésta el día 23 de septiembre de 2049.”

BIBLIOGRAFÍA

- Abba, A. *Metrópolis Argentinas. Agenda Política, Institucionalidad y Gestión de Las Aglomeraciones Urbanas Interjurisdiccionales*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012.
- Angel, Schlomo. *Planet of Cities*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- Angel, Schlomo, Stephen C. Sheppard y Daniel L. Civco. “The Dynamics of Global Urban Expansion”, Washington DC, 2005.
- Agosta, Roberto. “Conectividad transversal en Buenos Aires”, en *La fábrica del movimiento. 16 casos de política pública en materia de movilidad urbana*, editado por Andrés Borthagaray y Jean Pierre Orfeuill, 467-498. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013.
- Aguilar, Gonzalo, Pablo Méndez y Graciela Álvarez. “Habitar lo urbano. 50 años del Instituto de Vivienda de la ciudad”, 2018, 116.
- Alfonsín, Raúl. *Memoria política. Transición a la democracia y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Allende, Heriberto. “A 20 Años de la formulación de las Bases del Concurso”, *Revista de Arquitectura*, nº 242, 2 años del Concurso Nacional de Ideas de Puerto Madero (2011): 75-77.
- Andreatta, Verena. *Ciudades Cuadradas, Paraísos Circulares: Planes de Ordenación y Orígenes de La Urbanística En Río de Janeiro: Importación y Transformación de Paradigmas*. Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya, 2007.
- Arendt, Hannah. *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós, 1997.
- Ascher, François. *La Société Évolue. La Politique Aussi*. Paris: Odile Jacob, 2007.
- Asociación Argentina de Carreteras. “Día del Camino, Edición Especial”, *Revista de La Asociación Argentina de Carreteras*, Año L, Número 175. Buenos Aires, 2004.
- Auyero, Javier y Mónica Alejandra Swiston. *Inflamable, Estudio Del Sufrimiento Ambiental*. Buenos Aires: Paidós, 2008.
- Azuela, Antonio. *La ciudad y sus reglas sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- Ballester Peña, Juan. “Dos relatos y un epílogo”, 2001.
- Barela, Liliana y Lidia González (editoras). *Ciudad de Buenos Aires. Un recorrido por su historia*. Segunda edición. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2009.
- Bender, Thomas y Alev Çinar (editores). *Urban Imaginaries. Locating the Modern City*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007. <https://www.upress.umn.edu/book-division/books/urban-imaginaries>.
- Benévolo, Leonardo. *Il Tracollo Dell’Urbanistica Italiana*. Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli, 2012.
- Berman, Marshall. *All That Is Solid Melts into Air. The Experience of Modernity*. Penguin Books, 1988.

- Blanco, Jorge. “La red de autopistas de Buenos Aires y la reorganización del espacio metropolitano en la década de 1990. Estudio de caso: el Acceso Norte Ramal Pilar”, Universidad de Buenos Aires, 2002.
- Borja, Jordi. *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Barcelona: UOC, 2010.
- Borthagaray, Andrés. *Buenos Aires, París, Londres: La cuestión Capital en perspectiva*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1994.
- Borthagaray, Andrés (compilador). *Ganar la calle. Compartir sin dividir*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2009. www.ganarlacalle.org.
- Borthagaray, Andrés y Daniela Natale. “Estructura Urbana, Transporte y Movilidad”, en *Viajeros del Conurbano Bonaerense. Una investigación sobre las experiencias de movilidad en la Periferia*, editado por Daniela Soldano, 1ª. ed., 61-80. Los Polvorines: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017. <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2017/06/9789876302692-completo.pdf>.
- Borthagaray, Andrés y Jean Pierre Orfeuill (editores). *La fábrica del movimiento. 16 casos de política pública en materia de movilidad urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013.
- Borthagaray, Juan Manuel (compilador). *Habitar Buenos Aires: las manzanas, los lotes y las casas*. Editado por Bisman Ediciones. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, 2011.
- Borthagaray, Juan Manuel. “Madero hoy”, *Revista de Arquitectura*, n° 242, 20 años del Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero (2011): 85-95.
- Botana, Natalio. “Mesa Redonda”, en *Una estrategia para Buenos Aires*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1997.
- Bourdieu, Pierre. *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.
- Bourdin, Alain. *La Métropole Des Individus. Le Moulin Du Château*. Paris: Éditions de l’aube, 2005.
- Brenner, Neil. *Implosions - Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Editado por Neil Brenner. Berlin: Jovis Verlag, 2014.
- Brewer-Carias, Allan R. “El proceso de huida y de recuperación del derecho administrativo”, UNAM, n.d.
- Caldana, Valter. “Ciclo de Debates ‘Pensando São Paulo’”, San Pablo: Cámara Municipal de São Paulo, 2012.
- Calvo, Ana. “Proceso de ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires, La Ley 8912”, 2011.
- Campante, Filipe y Edward L. Glaeser. “Yet Another Tale of Two Cities: Buenos Aires and Chicago”, *Working Paper*, 2009. <https://doi.org/10.3386/w15104>.
- Caride, Horacio. “El pulpo, la mancha y la megalópolis. El urbanismo como representación. Buenos Aires, 1927-1989”, *Crítica IAA*, n° 104 (2000).
- Caro, Robert A. *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*. New York: Knopf, 1975.
- Castro, Ángeles. “Proyectan un gran parque en Recoleta”, *La Nación*. 12 de julio de 2009. <http://www.lanacion.com.ar/1149749-proyectan-un-gran-parque-en-recoleta>.

