

# La muralla verde

Urbanismo y ecología en tiempos de dictadura  
en el Gran Buenos Aires (1976-1983)

Leonardo Fernández



EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



## LA MURALLA VERDE



Leonardo Fernández

**La muralla verde**  
**Urbanismo y ecología en tiempos**  
**de dictadura en el Gran Buenos Aires**  
**(1976-1983)**

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Fernández, Leonardo

La muralla verde : urbanismo y ecología en tiempos de dictadura en el Gran Buenos Aires : 1976-1983 / Leonardo Fernández. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2020.

Libro digital, PDF - (Cuestiones metropolitanas ; 30)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-479-5

1. Ecología. 2. Urbanismo. 3. Dictadura Militar. I. Título.

CDD 577.098212

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2020

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diseño de tapa: Daniel Vidable

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Gustavo Castaño

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.



Libro  
Universitario  
Argentino

Este libro está dedicado a la memoria de mi padre,  
V́ctor David Ferńandez (10 de octubre de 1945-6 de diciembre de 2014).





# Índice

Prólogo.....	11
<i>Andrés Barsky</i>	
Introducción .....	15
La construcción del objeto de investigación.....	15
Recorte analítico .....	17
Estructura del libro .....	19
Capítulo 1. Disciplinar a la sociedad a través de la ciudad .....	23
Puesta en escena .....	23
Buenos Aires y sus problemas urbanos.....	31
Razón de ser del urbanismo.....	35
Leyes y fronteras.....	40
Es necesario que Buenos Aires sea una ciudad cara para vivir .....	45
Capítulo 2. La ciudad arterial .....	53
<i>De motu cordis</i> (el movimiento del corazón).....	53
Hay dos tipos de autopistas, las de los planos y las que se hacen .....	57
Haussmannización de Buenos Aires.....	66
Teoría de la demolición .....	73
<i>Cité des Affaires</i> (ciudad de los negocios) .....	78
Autopista del sur .....	83
Capítulo 3. Cinturón verde .....	93
Buenos Aires no tiene noción del espacio libre .....	93
El parque como dispositivo de reforma social .....	98
<i>Green belt</i> (cinturón verde) .....	103
Congelar, desalentar, erradicar .....	109

<i>Abbau</i> (desedificar).....	118
Suburbio feliz.....	127
Una espada gigante clavada en la tierra.....	131
Capítulo 4. Mantenga limpia Buenos Aires .....	141
<i>Mens sana in corpore sano</i> .....	141
Arrojar fuera de la ciudad.....	144
Metabolismo urbano .....	151
Ingeniería sanitaria .....	154
Privatización periférica .....	159
Disposición final .....	164
Capítulo 5. Proceso de reorganización urbana .....	171
Urbanismo en dictadura.....	171
Superpartidos.....	175
La provincia del Río de La Plata.....	179
Destrucción creadora .....	189
Seguridad, territorio y población.....	191
Epílogo.....	197
Estratégico, simbólico y ecológico .....	197
Continuidades y rupturas.....	199
Cuerpo, ciudad y poder.....	204
Bibliografía.....	209

# Prólogo

El denominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) constituyó, probablemente, uno de los intentos más profundos llevados a cabo por una alianza política civil y militar a fin de reorientar, en términos económicos y culturales, el funcionamiento de la sociedad argentina. Habiéndose constituido como la segunda dictadura de “ciclo largo” del siglo xx, el Proceso procuró –muy especialmente– legitimarse en términos discursivos y simbólicos como una etapa de clausura y, a su vez, como una etapa de refundación. Clausura de un orden político de alta conflictividad que no había podido resolver sus enormes clivajes ideológicos y, al estar “desbordado”, les daba luz verde a los nuevos protagonistas para hacerse del poder formal. Pero también como el parteaguas hacia un proyecto de depuración institucional y modernización económica que, se creía, el país necesitaba poner en marcha desde hacía mucho tiempo y sus antecesores no habían podido concretar. Continuator de la inercia desarrollista en la obra pública en manos de la corporación militar, pero motorizador –desde sus instancias civiles– de un inédito experimento económico de apertura vehiculizado a través de intensas vinculaciones financieras con el mercado internacional, el golpe de Estado de marzo de 1976 se distinguió claramente de los anteriores. Se propuso el derrocamiento del viejo orden sustitutivo proteccionista –visualizado como decadente y declinante– como condición *sine qua non* para catapultar a la Argentina hacia una senda de progreso que la situaría a la par de las naciones más desarrolladas.

En este particular contexto, la nueva acción de gobierno tuvo una fuerte impronta territorial, en especial a la hora de gestionar los ámbitos urbanos. Particularmente dejó su marca en el entramado espacial de la Capital Federal y los suburbios del Gran Buenos Aires. Por lo tanto, un tipo de urbanismo con componente ambiental irrumpió con fuerza en la escena pública a través de intervenciones de alcance regional que fueron presentadas ante la opinión pública como soluciones metropolitanas modernas ante la situación crítica de congestión

y contaminación de las últimas décadas. El presente libro, cuya autoría es de Leonardo Fernández –urbanista y ecólogo urbano egresado e investigador del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)–, realiza una revisión exhaustiva de las iniciativas que se llevaron a cabo durante el período dando cuenta de las distintas visiones que entraron en juego a la hora de operar sobre el territorio. Como bien se señala al principio del trabajo, no se trató de “una única teoría urbanística” la que dio un sustento coherente a la intervención sobre la ciudad, sino que el resultado de lo actuado fue producto de complejas alianzas, interacciones, realineamientos, conflictos, influencias. Es decir, de las posibilidades y restricciones que enfrentaron los actores que tuvieron a su cargo la gestión pública cotidiana.

Por lo tanto, el título *La muralla verde* –como síntesis del trabajo realizado– resulta muy sugestivo a la hora de presentarlo como encabezado para esta publicación. Hace alusión a una urbe a sanear en términos ambientales, pero también a una metrópolis que se piensa “amurallada” a través de la implantación efectiva de un cinturón extrarradio compuesto por rellenos sanitarios de *disposición final* y espacios forestados de *oxigenación urbana*. Dos expresiones simbólicas muy significativas respecto de un imaginario heterogéneo que se nutre de distintos componentes, no exentos de contradicciones: la idea de la ciudad arterial, surcada por modernas autopistas que constituyen su nuevo sistema circulatorio *haussmanniano*; la concepción de una ciudad central higienizada, de acceso diferenciado –para quienes “la merecen”–, que sostiene (en términos organísmicos) su metabolismo ecológico y social a partir de la erradicación de sus *focos contaminantes* (sean ambientales o humanos) de su cuerpo enfermo; el fomento del cinturón verde y determinados marcos regulatorios duros del suelo, pensados como dispositivos de contención capaces de poner coto al crecimiento caótico y desordenado del conurbano contribuyendo a su descompresión política y seguridad interior; y el sueño de constituir la provincia del Río de la Plata a través de la “federalización del territorio del Gran Buenos Aires”, con el objetivo de darle –un siglo después– una nueva impronta refundacional al proyecto de la generación del 80. De esta manera, autopistas, residuos y espacios verdes constituyeron los principales engranajes de intervención institucional para proceder al rediseño físico y funcional del entramado urbano.

La valiosa contribución de este libro –escrito en un estilo ágil y ameno que facilita su lectura, pero sin renunciar a las numerosas fuentes documentales que dan sustento a sus afirmaciones– no está destinada únicamente a ampliar la comprensión y echar luz sobre un período histórico determinado acerca de la gestión urbanística de Buenos Aires. Sino también a entender por qué a 40

años de esas intervenciones, que dejaron marcas tan profundas en la sociedad, se nos presentan una y otra vez como condicionantes centrales a la hora de repensar la agenda metropolitana del siglo XXI. Máxime considerando que la resolución de los agudos contrastes sociales urbanos continúa constituyendo una dolorosa deuda pendiente de la democracia argentina.

La historia personal de Leonardo Fernández tiene que ver con el desembarco de una universidad nacional en el Gran Buenos Aires durante los años noventa. Proveniente de una familia trabajadora de Grand Bourg, creció junto con sus padres y hermanos en un país en tránsito constante hacia la desigualdad. En lo personal, habiendo ingresado a trabajar como profesor en el Instituto del Conurbano a partir del año 2001, no puedo olvidar la imagen de Leonardo ayudando a su padre Víctor –a cuya memoria dedica este libro– con el reparto domiciliario de garrafas de gas en medio de la brutal crisis socioeconómica de aquel momento, ingeniándose las para poder seguir asistiendo a clases y finalizar sus estudios superiores. En este sentido, Leonardo constituye un ejemplo de superación personal, pero también es un representante cabal de aquellos sectores del suburbio profundo que, con un empuje inquebrantable, la pelean todos los días para salir adelante creando un entramado social resiliente del más alto valor. En la trayectoria de Leonardo, egresado de dos carreras de grado, máster en Barcelona, doctorado en la Universidad de Buenos Aires y actual director de la carrera de Ecología de la Universidad Nacional de General Sarmiento, se verifica y sintetiza el sentido de la educación pública. En cuanto urbanista, ecólogo urbano y habitante de la metrópolis porteña, como autor de este libro resulta profundamente interpelado por las particularidades que presenta el tema objeto de estudio. Y es justamente a través de la presentación de su logrado trabajo que podemos decir una vez más: misión cumplida.

*Andrés Barsky*

Coordinador de Investigación/Área de Ecología  
Instituto del Conurbano-UNGS



# Introducción\*

## La construcción del objeto de investigación

Buenos Aires guarda historias que podemos descubrir cuando transitamos alguna autopista, caminamos ciertos parques, arrojamos la basura para que un camión recolector la lleve lejos de nuestras narices, o cuando miramos imágenes del paisaje. También están guardadas en normas que regulan la edificación. Estas son todas experiencias con las que podríamos introducir una primera afirmación acerca de nuestro tema de estudio: la última dictadura<sup>1</sup> ha dejado una impronta en la ciudad. Ciertamente, cuestiones como el ordenamiento del tránsito, la limpieza pública y el embellecimiento de la ciudad, que fueron configurando las experiencias que son objeto de este estudio, han tenido lecturas vinculadas a intereses institucionales, económicos y sociales muy en boga por entonces, aunque, en rigor, con muchas contradicciones en el interior de sus estructuras

---

\* Este libro se basa, en gran medida, en la tesis doctoral que realicé en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Por eso quiero agradecer, en primer término, a mi directora de tesis, Gabriela Merlinsky. El texto de esta introducción fue escrito, en parte, en el marco del seminario de doctorado “Taller de Tesis II” de Pablo Alabarces, cursado del 4 de abril al 15 de mayo de 2011 en la sede de la calle Santiago del Estero de esa facultad. La mayoría de los textos se adelantaron en el Plan de Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Se agradecen, especialmente, la revisión y los aportes de Adrián Gorelik en la evaluación del plan de estudio y los aportes de Diana Viñoles y Guillermo Jajamovich en la evaluación de la tesis.

<sup>1</sup> El 24 de marzo de 1976, los integrantes de las tres Fuerzas Armadas organizaron el sexto asalto al poder constitucional, al tiempo que se producían otros golpes de Estado de similares características en otros países del Cono Sur latinoamericano (Brasil, Chile y Uruguay). En comparación, la última dictadura en la Argentina fue la más cruenta de la región. Los organismos de derechos humanos estiman que hubo 30.000 desaparecidos, denominación que define a las personas que fueron secuestradas por las fuerzas de seguridad y de las que no se sabe el paradero. La mayoría fue torturada en aproximadamente 600 centros clandestinos de detención distribuidos en todo el país y exterminada. Un gran porcentaje de esas personas han sido identificadas como trabajadores de fábricas, militantes sindicales, docentes y estudiantes.

y niveles estatales participantes, partiendo de sus componentes ideológicos, sobre todo de sus facciones más liberales y conservadoras dominantes (Schvarzer, 1982: 94-95).

Acaso, uno de los trabajos de mayor valor académico sobre el tema sea el libro *Merecer la ciudad*, del politólogo Oscar Oszlak, un título que denuncia la provocativa expresión del titular de la Comisión Municipal de la Vivienda –y posteriormente intendente capitalino–, Guillermo Del Cioppo (1930-2004), encargado del operativo de erradicación de las villas (1991: 78). Su enfoque, basado en el análisis de políticas públicas, marca un desplazamiento de la geografía urbana de los sectores populares y constata una concepción sobre el lugar que ocupan los distintos grupos sociales en el espacio público, entre otras determinantes analizadas. Contrastando ciertos planteos disciplinares sobre el tema de estudio, reconocemos que, en el abordaje de la historia cultural urbana, diferentes autores privilegian las *representaciones* sobre la ciudad como objeto de estudio, adoptando problemas, temas y matices diversos, ya sea revalorizando el rol de los técnicos y funcionarios estatales en la concepción y los modos de intervenir en la ciudad (Liernur, 2001), o confrontando ideas y prácticas a la hora de analizar cómo se plasman los proyectos y los planes para la ciudad (Novick, 1992), por destacar ciertos abordajes de interés. Más aún: la historia cultural de la ciudad plantea una “tensión de enfoques”, en la perspectiva de Gorelik, que supone el ejercicio de interrogar, colocar en perspectiva y ofrecer puntos de vista en dimensiones intelectuales, figurativas y representacionales sobre las ideas de la ciudad, incluso sobre cómo la ciudad real se va conformando, a la vez, como producto de esas ideas (Gorelik, 2004c; Liernur, 2001; Novick, 1992).

Ahora bien, hay cierto consenso en señalar que el Proceso de Reorganización Nacional surge con una lógica gubernamental de legitimación efectiva por el “combate a la subversión”, pero que, en el despliegue del aparato estatal –fundamentalmente, durante la presidencia de Jorge Rafael Videla–, muestra una evidente “incoherencia ideológica” en su proyecto político, económico y social por la presencia de distintos grupos –tanto en el seno de sus elencos como en su periferia– con ideas contrapuestas: por un lado, los comúnmente denominados nacionalistas, y, en contraste, los liberales.<sup>2</sup> De ahí que algunos autores ensayen la categoría “liberalismo-conservador” como la ideología política propia del período, partiendo de referentes intelectuales que impulsaron la instalación y

---

<sup>2</sup> Sobre la dictadura argentina –dentro de la extensa literatura que existe sobre el tema– y, específicamente, su ideología política, ver Canelo (2008), Jordán (1993), Morresi (2010: 103-135), Pucciarelli (2004) y Quiroga (2004).



el despliegue del régimen dictatorial. Quizás, en la esfera nacional, una de las expresiones institucionales más evidentes de esos conflictos haya sido la breve experiencia del Ministerio de Planeamiento (1976-1977), a cargo del general Ramón Genaro Díaz Bessone. Es decir, por un lado, se creaba una cartera de gabinete nacional desde la que se pretendía “planificar” la labor de gobierno, y, por otro lado, se lanzaba un discurso de reforma económica liberal desde la cartera de Hacienda de Martínez de Hoz. Pero, además, el gobierno de Videla necesitaba fortalecer las capacidades estatales de coordinación y planificación de una estructura gubernamental virtualmente “balcanizada” como consecuencia de la adopción del criterio de “reparto tripartito” del poder entre las Fuerzas Armadas (Canelo, 2008: 169-190). La concepción liberal-conservadora, según los trabajos mencionados, se diferencia del neoliberalismo, ya que el pensamiento liberal-conservador del gobierno de facto “impuso el orden que serviría de escenario para el triunfo neoliberal posterior” (Morresi, 2010: 103-135). A esta valoración sobre el período es posible ponerla en perspectiva teniendo en cuenta la materialidad de la ciudad, una cuestión muy presente en el proyecto político de la dictadura –que es nuestro foco de análisis–, ya que la diferenciación, la incoherencia o las contradicciones de esta ideología política –e incluso sus alianzas con otras– pueden reconocerse en muchos proyectos urbanos emblemáticos, partiendo de la observación de cómo fueron gestados y, fundamentalmente, recorriendo el trayecto de los personajes protagónicos que los encarnaron.

## **Recorte analítico**

Este libro aborda ideas, proyectos y planes de tres políticas urbanas relevantes del período: el plan de autopistas urbanas, el cinturón ecológico –que incluye la transformación del sistema de recolección de residuos– y la organización jurisdiccional del Gran Buenos Aires. Un registro de los planes que abordamos lo encontramos en los escritos del brigadier Osvaldo Cacciatore, intendente de facto de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1976-1982), en su libro *Solo los hechos* (1993). Cacciatore fue un personaje destacado de la escena pública por su accionar enérgico y su supervivencia en ese cargo ejecutivo –sorteó algunas crisis políticas y luchas entre facciones militares–, desde el que llevó adelante muchos de los proyectos urbanos que estudiamos y que reclamaron nuestra atención a lo largo del libro, en especial a través del trayecto de uno de sus principales colaboradores. Hay que señalar que estos planes que nos

ocupan van más allá de la jurisdicción de la Capital Federal, ya que abarcan el área metropolitana en su conjunto, es decir, incluyen los municipios del Gran Buenos Aires. De este modo, no solo involucran la figura del intendente capitalino —a instancias del gobierno nacional—, sino que, del otro lado de la avenida General Paz y del Riachuelo, implican a Ibérico Saint Jean, gobernador de facto de la provincia de Buenos Aires (1976-1981), y, particularmente, al ministro de Gobierno Dr. Jaime Smart. En consecuencia, lo que atraviesa los diferentes planes es la actuación de personajes que se ocuparon de la cuestión metropolitana desde un planteo regional, como queda demostrado en la voluntad de Saint Jean cuando se reúne con el mismísimo Videla y su gabinete para problematizar la cuestión en materia de urbanismo y ecología del Gran Buenos Aires e insta a intervenir decididamente en una “integración efectiva en lo referente al planeamiento del área metropolitana”.<sup>3</sup> De esta manera, la intención de pensar la ciudad —en un período histórico preciso y en ciertos objetos de estudio definidos— supone optar por varios enfoques, articulando y matizando líneas de investigación que, en forma tradicional, han abordado lo urbano y que no necesariamente dialogaron entre sí.<sup>4</sup> Con todo esto, podemos preguntarnos: ¿qué aproximaciones teóricas, desde el urbanismo, son posibles vincular a la impronta de la dictadura?<sup>5</sup>

Metodológicamente, realizamos un análisis documental que se centra en planes, normativas, proyectos y, de manera complementaria, en literatura crítica, artículos periodísticos y fuentes orales. El foco también se centra en libros tratados como material histórico, como los que se detallan a continuación: la propuesta de Laura y Smart, con la colaboración de Azaretto, de creación de la *Provincia del Río de la Plata* (1980), que se trató de una propuesta de federalizar el Gran Buenos Aires a partir de la institución de una nueva provincia urbana (libro estudiado y citado por primera vez); el plan de autopistas urbanas (MCBA, 1978-1983), inspirado en la metáfora orgánica de Guillermo Laura *La ciudad arterial* (1970), que impulsaba la construcción de nueve viaductos urbanos que atravesarían la ciudad a partir de múltiples accesos y a lo largo de trazas que implicaban la expropiación masiva de inmuebles para ser demolidos; y *El*

<sup>3</sup> Facsímil del Decreto 3.457, firmado por Jorge Rafael Videla y Albano Harguindeguy (Presidencia de la Nación, 1981a; Laura y Smart, 1980: 133-134).