- Catenazzi, A. y Eduardo Reese. “Argentina a 20 años de Hábitat II. Las asignaturas pendientes”, en *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, editado por Gutman, Margarita; Cohen, Michael y Carrisoza, María (editores). Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2016.
- CEDOM. “Listado histórico de Intendentes de la Ciudad de Buenos Aires”, n.d. <http://www2.cedom.gob.ar/es/autoridades/intendentes/>.
- Cervero, Robert. *The Transit Metropolis. A Global Enquiry*. Washington DC: Island Press, 1998.
- Cetrángolo, Oscar, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán. “Argentina: Reformas Fiscales, Crecimiento e Inversión (2000-2014)”, *CEPAL Serie Macroeconomía Del Desarrollo* 165, n° diciembre (2015).
- Charrière, Margarita (directora). “Observatorio Metropolitano”, n.d. <http://www.observatorioamba.org>.
- Chesneau, Isabelle y Marcel Roncayolo. *L'abécédaire de Marcel Roncayolo, Introduction à Une Lecture de La Ville Entretiens Avec Marcel Roncayolo*. Paris: Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris Val-de-Seine, 2008.
- Choay, Françoise y Pierre Merlin. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Editado por PUF. 4a. ed. Paris, 2015.
- Clos, Joan y Richard Sennett. “Towards an Open City the Quito Papers and the New Urban Agenda Moving beyond (Preview)”. New York, 2016.
- Cohen, Michael; Carrisoza, María y Gutman, Margarita (editores). *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2016.
- Corti, Marcelo. *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2015.
- Cuenya, Beatriz, Pedro Novais y Carlos Vainer. *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Editado por Beatriz Cuenya, Pedro Novais, y Carlos Vainer. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012.
- Dahl, Robert A. *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Dellatorre, Raúl. “Los Constructores Pagan Peaje”, *Página/12*, 10 de septiembre de 1999.
- Deviedma. “Vía y la temible Circular 1050”, *Río Negro*, 14 de noviembre, 2015. https://www.rionegro.com.ar/sociedad/via-y-la-temible-circular-1050-XARN_8001265.
- Dextre, Juan Carlos. “Lima, Perú”, en *Ganar la calle. Compartir sin dividir*. Buenos Aires: Infinito, 2009. www.ganarlacalle.org.
- Diez, Fernando. *Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1996.
- Donghi, Tulio Halperin. *Son memorias*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- Dunowicz, Renée. *90 años de vivienda social en Buenos Aires*. Programa de Mantenimiento Habitacional. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires, 2000.
- Dunowicz, Renée, y Teresa Boselli. “Habitar en la vivienda social de Buenos Aires, 1905-2002”, en *Habitar Buenos Aires: las manzanas, los lotes y las casas*, editado por Juan