<sup>4</sup> Es ilustrativo, al respecto, el planteo que realiza Menazzi (2013b). La tesis desarrolla una visión matizada de las políticas urbanas y de ciertos proyectos emblemáticos de la dictadura, en particular, elaborando un estado de la cuestión a través de la revisión de la bibliografía existente.

<sup>5</sup> Ver Cavalletti (2010). También se pueden ver algunos trabajos dedicados al origen del urbanismo en la Argentina, como el de Outtes (2002).

*cinturón ecológico* (1978), de Guillermo Laura, que conformó la sociedad entre la Municipalidad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, denominada Ceamse (Cinturón Ecológico del Área Metropolitana de Buenos Aires Sociedad del Estado), cuyos fines eran la disposición final de la basura (por medio de la ingeniería de rellenos sanitarios) y un cinturón verde, ambos organizados mediante un esquema de vialidades de conexión metropolitana.

El objetivo es dar cuenta de las implicancias en términos materiales, institucionales y simbólicos desplegadas en el marco de la política de construcción de la ciudad. Con implicancias nos referimos al papel de los actores, los lugares y los hechos que rodean a un conjunto de *dispositivos* (Agamben, 2011: 249-264) bajo el dominio del urbanismo. Pero vale una aclaración respecto de nuestro tema de estudio: no pretendemos ligar la política a una forma urbana –la cual no fue homogénea– ni reconocer un poder asociado a una teoría urbana –la cual no fue unívoca–, sino que observamos, más bien, la cultura política que se constata en diferentes representaciones de la ciudad (acerca de saberes complejos, muchas veces contradictorios, con modelos urbanos superpuestos). Y aclaramos que historizar el despliegue del urbanismo no solo implica una crítica en abstracto, sino que supone dar cuenta de los protagonistas, las instituciones y las tensiones emergentes.

## Estructura del libro

El libro se inicia con un capítulo que analiza de qué modo el urbanismo, por circunstancias históricas, ingresa a la escena de la política de la ciudad. Se trata de analizar políticas ideadas por la iniciativa estatal (nacional, provincial y municipal) que irrumpen con intervenciones de alcance regional. A lo largo de cuatro capítulos se aborda una multiplicidad de experiencias, saberes y tecnologías de poder desplegadas durante el período. Al final, un epílogo pone en relación las principales experiencias tratadas.

El primer capítulo está dedicado al tratamiento mediático de factores de contexto (mundiales y nacionales) que ejercieron influencia en la política del espacio metropolitano.<sup>6</sup> Ponemos el acento en el rol que asumió la problemática de la “gestión urbano-industrial” del Gran Buenos Aires y situamos

---

<sup>6</sup> Especialmente en las Fuerzas Armadas, a partir de la década del sesenta comenzó a primar la Doctrina de la Seguridad Nacional, alentada por fuerzas norteamericanas que la difundieron como hipótesis de conflicto durante la denominada Guerra Fría. La versión para América Latina de esa doctrina fijaba la prioridad en la defensa interna, a través de una tarea policíaca y de inteligencia a

dicha política como tecnología de poder que articula la puesta en escena de una “crisis urbana” con una variedad de dispositivos espaciales<sup>7</sup> (ideológicos, legales y materiales) en la estructura de operación. La pregunta que recorre este capítulo –siguiendo nuestra hipótesis de trabajo– es hasta qué punto, en dicho proceso político, el conjunto de las técnicas que integran lo que conocemos como urbanismo o planificación urbana tuvieron un lugar protagónico. Esto supone poner atención en la manera en que se piensa lo que estudiamos, de qué modo se constituyen las formas de lo urbano y cuál es la tarea de los técnicos en la ciudad, ya que las distintas concepciones técnicas tenían, muchas veces, efectos contradictorios sobre el espacio urbano, mientras coexistían concepciones heterogéneas en sus formas y modos de intervenir.

Los tres capítulos subsiguientes tratan temas como el ordenamiento del tránsito, el embellecimiento de la ciudad y la limpieza pública, los cuales reflejan una estrecha relación con los intereses institucionales, económicos y sociales en boga en el período estudiado. Estos apartados abordan tres dispositivos espaciales de alta densidad problemática, las autopistas, las áreas verdes y la basura, relacionados de manera íntima. Analíticamente, los capítulos se tematizan en función de los vínculos que pueden establecerse con las teorías en las que se apoyó la práctica, ya que estas nos ofrecen elementos para un análisis crítico, como, por ejemplo, las ideas inspiradoras de intervenciones orientadas al automóvil, las cuales modificaron notablemente la estructura y la fisonomía metropolitanas a partir de la construcción de autopistas, ensanches de avenidas y soterramientos para estacionamientos. Además, en el capítulo 3 se analiza el Ceamse, una sociedad estatal conferida de los poderes necesarios para definir áreas verdes (y una circunvalación vial) para la metrópoli. Esos terrenos, hasta totalizar 30.000 hectáreas, serían expropiados. También se aborda la disposición de un esquema de áreas verdes en el espacio de frontera entre la ciudad consolidada y el área de expansión, a través del análisis de un conjunto de proyectos emblemáticos de áreas verdes urbanas. En el capítulo 4 se analiza un aceitado engranaje político-institucional que permitió generar una centralización material, pero también económica, del negocio de la basura.

---

cargo de las Fuerzas Armadas, ante las supuestas intenciones del mundo comunista de conquistar diversos enclaves occidentales mediante la subversión (Mesyngier, 1998).

<sup>7</sup> En un plano de abstracción, Michel Lussault, en *L'Home Spatial*, desarrolla el concepto de “dispositivo espacial”, de clara inspiración foucaultiana. Con él entiende la intencionalidad de producir efectos de regulación en los campos social y político atendiendo a la materialidad territorial de una determinada política pública. De ahí que requiera establecer una influencia y un control sobre un área geográfica (2007: 201-202).

Los imperativos higienistas, motivados por la sustitución de los incineradores municipales, la erradicación de los basurales a cielo abierto y la prohibición del ciruje irrumpen mediante la ingeniería del relleno sanitario. Esto se produce a tal extremo, que el despliegue de la tecnología de la disposición final nos somete a imágenes del terror del aparato estatal, es decir, la producción social de sentido en los años de plomo. En el capítulo 5 nos proponemos desempolvar dos libros del urbanismo escritos durante el período bajo estudio, los cuales ensayan propuestas de gobierno metropolitano. Las destacamos porque esas propuestas van de la mano de una reforma constitucional, tendiente a reducir –entre otros objetivos– la representación de Buenos Aires en un futuro gobierno formalmente electo. Esas propuestas, además, dan cuenta de un tipo de razonamiento como objeto de gobierno: la emergencia de distintos dispositivos tecnocráticos que plantean un orden metropolitano, es decir, formas de instituciones metropolitanas. De alguna manera, también volvemos aquí a los capítulos que preceden a este último, poniendo el foco en los modelos metropolitanos que predominan en los casos de estudio, ya que, aclaramos, en todos los casos analizados se exploran territorios que afrontaron un despliegue material extraordinario, y, al analizar esas experiencias –al interpretarlas a través de las representaciones sobre la ciudad, en términos de su cultura política, su estilo de instrumentación y sus tensiones–, se pone de relieve un rasgo central: la existencia de una red de relaciones complejas, muchas veces contradictorias, que implican el dominio de una economía específica de poder, su concepción de poder sobre la vida, siendo la ciudad misma el soporte material de ese orden social. En primeras aproximaciones se puede constatar el surgimiento de ensayos en los ámbitos profesional y académico que logran, en cierta medida, expresiones institucionales, materiales y simbólicas de una experimentación social. Este es un ejercicio de pensamiento que, quizás, nos permita explorar territorios que nunca habíamos imaginado.



# Capítulo 1. Disciplinar a la sociedad a través de la ciudad\*

## **Puesta en escena**

El discurso inaugural que pronuncia el brigadier Cacciatore cuando asciende a la intendencia de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires nos remite a una ciudad abandonada, caótica y contaminada.<sup>1</sup> Ese artículo de prensa prefigura la imagen de una ciudad en crisis y resuena como el inicio de una sostenida difusión mediática de problemas, anuncios e inauguraciones llevadas a cabo desde el Ministerio de Obras Públicas de la ciudad: “Cacciatore expuso ante Videla los objetivos de la intendencia” (*Clarín*, 27 de agosto de 1976), “El necesario planeamiento del futuro urbano de Buenos Aires” (*Clarín*, 13 de mayo de 1977), “Plan para la recuperación ecológica” (*Clarín*, 7 de mayo de 1977). De hecho, entre 1976 y 1979 proliferan artículos en diarios y revistas sobre temas de urbanismo y ecología relacionados con Buenos Aires y su región. Una intensa mediatización de los problemas del ambiente urbano irrumpe con un estilo en pie de guerra acerca de las cuestiones de la ciudad, como muestran

---

\* Algunos textos de este capítulo fueron escritos en el marco del seminario de doctorado de Christian Topalov, “Estudiar la ciudad: Londres, París, Chicago (1890-1930)”, desarrollado del 22 al 26 de octubre de 2012 en la sede del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires, Programa de Estudios Urbanos del ICO-UNGS. Además, parte del texto se elaboró en el contexto del seminario de doctorado de Pedro Pérez, “La ciudad capitalista entre el liberalismo y el neoliberalismo” (FSOC-UBA), desarrollado entre el 4 de abril y el 23 de mayo de 2013. Algunos de los pasajes de esta sección se adelantaron en un trabajo escrito junto con Marie-Noëlle Carré (Carré, 2013: 49-68). Otros textos se presentaron en el capítulo “Disciplinar la sociedad a través de la ciudad” (urbanismo y ecología en Buenos Aires y su región durante el Proceso de Reorganización Nacional [1976-1983]), en Merlinsky (2016).

<sup>1</sup> *Clarín*, 23 de abril de 1976, “Dramático cuadro de la situación de la Comuna trazó en su mensaje el intendente Cacciatore”.

algunos títulos de artículos de los principales medios de comunicación nacionales: “La ciudad está entrando en vereda” (*Clarín*, 9 de abril de 1976, p. 10), “La batalla por los espacios verdes” (*La Nación*, 26 de septiembre de 1976), “Será combatida en la ciudad la contaminación ambiental” (*Clarín*, 31 de diciembre de 1976).

Los mencionados son temas de la ciudad de larga data –como aquellos que se remontan al origen del urbanismo argentino y a los planes urbanos para Buenos Aires–, de los años treinta y cuarenta. Durante ese tiempo, la población metropolitana se multiplicó por dos y llegó a más de ocho millones de habitantes, y entre 1945 y 1975 la cantidad de automóviles se incrementó de 150.000 a dos millones de unidades (Laura y Smart, 1980: 14). Además, la mayoría de los edificios de departamentos se encontraban equipados con hornos para la incineración de la basura, que, junto con la quema municipal, enrarecían el aire de la ciudad y significaban una amenaza para la seguridad sanitaria (Ríspoli, 1962). Pero esos tópicos de la ciudad expresaban el ascenso al poder político capitalino de una figura que pretendía colocarse como heredera de esos intendentes hacedores que había tenido la ciudad, como Alvear o De Vedia y Mitre.<sup>2</sup> Cacciatore se asume con una orientación liberal-conservadora-modernizadora y, de hecho, en más de una ocasión intenta establecerse como el último de una estirpe de intendentes memorables:

La rehabilitación del Parque Centenario [...], broche recordatorio de los festejos del IV Centenario de la Segunda Fundación de la Ciudad y del Primer Centenario de la Federalización de Buenos Aires (1993: 253).

[El Parque Roca], construido sobre ocho metros de basura sepultada [...], no tiene referencias que indiquen su situación anterior; su ayer pertenece a la historia de la ciudad; una historia oscura, pestilente (ibídem: 208-209).

La historia dice cosas mejores de nuestro quehacer en la materia [vial] y vale la pena que recordemos [...] [las] realizaciones<sup>3</sup> que prestigiaron la ciudad (ibídem: 146).

Hacedor de proyectos, modernizador, refundador espiritual y material de la ciudad, Cacciatore controla “desde arriba”, sobrevolando como un militar

<sup>2</sup> Gorelik, en *La grilla y el parque* (1998), es quien conecta las figuras de Alvear y De Vedia y Mitre a la materialidad de la ciudad; a su vez, en *Miradas de Buenos Aires* (2004), reconoce la filiación de Cacciatore a esos dos protagonistas de la historia cultural urbana de Buenos Aires.

<sup>3</sup> En alusión a las avenidas rivadavianas, la avenida de Mayo, la avenida Norte-Sur, las diagonales Norte y Sur y la avenida General Paz.



bombardero –que eso era–, con una batería de acciones que desperdiga sobre blancos estratégicos de la geografía urbana. Son todas acciones que encarnan figuras emblemáticas del interior de los elencos civiles y militares de su gabinete: como el caso de su secretario de Obras Públicas, Guillermo Laura –de quien más nos ocuparemos–, quien era abogado, especialista en derecho urbanístico y municipal, y que demostró una extraordinaria capacidad para gestionar en muy poco tiempo los grandes tópicos urbanísticos que signaron la ciudad.

### Imagen 1. Intendente Cacciatore



El Cacciatore-obelisco que dibuja Hermenegildo Sábat parece dejar atrás la sórdida ciudad. Cacciatore controla la escena desde arriba, con su mirada cristalina y aires limpios. Debajo, un niño juega con palomas y pájaros, disfrutando de una ciudad que encuentra la paz. “Intendente municipal, brigadier Osvaldo Cacciatore”, Hermenegildo Sábat (1976). *Clarín*, 23 de abril de 1976, “Dramático cuadro de la situación de la Comuna trazó en su mensaje el intendente Cacciatore”.

Ahora bien, se advierte un estilo de problematización de la prensa pública sobre anuncios relacionados con la ciudad en editoriales aislados, muchos de ellos escritos con una retórica en tono dramático y beligerante, acerca de las descripciones de las geografías urbanas, de la marginalidad de los grupos sociales o de la ingobernabilidad de esos territorios: “Autopistas: con veinte años de demora” (*Clarín*, 6 de mayo de 1977), “La muerte del incinerador” (*Clarín*, 14 de enero de 1977), “Gánanse 300 hectáreas al río para crear un complejo edilicio” (*La Nación*, 15 de octubre de 1977). En esa mediatización aparece, posteriormente, la vinculación de tres cuestiones que se implementan desde la cartera municipal de Obras Públicas: la congestión urbana, la falta de espacios verdes y la contaminación atmosférica. Esas aisladas tematizaciones sobre la ciudad, visibilizadas en los grandes medios de prensa, empiezan a materializarse en un gran programa de obras articuladas. Por ejemplo, la clausura de la quema municipal en la Capital Federal abre posibilidades de ampliación de espacios de oxigenación y de construcción de vías de comunicación regionales. En este contexto, la mediatización de una ciudad sucia, congestionada y asfixiante puede ser inscripta en una puesta en escena que abarca el despliegue de grandes obras de infraestructura dirigidas a la población urbana, para que esta acepte el proyecto de una ciudad limpia, moderna y segura.<sup>4</sup>

Esos editoriales no solo argumentan la necesidad de impulsar una modernización de Buenos Aires, sino que además le otorgan al “vecino porteño” un lugar privilegiado. Este aparece como el que puede “reclamar a su intendente” (*Clarín*, 14 de abril de 1978), ya que las temáticas abordadas se hacen eco de las cartas de lectores difundidas por los diarios. Sin embargo, la promoción de una aparente inclusión ciudadana no ofrece en los hechos canales para opinar; por el contrario, el ejercicio del urbanismo en un contexto dictatorial –y represivo– imprime un estilo sigiloso, sorpresivo y autoritario.<sup>5</sup> Incluso, ese aspecto de la retórica y del accionar gubernamental abarca problemáticas en el espacio urbano que, después de haber sido debatidas académica o técnicamente en décadas previas, ahora son reformuladas y traducidas en la esfera pública

---

<sup>4</sup> Es posible observar esto en muchas intervenciones urbanas llevadas a cabo en aquella década, tanto en América Latina como en los países centrales. Greenberg, en su libro *Branding New York* (2008), analiza cómo en esa misma época un grupo de empresarios y de funcionarios desarrolla un fuerte marketing a través del marcaje urbano –*urban branding*–, destinado a cambiar la imagen de la ciudad en crisis.

<sup>5</sup> *Clarín*, “Fin de una experiencia: fueron disueltos dos consejos vecinales”, 23 de abril de 1976. El artículo sostiene que esa experiencia “más que agrandar la participación democrática agrandó el espectro burocrático de la comuna”.

para destinarlas a un tipo de ciudadano que, en clave osztlakiana, “merece la ciudad” (1991: 78).

En esa puesta en escena se preconiza una restauración urbana que hace foco en el papel central de ciertos funcionarios públicos, como el intendente y el secretario de Obras Públicas, quienes tienen un papel estelar y protagonizan los anuncios de las reformas urbanas que van en línea con las descripciones desastrosas de la ciudad, plasmadas en títulos con voz proactiva: “Un cinturón verde para Buenos Aires” (*Clarín*, 21 de abril de 1977), “Convenio recupera tierras para la Comuna” (*Clarín*, 11 de mayo de 1977), “Contrataron la construcción de dos autopistas” (*Clarín*, 20 de enero de 1978).

La problematización de una crisis urbana y el énfasis puesto en la urgencia de medidas urbanísticas radicales, tanto en la ciudad como en la región en su conjunto, es decir, el Gran Buenos Aires, esconden una estrategia para posicionar Buenos Aires como urbe de nivel internacional. En ocasión del Día Mundial del Urbanismo, el 8 de noviembre de 1977, Laura aprovecha para “laudar las tareas de planificación desarrolladas en su tiempo por Carlos María Della Paolera”, y para afirmar que Buenos Aires siempre estuvo “a la vanguardia de las grandes ciudades” (“¿Qué es el urbanismo?”, *Clarín*, 9 de noviembre de 1977). Es interesante esta referencia porque manifiesta, por parte de Laura, la intencionalidad de imponer una idea –como si fuera un juez– por encima de las diferencias de concepción de la ciudad. Esta actitud surge en un momento crítico de la ciudad, en el que la apuesta mayor de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires es la recepción del Campeonato Mundial de Fútbol, en el año 1978. Por entonces, la reafirmación de los “rango[s] capitalino a nivel nacional y metropolitano a nivel mundial” pretende justificar la implementación de un gran número de instrumentos de regulación, elaborados en esos primeros años de intendencia, combinando proyectos de diferentes factura y estilos (*Clarín*, 9 de noviembre de 1977). El artículo “Buenos Aires *for export*”, publicado en el diario *Clarín* del 14 de mayo de 1978, refleja la especulación sobre la presentación a los turistas internacionales de una ciudad intervenida por el arquitecto-urbanista de renombre internacional Le Corbusier. “Erizada de edificios”, “dotada de instrumentos legales para seguir creciendo con reglas de sistematización”, de “tránsito distendido por las autopistas”, exenta de “contaminación ambiental”: así transcurre el lapso vertiginoso en que se desarrollan obras tan monumentales como el cinturón ecológico, el parque Interama, el parque Roca y las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno, como medidas estratégicas que apuntan a rehabilitar el esplendor de la ciudad y a ocultar todo rasgo de crisis urbana.