- Manuel Borthagaray. Buenos Aires: CPAU-SCA, 2011): 236-253.
- Dupuy, Gabriel. *La Crise Des Réseaux d'infrastructure: Le Cas de Buenos Aires*. Paris: Université Paris XII, LATTIS, 1987.
- Fainstein, Susan S. "Urban Planning", Encyclopædia Britannica. Encyclopædia Britannica, inc., 2016. <https://www.britannica.com/topic/urban-planning>.
- Fernández, Leonardo. "Censo 2010. Somos 14.819.137 Habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires", Vol. 819, 2010. www.censo2010.indec.gov.ar.
- Garau, Pietro. "Movilidad urbana y el 'Derecho a la ciudad'", Buenos Aires: *Arquis*, no. Agosto (2017): 18-23.
- García, Juan Agustín. *La ciudad indiana*. Buenos Aires: Ángel Estrada, 1900.
- García Espil, Enrique, "El Plan Urbano Ambiental", 2015.
- Gerchunoff, Pablo y Martín Rapetti. "La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)", *El Trimestre Económico* LXXXIII (2, n° 330 (2016): 225-272.
- Germani, Gino. *Del antifascismo a la sociología*, n.d.
- Gerscovich, A., O. Lagues Obregón, A. Maidana Legal y J. Tellechea. "Buena Práctica En Hábitat Social: El Conjunto Monteaguado Del MTL", en *Habitar Buenos Aires: las manzanas, los lotes y las casas*, editado por Juan Manuel Borthagaray. Buenos Aires: CPAU-SCA, 2011: 254-283.
- Gorelik, Adrián. *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2010.
- . *Miradas sobre Buenos Aires, Historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.
- . "Miradas sobre Buenos Aires: itinerarios", *Punto de Vista*, diciembre, n° 41 (1991): 21–28. <http://www.bazaramericano.com/media/punto/coleccion/revistasPDF/41.pdf>.
- Gravier, Jean-François. *Paris et Le Désert Français*. Paris: Flammarion, 1972 [1947].
- Groussac, Paul. *Mendoza y Garay. Las dos fundaciones de Buenos Aires: 1526-1580*. Buenos Aires: Nobuko, 2010.
- Grumbach, Antoine. "Seine Métropole, Paris, Rouen, Le Havre", Paris, 2009. <https://www.ateliergrandparis.fr/aigp/conseil/grumbach/GRUMACHlc02.pdf>.
- Guerrero, Lila. "Informe Grupos Focales Instituto Ciudad en Movimiento", Buenos Aires: Instituto para la Ciudad en Movimiento, 2014 (publicado en *Revista de Arquitectura*, número especial).
- Guerrica Echeverría, Osvaldo. "Audiencia Pública, Plan Urbano Ambiental", 2008.
- . *Palermo, Amigos del lago y después en la defensa de las tierras públicas*. Buenos Aires: Edición del autor, 2006.
- Gutman, Margarita. *Buenos Aires: El poder de la anticipación. Imágenes itinerantes del futuro metropolitano en el Primer Centenario*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2011.
- Gutman, Margarita y Jorge Enrique Hardoy. *Buenos Aires, 1536-2006: Historia Urbana Del Área Metropolitana*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2007.

- Hall, Peter. *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1997.
- Harvey, David. *Paris, Capital of Modernity*. New York y London: Routledge, 2003.
- Herce, Manuel. *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid: Alianza, 2013.
- . “La Ingeniería en la evolución de la urbanística”, 2002.
- . *Sobre la Movilidad en la ciudad. Propuesta para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Reverté S.A., 2009.
- Herce, Manuel, y Francesc Magrinya. *El espacio de la movilidad urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013.
- Heymann, D. y A. Ramos. “Una transición incompleta. Inflación y políticas macroeconómicas en la Argentina post Convertibilidad”, *Revista de Economía Política de Buenos Aires* 7 y 8, n° 4 (2010): 9-48.
- Hoyt, Jennifer Tamara. “Beyond the Dirty War : Urban Reforms and Protest in Buenos Aires during the Last Military Dictatorship, 1976-1983”, The University of Texas at Austin, 2012. <http://pqdtopen.proquest.com/doc/1432175829.html?FMT=AI>.
- Infobae*, “Para Macri, la Ciudad de Buenos Aires ‘debería duplicar su población’”, 1 de enero de 2013.
- Insolera, Italo. *Roma Moderna. Da Napoleone I Al XXI Secolo*. Torino: Piccola Biblioteca Einaudi, 2011.
- Izaga, Fabiana. “Los infortunios de la perimetral y las aspiraciones de las vías urbanas”, en *Revista R*, Número Monográfico “*Passages, espacios de transición del Siglo XXI*”, de la Revista de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Montevideo: Universidad de la República, 2014: 104-109.
- Jacobs, Allan B. *Great Streets*. Cambridge: MIT Press, 1995.
- Jacobs, Jane. *The Death and Life of American Cities*. New York: Vintage Books 1992 (1961).
- Jajamovich, Guillermo. “Arquitectos proyectistas y transición democrática. El Concurso de las ‘20 Ideas’”. *Instituto de Arte Americano* 41, n° 2 (2014): 203-212.
- . “Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar”, 20, n° 1 (2012): 11-20.
- Kessler, Gabriel. *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6: El Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNIPE/Edhasa, 2015.
- Kohon, David José. *Buenos Aires (1958)*. Argentina, 1958. <https://www.youtube.com/watch?v=OdBQlqZEvKI>.
- Koolhaas, Rem. *Delirious New York. A Retroactive Manifesto for Manhattan* (New York: Oxford University Press, 1978)
- Korn, Francis. “Buenos Aires, Población y Vivienda. Buenos Aires: Separata de Anales de La Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires”, 2007.
- Korn, Francis y Lidia De la Torre. “La vivienda en Buenos Aires. 1887-1914”, *Desarrollo Económico* 25, n° 98 (1985).

- Kralich, Susana y Jorge Blanco. “Políticas ferroviarias, territorios y movilidades: experiencias en la Argentina e Italia”, *Revista Transporte y Territorio*, Universidad de Buenos Aires, 2014.
- Lanfranchi, Gabriel, Alfredo Garay, Luis Baer y Mercedes Bidart. “Revisión de los lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Índice.” Buenos Aires, 2017. https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2018/07/2018247_168-DTLLineamientos-Estrategicos-Metropolitanos.pdf.
- Lattes, Alfredo E. y Zulma Recchini de Lattes. “Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires”, en *Después de Germani*, pp. 176-196. Buenos Aires: Paidós, n.d.
- Laura, Guillermo. *El Cinturón Ecológico*. Buenos Aires. Ediciones Ceamse, 1978.
- . *La Ciudad Arterial*. Buenos Aires: Artes Gráficas Cassese-Carrá, 1970.
- Lecroart, Paul. “La Ville Après l’ Autoroute : Renaissances Urbaines ? Expériences et Leçons Pour Le Grand Paris Au Menu”, Séminaire Mobilités et Habitat, 27 de marzo de 2015.
- Lévy, Jacques, y Michel Lussault. *Dictionnaire de La Géographie et de l’aménagement de l’espace Des Sociétés*. Paris: Berlin, 2013.
- López, Lucio V. *La Gran Aldea*. Buenos Aires: El Aleph, 2000 [1894].
- López, Mario J., Jorge E. Waddell y Juan P. Martínez. *Historia del ferrocarril en Argentina. La política ferroviaria entre 1857 y 2015*. Buenos Aires: Lenguaje Claro, 2016.
- Luna, Félix. *Conversaciones con José Luis Romero sobre una Argentina con historia, política y democracia*. Buenos Aires: Debolsillo, 2008.
- Lussault, Michel. “Porter Attention Aux Espaces de Vie Anthropocènes Vers Une Théorie Du Spatial Care”, en *Penser l’anthropocène*, editado por Rémi Beau, 199 à 218. Paris: Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2018.
- Martínez, Juan Pablo. “La Conexión Norte Sur de Buenos Aires”, Buenos Aires, 2012.
- Martínez Estrada, Ezequiel. *La Cabeza de Goliath*. Buenos Aires: Losada, 1994 [1940].
- Masboungi, Ariella y Olivia Barbet Massin. *Organiser La Ville Hypermoderne. François Ascher, Grand Prix de l’urbanisme 2009*. Paris: Parenthèses, 2009.
- Merk, Olaf. “The Container Port of Buenos Aires in the Mega Ship Era”, Paris: OCDE, International Transportation Forum, 2018. Discussion paper.
- Mintzberg, Henry. *Safari a la estrategia*. Buenos Aires: Granica, 1998.
- Molina y Vedia, Juan. *Mi Buenos Aires herido. Planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Colihue, 1999.
- Nino, Carlos, *Un País Al Margen de la Ley*, Buenos Aires, Ariel, 2011.
- Nottinger, Matías. “Recurso Judicial”, 2015.
- Novaro, Marcos. *Historia de la Argentina 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2010.
- Novick, Alicia. “Historias del Urbanismo / Historias de la ciudad. Una revisión de la bibliografía”, *Seminario de Crítica Del IAA* 137 (2004): 5-26.

- . “Planes versus proyectos: algunos problemas constitutivos del urbanismo moderno. Buenos Aires (1910-1936)”, *Revista de Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile*. n° agosto (2000).
- Novick, Alicia, Graciela Favelukes y Lorena Vecslir. “Mapas, planes y esquemas en la construcción del Gran Buenos Aires”, *Anales Del IAA* 45, n° 1 (2016): 55-72.
- Orfeuill, Jean Pierre y Marc Weil. *Gran Paris. Sortir Des Illusions, Approfondir Les Ambitions*. Paris: Scrineo, 2012.
- Orillard, Clément. “Acteurs de La « politique Française Des Villes Nouvelles » et Études à l’export”, *Histoire Urbaine* 50, n° 3 (2018): 143. <https://doi.org/10.3917/rhu.050.0143>.
- Oszlak, Oscar. *Los sectores populares y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Punto de Vista, 1983.
- Ouvrard, Pauline. “Le Nouvel Esprit de l’urbanisme, Entre Scènes et Coullisses : Une Ethnographie de La Fabrique Du Territoire de Saint Nazaire à Nantes”, 2016. <http://www.theses.fr/s75305>.
- Pagano, María. “El Centro Cívico, suspendido por la justicia”, *La Nación*, 21 de septiembre de 2013.
- Página/12*. “Sanción definitiva del Código de Planeamiento Urbano. Buenos Aires más cerca del Sur”, 29 de julio de 2000.
- Pajoni, Raúl. “Buenos Aires, 1976-1982. La Ségrégation Compulsive”, *Hérodote: Revue de Géopolitique de l’agriculture*, n° 31, 1983 (Ejemplar dedicado a: L’implosion urbaine) (1983): págs. 38-60.
- Panerai, Philippe, Jean Castex y Jean-Charles Depaule. *Formes Urbaines, de l’ilôt à La Barre*. Marseille: Editions Parenthèses, 1997.
- Pazos, N.W. *Ingeniería Argentina. Obras, ideas, protagonistas*. Editado por Oscar Grandoso. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ingeniería Civil, 2010.
- Piglia, Ricardo. *Las tres vanguardias*. Buenos Aires: Eterna Cadencia, 2016.
- Pintus, Ana. “Las formas de la expansión. 1910-1950. Barrios-parques y loteos de fin de semana en la construcción del espacio metropolitano de Buenos Aires”, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- Pírez, Pedro. “La formación de la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista EURE* 20, n° 61 (1994): 27-39.
- Potash, Robert. *El Ejército y la política en la Argentina. (1943-1962)*. Buenos Aires: Sudamericana, 1981.
- Prévôt-Schapira, Marie-France. “Buenos Aires. Le Développement Durable à l’Épreuve Du « Sud »”, en *H. Rivière d’Arc. Centres de Villes Durables En Amérique Latine. Exorciser Les Précarités? México, Mérida (Yucatán), São Paulo, Recife, Buenos Aires*. Paris: Editions IHEAL, 2009: 247-279.
- . “La lucha por un lugar en Buenos Aires. Crisis de la vivienda y boom inmobiliario (1990-2010). Ciudadanías”, *Revista de Políticas Sociales Urbanas* n° 2. Prime (2018): 145-173. url: http://untref.edu.ar/sitios/ciudadanias/n1_artlibres_art1.php.
- Reato, Ceferino. *El gran botín. El negocio de gobernar la Capital*. Buenos Aires: Sudamericana-