Este registro gubernamental de problemas del Gran Buenos Aires —es decir, del área metropolitana en su conjunto— no solo se hace patente en Cacciatore, sino también, del otro lado de la Av. General Paz y del Riachuelo, en Saint Jean, gobernador *de facto* de la provincia de Buenos Aires. A lo largo del tiempo, mientras que la Capital Federal pudo encarar obras más costosas sin necesidad de atender a la ciudad real como un todo funcional u orgánico, la provincia de Buenos Aires, por su parte, históricamente tuvo dificultades para considerar toda el área urbanizada de los partidos circundantes como una única ciudad. En su lugar, se la ha solido ver configurada como si fuera el patio trasero de la Capital Federal. De ahí que Saint Jean llevara esa cuestión primordial ante Videla, puntualizando la necesidad de revertir los déficits en materia de urbanismo, ecología e infraestructura que incidían en aspectos fundamentales de la población. Es así que la preocupación del gobierno provincial se centra en el problema del “congestionamiento urbano-industrial” del Gran Buenos Aires, argumentando el “desequilibrio regional” que caracteriza a la provincia, así como también el estancamiento y la pérdida crónica de población de las zonas rurales, la cual migra a zonas “superpobladas del Gran Buenos Aires” (Oszlak, 1991: 263). En esa argumentación se encuentra, en el centro de la escena pública, lo imperativo de una coordinación entre jurisdicciones, como propugna el cinturón ecológico, mediante un convenio para expropiar miles de hectáreas de territorio bonaerense sobre el río Reconquista, el arco del sudeste del conurbano bonaerense y el Río de la Plata.<sup>6</sup> La fundamentación de esta medida denuncia el accionar de “gobiernos anteriores que, mediante la demagogia y la falta de previsión, condujeron a la situación actual”, al tiempo que sostiene que resulta un ambicioso programa de intervención a partir de un “cinturón verde” que permite contener el crecimiento urbano, y señala —aunque a veces elípticamente— la estrategia que supone esta medida —de acuerdo con móviles militares ligados a la seguridad interna— para “descomprimir políticamente el Gran Buenos Aires” (ídem). Por lo tanto, no es casual que el abogado Jaime Smart, ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, construyera opinión pública en torno a las ideas sobre esta cuestión. Un ejemplo es la nota que aparece en el diario *Clarín* del 15 de mayo de 1978, bajo el título “El Gran Buenos Aires es ingobernable”. En el editorial, Smart señala que el Gran Buenos Aires “es una zona que podemos considerar caótica, ingobernable, donde el sistema de municipios ya no funciona porque fue creado para otra situación”.

<sup>6</sup> Presidencia de la Nación (1981a). También en “Facsímil de Decreto 3457, firmado por Jorge Rafael Videla y Albano Harguindeguy”, publicado en Laura (1978: 133-134).

También sostiene que hay dos provincias en una, y propone legislar de manera independiente el Gran Buenos Aires, escindido del interior provincial. Por otro lado, puntualiza la idea de “ampliar los límites de la Capital para que absorba el Gran Buenos Aires”, ya que, de ese modo, todo el sector metropolitano que la rodea tendría una conducción única que bien podría impulsarse mediante una “federalización del territorio del Gran Buenos Aires”. Otra alternativa que plantea es una suerte de “provincialización de toda el área metropolitana”, una opción que podría ligarse a un proyecto de traslado de la Capital Federal al interior del país. Insistiremos con este tema más adelante.

Ahora bien, es curioso cómo militares y urbanistas apelan recurrentemente al uso de un lenguaje orgánico o médico. César Augusto Guzzetti, canciller de la Junta Militar, decía que “cuando el *cuerpo* social del país ha sido contaminado por una enfermedad que corre por sus entrañas, forma anticuerpos. Estos anticuerpos no pueden considerarse del mismo modo que los microbios. Conforme el gobierno controle y destruya a la guerrilla, la acción de los anticuerpos desaparecerá, como ya está sucediendo. Se trata tan solo de una reacción natural de un cuerpo enfermo” (Amnistía Internacional, 1977: 34-35; Klein, 2007: 624). Guillermo Del Cioppo, titular de la Comisión Municipal de la Vivienda y posteriormente intendente capitalino, decía en 1980: “Se trató el problema de forma quirúrgica en tiempo récord. Produjimos la explosión de las villas de emergencia [...], erradicamos en tres años y medio a 100.000 villeros”.<sup>7</sup> Repararnos en este aspecto para hacer foco también en alguien que acaso fuera quien más elaboraba construcciones lingüísticas orgánicas dentro del urbanismo, Patricio Randle, quien estaba interesado en temas educativos y que se dedicó regularmente a cuestiones urbanísticas y geográficas, especialmente durante el período de la presidencia de Videla (1976-1981). Randle compartía posiciones con el catolicismo ultraconservador y el nacionalismo católico, y estaba ligado al grupo de la polémica revista *Cabildo*.<sup>8</sup> Pensemos que una de las profesiones “sospechosas”, en el marco de los móviles militares, era la arquitectura, debido a sus vínculos con la izquierda peronista y revolucionaria. Durante la década de 1970, muchos jóvenes se unieron a movimientos de izquierda bajo

---

<sup>7</sup> *Revista Competencia*, marzo de 1980, n° 191.

<sup>8</sup> Randle consideraba imperdonable combatir solo a la guerrilla y no atacar las causas primeras de su emergencia, aquello que denomina “el virus ideológico” (revista *Cabildo*, agosto de 1976). En línea con el catolicismo más tradicional, Randle decía tener una larga lista de enemigos, como “el marxismo y el liberalismo en todos sus matices”, aunque también “el judaísmo, los intereses venales, el conformismo egoísta y utilitario, el progresismo religioso, los partidócratas”, entre otros. Ver Beraza (2005).

el ideal de que, en una época de profundas reformas sociales, a la arquitectura le cabría jugar un papel central en la reconstrucción física de la nación. En el lado opuesto, desde los imperativos de la seguridad nacional, se pensaba que, mientras los psicólogos contaminaban la mentalidad de la subversión, los arquitectos construían su entorno físico (Rock, 1993: 228), de manera que la vinculación del urbanismo –y los efectos de la urbanización en el entorno– con la educación es intencionada, en razón de que está muy ligada a nociones que el propio Randle ensaya posteriormente. De ahí el carácter estratégico que tiene la difusión de esa ideología a través de distintas dependencias del Ministerio de Educación y, en particular, del Conicet. Partiendo de estas condiciones de producción intelectual, Randle impulsa un plan editorial en temas de urbanismo que aspira a “ser un instrumento activo de restauración nacional”. No en vano, Randle escribe que “el urbanismo es a las ciudades lo que la educación es a las personas” (Randle, 1984: 30).

Podemos constatar este pensamiento de Randle en el artículo “El desafío del Gran Buenos Aires” (*La Prensa*, 21 de agosto de 1977), cuando señala la “aberración” que constituye el hecho de que una ciudad de más de ocho millones de habitantes no tenga resuelto su “problema jurisdiccional” y esté “descuartizada, literalmente, en un mosaico arbitrario y antifuncional de jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales sin ton ni son”; y lo que considera peor es que el tema no tenga la importancia que merece, mientras que, por esa circunstancia, se van agravando los problemas de un área metropolitana “balcanizada”. En ese artículo, Randle sostiene:

Un gobierno de facto hallaría mucho más sencillo instrumentar una solución federativa de lo que resultaría esa tarea para un gobierno constitucional, sometido indefectiblemente al cálculo electoral, al que estas mutaciones jurisdiccionales afectan trascendentalmente (1979: 102).

Más adelante veremos este tema en profundidad, ya que, al analizar el discurso de los medios de comunicación, este no se agota con la selección de los tópicos que reunimos. Hasta aquí se registra un tipo de pensamiento encarnado por personajes claves que reflejan cuál fue su rol en el esquema de poder de la época, sobre todo en relación con el despliegue de la política en el espacio urbano. Hemos revisado cómo la puesta en escena mediática logra poner el triángulo “contaminación-congestión-áreas verdes” en el centro de los problemas urbanos, dispositivos que cuentan con una filosofía política propia, al extremo de querer organizar un gobierno de alcance metropolitano. Irónicamente, mientras las tapas de los principales medios reflejan normalidad y tranquilidad y dan

buenas noticias, y en campañas mediáticas se oculta la desaparición de personas por parte del aparato represivo, los artículos reunidos, que hacen referencia a cuestiones del espacio urbano, parecen estar librando abiertamente una batalla.<sup>9</sup>

## Buenos Aires y sus problemas urbanos

En 1976 se produce un notable ascenso de Patricio Randle en el seno de las estructuras académicas, cuando este funda y dirige la Asociación para la Promoción de Estudios Territoriales y Ambientales (Oikos).<sup>10</sup> Además, Randle también dirige la Unidad de Investigación para el Urbanismo y la Regionalización (Uniur). Ambos institutos, creados en 1976 (y que funcionaron hasta 1985) dentro del Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), concentraron considerables recursos financieros durante el período de la Junta Militar en el poder. Esto le permitió a Randle desarrollar un plan editorial ambicioso que apuntaba a la difusión de estudios regionales y que estaba también abierto a las preocupaciones axiológicas y a las expresiones doctrinarias del nacionalismo católico, en clave territorial (Beraza, 2005).

Pero pongamos la atención en el libro *Buenos Aires y sus problemas urbanos* (1977), la primera publicación de Oikos, que se lanza con una antología de textos originales de Carlos María Della Paolera (1890-1960), compilados por el propio Randle. La publicación reúne numerosos artículos sobre la problemática urbanística de Buenos Aires que Della Paolera había escrito en los diarios *La Nación* y *La Razón* entre 1926 y 1940. Además añade una conferencia (1933) y un folleto (1936), presentados mediante una introducción escrita por el propio Randle en julio de 1977.<sup>11</sup> Lo que cabe preguntarse es por qué Randle publicaría los textos de Della Paolera. En un terreno hipotético, podemos decir que

---

<sup>9</sup> Prácticamente, todos los diarios analizados a lo largo del libro abarcan los años 1976 a 1979, que corresponden a los años de fuertes anuncios y realizaciones en materia de obras públicas y de proyectos a escala regional. Esa temporalidad de los recortes coincide con los años más represivos de la dictadura. La mayoría de los diarios utilizados son deudores del trabajo de recopilación del Sr. Aldo Mennella, realizados durante esos años por encargo de la Biblioteca del Ceamse. Los recortes de diarios de Aldo Mennella fueron rescatados gracias al trabajo de archivo de la ingeniera A. Álvarez, bibliotecaria del Centro de Documentación del Ceamse. Posteriormente, esos recortes fueron digitalizados por Marie-Noëlle Carré, con quien escribí dos artículos que nutrieron nuestros respectivos estudios doctorales.

<sup>10</sup> Conicet (1989) y Cicalese (2009).

<sup>11</sup> La compilación de los textos, la organización de los capítulos y la edición del libro estuvieron a cargo de Oikos. La publicación tuvo una tirada de 1.000 ejemplares.

Randle comparte con Della Paolera una concepción organicista del urbanismo, y que después de varias décadas de haber tratado ampliamente los temas de esta disciplina, ahora desempolva los escritos del legendario urbanista y los sitúa en la escena pública de 1977. Esos textos no se publican en cualquier coyuntura, sino que aparecen en un momento que es bisagra en la orientación que asume el poder político, en particular, en cuanto a la agenda gubernamental para los temas de la ciudad. Quizás, Randle necesitaba traer a Della Paolera para tomar posición en esa agenda estatal, en su pretensión de señalar aciertos y errores sobre el rumbo urbanístico. Quizás, el móvil de Randle, desde el lugar que ocupaba en Oikos, era hacer renacer la figura de Della Paolera, reinventar el urbanismo organicista que aquel propugnaba y reinstalar sus ideas, sus tópicos de interés y sus fines urbanísticos frente al escenario político. Más aún, quizás lo que buscaba era ensayar un pronunciamiento axiológico sobre el proyecto social en el territorio asociándolo a su nombre. En cierto sentido, los elogios que hace Randle a la figura de Della Paolera, como “precursor”, “pionero” y “maestro” del urbanismo argentino, ciertamente resultaban polémicos, porque, después de su desplazamiento de la Oficina del Plan Regulador en 1948, el desempeño de Della Paolera no había sido muy valorado en las escenas gubernamental y cultural porteñas, y se había quedado recluido en el ámbito académico de la UBA, más allá de que su labor técnica había sido señalada en más de una oportunidad y utilizada en planes de la ciudad, como, por ejemplo, en el Estudio del Plan de Buenos Aires (1948), en el Plan Regulador de Buenos Aires (1958-1968) y en el Esquema Director 2000 (1967). Incluso, sus textos no eran una referencia académica ni profesional, y tampoco eran muy conocidos, solo lo fueron cuando la familia de Della Paolera autorizó a Randle para que los publicara. También es cierto que la figura de Della Paolera tenía aprobación en el ambiente internacional, especialmente con la reconocida creación del símbolo del urbanismo, que obtuvo cierta aceptación, al menos en los círculos profesionales, sobre todo, a partir de 1949, cuando instituye el panfletario Día Mundial del Urbanismo. Pero volvamos a la estructura del libro.

En la introducción, Randle señala que “Della Paolera no fue ciertamente valorado en su momento”, aunque la “lección de su vida y su trabajo” perdura entre nosotros y “comienza a fructificar a través de la obra de sus discípulos”. Al compilar los textos, aclara Randle, se agruparon en temas, con la intención de “reavivar la preocupación de investigadores, profesionales y autoridades en torno a los problemas urbanísticos de Buenos Aires”, como una manera de ir estableciendo “un patrón que sirviera luego para ser proyectado a las otras grandes ciudades del interior”. En este sentido, la lectura de los trabajos de Della



Paolera, enfatiza Randle, “resultan ciertamente *saludables*, y acaso constituyan una buena *terapéutica* de contrapeso a la sofisticación *barbarizante*”. Y agrega:

Della Paolera, a través de Marcel Poëte, seguía la tradición de Henri Bergson de ver la realidad como un *organismo* y no como un mecanismo, que es tras lo que van, consciente o inconscientemente, los pseudocientíficos [refiriéndose a los urbanistas funcionalistas del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna], creyendo algún día hallar la receta matemática que resuelva todos los problemas (1977: 19-20; el destacado es nuestro).

Los textos compilados están estructurados en cinco temas: primero, “la ciudad y su población”; segundo, “la importancia de los espacios libres”; tercero, “la circulación”; cuarto, “la organización del Gran Buenos Aires”; y quinto, “misceláneas”. En esta composición, podríamos decir, están los temas centrales de la agenda urbanística del poder gubernamental de la Ciudad de Buenos Aires en 1976. En efecto, desde la introducción, Randle logra que los textos de Della Paolera dialoguen con el contexto de Buenos Aires. El tema con el que abre el libro es la “población”, a partir del cual Randle hace una valoración de lo que logró Della Paolera en su tiempo –como señalamos anteriormente–, en cuanto a revisar el Reglamento de Construcciones vigente, “suavizado” con el Código de Edificación promulgado en 1944. Para 1977 ganaban terreno los imperativos de ajustar los parámetros de edificabilidad, bloquear instalaciones industriales y estabilizar el crecimiento poblacional. Ahora bien, seamos conscientes de que la alusión a la cuestión de la población –y a los efectos de la urbanización– es intencionada, en razón de que está muy ligada a nociones teóricas que el propio Randle ensayó posteriormente. Insistiremos con estos temas. Hay otra cuestión que instala Randle –y que está ligada a la acción gubernamental– en relación con los denominados “espacios libres” (o espacios verdes) a escala metropolitana. El tema empieza a estar vigorosamente reflejado en las crónicas de varios diarios nacionales. Incluso, el diario *La Prensa*, el 2 de noviembre de 1976, a instancias de Randle, reproduce una conferencia que Della Paolera había realizado en 1933, con el título original “Buenos Aires no tiene noción del espacio libre”, la cual, posteriormente, sería incluida en el libro que estamos analizando. Randle presenta ese texto con una sugestiva argumentación:

En todo el Gran Buenos Aires, los pocos espacios libres que quedan van siendo loteados, edificados, densificados sin la menor consideración al hecho de que el déficit de espacios verdes es un hecho irreversible y oneroso, y que es el origen de casi todos los males de la urbanización desordenada: *contaminación* sin alternativas, carencias de válvulas de escape a

las *tensiones* de la vida urbana, *juventudes* malformadas, etcétera (ibídem: 16; el destacado es nuestro).

En la combinación de las palabras *contaminación*, *tensiones* y *juventudes* subyace un esquema ideológico en el que las áreas verdes ingresan en la órbita hegemónica de los discursos dominantes: las áreas verdes ligadas a dispositivos de seguridad interna. Insistiremos con esto en los capítulos 4 y 5.

Ahora bien, cuando Randle compila los textos del tema “circulación”, jamás habría imaginado los hechos que iba a estar viviendo la ciudad en los meses venideros. La sanción de la norma del Código de Planeamiento Urbano de 1977 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires imponía un plano con las trazas de nueve autopistas urbanas, las cuales llegarían al casco histórico de la ciudad. El texto del Código, de alguna manera derivado de los trabajos del Plan Regulador (1958-1968) (y que supo contar con Randle en la tarea técnica, con la elaboración del ya mencionado libro *Introducción al planeamiento*), disfrazaba un soberbio programa de viaductos elevados que transformaría la fisonomía de la ciudad. Las trazas de las autopistas, funcionalistas, corbuserianas, planteadas a imagen y semejanza de *La ciudad arterial* (1970) de Guillermo Laura, eran ajenas a los trabajos del Código original. Y claro está que, en las antípodas de ese planteamiento, estaban los tres artículos que reunía Randle con las palabras de Della Paolera. Estos promovían la extensión del ferrocarril subterráneo y la prioridad para el peatón.

Otro de los temas que apunta Randle es la “organización metropolitana”, mediante el cual pone de relieve cuatro artículos y dos manuscritos sobre los problemas de la organización del territorio metropolitano de Buenos Aires:

Hace más de cuarenta años, Della Paolera lanzó su campaña para que se dejase de considerar a la mera Capital Federal como Ciudad de Buenos Aires, visto que la *aglomeración*, la “verdadera ciudad”, rebasaba con mucho su extensión y población. Por ese entonces, hubiese sido relativamente fácil integrarla jurisdiccionalmente y funcionalmente, pero, acaso porque los problemas no eran tan acuciantes como ahora, se fue demorando toda toma de decisión: incluso, la de efectuar un estudio conjunto, como era urgente hacer. [...] Más importante que *sistematizar* el área metropolitana de Buenos Aires era, sencillamente, hacer *obra pública*. [...] Luego, para desgracia de los argentinos, vimos incluso mermar ese ritmo de obras públicas, en detrimento del *bien común* y en beneficio de determinados *grupos*. [...] Buenos Aires es la única ciudad de más de ocho millones de habitantes que no ha resuelto su problema *jurisdiccional*, nacido de un crecimiento que superó sus límites originales. [...] ¿Cómo podrá resolver

sus problemas *urbanísticos* si comienza por no obedecer a una sola *autoridad*? (ibídem: 18; el destacado es nuestro).

Aquí también se puede ver la ligazón a los discursos dominantes, en los que el tema central, para abordar las cuestiones del urbanismo a escala *metropolitana*, es el *poder*. En suma, Randle dialoga con los textos de Della Paolera. La *hipertrofia* de la ciudad, los problemas de *organización* metropolitana y la falta de noción de la *naturaleza* conforman todo un trayecto argumental que Randle ensaya con los textos que escribió Della Paolera acerca del urbanismo. En efecto, Della Paolera, principal exponente argentino del organicismo, frente a los efectos que traían aparejados la urbanización y la industrialización, supo levantar las banderas biológicas del azul del aire, del verde de la vegetación, y del sol, para enarbolarlas como un símbolo de la comunión entre el urbanismo y la naturaleza. Pero en los registros lingüísticos de Randle hay también una línea cognitiva implícita, en el modo de compilación de los textos que selecciona en 1977, para referirse a la *política* de Buenos Aires. Ninguno de estos párrafos es ajeno al vínculo entre filosofía, biología y urbanismo que ensaya Randle.

## Razón de ser del urbanismo

Vamos a ocuparnos ahora de un libro de Randle titulado *Razón de ser del urbanismo* (1984). En este caso, se trata de una de las últimas publicaciones de Oikos, el segundo tomo de una trilogía sobre la ciudad y el urbanismo. La edición del libro estuvo a cargo íntegramente de Oikos, y contó con una tirada de 1.000 ejemplares. Ya el índice nos indica que allí se tratan una multiplicidad de tópicos relacionados con el campo del urbanismo, como el crecimiento de las ciudades, la técnica y la política, la praxis y el perfil del urbanista, entre otros. El título sitúa el libro en un dominio de pensamiento filosófico que —escribe Randle en el prólogo— supuso desechar otro, *Teoría del urbanismo*, dada “la imposibilidad de hacer la teoría de lo que es un saber-práctico”, en el mejor de los casos, aunque el autor sostiene que es un impulso teórico, en todo caso, para “rendir cuenta del urbanismo a la razón”, o, dicho en otros términos, es “aquello por lo cual somos abogados en medios intelectuales y de gobierno” (1984: 11-12).

En este libro es posible dar cuenta de ciertas conversaciones que el autor establece con otros escritores (contemporáneos de él o anteriores), específicamente, ligadas al tema del crecimiento urbano. Randle hace una selección activa de sus escritos, relacionando pensadores —incluso muy disímiles entre

sí— acordes a su filosofía, a quienes dota de significados propios: Spengler, Von Uexküll, Ortega y Gasset, Geddes, Della Paolera, entre otros. A continuación ejemplificaremos esto con algunos pasajes de la obra. El punto central de ese diálogo está en la cuestión —escribe Randle— del “*crecimiento*, toda vez que se trata de una manifestación vital de la ciudad como *organismo*”. Y aclara que “si la ciudad no fuera un organismo, el urbanismo perdería la mitad, si no más, de su razón de ser” (1983: 273-325). Por lo tanto, sostiene:

El *crecimiento* es el que trae consigo la mayor parte de los *problemas* urbanísticos, por cuya razón las ciudades, como los bosques, para crecer plenamente exigen que los ejemplares estén plantados dentro de un cierto *orden*; de lo contrario, habrá que proceder, posteriormente, a talar algunos de los árboles para permitir que otros puedan desplegarse en toda su fuerza vital (1984: 49; el destacado es nuestro).

Randle no solo concibe la ciudad —como Della Paolera— como un organismo, sino que también le atribuye un significado histórico y conceptual, y señala:

Las ciudades no crecen todas, además, por crecimiento vegetativo (que sería lo natural), sino que están expuestas a fuertes impactos inmigratorios que desequilibran cualquier organismo. [...] Si ese crecimiento no se concreta conforme al *orden natural*, cae indefectiblemente, en el caso del crecimiento canceroso del tejido vivo, es decir, en un crecer por crecer, en un crecimiento cuantitativo, incapaz de organizarse, de recrear nuevos órganos, tejido vivo sano. [...] La *hipertrofia* es la desnaturalización del crecimiento (ibídem: 28; el destacado es nuestro).

Ahora bien, en relación con ese tipo de crecimiento que Randle caracteriza como sin límites, espontáneo y descontrolado, señala:

Las condiciones del medio en las que suelen crecer las grandes ciudades contemporáneas son proclives a hacer del crecimiento un verdadero proceso *canceroso*. [...] En lugar de ser una muestra de vitalidad, se convierte en el condicionamiento de su propia *muerte*. [...] No hay que olvidar que el cáncer es, en cierto modo, también un modo de crecimiento, aunque sea solo de células *enfermas*. Por todo lo cual es necesario que el urbanismo vigile, guíe, conduzca el crecimiento de las ciudades, a efectos de que ese crecimiento sea saludable y no una partida de defunción a la larga o a la corta (ibídem: 55; el destacado es nuestro).

Es decir, para Randle, el crecimiento de las ciudades no se convierte en un problema cuando rebasa unos límites fijados *a priori*. De ahí, que pone la mirada

en la ciudad medieval, como hace Mumford en *La historia de la urbanización*. Rescatando los ejemplos de París y Ámsterdam, escribe:

Cómo antiguas ciudades europeas crecieron hasta completar la edificación intramuros, y cuando esta rebasaba las murallas, volvían a construir otra muralla concéntrica, hasta que, en algunos casos, esto se repetía tres y cuatro veces. [...] Las murallas no eran entonces unos límites mentales, aunque fuesen, físicamente, recios e inmovibles. [...] Las murallas eran como lo que hoy se llama “área de planeamiento”, la delimitación de un espacio para que dentro de él podamos proceder a un ordenamiento (ibídem: 49-50).

Y conjetura:

El crecimiento de las ciudades amuralladas europeas, a diferencia del crecimiento expansivo e ilimitado que sobrevino en la Europa postindustrial y en América, condujo a la hibridización del tejido urbano, a la ciudad desparramada, sin estructura nítida, amorfa e indefinida, de los suburbios interminables que ya no pueden llamarse ciudad y que ya no conservan nada del campo (ibídem: 50).

Allí, Randle pone el acento en este aspecto argumental, y sostiene:

Ahora que no hay murallas voluntarias, impuestas por la ciudad misma, y que por los recursos de la tecnología casi no existen barreras naturales para la expansión urbana, es más que nunca preciso que un plan urbanístico fije ciertos límites al crecimiento de la ciudad. [...] No es válido el argumento de que ese *límite* es como un cinturón que oprime la libre expresión de la urbanización, o que, tarde o temprano, ese cinturón va a ser sobrepasado (ibídem: 52-53; el destacado es nuestro).

Hasta aquí constatamos en Randle un urbanismo –desde una perspectiva filosófico-política– en clave biologicista. Este planteo lo vemos en las ideas del *Blut und Boden* (sangre y tierra), deudoras de Oswald Spengler y su *Decadencia de Occidente*, y, más anterior aún, del *vitalismo* de Jakob von Uexküll, e incluso de Ortega y Gasset (ibídem: 58-69). En este pensamiento se sitúa el urbanismo que ensaya Randle. En efecto, la idea de organización social orteguiana se presenta ligada a la técnica del urbanismo, y se vincula a Geddes, a Mumford, a Poëte y a Bardet, que interpretan la historia de la ciudad en clave de *evolución*.<sup>12</sup> En particular, en *Razón de ser del urbanismo* interesa destacar

---

<sup>12</sup> Estos autores fueron tratados por Randle en escritos anteriores, como *Qué es el urbanismo* (1968), y estuvieron más desarrollados aún en *Evolución urbanística* (1972), un desarrollo in-

el tratamiento de la cuestión del crecimiento de la ciudad ligado al sugestivo soporte conceptual de la hipertrofia.

Randle construye un soporte cognitivo de la ciudad como un cuerpo vivo, y en su razón de ser coloca la regulación del crecimiento. El nudo argumental está en la noción de *hipertrofia*, que ubica no solo la cuestión de los límites físicos de la ciudad, sino también una cuestión mucho más amplia –y propia de la economía política– en torno al problema de la escala demográfica, es decir, un tipo de crecimiento poblacional que caracteriza como irrestricto, anómalo y enfermo. Incluso, Randle fue más allá con la definición del término y se preguntó cuál es el origen de la hipertrofia. Según el autor:

La organización del espacio físico que deben compartir los hombres, viviendo en su estado natural de sociedad urbana, implica una toma de posición en un dilema de hierro, en una antinomia inescapable, que es la que plantean el individualismo y el colectivismo extremos. La adopción del primero supone la anticuidad, la pérdida de todos los valores urbanos, el rechazo de las oportunidades que la ciudad armónicamente establecida ofrece. Tomar partido por soluciones colectivistas lleva, por el camino inverso, a resultados igualmente negativos, ya que la masificación anula todas las ventajas de la vida comunitaria al someterla a la tiranía numérica, igualitaria, anónima (ibídem: 28).

La antinomia “totalitarismo marxista-liberalismo capitalista” que perturba a Randle es el plano que formula como frente de batalla en su planteo urbanístico organicista, conservador y confesional, en cuanto construcción del objeto de estudio. ¿Cómo es esto? Para Randle el mundo occidental suele reunir “lo peor del sistema capitalista y lo peor del sistema socialista”: la ciudad de masas. Escribe:

La ciudad de masas no solo es hija del capitalismo liberal que solo ha ido en pos de la concentración de los medios financieros, indiferente de la suerte de la población, sino que igualmente es hija del Estado benefactor, del Estado burocrático, toda vez que subsidia sectores y “facilita” la vida en la ciudad, subvencionando la vivienda y otros servicios inexistentes en el campo (ibídem: 64-65).

Asimismo, sostiene que, por un lado, una de las estrategias del marxismo es “maximizar las instituciones burguesas, impulsar un falso ascenso social para lograr el objetivo de subvertir el orden establecido”. Por otro lado, la teoría en

---

regrado en la trilogía iniciada con *Teoría de la ciudad* (1983) y completada con *El pensamiento urbanístico* (1986).

boga del “*laissez faire, laissez passer*, redivivo del neocapitalismo friedmaniano, tampoco ofrece ninguna solución”, al mismo tiempo que, en el otro extremo, “un Estado autoritario capaz de revertir fácticamente el problema viene fatalmente acompañado de una burocracia que, *per se*, resulta inevitablemente congestiva y centralizante”.

No hace falta llegar al Estado socialista-totalitario para provocar este efecto concentracionista, [...] modos concretos de producir el efecto masificante: 1°) leyes como las que congelan alquileres, que no son exclusivas de ningún país capitalista en especial, proliferan como quistes dentro de las ciudades impidiendo todo reordenamiento espontáneo o planeado; 2°) el problema de relocalizar habitantes de villas marginales ocasiona la consolidación de la masa (ídem).

Por eso, Randle afirma:

En búsqueda de ‘culpables’ [de la hipertrofia o macroubanización] se puede ir más arriba. Es cierto que muchos industriales y estadistas pensaron poco o nada qué iba a pasar con la gente en las ciudades si se seguía fomentando la industrialización concentracionista. Ellos responden que peor hubiera sido el cargo que se les habría hecho de obstaculizar el ‘progreso’; tal vez habrían sido llamados ‘reaccionarios’. Ciertamente, el capitalismo liberal, en eso, se parece otra vez al totalitarismo marxista: ambos creen en el mito del progreso, uno de cuyos puntales sagrados es la industria (ibídem: 218-219).

Finalmente, señala:

La ciudad que crece violentamente produce estos efectos de clara utilidad revolucionaria: [...] hace retroceder culturalmente a los grupos *marginados*, que, revestidos de una tenue capa de ‘civilización’, constituyen un *fermento* siempre listo para expresar el resentimiento social que se les ha creado haciéndolos vivir en condiciones tan contrastantes. [...] Prepara admirablemente el caldo de cultivo para la *subversión* y facilita un nuevo campo de acción insólito para la guerrilla tradicional: la nueva guerrilla urbana, que se mueve con la impunidad que le brindan todas estas condiciones en que se desarrolla la gran metrópoli (ibídem: 76-77).

Con todo lo escrito, Randle apunta los cañones a que “el exceso de accesibilidad o superaccesibilidad” que supone la ciudad hipertrofiada o macroubanización “es la expresión máxima de la sociedad secular [o laica] (opuesta a la sagrada y primitiva), y es la que, en definitiva, ofrece más libertad a los ciudadanos porque les brinda una multiplicidad de medios de comunicación física y social” (ibídem:

69-76). Y no tarda en asomarse sobre la hipertrofia urbana una sentencia sugestiva, ominosa, reveladora: “la macroubanización es subversiva” (ibídem: 76).

## Leyes y fronteras

Si bien la arquitectura, como disciplina dominante, atraviesa los argumentos y las acciones sobre la metrópoli, y mediante la ingeniería se resuelven problemas urbanos con grandes obras, lo que comienza a ocupar un lugar central en la atmósfera epocal es el *derecho*, que toma la globalidad del territorio y las poblaciones, como marco jurídico para instaurar un nuevo orden urbano (Cassagne *et al.*, 1983). Resulta interesante revisar el libro de Juan Carlos Cassagne *Derecho y planeamiento urbano* (1983), que compila los trabajos presentados por el Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata cuando se organizaron las Primeras Jornadas Nacionales de Derecho y Planeamiento Urbano. La preponderancia que adquieren en estos trabajos los aspectos técnicos de la legislación de usos del suelo marca que entre los planificadores urbanos existía consenso para justificar medidas regulacionistas tendientes a reglamentar el desarrollo urbano incontrolado, aunque algunos ya alertaban, desde el punto de vista jurídico, sobre las dificultades que una legislación urbanística concebida *manu militari* iba a tener para ser aplicada en un marco constitucional (Benaitz, 1983).

Tomemos nota de tres personajes que fueron protagonistas del impulso de la legislación urbanística, tanto a nivel de la provincia de Buenos Aires como de la Capital Federal. “La deseada estabilidad institucional”, escribe Edgardo Scotti,<sup>13</sup> “auspicia el debate de académicos y profesionales vinculados al planeamiento territorial y uso del suelo”. El cuerpo legal del ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires marca, siguiendo a Scotti, la manera en que, desde la fundación de las ciudades coloniales hasta la organización nacional, las leyes de indias y los criterios introducidos por la conquista española fueron los que rigieron la creación y la expansión urbana. La legislación nacional posterior, aplicable a la mayoría de los pueblos fundados a partir de la conquista del desierto, en la segunda mitad del siglo XIX, siguió las pautas de la colonización española: la clásica cuadrícula amanzanada, con reservas para plazas y servicios comunitarios (municipalidad, iglesia, policía, juzgado de paz, cementerio,

---

<sup>13</sup> Miembro de la comisión redactora de la Ley 8.912/1977 de ordenamiento territorial y uso del suelo y su decreto reglamentario 1.359/1978.



etcétera), que conforma el ejido urbanizado, y, en forma concéntrica, quintas y chacras. Ese fue el régimen de las leyes 695, de 1870, y 3.487, de 1913, que en la provincia de Buenos Aires rigieron hasta que se logró la sanción de la Ley 8.912 en 1977. La aparición del automóvil, la edificación en altura y el desarrollo industrial modificaron las condiciones urbanas al aumentar la concentración y la intensidad en cuanto a la ocupación y el uso del suelo.

La ciudad de Buenos Aires se extendía con impulso progresivo en sentido horizontal y vertical, y convertía a los núcleos vecinos del territorio bonaerense en el medio propicio para el asentamiento de las corrientes migratorias externas e internas, que se sentían atraídas por el puerto y la acumulación de poder político y económico. La legislación municipal solo contemplaba normas sobre edificación, con preferencia sobre cuestiones de seguridad (higiene) y estética edilicia, y fueron escasos e incompletos los planes reguladores o de zonificación según usos (Scotti, 1983).

En materia de normas de creación y ampliación de núcleos urbanos, Scotti argumenta:

Existían dos leyes básicas provinciales, la 695, del año 1870, y la 3.487, del año 1913, es decir, la primera, anterior a la campaña del desierto, y la segunda, anterior a la presencia de ese gran intruso que es el automóvil (y la industria y la edificación en altura). En otras palabras, en una etapa de la historia del país caracterizada por un gran proceso de cambio, en particular en nuestra pampa húmeda, los instrumentos básicos, cuyas virtudes para su época no es el caso de echar por tierra aquí y ahora, servían de base y raíz para toda la normativa que, en sucesivas modificaciones y sustituciones, fue tratando de adecuarse a la realidad cambiante de los tiempos, que conformaba un voluminoso paquete de disposiciones, partiendo siempre de un enfoque inicial ya desactualizado (ibídem).

Pero a finales de la década de 1970, con el Decreto-Ley 8.912, que reglamentó la subdivisión de la tierra, se define el marco normativo al que deben ajustarse las ordenanzas municipales que regulan el uso del suelo.

Mendoza Paz, subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (1976-1980), identificado, en términos de su ideología urbanística, con Della Paolera y Randle, realiza un cuadro de la situación previa a la sanción de la Ley 8.912, que marca “la *razón de ser* de las medidas tomadas para corregir el estado de las cosas imperante, que acusaba fuertes *desequilibrios* y notorias carencias, generadores de serios *problemas urbanos*” (1983; el destacado es nuestro). La ley es extensa y no es nuestro objetivo realizar un estudio pormenorizado

de ella, sin embargo, cuando revisamos los tópicos y algunos temas dentro del contexto histórico que nos ocupa, descubrimos algunas cuestiones para analizar. En primer término, la filosofía que impera es la de fijarle un marco de acción al municipio. La provincia, históricamente, ha sido protagonista del ordenamiento territorial, contando con todo el poder de policía –acaso en el antiguo sentido de la palabra– para limitar, restringir y definir el derecho de propiedad conforme al uso regular. Y lo que señala Mendoza Paz en cuanto al exceso de área urbana y a las carencias de infraestructura permite dar, a grandes rasgos, un diagnóstico y un fundamento de la respuesta gubernamental, que fue la Ley 8.912. Esta ley, como norma de nivel provincial y encuadre de la actividad de los municipios, está “dirigida al sector privado y al público, al cual somete a sus disposiciones y lo obliga a poner en marcha un proceso de ordenamiento territorial”, una tarea para la cual, acaso, no siempre tuvo, a nivel municipal, la vocación o la necesaria facultad para realizarla. También “somete al sector público a las disposiciones de la ley, con la sola excepción, establecida en su artículo 4, de razones de seguridad y defensa, limitadas y restringidas, además, por vía reglamentaria” (ibídem).

En relación con las áreas verdes y las zonas urbana, suburbana y rural, la ley introduce el parámetro –inédito en la provincia, aunque conocido y aplicado en otras partes del mundo– de “relacionar las áreas verdes y libres públicas no ya con las superficies a subdividir, sino con las densidades, es decir, con el *hombre*, quien es, en definitiva, el que va a utilizarlas como habitante de la ciudad” (ibídem). En lo que atañe a los indicadores para el uso, la ocupación, la subdivisión y el equipamiento del suelo, aparece una relación entre ellos, es decir, la interrelación entre indicadores y usos. Aparece aquí como hilo conductor, como *leitmotiv*, la densidad, el hombre, expresado en términos de personas por hectárea (ibídem).

Alguna vez hemos utilizado una imagen para ejemplificar esta interrelación de indicadores y usos. Imaginemos el futuro espacio urbano utilizando para ello un cubo, en cuya cara superior ponemos al *hombre*, expresado como densidad (persona/ha); en la inferior, la infraestructura, y en las laterales, los usos, la intensidad de los usos y la ocupación del suelo, es decir, el FOT y el FOS, la subdivisión y las cesiones para espacios verdes y libres públicos y las reservas para equipamiento. Admitamos entonces que, siguiendo el recorrido de las distintas caras, tanto en sentido horizontal como vertical, todas están de una forma u otra relacionadas y, en conjunto, con la superior, que es la que gobierna la totalidad (ibídem).