- na, 1996.
- Reese, Eduardo. “La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina”, 2003.
- Romero, José Luis. *Breve historia de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Romero, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina: 1916-2016*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Romero, Luis Alberto y José Luis Romero (directores). *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Editorial Abril, 1983.
- Roncayolo, Marcel. *La Ville et Ses Territoires*. Paris: Gallimard, 1997.
- Roncayolo, Marcel. *L’imaginaire de Marseille. Port, Ville, Pôle*. Lyon: ENS éditions, 2014 [1993].
- Rouquié, Alain. *Le Siècle de Perón. Essai Sur La Démocratie Hégémonique*. Paris: Seuil, 2016.
- Sábato, Hilda. *Buenos Aires en armas. La Revolución de 1880*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2008.
- Sabsay, Daniel y José M. Onaindia. *La Constitución de los porteños: análisis y comentarios*. Buenos Aires: Errepar, 1997.
- Sáenz Quesada, María. “Perón, Frondizi y el pacto que marcó una época”, *La Nación*, febrero de 2008. <http://www.lanacion.com.ar/989412-peron-frondizi-y-el-pacto-que-marco-una-epoca>.
- Saer, Juan José. *El río sin orillas*. Buenos Aires: Seix Barral, 2003.
- Sassen, Saskia. *The Global City New York, London, Tokyo*. 2001, 1ª. ed. Princeton, 1991.
- Scobie, James R. *Buenos Aires: del centro a los barrios*. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1977.
- Secchi, Bernardo. *La Città Dei Ricchi e La Città Dei Poveri*. Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli., 2013.
- . *Première Leçon d’urbanisme*. Marseille: Parenthèses, 2006.
- Shorske, Carl E. *Fin de Siècle Viena: Politics and Culture*. New York: Vintage, 1980.
- Smets, M. y K. Shannon. *The Landscape of Contemporary Infrastructure*. Rotterdam: Nai010 publishers, 2010.
- Soldano, Daniela y María Ignacia Costa. “El Conurbano Bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales”, en *El Gran Buenos Aires*, editado por Gabriel Kessler, 433-464. Buenos Aires: UNIPE/Edhasa, 2015.
- Suárez, Odilia. *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*. Buenos Aires: FADU-UBA, 1986.
- . “De las parroquias y los barrios a las comunas”, en *Jornadas “De las parroquias y barrios a las futuras comunas. Una perspectiva histórica”*. Organizadas a por el Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1998.
- Szusterman, Celia. *Frondizi, La política del desconcierto*. Buenos Aires: Emecé, 1998.
- Taylor, Nigel. *Urban Planning Theory since 1945*. London: Sage, 1998.