De manera que la densidad es la que gobierna y relaciona a los demás, y el FOT (factor de ocupación total) es, en cambio, el que vincula los índices de hacimiento; determina la volumetría, la morfología del tejido, pero no regula la densidad. Con respecto a la creación y a la ampliación de núcleos urbanos, el principio fundamental se apoya en su justificación urbanística. En efecto, en el pasado la transformación del uso de la tierra de rural a urbana “era una decisión unilateral del propietario de la tierra o del promotor, sujeta a disposiciones de tipo geométrico; pero a partir de la Ley 8.912, la urbanística ocupa el lugar que le corresponde en el nacimiento y en la trama básica de la ciudad” (ibídem). Esto refleja la política asumida por la provincia de establecer un límite a la creación indiscriminada de nuevas áreas urbanas, aunque también de ofrecer estímulos para la concreción de áreas urbanas completas en equipamiento e infraestructura, para no tener que afrontar “el gran peso que, en el pasado, y por omisión del propio Estado, le había transferido la actividad privada” (ibídem).

Para 1981, el sector público de la provincia exhibía un dinamismo notable: en pocos años, 123 municipios de los 125 tenían sus planes aprobados en alguna instancia del proceso. Por el despliegue de recursos humanos, la vastedad del territorio provincial, el tiempo transcurrido, la complejidad de la tarea para los equipos municipales que tuvieron la responsabilidad de realizarla, la asistencia técnica provincial y los estudios para su convalidación posterior, fue sin dudas una tarea planificadora sin precedentes.

Ligado a esta orientación territorial, en julio de 1979 la provincia de Buenos Aires promulga la ordenanza de relocalización industrial, mediante la cual establecía la erradicación obligatoria y en plazos determinados de las empresas instaladas en los partidos del Gran Buenos Aires, de acuerdo con un listado de ramas –supuestamente– contaminantes. La ordenanza fue tan repentina e improvisada que provocó la sorpresa de los analistas políticos y de los empresarios industriales. La prensa nacional reflejaba claramente esa sorpresa: el diario *La Nación*, en una nota titulada “El destierro industrial”, señalaba que esa medida afectaba a la cuarta parte de los establecimientos de todo el país, que ocupaban a más de la tercera parte de la población. Ya en el sector manufacturero, decía que “[En el] término de diez años [...] habrá que movilizar instalaciones productivas [...] y realojar a una población laboral que puede ser calculada en 1.200.000 personas, lo que equivale a decir, con sus familias, 5 millones de habitantes, o sea, casi la quinta parte de la población del país”.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> *La Nación*, “El destierro industrial”, 29 de julio de 1979. Citado en Schwarzer (1982: 95).

La erradicación fabril fue una iniciativa de Jaime Smart, ministro de Gobierno, y del ingeniero Jorge Pereyra de Olazábal, subsecretario de Industria y Comercio, quien, en rigor de verdad, no se basaba en ninguna especificación novedosa de la contaminación, sino, lisa y llanamente, en el criterio de desplazar la industria instalada en el conurbano. La generalidad de las disposiciones en torno a la contaminación ambiental se daba como argumento básico de la disposición, lo que contrastaba con los criterios mencionados para autorizar la instalación de nuevos establecimientos en el Gran Buenos Aires (Schvarzer, 1982: 94-95). Resulta evidente que el principal elemento “contaminante”, según la disposición, eran los trabajadores asalariados, cuya presencia se deseaba reducir, en el Gran Buenos Aires, por medio de esta norma. Naturalmente, la implementación de este dispositivo institucional generó serios obstáculos políticos y conflictos entre el gobierno y el empresariado, lo que condicionó el alcance posterior de la medida. Sus disposiciones eran tan amplias y ambiguas, que una semana después, pasado el impacto de semejante empresa estatista, el gobierno provincial salió al cruce diciendo que un análisis más cuidadoso de la ordenanza permitía reducir sus efectos, pero que, aun así, estos podían implicar la relocalización de un millón de personas—incluyendo los grupos familiares—y una enorme inversión de capital. Pero más allá del desenlace de esta norma, lo sugestivo fue su concepción y el modo en que los imperativos ecológicos se condensaban en criterios políticos y sociales en cuanto a la industria, y, como consecuencia, cómo los sucesivos aspectos de las estrategias oficiales, originadas en el alcance de esos objetivos, provocaban incertidumbre y rechazo entre los empresarios industriales—especialmente entre los medianos y pequeños—, lo que neutralizaba toda voluntad de expansión que pudiera quedar (ibídem). La ordenanza fue resistida por empresarios, cámaras industriales y sectores de opinión, y provocó una larga polémica que se fue neutralizando con sucesivas modificaciones a su texto (ibídem).<sup>15</sup>

Hasta aquí se constata que se produce un cambio en el signo de la “década peronista”, en lo que respecta al desarrollo metropolitano: políticas activas del Estado en el desarrollo económico y social, combinadas con un mercado de tierra desregulado, las cuales ahora, *manu militari*, producen sentido al ensayarse una apertura hacia el mercado extranjero, y, como contrapartida, una fuerte regulación del uso de la tierra, ya que la Ley 8.912, cuyo propósito es propender a la estructuración del tejido suburbano disperso con los clubes de campo,

---

<sup>15</sup> Para un mayor análisis sobre el disparatado laberinto que rodeó la medida, ver Oszlak (1991: 261-274).

impone una serie de requerimientos a las operaciones de subdivisión, que otrora posibilitaban el loteo popular suburbano. Son restricciones que responden a las características ambientales de las zonas (por ejemplo, no estar por debajo de determinadas cotas de nivel en zonas inundables), a reglamentaciones de dimensiones de parcelas y de disposición de manzanas, a coeficientes de usos del suelo, a normas de edificación de las construcciones y a obligaciones en las nuevas subdivisiones, como la provisión de servicios (agua, cloacas, electricidad y pavimentación de las calles principales), de acuerdo con planes reguladores municipales aprobados a nivel provincial (Torres, 1993: 28).

Pero la contracara de ese planteo regulacionista, y acaso irónicamente distanciado de este corolario gubernamental, es la inversión de esa imagen en la esfera estatal provincial, que se acercaba de forma notable al programa económico nacional, más orientado a atraer inversiones extranjeras para la cartera de Hacienda de Martínez de Hoz. Una prueba de esa orientación es el hecho de que la provincia de Buenos Aires publica en la revista norteamericana *Business Week*, de clara extracción liberal, un extenso folleto publicitario de más de treinta páginas producido por Burson-Masteller, un gigante de las relaciones públicas contratado por la Junta Militar y conocido por la autoría de los infaustos eslóganes productoriales “Los argentinos somos derechos y humanos” y “Achicar el Estado es agrandar la nación”, entre otros. El folleto mencionado anunciaba: “Pocos gobiernos en la historia han animado más las inversiones privadas. [...] Estamos realizando una auténtica revolución social y buscamos socios”. La apuesta advierte que “nos estamos desembarazando del estatismo y creemos firmemente en la importancia fundamental del sector privado”. A tal extremo se produce la apertura a la inversión privada extranjera, que el folleto anuncia “un 10% de descuento en el precio de la tierra para construcciones durante los próximos sesenta días” (Provincia de Buenos Aires, 1980). Es reveladora la apelación al componente de la tierra como medio promocional, en definitiva, el soporte material de toda inversión, y más aún de radicación de inversión extranjera, un aspecto de los dispositivos espaciales con profunda significancia.

## **Es necesario que Buenos Aires sea una ciudad cara para vivir**

Se decía que el denominado “Proyecto nacional” (1977) –a cargo de Díaz Bessone desde el flamante Ministerio de Planificación de la Nación– no era un plan de gobierno, como sí lo habían sido los planes quinquenales o trienales de períodos anteriores, sino que planteaba una refundación para la nación. La idea

de “proyecto” se podría adjudicar a Ortega y Gasset, quien alguna vez había utilizado la frase “proyecto de vida en común” para designar la esencia de la nación. Sin embargo, habría que leer el orteguismo de Díaz Bessone como un rancio nacionalismo católico, castrense, aunque apartando a la Generación del 80 de una nostalgia conservadora. Como se sabe, el “Proyecto nacional” fracasó poco tiempo después porque no halló el contexto de coherencia que exigía, sobre todo en el interior de los elencos del gobierno nacional, y, especialmente, por la franca oposición que encontró en el Ministerio de Economía de Martínez Hoz, el cual mostraba insalvables contradicciones con los argumentos liberales que ganaban terreno.<sup>16</sup> Lo cierto es que la retórica planificadora inicial, que se transmitía desde las cúpulas militares, logró irradiarse desde los primeros días de abril de 1976, con ciertas ideas, objetivos y palabras. Prueba de ello es, en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la iniciativa planificadora, en particular cuando toma cuerpo la idea de revisar y modificar el Código de la Edificación del año 1944. Reparemos en este antecedente.

Guillermo Laura, desde la Secretaría de Obras Públicas, es quien impulsa la tarea de redactar un nuevo cuerpo legal de ordenamiento territorial. Y para ello designa como presidente del Consejo de Planificación Urbana de la Ciudad de Buenos Aires<sup>17</sup> al arquitecto Claude Della Paolera –hijo del ecuménico Carlos María Della Paolera–, a quien encarga la misión de impulsar un nuevo Código de Planeamiento Urbano que reemplace el anterior, vigente desde 1944. No sería cualquier persona la que estaría a cargo de la misión, sino nada menos que el primogénito del legendario urbanista argentino.

Un breve recorrido por los antecedentes de Claude Della Paolera recuerda que, ya en 1932, este arquitecto crea la Dirección del Plan de Urbanización, con un plan que recién pudo comenzar a formularse en 1944, cuando el Poder Ejecutivo Nacional sanciona el Decreto 9.434 del Código de la Edificación (conocido como el Código del 44), en el que autoriza a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a establecer restricciones al dominio privado, vía norma de derecho administrativo, en nombre del interés público. De ahí en más, la cuestión del planeamiento urbano queda en la órbita municipal, y se suceden diversos organismos al frente de esta. En 1962 se inician los estudios que forman el Plan Director de la Ciudad de Buenos Aires, lo cual es un registro

---

<sup>16</sup> Para un mayor análisis del Ministerio de Planeamiento (1977-1978) y del denominado “Proyecto nacional”, ver Canelo (2008: 169-190).

<sup>17</sup> Entre 1965 y 1972, el organismo del plan persistió con el nombre de Dirección General del Plan Regulador, y desde 1972 hasta la fecha (1986), con la denominación de Consejo de Planificación Urbana (Suárez, 1986: 15).

central para lo que posteriormente sería el Código de Planeamiento Urbano. Los estudios realizados durante 1970 fijan los factores de ocupación del suelo y, luego, establecen una nueva Ley Orgánica de la Ciudad de Buenos Aires (1972-1973). En 1972, pero en el ámbito municipal, el intendente Saturnino Montero Ruiz crea el Consejo de Planificación Urbana, en reemplazo de la Dirección del Plan Regulador, vigente entre 1969 y 1971. Además, pone al Consejo en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas, que antes dependía de la Secretaría General. El primer proyecto del Consejo se confecciona en 1973. Luego de ser sometido a la consideración de varias asociaciones profesionales y entidades vinculadas al planeamiento (Sociedad Central de Arquitectos), y tras quince años de estudios, se sanciona el Código de Planeamiento Urbano, el 29 de febrero de 1977, mediante la Ordenanza 33.387 (Oszlak, 1991: 90).

Ahora bien, si nos detenemos en ese dispositivo legislativo, vemos que un aspecto central que asume es la “estabilización poblacional”. Probablemente, Claude Della Paolera haya hecho una valoración de la tarea de su padre, cuando este se tomó el trabajo, en los años treinta, de calcular la población, la densidad demográfica y la superficie edificada por manzana que suponía, por aquel entonces, construir todo lo que permitía el Reglamento de Construcciones vigente en Buenos Aires –una capacidad de alojamiento de 30.700.000 habitantes–, es decir, el anterior al Código del 44. Esa simple ecuación que realizó en su tiempo Carlos María Della Paolera revelaba la desproporción de ese reglamento –aun sin tener en cuenta los efectos que acarrearía, como la congestión circulatoria, la falta de equipamiento y el déficit de los servicios públicos–, algo que posteriormente se planteó ser suavizado, en sus contornos edificatorios, en el Código del 44 (Randle, 1962). En 1977, la situación era similar a la de aquellos tiempos, en el sentido de que, nuevamente, los poderes de la ciudad emprendían la tarea de bajar los indicadores de constructibilidad y de adecuar sus ribetes ambientales más dramáticos a los nuevos parámetros urbanos. En tiempos de Cacciatore, el Consejo de Planificación Urbana lo integraban urbanistas notables, como José Pastor, e incluso algunos técnicos y funcionarios que habían gestado los estudios desde la época del Plan Regulador (1958), para cuya puesta en vigencia habían trabajado infructuosamente. De hecho, la tarea de Claude Della Paolera era, básicamente, recuperar trabajos predecesores. Ciertamente, fue la arquitecta-urbanista Odilia Suárez quien entre 1971 y 1973, durante la intendencia de Saturnino Montero Ruiz, realizó los trabajos de ese instrumento que, finalmente, se sancionó en 1977. Precisamente, en esa coyuntura, la voz de Odilia Suárez, más académica, llamaba a promover el accionar planificador desde los niveles estatales:

Por lapsos sumamente breves se han sucedido gobiernos y fracciones políticas de orientación muy diferente, lo cual es *incompatible* con la práctica de la planificación, cuyos resultados solo pueden apreciarse en el mediano y largo plazo, y requiere la persistencia de metas, medios y objetivos (1983).

Quizás, en su pensamiento llegaba la hora de un gobierno fuerte y de largo aliento que impulsara la planificación:

Ha persistido en el país una fuerte corriente de pensamiento liberal que desconfía de los beneficios que pueden obtenerse de una acción planificada, y, más aún, es reacia a reconocer la función social que debe cumplir la propiedad. La filosofía de la conformación del hábitat en nuestro país ha estado demasiado regida por criterios economicistas de corto plazo y por un concepto irrestricto de la libertad individual que no ha tenido un adecuado correlato en la aceptación de las obligaciones sociales que esa misma libertad nos demanda (ibídem).

En la visión de Odilia Suárez, los planes urbanos eran viables en el país, aunque decía también que la planificación había producido frustraciones, ya que en “la mayoría de ellos solo se ha puesto en vigencia el Código de Zonificación, en muy pocos se han llevado a cabo las obras públicas propuestas en el plan”, y en “casi ninguno se logró que los organismos sectoriales nacionales y provinciales ajustaran sus obras y proyectos en coordinación con el plan”.<sup>18</sup>

Este período declina con la sanción del Decreto-Ley 21.342, de junio 1976. Pero, volviendo a la norma –y en líneas muy generales–, el texto se propone modificar el reglamento edilicio para ajustar los parámetros de edificabilidad, reglamentando factores de ocupación, de construcción, densidades poblacionales y usos de la tierra, incluso, bajo un marco más amplio que apuntaba a un bloqueo de instalaciones industriales y, como correlato, a un desplazamiento industrial y residencial hacia los suburbios. La concepción urbana de Buenos Aires implicaba dejar atrás la ciudad industrial para dar paso a la ciudad financiera, que debía recurrir a las ventajas de la tecnología y al funcionalismo que caracterizaba al urbanismo de ese momento, de acuerdo con imperativos económicos y políticos en boga. Sin embargo, señalemos que Laura guardaba bajo la manga una carta de negociación con la trama de los actores del poder, en la forma de un programa de miles de expropiaciones para construir viaductos elevados, que requería la demolición de las construcciones que se encontraran

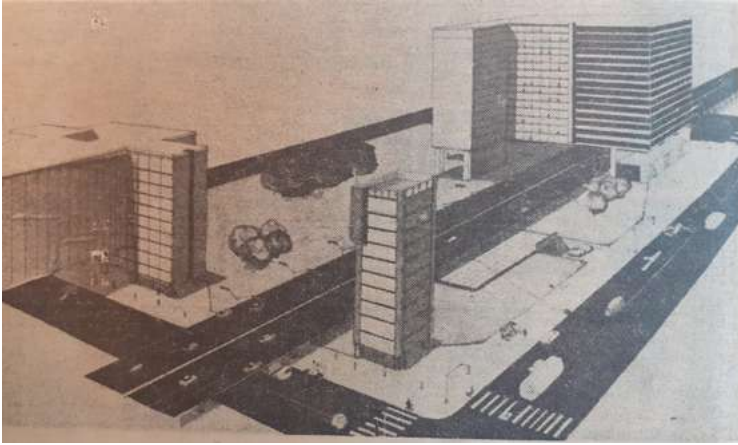
---

<sup>18</sup> Años después, Odilia Suárez “recomendaba reconsiderar la propuesta original, ‘más sensible y ajustada a la realidad urbana’ que la sancionada por la dictadura bajo Cacciatore” (Corti, 2006).



a su paso y por el centro de la manzana, a imagen y semejanza de su libro *La ciudad arterial* (1970). En el capítulo 2 revisaremos esto en detalle.

## Imagen 2. Proyecto de ciudad



Perspectiva del proyecto de desarrollo urbano, según la planificación de la Red de Autopistas para el Ejido Urbano. *Clarín*, 9 de mayo de 1977, “La verdad sobre la autopista”, pp. 18-19.

Ahora bien, como contrapartida de este accionar, aparece la Normalización de Locaciones Urbanas (1976), que se ofrece como la nueva ley de alquileres, que da cuenta de la manera en que aquellas doctrinas conservadoras y liberales se entrelazan en arreglos específicos. Si entre 1943 y 1976, en el contexto del desarrollo de la industrialización sustitutiva, hubo un marco en términos de política de Estado que permitió el acceso al hábitat social, indudablemente una de estas políticas fue la del congelamiento de los alquileres. Se trata de un nuevo régimen que regula las relaciones entre inquilinos y propietarios y suprime toda “interferencia” estatal a través de la liberación del mercado de alquileres, lo que condiciona a partir de entonces el acceso al mercado de la vivienda para los sectores populares.<sup>19</sup> En paralelo, en el ámbito capitalino y en el conurbano, la oferta de nuevo suelo urbano para el acceso al hábitat social estuvo signada por varios aspectos: un marco de regulación (el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires y el Decreto-Ley 8.912 de la provincia de

<sup>19</sup> Para un análisis más profundo sobre los ribetes, transiciones y tensiones que rodearon el tema, ver Oszlak (1991: 94-145).

Buenos Aires) que fijó estándares restrictivos para las condiciones del mercado de la vivienda popular. Pero si señalamos que el ejercicio del urbanismo postulaba, por definición, una doctrina intervencionista del Estado, y en el plano técnico-jurídico el ejercicio de los poderes de policía urbanística estatales, como contrapartida, la teoría liberal de la no intervención estatal estaba signada por la relocalización de pobladores en la geografía urbana mediante la liberalización del mercado del suelo urbano. Irónicamente, la regulación estatal, a través de la legislación urbanística, era un aspecto que implicaba una novedad hacia la función social de la propiedad, pero que indicaba que debía concordar con el ejercicio de regular, porque, en los hechos, los propietarios encontraban margen para utilizar libremente la propiedad, un aspecto con significativas consecuencias para el acceso a la vivienda de los sectores populares. De igual manera –insistimos– habría que entender el Código de Planeamiento Urbano y la Ley de Locaciones Urbanas, es decir, como un conjunto de medidas articuladas, aunque en jurisdicciones diferentes, para dismantelar toda la estructura peronista del derecho a la ciudad, como rasgo destacado de la acción gubernamental del Código del 44, la ley de propiedad horizontal (que posibilita el acceso a la propiedad de un espectro amplio de la sociedad) y la vivienda protegida de alquileres (Baer y Duarte, 2011). Cacciatore, como intendente municipal –aunque supeditado en última instancia al gobierno nacional de Videla-Harguindeguy-Martínez de Hoz–, apostaba a reducir la presencia de asalariados y de pobres en la Capital Federal mediante la relocalización industrial y las erradicaciones de las villas miseria, y también por la expulsión policial de los inmigrantes bolivianos y paraguayos que habitaban en ellas. Ahora se privilegiaba la instalación de sectores medios con la mejora del espacio urbano y de la accesibilidad, lo que fue delineando la estrategia de crear un área urbana exclusiva. En línea con esa razón de Estado, Juan Alemann, como secretario de Hacienda de la flamante cartera de Martínez de Hoz, se pronunciaba sin tapujos acerca de esa política en un discurso, que no podía ser más categórico al respecto: “Es necesario que Buenos Aires sea una ciudad relativamente cara para vivir, de modo que no resulte tan atractivo radicarse allí” (Ministerio de Economía, 1978). De ahí que se aplicaron diversas medidas –acordes con los objetivos que se perseguían–, como el aumento del impuesto inmobiliario urbano y la cesión de servicios a la municipalidad, como las escuelas, los hospitales y los subterráneos, para disminuir las transferencias de ingresos entre distintas zonas del país. Esa política, señalaba Alemann, “conduciría a un mayor equilibrio político, tanto entre el interior, en su totalidad, y el Gran Buenos Aires y sus alrededores, así como también entre sí” (ídem). Para lograr este objetivo había que reducir la

presencia de obreros y de población marginada en la vida de la ciudad, porque –según esta concepción– “este constituye uno de los presupuestos para poder dar a la nación una organización política estable y equilibrada” (ídem), aunque al precio de la sangre derramada bajo los oscuros imperativos de la seguridad interna, un consenso silencioso entre distintos grupos del *establishment* nacional, en amplios espectros del espacio metropolitano. Así, otra vez, se asoma un proyecto social con leyes y fronteras, *orden* político y *liberalismo* económico. Pero más allá de esa vuelta a una organización nacional del pasado, a la vez es un orden novedoso, ya que, en la práctica, introduce forzosos encuadres que predominan a nivel internacional en el terreno de la economía política, que tienen como epicentro de actuación el espacio metropolitano. Este orden está ahora pensado como un proyecto de “ciudad blanca”, como escribiera Oszlak, no solo bajo una concepción de control militar, sino con una participación civil y clerical bajo imperativos de restauración del “orden histórico nacional”.

Ahora bien, aquí haremos una aclaración respecto a nuestro tema, lo que será el objeto de análisis de los próximos capítulos: estamos interpretando la relación entre la forma urbana y la cultura política durante el período en estudio, reconociendo el espacio público metropolitano como una escena de choque, como una tensión entre tradiciones que confrontan y se intersectan en procesos materiales y culturales. Optamos por una visión matizada que analiza coyunturas políticas, pero pensada en la intersección de esferas de la cultura política y las formas urbanas que se condensan a lo largo del tiempo, aclarando que no son tratadas como un epifenómeno ni como escenografía, sino como espacio público “atravesado por una experiencia social que, al mismo tiempo, organiza y da forma”.<sup>20</sup> De allí que reunimos a dos personajes destacados del período, como Laura y Randle, que no se instalan en el vacío de la arena pública gubernamental, académica, mediática, sino que, por el contrario, hay que comprenderlos como exponentes de tradiciones y tensiones que preceden la construcción de los campos del urbanismo y las coyunturas políticas, no siempre sincrónicos, muchas veces con trayectos paralelos, y, otras veces –como veremos–, con puntos de contacto dramáticos. Precisamente, en la articulación de forma y política en el tiempo histórico, se producen confluencias de estos dos campos articulados, en las que situamos nuestro objeto histórico-cultural urbano, aunque cabe preguntarse qué técnicas de gobierno pueden regular aspectos de la vida urbana

---

<sup>20</sup> Estos párrafos, a veces parafraseados, son deudores de Adrián Gorelik, a quien adoptamos como clave historiográfica cuando abordamos la trama de la política de la ciudad a través de ciertas figuras materiales (Gorelik, 2004a: 21-23).

mediante la aplicación de un poder político. De igual manera, los temas como la limpieza pública, el ordenamiento del tránsito y el embellecimiento de la ciudad –que recorreremos en los próximos capítulos– podrían tener una lectura en correspondencia con intereses institucionales, económicos y sociales que se instalan: la de pensar una ciudad en la encrucijada de la llanura y el río, que contiene desde un conservadurismo liberal oligárquico hasta el proteccionismo industrial; que se instala en una metrópolis inquietante en su interfase pampeana y rioplatense, incubando nacionalismo católico y diseminando liberalismo friedmanita; que se ubica entre la frontera de la expansión metropolitana y la adopción de artefactos dispersivos de suburbanización, casi siempre puestos de manifiesto en posiciones ideológicas, a veces maniqueas, pero sobre todo territoriales, materiales y culturales. Son proyectos tan contradictorios como complementarios, puestos en tensión, como sinérgicos. Insistimos: la forma y la política, el Gran Buenos Aires y el Proceso de Reorganización Nacional, el urbanismo –la autopista, el cinturón verde, el relleno sanitario (las formas)– y la dictadura –la política–, proyectos y tradición, orden liberal y restauración conservadora, todo eso está y mucho más, porque todo eso lo encontramos en el urbanismo en los tiempos de la dictadura. Examinemos en los próximos capítulos algunos de los proyectos emblemáticos y más significantes.

## Capítulo 2. La ciudad arterial\*

### *De motu cordis* (el movimiento del corazón)

Este capítulo aborda de manera específica ciertos dispositivos dirigidos a la apertura y la circulación urbana mediante el uso intensivo del automóvil (construcción de viaductos elevados, ensanche de avenidas, creación de estacionamientos subterráneos) en Buenos Aires y su entorno metropolitano. Se dará cuenta de las ideas del urbanismo moderno que inspiraron, con la metáfora orgánica del libro *La ciudad arterial* (1970) de Laura, el plan de autopistas urbanas y la Ley de Expropiaciones, además de las intervenciones orientadas al automóvil que modificaron notablemente la estructura y la fisonomía de la aglomeración, como fueron la construcción de autopistas, los ensanches de avenidas y los soterramientos para estacionamientos, que llegarían hasta el centro capitalino. Se trata de explorar cuáles fueron los antecedentes de la planificación vial y cómo se definieron los trazados de las autopistas proyectadas. Finalmente, se abordará la cuestión de los tipos de dispositivos espaciales (legales, financieros y tecnológicos) que fueron desplegados. En particular, se analizará un plan impulsado por el municipio porteño basado en la construcción de nueve viaductos urbanos, que atravesarían la ciudad a partir de múltiples accesos y a lo largo de trazas que implicaban la expropiación masiva de inmuebles para ser demolidos. Además, se hará referencia al Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (Ceamse), una sociedad estatal conferida de los poderes necesarios para definir las áreas de la metrópoli que, hasta totalizar 30.000 hectáreas, serían

---

\* Gran parte de este texto fue escrito para el trabajo final del Seminario de Doctorado “Ciencias sociales y ambiente: conflictos, política y naturaleza en el debate contemporáneo”, de Gabriela Merlinsky, realizado entre el 13 y el 22 de junio de 2011, en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Parte del texto se adelantó en Fernández (2016b).

expropiadas para la construcción de un anillo de circunvalación vial alrededor de la Capital Federal.

Sería oportuno reunir algunas referencias historiográficas que, de algún modo, nos sirven de soporte conceptual, es decir, nos ofrecen un elemento teórico de expresión y de comprensión para abordar las experiencias que analizaremos. Podríamos remontarnos al siglo xvii, cuando algunos descubrimientos científicos en el campo de la fisiología humana penetran en las formas de pensar la circulación en la ciudad. El médico inglés William Harvey descubre que la sangre que mueve el cuerpo humano es bombeada por el corazón a través de un sistema circulatorio. En su tratado *De motu cordis* (1628) postula que la sangre ingresa al corazón por las venas y sale por las arterias. El corazón representa una máquina que aspira e impele sangre, y es la velocidad del flujo sanguíneo la responsable de la temperatura corporal. Este concepto, escribe Richard Sennett en *Carne y piedra* (1997), tiene una función que no es estrictamente médica, sino también social. Harvey, interesado en conocer las causas que impiden la circulación de la sangre, llega a la conclusión de que ellas están, en definitiva, en las disfunciones urbanas. Por eso dice que todas las viviendas de la ciudad necesitan tener ventanas para que circule el aire libremente y se alcance una mejor respiración. De esta manera, la metáfora de la circulación de la sangre comienza a influir en la cuestión del transporte urbano, en la circulación de las mercancías y en la fuerza de trabajo, e incluso en la circulación financiera. Llevado esto al extremo, surge en los urbanistas la idea de que una mala circulación urbana puede generar problemas equiparables a lo que en el cuerpo sería un ataque cardíaco.<sup>1</sup>

En Buenos Aires, el desembarco de las ideas del arquitecto y urbanista suizo Le Corbusier significa, a partir de su visita en 1929, un antecedente muy determinante en el desarrollo disciplinar del urbanismo argentino, con un diagnóstico en términos circulatorios y patológicos para la ciudad. En la introducción del “Plan director para Buenos Aires” (1947), de forma semejante a la *Ville Radieuse* (1934), entiende el sistema vial como un *sistema cardíaco*, en el que las avenidas son las *arterias*, y las calles, las *arteriolas*, todos elementos de una circulación que, en lugar de vincular zonas, debe *irrigar* determinados *órganos*, o sea, ciertos programas de arquitectura que la ciudad necesita. La “racionalización geométrica” de la ciudad que el plan de Le Corbusier plantea constituye la representación de todo un “funcionalismo biológico”, cuando sentencia:

---

<sup>1</sup> Sennett (1997). Estas referencias son deudoras del trabajo de Caride (2004a).

Ha sonado la hora de romper con el caos, de ordenar, de disponer, de distribuir, de establecer en el orden natural la biología de la ciudad; en una palabra, de fijar el plan orgánico de las funciones propias de la ciudad (1947).<sup>2</sup>

En esta postura, el damero de la ciudad está en tela de juicio, porque atenta contra la salud del organismo urbano, precisamente, porque “deja de ser un organismo, es un protoplasma. El cuerpo de la ciudad deja de ser transitable” (Caride, 2004). De allí en adelante, estas ideas recalcan de modo influyente en el discurso del urbanismo argentino. Es el *automóvil* el medio para mover ese cuerpo, y es el *plan* de la ciudad el que tiene el deber de ordenar.

Ahora bien, es indudable que Laura, en *La ciudad arterial*, es quien articula en clave corbuseriana un soporte ideológico y tecnocrático para la circulación de Buenos Aires, y quien se pronuncia programáticamente en las políticas urbanas en el espacio-tiempo que nos ocupa (Laura, 1970). Apelando a la metáfora de la circulación de la sangre, las “arterias” son las “modernas autopistas” que permitirían, a través del uso del automóvil, un “desplazamiento rápido desde el centro hacia los suburbios”,<sup>3</sup> aunque, más allá de la alusión organicista del título de su libro, propone un plan categóricamente funcionalista para el futuro del transporte metropolitano, asociado a la experiencia estadounidense en materia de construcción de carreteras, como deja claro en la tapa de su libro y en muchas referencias, como la siguiente: “Estados Unidos no tiene soberbias carreteras porque es un país rico. Estados Unidos es rico porque tiene la visión de construir esas carreteras”.<sup>4</sup>

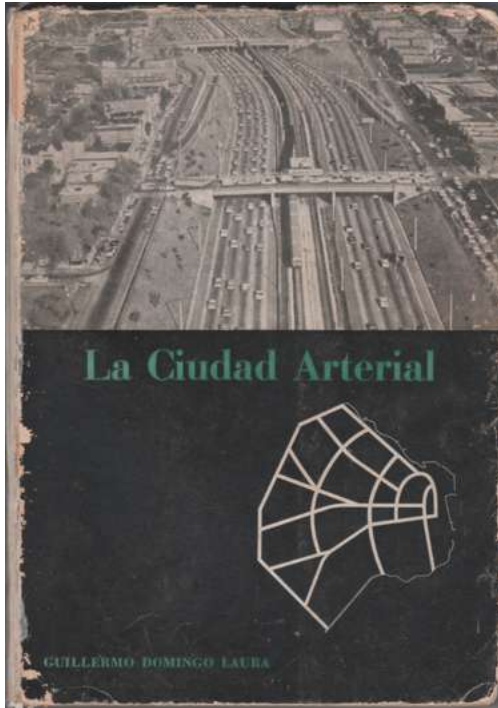
---

<sup>2</sup> Una versión parcial de este plan fue incluida en las *Obras completas* de Le Corbusier, publicadas en suiza, en 1939. Ya se mencionó que, a causa de la Segunda Guerra Mundial, se pospone la publicación completa de los trabajos de 1937, los cuales recién aparecen en la versión castellana de *L'Architecture D'Aujourd'Hui*, en abril de 1947, en el contexto del auge del peronismo. La propuesta se realizó con el trabajo de los arquitectos argentinos Juan Kurchan y Jorge Ferrari Hardoy, aunque en aquellos años la obra no prosperó.

<sup>3</sup> Greer, Dewitt C., Ingeniero de Departamento de Carreteras de Texas, National Geographic, vol. 133, p. 195. Citado en Laura (1970: p. 23).

<sup>4</sup> En Laura encontramos abundantes citas de Le Corbusier, de *La ciudad del futuro* (1924), de *Ville Radiieuse* (1934) y de otros textos, muy probablemente influido por la trayectoria de su padre Lauro Olimpo Laura, ingeniero de larga trayectoria en Vialidad Nacional.

### Imagen 3. La ciudad arterial



Tapa del libro de Guillermo Laura *La ciudad arterial* (1970).

Aunque con una visión plagada de esquematismos demográficos, urbanísticos y territoriales, Laura condensa esta propuesta para la metrópoli:

Se estructura a lo largo de las vías de transporte moderno, con amplios espacios libres, tanto en la zona de vías de comunicación como en los lugares de implantación de los edificios. [...] El uso del suelo se ajusta a las normas racionales que exigen que el espacio abierto sea directamente proporcional a la altura de los edificios (ibídem: 221).

Para 1976, más de un tercio de la población del país residía en Buenos Aires y su entorno metropolitano. La explosión del parque automotor durante las dos décadas anteriores genera una congestión de autos en las antiguas y estrechas calles de la ciudad. La propuesta de Laura es decisiva para Cacciatore, y lo convoca para que asuma la cartera de Obras Públicas con el fin de impulsar su plan de construcción de autopistas. Cacciatore escribe:



La ciudad contaba con una red de calles y avenidas cuyo origen se remontaba al parcelamiento efectuado con el criterio geométrico de la colonia, que no se adapta por sí solo a las exigencias del tránsito automotor (1993: 147).

Precisamente, durante casi una década Laura analiza el fenómeno y postula que es necesario un plan de autopistas para la Ciudad de Buenos Aires y, en conjunto con estas, accesos al centro de la ciudad, con una autovía de cintura metropolitana en la provincia de Buenos Aires que supone kilómetros de viaductos, para el cual se deben realizar miles de expropiaciones.<sup>5</sup> En este capítulo nos dejaremos atrapar por la representación “arterial” de la ciudad, que es un contenedor expresivo –quizás extremo, pero operativo– para reunir reflexiones sobre ciertas experiencias que nos interesa analizar. En lo que hace a la propuesta operativa –e ideológica– de la ciudad arterial, quizás Laura ya imaginaba que para transitar el “cuerpo” de toda una ciudad era necesario tener en el “cerebro” un gobierno fuerte dispuesto a transformar, sin dilación, la ciudad. Veremos luego cómo ese antecedente inspira el plan de autopistas para Buenos Aires (1977-1982).

## **Hay dos tipos de autopistas, las de los planos y las que se hacen**

Sin dudas, una política de contundente transformación material –que acaso guarde una estrecha relación con el cambio del período nacional en materia económica, social y política– es la construcción de las autopistas metropolitanas en Buenos Aires.

Focalizar en la cuestión del transporte urbano supone plantear los siguientes interrogantes: ¿cuáles eran los antecedentes de la planificación vial?, ¿qué tipos de dispositivos institucionales, financieros y tecnológicos fueron implementados?, ¿cómo se definieron los trazados de las autopistas? Veamos: el primer antecedente del planeamiento del transporte se remonta a la creación de la organización del Plan Regulador de Buenos Aires (1958), un organismo dependiente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que, de alguna manera, era antecesor del Consejo de Planificación Urbana.

---

<sup>5</sup> Al respecto, es interesante la tesis de Gabriela Tavella, que deconstruye la trama que rodea a las autopistas (2014).

Su objetivo era “orientar el desarrollo urbano” de la Capital Federal en “armonía con el resto de la región”, e incluía un análisis de los “problemas de tránsito” que afectaban al conjunto de la región. El Plan Regulador proponía un “plano director” con una serie de medidas de previsión a través de un “planteo vial”, así como también un conjunto de medidas que trascendían el ámbito capitalino, incluyendo unos “lineamientos estructurales” para el Gran Buenos Aires y su región, aunque a sabiendas de que el equipo del plan no tendría acción jurisdiccional sobre los partidos del Gran Buenos Aires (Suárez, 1986). Entre esas medidas se destacaba la construcción de una serie de autopistas de “penetración y distribución regional” entre la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del Gran Buenos Aires (Oszlak, 1991: 200-201). La concepción vial era que solo dos de las denominadas “rutas de vinculación regional” penetraran en la jurisdicción de la Capital Federal: la “Costera”, que unía Tigre con La Plata, atravesando la Capital Federal por la zona de Puerto Madero; y la “Central”, que empalmaba con el Acceso Norte hacia la Capital Federal y se extendía hasta conectarse con el Acceso Sudeste. Pero además había una tercera autopista en la zona sur, que penetraba bastante próxima al Riachuelo y era periférica respecto al área central, que unía el tramo de la autopista Costera y se bifurcaba hacia el oeste a través de la autopista Perito Moreno, hacia el aeropuerto de Ezeiza a través de la autopista Richieri. El segundo antecedente se remonta al ongniato, con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, con miras a una regionalización del país para la planificación del “desarrollo económico” (y junto con ello la doctrina francesa de la “seguridad nacional”), que elaboró el Esquema Director Año 2000 (1969), en la jurisdicción de la Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana. En este plan se delinearon los “sistemas de transporte” que posibilitarían la “organización del espacio regional” en un lapso de 30 años. El “eje estructurante” del sistema era la red ferroviaria,<sup>6</sup> pero también contemplaba la construcción de una serie de autopistas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, las cuales diferían de las autopistas trazadas por el Plan Director de 1959. El esquema general planteaba dos autopistas de carácter regional: la “autopista

---

<sup>6</sup> Este plan hacía hincapié, en un sentido inverso, en el plan nacional de racionalización ferroviaria, denominado Plan Larkin, puesto en marcha durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962). Si bien ese plan, en aquel entonces, por diversos motivos no se completó, sí logró levantar kilómetros de vías, clausurar varios ramales y despedir a miles de trabajadores ferroviarios.