- Torrado, Susana. *El costo social del ajuste*. Editado por Susana Torrado. Buenos Aires: Edhasa, 2010.
- Torres, Horacio. *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990*. Buenos Aires: FADU-UBA, 2006.
- Turner, John F.C. *Housing By People: Towards Autonomy in Building Environments*. London: Marion Boyars Publishers Ltd, 1976.
- Vasconcelos, Eduardo A. *Transporte urbano y movilidad en los países en desarrollo: reflexiones y propuestas*. São Paulo: Instituto Movimento, 2012.
- Vaujour, Jean. *Le plus Grand Paris*. PUF, 1970.
- Velut, Sébastien. “L’Argentine En Ses Provinces, Disparités Régionales, Systèmes Spatiaux et Finances Publiques Dans Un Etat Fédéral”, Université de la Sorbonne nouvelle-Paris III, 2002.
- Verdeil, Éric. *Beyrouth et Ses Urbanistes : Une Ville En Plans (1946-1975)*. Beyrouth: Institut français du proche orient, 2009.
- Vommaro, Gabriel. “El mundo político del Conurbano en la democracia reciente”, en *El Gran Buenos Aires*, editado por Gabriel Kessler. Buenos Aires: UNIPE/Edhasa, 2015, 365-400.
- Vuchic, Vukan. “El Metrobús en la 9 de Julio es un error”, *Clarín*, 30 de enero de 2013.
- . *Transportation for Livable Cities*. New Jersey: Rutgers University, 1999.
- Ward, Stephen. *Planning the XXth Century: the advances capitalist world*. Chichester: Wiley, 2002.
- Weber, Max. *Le Savant et Le Politique*. Paris: Librairie Plon, 1959.
- Zibell, Rodolfo. “Grandes Maestros”, *UBA Encrucijadas*, n° 55 (2012): 84-91.
- Ziccardi, Alicia. “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963 - 1973)”, Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella. Centro de estudios urbanos y regionales, 1977.

Normas

- Congreso de la Nación. Traslado de la Capital de la República (n.d.). Ley 23512, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 8 de junio de 1987.
- Congreso de la Nación Argentina. Ley 23.512 (1987).
- . Ley de acceso justo al hábitat. Ley 14.449 (n.d.).
- . Ley de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Ley 26.168 (n.d.).
- . Transporte Metropolitano Ley 25031 (1998). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/54210/norma.htm>.
- Consejo de Planeamiento Estratégico. Proyecto de ley general de comunas (2003).
- Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996). <http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx>.

- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Legislatura. Ley 2930. Plan Urbano Ambiental. (2008).
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Medio Ambiente. Legislatura. Ley 2216. Resolución 254 (2007).
- . Código de Planeamiento Urbano, Tomo I (2015). <http://ssplan.buenosaires.gob.ar/imagenes/docs/cpu2016/tomo1.pdf>.
- . “Planchetas del Código de Planeamiento Urbano 2015”, Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2015.
- Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Ley 71 (1998). Establécese que el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental será el Consejo del Plan Urbano Ambiental . <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley71.html>.
- . Ley 148. De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios (1998).
- . Ley 341 (2000). Políticas de acceso a viviendas a través de cooperativas, mutuales o asociaciones sin fines de lucro. Ciudad de Buenos Aires . <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley341.html>
- . Ley 670 (2001). www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley-670.pdf.
- . Ley 2930. Plan Urbano Ambiental (2008).
- . Ley 3060 (2009). <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3060.html>.
- . Ley 6085 (2018). <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6085.html>.
- . Ley 6099 (2018). Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6099.html>.
- Ministerio de Economía. “Régimen de Concesión de Obra Pública Por Peaje Para Los Accesos a La Ciudad de Buenos Aires”, 1993.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Plano Director Decreto-Ordenanza N°0964 - 962 (1962).
- Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1167/1994 Obras públicas, accesos Norte, Oeste y Ricchieri (1994). <http://www.infoleg.gov.ar>.
- . Ley 25181 Fondo Nacional de la Vivienda (1977). servicios.infoleg.gov.ar/.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Decreto 1958/98, Pub. L. No. Decreto 1958/98 (1998). Corpus.
- . ANEXO - DECRETO N.º 260/18 (2018).
- Provincia de Buenos Aires. Decreto Ley 8912 (1977). <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-8912.html>.
- . Ley de acceso justo al hábitat. Ley 14.449 (2012). <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>.