Costera o del río (A1)” y la “autopista tangencial” (A10). También proponía la construcción de una autopista “marginal mediterránea (A11)”. En el ámbito de la Capital Federal planteaba algunas diferencias respecto al Plan Regulador (1958). Además, trazaba tres autopistas de penetración paralelas a los ejes de urbanización A7 (Morón Oeste), A5 (Ezeiza) y A2 (Camino del Centenario, La Plata y Florencio Varela, rutas 1 y 2); una red de circunvalación: la avenida General Paz y su extensión (B2), y la Ruta 4 o Camino de Cintura (B3). El plan indicaba que los barrios densos del Área Central eran “prácticamente impenetrables”, debido a que la realización de la “brecha exigida por una autopista” demandaría “gastos de expropiación” muy elevados, al tiempo que desaconsejaba cualquier “proyecto de apertura de vías de penetración por autopista” sobre el trazado de los “ejes radioconcéntricos tradicionales” hacia el área central (Conade, 1969: 131). Por último, cabe señalar el antecedente del *Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana* (1972), realizado bajo la dirección de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transporte, con la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y distintos organismos y empresas públicas vinculadas al sector del transporte. Este estudio sectorial –de algún modo consecuente con el Esquema Director Año 2000– contemplaba tres aspectos principales: subterráneos, ferrocarriles y autopistas.

Respecto a la Ciudad de Buenos Aires, el énfasis estaba puesto en la reestructuración del transporte de pasajeros sobre la base de la expansión de la red de subterráneos y del sistema de colectivos. En contrapartida, el uso del automóvil particular se vio restringido (Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1972: 202).

**Imagen 4. Planes viales**



El Plan Regulador de Buenos Aires (1958) planteaba la construcción de un conjunto de autopistas. La autopista Central era la que exigía para su apertura una mayor cantidad de expropiaciones de inmuebles particulares, aunque se explicitaba que la previsión del plan implicaba que “la liberación de la traza” crearía “nuevas áreas de viviendas laterales para reubicación de habitantes”.



En relación con el Esquema Director Año 2000 (1969), la autopista Costera (A1) no sufría modificaciones en su traza respecto de su antecesora, en cambio, sí sufría modificaciones la traza de la avenida Perito Moreno, que se proyectaba como una autopista que uniría la autopista Costera con el Acceso Oeste (A7); además, la traza de la autopista Central (B1), que uniría Flores con Belgrano, se desplazaba notablemente hacia el oeste, lo que afectaba a barrios de menor densidad poblacional, y empalmaba, luego de cruzar por la Perito Moreno, con la autopista Richieri (A5).



Por último, el EPTRMBA (1972), en relación con las autopistas, tenía por objeto la intercomunicación con el Gran Buenos Aires; de las 23 programadas, solo seis serían de “penetración” y no implicaban un alto número de expropiaciones, puesto que, según el planteo, se aprovecharían las avenidas existentes o las adyacencias a las vías del ferrocarril.

Fuentes: (1) Lineamientos estructurales para el Gran Buenos Aires. (2) Esquema de la Red Primaria de Transporte. (3) *Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana*.

Estos tres antecedentes del planeamiento vial sirven para contrastar con los hechos objeto de análisis, porque no fueron –como comprobaremos– el resultado de los planes, sino más bien de las ideas y el impulso personalista de Guillermo Laura. En rigor de verdad, la Red de Autopistas Urbanas (1977) de Laura se remonta –aunque algo modificada– a una vieja idea de su padre, el ingeniero Lauro Olimpo Laura, quien fue un histórico funcionario de la Dirección Nacional de Vialidad y un estrecho colaborador del ingeniero Pascual Palazzo, a cuyo cargo estuvo, a fines de la década de 1930, nada menos que la concreción material –y simbólica– de la avenida General Paz. Además, Lauro Olimpo Laura fue un miembro activo del Centro Argentino de Ingenieros, y había participado también en el Plan Regulador de Buenos Aires (1958), mediante el cual impulsó muchos proyectos viales. Su hijo, Guillermo Laura, abogado, pudo presenciar desde el núcleo familiar algunos de los principales proyectos de desarrollo del país en los que participó su padre, que serían aquellos en los que luego participaría él mismo. Las ideas en materia vial del ingeniero Laura fueron las que retomó su hijo, aunque este amplió aspectos en materia legal y financiera, que eran fruto de la práctica que había acumulado a lo largo de su experiencia profesional como asesor legal en grandes obras públicas.<sup>7</sup> Posteriormente, condensó estos aspectos en su obra *La ciudad arterial* (1970), un libro que fue premiado por la Academia de Ciencias. Cuatro años después, Laura publicó *El cinturón ecológico* (1974), que planteaba la creación de un anillo de circunvalación vial que vinculara un sistema regional de parques recreativos, que serían construidos utilizando terrenos bajos y anegadizos, existentes en el área metropolitana, que serían rellenados con basura mediante la técnica, promovida por aquel entonces, del *landfill*. Insistiremos sobre esto último en los capítulos 3 y 4. El planteo de Laura, tanto en *La ciudad arterial* como en *El cinturón ecológico*, a diferencia de los tres planes mencionados, consistía en una radical eliminación del transporte ferroviario, bajo el argumento de la gran cantidad de interrupciones que le imponía al tránsito vial, y la anteposición de la autopista, aduciendo razones económicas: menos costos operativos, economía de tiempo y reducción de seguros de accidentes (Oszlak, 1991: 205).

Concretamente, planteaba, para la geografía porteña, el “trazado de viaductos elevados” que serían “concesionados mediante el sistema de peajes”, sometiendo “sin dilaciones a las expropiaciones” a los inmuebles afectados

<sup>7</sup> Laura tuvo la oportunidad de llevar a la práctica profesional algunas de sus ideas en materia de expropiaciones cuando actuó como asesor legal en el proyecto hidroeléctrico de Salto Grande y, posteriormente, del Chocón. En este último caso, actuó como asesor legal de Hidronor S. A., lo que supuso la ejecución de un instrumento legal apto para llevar adelante las expropiaciones.

(Laura, 1970: 90-91). Del mismo modo se planteaba el cinturón ecológico en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, aunque, en la fase técnica, mediante la implementación de viaductos en superficie en la llanura pampeana. Desde una lectura espacial, se trataba de un cambio drástico, comparado con los planes anteriores, ya que se modificaban de forma sustancial las trazas propuestas para que llegaran a las áreas de centralidad, con un mayor número de trazados de penetración, a diferencia de los planes antecesores, que eran concebidos más bien como autopistas periféricas y pasantes con respecto al área central (ibídem: 110-111).

Ahora bien, ese año, el ingeniero Ezequiel Ogueta, en carácter de responsable del *Estudio preliminar de transporte de la región metropolitana* (EPTRM) en el ámbito del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, lograba aprobar la vigencia de dicho estudio. Tal como recomienda ese trabajo, se iniciaban así las gestiones para avanzar en una coordinación entre la nación, la provincia y la municipalidad con vistas al impulso del plan. Siguiendo la orientación de los planes, la propuesta estaba dirigida al desarrollo de un dispositivo institucional que abordase la cuestión de la interjurisdiccionalidad, que se presentaba como el mayor obstáculo para políticas de transporte efectivas a nivel metropolitano (Oszlak, 1991: 208-209). En las primeras reuniones, Ogueta propuso la creación de un Consejo de Transporte Metropolitano, que sería el ente responsable de las políticas de transporte, y estaría conformado por un directorio constituido por el secretario de Obras Públicas de la Nación, el ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y el secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, Laura no abonaba a esta propuesta, ya que en esa instancia se anteponía el EPTRM a su plan personal de autopistas en el interior de la Municipalidad. Es así que las reuniones entre estas tres instancias se interrumpen de modo definitivo (ídem). Paralelamente, desde la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad, Laura designa como presidente del Consejo de Planificación Urbana de la Ciudad de Buenos Aires al arquitecto Claude Della Paolera –tal como se mencionó–, a quien le encomienda la misión de impulsar un nuevo Código de Planeamiento Urbano que reemplace el código vigente desde 1944.

El Consejo aún estaba integrado por algunos de los técnicos que habían gestado un proyecto de código urbanístico, incluso, algunos venían trabajando desde la época del Plan Regulador (1958), en cuya puesta en vigencia habían trabajado infructuosamente. De hecho, la tarea de Della Paolera fue recuperar aquellos trabajos predecesores en materia de análisis urbanísticos del Plan Regulador, en especial, los estudios encarados entre 1971 y 1973 bajo la coordinación

de la urbanista Odilia Suárez.<sup>8</sup> En líneas generales, la concepción de la planificación urbana para Buenos Aires era dejar atrás la ciudad industrial para dar paso a una ciudad financiera, que debía recurrir a las ventajas de la tecnología y al funcionalismo que caracterizaba al urbanismo argentino de ese momento.

### Imagen 5. Plan de autopistas urbanas (1977)



Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1981.

Claude Della Paolera consolida el proyecto de un nuevo código y Laura le propone al Consejo –dicho esto en clave corbuseriana– un canje especial: la sanción del código (medicina) a cambio de introducir su propio plan de autopistas (cirugía). Con ese *modus operandi* se sanciona el Código de Planeamiento Urbano (1977), que recubría la ambiciosa propuesta vial que había plasmado Laura en el libro

<sup>8</sup> Odilia Suárez, durante la intendencia de facto de Saturnino Montero Ruiz, confeccionó los trabajos de este instrumento, que, con otra dirección técnica, fue sancionado en 1977. Suárez “recomendaba reconsiderar la propuesta original, ‘más sensible y ajustada a la realidad urbana’ que la sancionada por la dictadura bajo Cacciatore”. Ver Corti (2006).

*La ciudad arterial*, pero ahora como un proyecto oficial de la comuna bajo la forma de una Red de Autopistas Urbanas (Oszlak, 1991: 209). Este cuadro se completaba con un plan de ensanche de avenidas y con la consolidación de un plan de estacionamientos subterráneos mediante la creación de una sociedad anónima de participación estatal, denominada Estacionamientos Urbanos S. A. (EUSA). Es así que en marzo de 1977 Cacciatore anuncia la puesta en práctica, de manera inminente, del plan de autopistas urbanas, junto con otros dos proyectos de trascendencia metropolitana: el traslado del Mercado Central de Buenos Aires y un nuevo proyecto de creación de un cinturón ecológico en los alrededores de la Ciudad de Buenos Aires (ibídem: 204, 231).

En cuanto a este último, la comuna porteña, escoltada por la provincia de Buenos Aires, impulsa una empresa estatal para lograr “una mejor conectividad metropolitana” mediante la creación de un cinturón de espacios verdes que serviría para regenerar el aire puro, a la vez que brindaría una solución simultánea para la disposición final de los residuos capitalinos. Así, la Red de Autopistas Urbanas se presenta, por un lado, como parte de un plan mucho más ambicioso de modernización de la ciudad que le permitiría a esta despojarse de sus rasgos coloniales al ampliar las exigencias para la edificación futura y para los estacionamientos de vehículos; y, por otro lado, se inserta bajo un programa de dotación de un pulmón verde, estructurado por un cinturón vial, dentro de un marco de mayor trascendencia territorial: la metrópolis.

El Ceamse era el primer ensayo de una empresa estatal conformada en partes iguales por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires,<sup>9</sup> para la gestión de un territorio vastísimo del periurbano bonaerense, proyectado a través de tres componentes de actuación territorial íntimamente relacionados: las autopistas, las áreas verdes y los residuos. Una concepción antiestatista caracterizaba el dispositivo institucional del Ceamse: por un lado, adoptar la figura de Sociedad del Estado, para implementar en la fase técnica la idea de Laura, conferiría un modelo de organización con rasgos de empresa privada; y, por otro lado, la condición de organismo descentralizado, propio de la empresa pública, suponía superar las dificultades jurisdiccionales inherentes a las dos instancias gubernamentales de las que dependía (ibídem: 243). Alcanzado este propósito, con la sanción por medio de una ordenanza del Código de

---

<sup>9</sup> Hay que tener en cuenta que otras decisiones políticas de importancia prepararon el terreno para una eficaz adopción de las acciones, como la sanción del Código de Planeamiento Urbano de Buenos Aires y de la Ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires, ambos promulgados en 1977, según cuenta Claude Della Paolera (1981, traducción propia).



Planeamiento Urbano<sup>10</sup> y con el Decreto-Ley de creación del Ceamse, Laura fuerza posteriormente la renuncia de los viejos miembros del Consejo de Planeamiento Urbano, al tiempo que impulsa la renuncia de Della Paolera, pero, en este caso en particular, para pasar a ocupar nada menos que la presidencia del novedoso Ceamse, ya que desde allí le cabrían nuevas misiones (de las cuales nos ocuparemos más adelante). Preparado el terreno, se produjo el anuncio del plan, aun cuando todavía no habían concluido las estériles reuniones entre Ogueta (responsable del EPTRM), Laura (secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) y el general de Brigada (R) Ovidio J. A. Solari (Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires), las cuales quedaron, a partir de entonces, virtualmente interrumpidas (ibídem: 209). De esta manera, el Ceamse, en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, amplifica la idea original de Laura impulsando la construcción de una autopista de circunvalación en el conurbano bonaerense, que uniría el partido de San Isidro con la ciudad de La Plata, y a estos dos, a su vez, con la Ciudad de Buenos Aires. La concepción vial del cinturón ecológico, a diferencia de la capitalina, se apoyaba en la idea anglosajona del *parkways*, a partir de la construcción de cuatro caminos-parques que estructuran un anillo vial alrededor de la jurisdicción de la Capital Federal. Entre esas medidas, se destacaba la construcción de un anillo vial compuesto por distintas zonas de afectación que conectaban grandes espacios recreativos. El anillo vial estaba configurado por la autopista Costera, una arteria contemplada en los planes anteriores, que uniría Tigre con La Plata mediante dos secciones (la autopista Costera Norte y la autopista Buenos Aires-La Plata), que empalmaría con dos nuevos caminos-parques trazados por el propio Ceamse: el denominado “Camino del Buen Ayre” y el “arco sudoeste”, que unirían así la costa rioplatense, la pampa y el delta a través de una gran reserva verde. Estos dos últimos trazados implicarían una nueva vialidad concéntrica que se proponía replantear el esquema radial predominante en la metrópoli.

Resulta llamativo detenerse en la retórica de Laura, puesta de manifiesto en sus discursos, sus escritos y sus apariciones en los medios escritos durante ese período, ya que apela recurrentemente al sentido ideológico de la Generación del 80, intentando, en general, imprimir para la estructura de la ciudad, y en particular para el caso de las autopistas, una traducción dogmática de ese paradigma histórico. La autopista se expresa en Laura como la reinterpretación por parte del poder dominante de los parámetros del orden y el progreso, concebido este

<sup>10</sup> Las ordenanzas municipales 33.387 y 33.439 del Código de Planeamiento Urbano aprobaron, en marzo y abril de 1977 respectivamente, la traza de nueve autopistas en la Capital Federal.

último por una élite gobernante sobre la base de la modernización de la ciudad, y un orden entendido como la fijación de nuevas condiciones de circulación bajo una concepción liberal a partir de la cual debía disciplinarse a la población para avanzar hacia ese progreso. En un documento oficial de su cartera municipal, refiriéndose a los planes antecesores, se afirma:

Esa actitud mental hacia el progreso es la que ha mantenido inmobilizada a la ciudad durante más de tres décadas, mientras se formulaban complejos planes urbanos nunca concretados, porque carecían de las condiciones básicas para su factibilidad: marco institucional y recursos para su ejecución. Lo primero se obtuvo con la sanción de la Ley de Expropiaciones; lo segundo, mediante una auténtica política de racionalización y la aplicación del sistema de peaje (ibídem: 213-214).

La autopista aparece así como un dispositivo ideológico cargado de contenidos de reforma metropolitana, a la vez que político. Se impone cuando Laura afirma que “hay dos tipos de autopistas, [...] las de los planos y las que se hacen. Nosotros las hacemos con el sistema de 1880, donde los riesgos los corren los concesionarios”.<sup>11</sup>

## **Hausmannización de Buenos Aires**

No caben dudas de que Guillermo Laura tenía aires de grandeza y quería formar parte de esa lista de destructores-creadores extravagantes que podemos rastrear en la historia cultural urbana: el barón Haussmann, Le Corbusier, Robert Moses. A Laura le gustaba citar muchas de sus máximas, como esta de Le Corbusier: “La ciudad que dispone de la velocidad, dispone de éxito” (Laura, 1970: 45). Y también de vernáculos como Sarmiento, Alvear o De Vedia y Mitre, como, por ejemplo, una frase de este último: “El gobierno es la autoridad, y la autoridad se compone de dos elementos ineludibles: la razón y la fuerza” (De Vedia y Mitre, 1946, citado en Laura, 1980: 30). Cacciatore, por su parte, hacía todo lo que podía para apoyar a Laura, porque él tenía esa pretensión faustuosa –como hemos visto– de elevarse como un intendente que pasaría a lo más alto de la historia de la ciudad, incluso bombardeando con simbolismos a sus oponentes por toda la geografía urbana. Ya desde los primeros días de la gestión militar –siguiendo con las memorias de Cacciatore– se prioriza en la “altísima congestión del microcentro”, y el propio Cacciatore se reúne con autoridades de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación para tratar el tema con la intención de crear un sector peatonal, con limitación

---

<sup>11</sup> Diario *La Nación*, 20-4-1979.

para el ingreso de autos. Los técnicos indican la necesidad de efectuar estudios de caudales de origen y destino, lo que llevaría varios meses. Nuevamente, las gestiones no son productivas, porque, frente a esa respuesta, Cacciatore adelantaba que “haciendo uso de las facultades y sin más experiencia que la realidad, dispondría la creación de un microcentro peatonal a partir del 10 de junio de 1976”, apenas una semana después de la reunión, es decir, imponiéndose improvisadamente y por la fuerza (Cacciatore, 1993: 151-152). De ahí que, contrariamente a esta iniciativa, sorprende con el intempestivo anuncio de un plan de autopistas urbanas, en 1977, que llegarían al centro de la ciudad. Recordemos que esa iniciativa estatal tenía antecedentes –también muchos fracasos y frustraciones– en materia vial. En 1971, durante el gobierno militar de Lanusse, el entonces intendente municipal sancionó la ordenanza para la construcción de la autopista Central, que sería la prolongación del Acceso Norte en el interior de la Capital Federal. La protesta popular que originó la iniciativa motivó la derogación de la ordenanza, debido al “defectuoso sistema de expropiaciones” de la época peronista que no la hacía viable, argumentaba Cacciatore (ídem). Algo similar ocurrió con la Ordenanza 30.481, aprobada en el año 1974 con el voto unánime de los distintos partidos políticos. En esa oportunidad, se logró avanzar y se determinó que habría que llamarla avenida del justicialismo: “faltaba la criatura y ya se habían elegido el nombre y los padrinos”, disparaba Cacciatore (ídem). No obstante, la protesta de los ciudadanos originó la rápida derogación de la ordenanza dictada. El fundamento clave era la existencia de una ley de expropiaciones que preveía un “procedimiento injusto de indemnización y dilatados trámites judiciales para obtener un pago no compensatorio por el inmueble”. Estos ejemplos dejan registro de los argumentos de Laura y de Cacciatore sobre los intentos que fracasaron por la aplicación de “una ley no adecuada al justo interés de los propietarios particulares” (ídem).