Informes

- Abercrombie, Patrick. *Greater London Plan*. London: HMSO, 1944.
- Agencia del Transporte Metropolitano. “Plan Director Quinquenal”, Buenos Aires, 2014, 2018.
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. “Informe Ejecutivo Sobre Instrumentación Del Plan Urbano Ambiental”, 2011, 4-11.
- Auditoría General de la Ciudad. “Ausa Juicios. Informe Final de Auditoría”, 2007, 1-67.
- Auditoría General de la Nación. “Proyecto de Transporte Urbano Para Áreas Metropolitanas (PTUMA) Contrato de Préstamo BIRF N° 7794 - Oc / Ar”, 2016. <https://www.agn.gov.ar/informes/proyecto-de-transporte-urbano-para-areas-metropolitanas-ptuma-contrato-de-prestamo-birf>.
- Banco de la Ciudad de Buenos Aires. “Carta Del Presidente”, en *Banco Ciudad. Nueva Sede. Parque Patricios. El Concurso*, p. 11. Buenos Aires: Banco Ciudad, n.d. https://issuu.com/gw003/docs/ciudad_1-11.
- Baracco, Alicia, Andrés Borthagaray, Ricardo Carciofi, Alejandro Einstoss, Gustavo Lucente, and Juan Manuel Magliano. “Expresos Regionales”, 2018.
- Barbero, José (compilador). “Una Estrategia Para La Rehabilitación de Los Ferrocarriles Metropolitanos de Buenos Aires”, Buenos Aires, 2013.
- Barlow, Sir Montagu. Royal commission on the distribution of the industrial population. London: HMSO, 1940.
- Baudizzone, Miguel, Erbin, Lestard, Varas, R. Schalen, and D. Cuneo. *Buenos Aires: Una Estrategia Urbana Alternativa*. Buenos Aires: Fundación Plural, 1985.
- Bruntland Gro Harlem. “Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”, 1987. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.
- Buchanan, Collin *et al.* *Traffic in Towns*. London: HMSO, 1963.
- Busquets, Joan y Joan Alemany (directores). “Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero. Buenos Aires 1990”, 1990. <https://www.modernabuenosaires.org/textos/descarga/64>.
- Centro Argentino de Ingenieros, Consejo Profesional de la Ingeniería Civil, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. “Observaciones Al Código Urbanístico”. Nota enviada al Jefe de Gobierno. BUenos Aires, 2018. <http://static.cpau.org/acciones/2018/Observacionesalcu102018firmada.pdf>.
- Centro Argentino de Ingenieros, Consejo Profesional de Ingeniería Civil and Sociedad Central de Arquitectos, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. “Subasta de Inmuebles: Carta Al Presidente de La Nación”, CPAU, 2019.
- Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), Ministerio del Interior. “El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis”, 1995.
- Comunidad de Madrid - Municipalidad de Buenos Aires. *Veinte ideas para Buenos Aires*. Buenos Aires, 1988
- CONADE. “Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000”, 1969.

- Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires. “Análisis de la ley de ordenamiento territorial y de Buenos Aires”, n.d.
- Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo *et al.* “Programa MAPA, Programa MAPI”. Buenos Aires, 1994. [https://doi.org/ISBN: 0327-3997](https://doi.org/ISBN:0327-3997).
- Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. “Reflexiones acerca de la iniciativa de modificación del Código de Planeamiento (Borrador de Síntesis)”, 2017.
- Corporación Andina de Fomento. *Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América del Sur*. Editado por Jorge H. Kogan. Corporación Andina de Fomento. Caracas, 2004.
- Dirección de gastos consolidados - Ministerio de Economía. “Evaluación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)”, 2000.
- Dirección General de Estadísticas y Censos Argentina. “La Ciudad de Buenos Aires en el IV Censo General de La Nación”, Buenos Aires, 2009. <http://www.redalyc.org/html/740/74012045007/index.html>.
- Dirección Nacional de Planificación Estratégica. “Plan Estratégico Territorial”, 2004.
- Dirección Nacional de Vialidad. *La Avenida General Paz*. Buenos Aires: Guillermo Kraft, Ltda., 1938.
- Gemini, Rosa (editora responsable). “Qué es el Gran Buenos Aires”, Buenos Aires: INDEC, 2003. <http://www.indec.mecon.gov.ar>.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires (organizador). Actas de las jornadas “De las parroquias y barrios a las futuras comunas. Una Perspectiva Histórica”*. Buenos Aires, 1998.
- . *Diagnóstico socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires*, 1999.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, APUR y CPAU. “Convenio SPU/GCBA–CPAU–APUR–A/URBA–CoPUA/GCBA n° 1”, Buenos Aires, 2001.
- . Consejo del Plan Urbano Ambiental. “Plan Urbano Ambiental. Documento Final”, 2002.
- IAURP. “Le Schéma Directeur d’aménagement et d’urbanisme de Buenos Aires”, *Les Cahiers du IAURP*, Volume 26, 1972.
- Intendencia Municipal Buenos Aires. *Homenaje a Buenos Aires en el Cuarto Centenario de su Fundación; Ciclo de Disertaciones Histórico-Literarias auspiciado por la Intendencia Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*. Editado por la Intendencia Municipal Buenos Aires. Buenos Aires: Imprenta Municipal, 1936.
- Intendencia Municipal de Buenos Aires, Comisión de Estética Edilicia. *Proyecto Orgánico para la urbanización del Municipio*. Buenos Aires: Talleres Peuser, 1925.
- Le Corbusier. “Plan Director Para Buenos Aires.” *La Arquitectura de Hoy. Versión castellana de l’architecture d’aujourd’hui*. Buenos Aires, 1947.
- Ministerio de Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Modelo territorial Buenos Aires 2010-2060*, 2009.
- Ministerio de Economía. “Anteproyecto de Centros de Transbordo-EPTRM,” n.d.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos. “Anteproyectos de Subterráneos-EPTRM”, 1971.

- . “Estudio preliminar del Transporte de la Región Metropolitana. Tomo I”, Buenos Aires: República Argentina. Ministerio de Obras y Servicios Públicos., 1972.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Organización del Plan Regulador. *Introducción al Planeamiento*. Municipalidad de Buenos Aires, 1969.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Organización del Plan Regulador - etapa 1959-1960. “Descripción sintética del Plan Regulador”, 1968.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Organización del Plan Regulador. “Buenos Aires. Informe Preliminar. Etapa 1959-1960”, Buenos Aires, 1968.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Organización del Plan Regulador, “Distribución Espacial de La Población y Usos del Suelo” (Buenos Aires, 1968).
- Municipalidad de Rosario. “Localización y Descentralización”, 2019. <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/distritos/localizacion-y-descentralizacion>.
- Picardo, Juan Pablo. “Plan Estratégico y técnico para la expansión de la red de subtes de Buenos Aires”, Buenos Aires, 2015.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo CONHABIT, Ministerio de Obras Públicas Subsecretaría de Planeamiento, and Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Vivienda. “Sistema Metropolitano Bonaerense”, 1977.
- Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial. “Lineamientos Estratégicos Para La Región Metropolitana de Buenos Aires”, 2007.
- Secretaría de Transporte de la Nación. “ENMODO Encuesta de movilidad domiciliaria. Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Resultados de la Encuesta Origen Destino 2009/2010”, n.d.
- . “INTRUPUBA-Investigación de Transporte Público en Buenos Aires”, 2009.
- Sociedad Central de Arquitectos. “*Revista de Arquitectura*. n° 375. Edición del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio”, Buenos Aires, 1955.
- Sociedad Central de Arquitectos. “*Revista de Arquitectura*. n° 376-377. Edición del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio. Buenos Aires:,” 1956.
- . “*Revista de Arquitectura* n° 242. 20 Años del Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero”, *Revista de Arquitectura*. Buenos Aires, 2011.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. *Plan Estratégico Territorial. Proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional mediante la formación de consensos para el despliegue de la inversión pública*. Avance 200. Buenos Aires: Impresora Alona S.R.L., 2008.
- Walton, Heather, D. Dajnak, S. Beevers, M. Williams, P. Watkiss y A. Hunt. “Understanding the Health Impacts of Air Pollution in London”. *King’s College London*, n° julio (2015): 126. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/hiainlondon_kingsreport_14072015_final.pdf

La fabrique du futur urbain à Buenos Aires : entre planification et décisions d'aménagement (1958 - 2018)

Résumé: L'objectif de cette thèse est de proposer une explication sur l'anticipation de la croissance urbaine de Buenos Aires au cours d'un long demi-siècle, à partir, d'un côté, des propositions institutionnelles et, de l'autre, d'un échantillon de choix stratégiques dont les conséquences ont marqué le développement de la ville. Il s'agit d'enquêter sur l'opposition entre l'explicite et l'implicite dans la volonté d'intervention urbaine. La méthodologie repose sur l'analyse de sources primaires (plans officiels, documents administratifs, cartes, etc.) et des représentations des personnes et des équipes professionnelles qui ont participé aux propositions et initiatives d'aménagement. Le cadre de référence est large, que ce soit dans les contours géographiques d'une ville en expansion permanente ou dans les perspectives d'analyse à partir de l'aménagement urbain. La séquence temporelle retenue se centre sur une période allant de 1958, moment charnière pour la planification urbaine de la ville, à nos jours. L'étude se présente en quatre parties : les perspectives urbaines au cours d'un long demi-siècle ; une analyse de l'évolution des représentations derrière des plans explicites et implicites ; une perspective thématique des mobilités, logements et centralités ; et, finalement, un récit alternatif à partir de la logique des personnes et des arguments qui sous-tendent les plans au cours de la période. La thèse développe un ensemble d'arguments pour démontrer que Buenos Aires est bien le produit des partis pris d'aménagement.

Mots clés: *aménagement, urbanisme, plan, croissance, métropole, ville, mobilité, Buenos Aires*

Framing Buenos Aires Urban Future: between planning and urban decision making (1958 – 2018)

Abstract: The objective of this thesis is to explore the views that fed the anticipation of the urban growth in Buenos Aires, researched both in institutional proposals for the city's development and from a set of strategic choices whose consequences marked its growth. In order to do so, it explores the opposition between explicit and implicit. In order to do so, it studies primary sources (official plans, administrative documents, charts, etc.) and it studies different representations from people and professional teams who were behind urban planning propositions and initiatives. This work is broad in scope, as it covers a constantly expanding city from an array of perspectives within urban planning as a discipline. It begins in 1958, a key moment for the economic structure of urban planning in Buenos Aires and its surrounding academic environment. The research is presented in four parts: the urban perspectives of a long half century; the relationship between explicit and implicit planning frameworks; a thematic perspective from transport, housing and nodes of centrality; and, finally, an alternative way of framing the debate based on the people and the arguments behind urban planning through this period, as a background for conclusions. The research develops a set of arguments in order to demonstrate the current situation of Buenos Aires as a consequence of planning choices.

Keywords: *urbanism, plan, growth, metropolis, city, mobility, Buenos Aires*

UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3

École Doctorale 122 Europe Latine-Amérique latine

Centre de Recherche et de Documentation des Amériques (CREDA) (UMR 7227)