Ahora bien, insistimos en poner el foco en Laura –cuya actividad pública, desde el momento en que Cacciatore lo convoca, se extiende desde abril de 1976 hasta fines de 1981– porque él ha sido, probablemente, el mayor ideólogo y hacedor de proyectos –y sus representaciones– simbólicos en Buenos Aires y su región en ese período. Muchas de sus obras tuvieron un impacto reformador de alcance global, pero también destructivo, cuyas sombras se perciben en la ciudad, al estilo de Robert Moses en Nueva York. Incluso, quizás haya pretendido ser imitador –por cierto, muy patético– de sus proyectos, aunque hay que reconocer que, al igual que Moses, supo captar como pocos el interés de los poderes estatales por las obras públicas –lo que cautivó a Cacciatore–, así como también obtener el “cheque en blanco” de los avales y compromisos financieros del Estado nacional desde la cartera de Economía de Martínez de Hoz. La soberbia demoleadora que

cultivaba le costó algunos detractores –aquellos que podían animarse en esos tiempos–, especialmente otro personaje que reunimos, Patricio Randle, tan provisto de los recursos económicos del Ministerio de Educación de la Nación como de libertades para hacer lo que quiso, como Laura, al punto de llegar a obsesionarse con él y hasta defenestrarlo escribiendo editoriales y un libro dedicado enteramente a sus autopistas y a la burocracia estatal de la ciudad, con el objetivo –por cierto, fallido– de interponerse en su camino, entablado un furibundo combate de ideas y creando, a su estilo, otros simbolismos urbanos en franca oposición a Laura y a Cacciatore. Y aquí Randle era a Laura lo que en su tiempo fue Jane Jacobs a Robert Moses en New York, cuando elevaba sus críticas a su accionar.<sup>12</sup> Claro está, nunca con esa actitud activista, comunitaria, vivencial, pero sí con la crítica intelectual, filosófica y rigurosa para oponerse a sus proyectos, al menos desde su prosa apastada de nacionalismo católico, aunque los tiempos no corrían a favor de los objetivos de Randle, ya que las demoliciones y las trazas eran una realidad que se imponía. En rigor, su respuesta llegó muy tarde, porque Laura y sus expropiaciones avanzaban vertiginosamente, ya que en ese tiempo no lograron configurar ningún poder corporativo o espiritual que lo pudiera detener. Los vecinos porteños, muy desarticulados, perplejos, aunque algunos estimulados por los mecanismos expropiatorios, eran espectadores aturdidos por las demoliciones mediante las que veían destruir casas, calles y barrios enteros. De hecho, en un período muy corto, apenas meses, desde los anuncios de fines de 1977 hasta el inicio de la obra en 1979, los barrios de las zonas sur y oeste se veían virtualmente aplastados por la piqueta y atravesados por las topadoras. Además, ganaban terreno los ensanches de las avenidas rivadavianas (San Juan e Independencia) junto con la 9 de Julio, Jujuy-Colonia, Garay, Mariano Acosta (actual Pte. Cámpora), y la construcción de estacionamientos en áreas céntricas (la mayoría de ellos, subterráneos). Es más, una vez que dos de las autopistas se empezaron a construir, incluso cuando ya se habían iniciado las expropiaciones de la Au 3 (autopista Central), comenzaron los problemas y las controversias por el polvo de las demoliciones, el humo de los camiones y el ruido ensordecedor de las máquinas. Pero lo más impresionante de ese dramático espectáculo urbano era el flujo incesante de camiones volcadores, que otrora se usaban para recolectar la basura, pero que en ese momento serían utilizados para una nueva función: mover toneladas de escombros a través de la ciudad con destino al relleno de la ribera sur del Río de la Plata.

---

<sup>12</sup> El libro de Marshall Berman *Todo lo sólido se desvanece en el aire* (1989) es una referencia para pensar las formas de la modernidad contemporánea, en particular ese extraordinario capítulo dedicado a Robert Moses y a sus obras en el Bronx, especialmente las controversias y debates con la urbanista Jane Jacobs, que acaso nos brindan claves para Buenos Aires (1989: 301-367).

Ahora bien, venimos señalando que ningún plan riguroso respaldaba fehacientemente la construcción de las autopistas, ni la necesidad de la ciudad de contar con esas trazas viales o con los ensanches de las avenidas y los estacionamientos. ¿Era Laura, Cacciatore o Videla el que las necesitaba? Porque las expropiaciones avanzarían incansablemente por una docena de barrios consolidados, densamente poblados, muchos de clase media u obrera, con inquilinos desamparados por el nuevo régimen de locaciones, con propietarios que serían expulsados de sus hogares a cambio de una compensación expropiadora. Lo cierto es que Laura parecía disfrutar con la destrucción creadora, hasta se jactaba cuando le preguntaban si las autopistas urbanas no planteaban problemas urbanos, y entonces replicaba enérgicamente y con impunidad que “no importa lo que opinen los arquitectos y los ingenieros, las autopistas son necesarias para la ciudad y van a hacerse”. Sus declaraciones en nombre del progreso y la cosa pública exhortaban a que “la gente quiere venir al centro en auto y nuestra función es facilitarérselo”.<sup>13</sup> Sus expresiones aludían a una realidad, como si los trazados de las autopistas, en la visión de esa élite gubernamental, se asociaran a una restauración del orden de la ciudad, donde el cuerpo urbano enfermo recibía una cirugía arterial sanadora. Esto suponía la apertura de autopistas hacia los suburbios, avenidas anchas y estacionamientos, que destruían partes del asfixiante damero y del ejido de la ciudad tradicional. De una manera íntimamente relacionada, el nuevo esquema de un cinturón ecológico a escala metropolitana también avanzaba, con arterias viales sobre la pampa, encarnando un dispositivo espacial novedoso que lo libraría de la anomia de la ciudad, combinando parques que oxigenarían con los renovados pulmones verdes y –en el fondo, lo que más interesaba– a través de un gran anillo de circunvalación vial. De esta manera, el plan de Laura, a diferencia de otros planes oficiales, pretendía atravesar la ciudad con muchas más autopistas, y llevarlas al corazón, o sea, al centro. Y también propugnaba dismantelar con las expropiaciones cualquier forma de organización social –acaso basado en los móviles de la seguridad–, y reemplazarlas por un disgregado conjunto de individuos, desperdigados en decisiones libres e independientes, despojados tanto de una mediación corporativa como de una tutela estatal. Es en ese sentido que se puede interpretar la manera en que la analogía biológica de sus escritos son reutilizados como dispositivos lingüísticos en una nueva estructura de discurso que altera y resignifica el contexto, condicionando el territorio como emisor de diversas intervenciones articuladas: libertad de circulación/libertad de mercado, sujetos-expropiados/sujetos-autos. El plan de autopistas de Buenos Aires –junto

<sup>13</sup> “La verdad sobre la autopista”, *Clarín*, 9-5-1977, pp. 18-19.

con los cambios en materia de ordenamiento territorial— se inscribía en un dominio de pensamiento de mayor alcance del urbanismo moderno y de sus fracasos, en la medida en que suponía la actuación global sobre toda la estructura de la ciudad, con todo el poder sobre los espacios público y privado a su disposición, algo que en la historia de la ciudad no tenía precedentes inmediatos. Este hacer en la ciudad a través del urbanismo se posicionaba por medio de otros canales, en lugar del de “los planos”, se valía de otros métodos y necesitaba otros medios. En teoría, las autopistas garantizarían el tránsito rápido a través del área metropolitana, los empresarios podrían llegar a sus negocios a un ritmo más confiable, y el poder tendría el control urbano sobre el espacio y la población. En los hechos, no fue cierto, como se presentó inicialmente, que las obras no costarían nada porque se iban a financiar con el sistema de peajes, un hecho sin precedentes para una autopista urbana en el territorio nacional. Además del costo de las expropiaciones, de los trámites, de las viviendas demolidas y del trastorno que ocasionaban las obras, hay que agregar el costo social que generó todo ello en las familias desalojadas. No solo aquello no se integraba con el Plan de Transporte del Área Metropolitana de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, sino que tampoco lo hacía con los planes de la Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires, y, mucho menos, con los planes de los municipios colindantes con la Capital Federal, de los que se alimentaba el tránsito de las autopistas. Más aún, la falta de coordinación se manifestaba con respecto al mismo Plan Regulador de Buenos Aires, el cual, supuestamente, lo amparaba (instancia en la que se realizaron los textos del Código original, que le daba sustento legal). Esto sucedió tan al extremo que, a la fecha de iniciadas las obras, no había lugar para el trazado de dichas autopistas en la letra del Código; era un injerto que tendría que ser impuesto por decreto. Peor aún, muchas normas del Plan Regulador fueron subordinadas al designio irrefrenable de apurar las obras, como el caso de las ordenanzas que facilitaron el traslado de industrias molestas a zonas de las que originalmente estaban excluidas; o se contravinieron disposiciones como la peatonalización del microcentro, a partir del Plan de Estacionamiento Subterráneo, traccionado por las autopistas que traicioneramente llegaban al centro. Es más, el trazado por el pulmón de las manzanas ofrecía a los automovilistas que transitarían por las autopistas un espectáculo particular en el paisaje urbano, y ruido a los pobladores circunvecinos que se asomaran a ellas desde sus casas o balcones, advirtiendo los usos de los hogares demolidos que revelaban las medianeras. Pero si decimos que la reforma de la ciudad que establecían las autopistas puede inscribirse como antecedente del urbanismo moderno, insistimos, es por el carácter de actuación global sobre toda la estructura metropolitana. El amparo de las condiciones de la propiedad

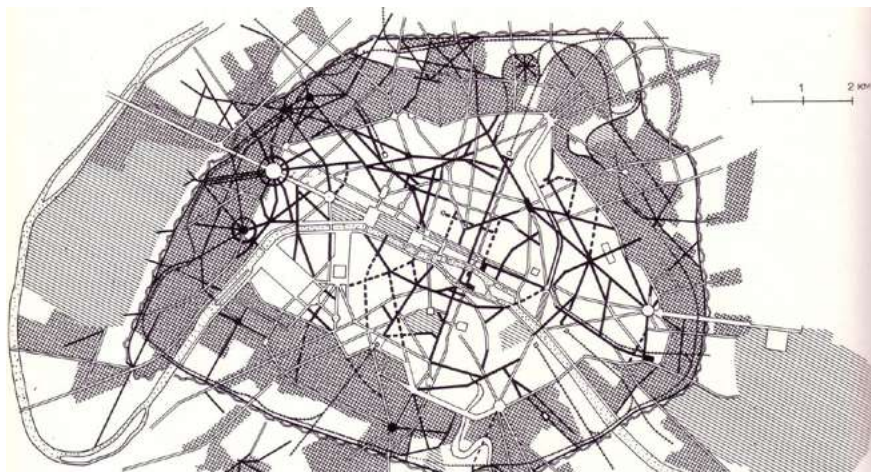
significaba un dispositivo legal que aseguraba una conciencia ciudadana frente a un ejercicio del Estado de derecho falsificado. Limitarse a esta observación sugeriría que cada uno de los objetivos de las autopistas no fue visibilizado de la misma forma para los ciudadanos, los empresarios, los académicos, los medios de comunicación y las autoridades militares. Ciertamente, la implementación de las obras se desarrolla en un marco autoritario, donde el debate sobre las decisiones ejecutivas estaba reducido a su mínima expresión. Pero, además, no se puede dejar de vincular con los intereses represivos de la dictadura, como estrategia moderna de control y disciplinamiento del espacio urbano, al punto de que esa técnica militar de filiación haussmanniana para la prevención de levantamientos revolucionarios con la construcción de grandes arterias viales parece operar ideológicamente en la decisión del plan adoptado. Es este un vínculo entre urbanismo y seguridad interior que queda puesto de manifiesto cuando el gobierno municipal –a instancias del gobierno nacional– autoriza a la empresa Atec S. A. a realizar los estudios técnicos de las trazas de las autopistas –aclaremos, *ex post* la decisión–, recurriendo a la intervención directa de la Dirección General de Investigaciones y Desarrollo del Ministerio de Defensa de la Nación. Se trataba de un organismo del área de inteligencia denominado Digit, cuya injerencia era obligatoria en proyectos que afectaran a la seguridad nacional. Los fundamentos de su intervención se basaron en “razones de defensa nacional, en virtud de la utilidad pública que brindarían las autopistas para el transporte de las tropas”.<sup>14</sup>

En suma, la haussmannización de Buenos Aires, ciertamente, se vincula de ese modo con las huellas de las autopistas en la ciudad. En este punto es verificable que la emergencia de las técnicas del urbanismo moderno, donde los fines urbanísticos se confunden con los económicos y los militares, al menos desde sus móviles, constituía una condición política indispensable. Y nos parece que es este un punto fundamental para entablar una discusión sobre los modos de operación en el territorio y en las poblaciones, en lo que posteriormente fue el desembarco neoliberal en la geografía urbana.

---

<sup>14</sup> Entre sus atribuciones, Digit contaba con la facultad de realizar contrataciones directas, lo que permitía eludir cualquier tipo de obstáculo que las normas sobre licitaciones y concursos pudieran poner a los estudios técnicos del plan de autopistas. Para asumir el control técnico de las futuras obras, se dio participación a una nueva consultora, Atec S. A. Por intermedio de su hermano, Laura se contactó con Máximo Fioravanti, miembro de un estudio de ingeniería y con conexiones con empresas españolas que estaban en condiciones de realizar el proyecto. De esta manera, Digit designó a Atec S. A. como consultora a cargo de los estudios de la Red de Autopistas Urbanas, a cuyo Directorio se integró el ingeniero Fioravanti (Oszlak, 1991: 209).

## Imagen 6. Plan Haussmann de París



En el siglo XIX, Napoleón III decidió rediseñar París y el prefecto Haussmann fue el encargado de la ejecución del plan. Comenzó por eliminar el trazado de las calles medievales para construir gigantescos bulevares (por ejemplo, todos los que irradian desde el Arco del Triunfo) que intentaban realzar la *grandeur* de Francia, de su imperio y de su capital, además de permitir –sostienen muchos– el rápido despliegue de las tropas en una ciudad muy habituada a los levantamientos populares. De ahí que sus contemporáneos bautizaran la operación Haussmann como *L'embellissement stratégique*. De acuerdo con Walter Benjamin (*Paris. Hauptstadt des 19. Jahrhunderts*, en *Schriften*, 1955), el verdadero objetivo de los trabajos del prefecto parisino era garantizar la seguridad de la ciudad ante la guerra civil. En esta imagen podemos ver las principales avenidas abiertas sobre la planta de la ciudad. En blanco, las calles existentes; en negro, las calles abiertas durante el Segundo Imperio; en cuadrícula, los nuevos barrios, y en rayado, las áreas verdes.

Fuente: Benévolo, 1983.

Cacciatore, acerca de cómo ordenar el transporte de la ciudad con las autopistas, decía: “La letra con sangre entra”, y aclaraba que no creía necesario llegar a tal extremo, ya que con “tocar el bolsillo es suficiente”. Y parece que fue así nomás.



## Teoría de la demolición

“¿Mis títulos? [...] A mí me han elegido en calidad de artista-demoledor”. Esa frase fue dicha por George-Eugène Haussmann, quien operó el corazón de París para que circularan las personas, las mercancías y, sobre todo, para que desfilaran los soldados de Napoleón III (Benjamin, 1972: 187). En él se inspiró Le Corbusier para su teoría de la demolición. Y en él, también, se inspiró Laura para su plan de autopistas. Ciertamente, cuando examinamos la Red de Autopistas Urbanas, detectamos ese espacio abstracto de la planificación urbana que, por su naturaleza geométrica, es un espacio matemático, para un tipo de cálculo demoledor que se apoya en las trazas de las autopistas y por el cual la ciudad queda reducida a una red de viaductos elevados para que la población circule en automóviles. Laura argumenta en *La ciudad arterial* que los factores de mayor “encarecimiento en la construcción de autopistas” en zonas urbanas son los “altos costos de las expropiaciones”. Y este es el “factor que provocaría la mayor cantidad de resistencia” en la construcción de las obras viales por parte de la población potencialmente afectada. De ahí que proponga un diseño urbano que permita “reducir el ancho de expropiación”, pero sin afectar el “volumen de tránsito de las arterias”. Por lo tanto, señala que la “solución técnica” debería atender la particular “configuración del parcelamiento” de la Ciudad de Buenos Aires a lo largo del tiempo, conformada por un “damero muy regular” en el que cada “manzana-tipo se compone de 36 lotes de 10 varas de frente (8,66 metros)”. Los lotes de las esquinas se verifica que son de escasa profundidad, pero “los lotes que están a mitad de cuadra tienen una profundidad de 40 o 50 metros”. Estos lotes solo podrían “edificarse en su parte anterior”, porque los fondos deben quedar libres para permitir la formación del llamado “pulmón de manzana” (Laura, 1970: 117-122).

En febrero de 1977, Laura hace referencia a la nueva Ley Nacional de Expropiaciones, un decreto-ley que cobraría notable importancia a partir de la puesta en marcha del plan. En sus apariciones públicas señala que, de acuerdo con la nueva norma, se abonaría el valor real del inmueble por adelantado y, por lo tanto, los propietarios afectados por la expropiación no sufrirían los perjuicios habituales por este tipo de obras. En todas sus intervenciones públicas, “el único destinatario del discurso oficial fue el propietario”, quien era interpelado como individuo en su condición de tal, pero “no como vecino integrante de una comunidad” (Oszlak, 1991: 204). Y pensemos que el plan no establecía ninguna otra medida compensatoria para los efectos que las expropiaciones producirían, como, por ejemplo, planes para la construcción de

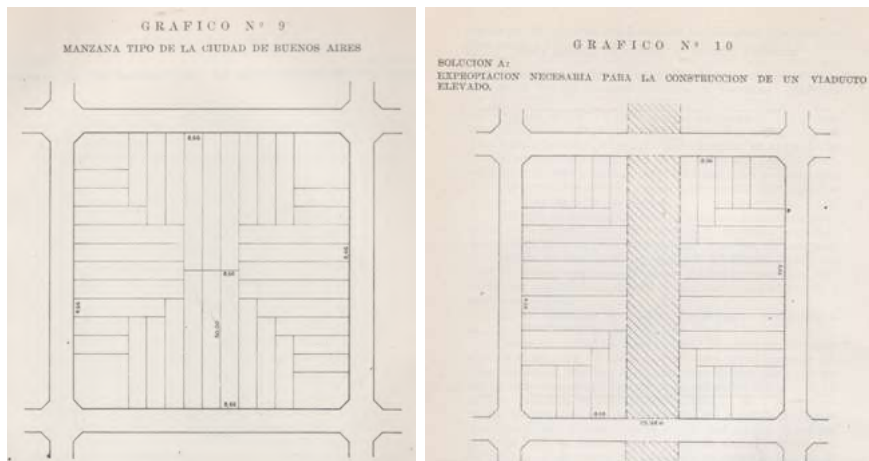
viviendas para los expropiados o indemnización para inquilinos, o sistemas de créditos hipotecarios especiales para los afectados.

Plantado esto, lo que sigue es la imagen de la clave urbanística del plan de autopistas de Laura. Si para la expropiación se afecta un ancho de 100 metros, eso implica expropiar toda la manzana, es decir, los 36 lotes que lo integran. Si se opta por expropiar un ancho de 50 metros, recostándose sobre una de las calles laterales, se deben expropiar 18 lotes, y las posibilidades del proyecto quedan muy limitadas por no afectar a los vecinos frentistas, que quedan ubicados calle de por medio. Por ello, la alternativa que propone sobre la base de una “racionalización económica” es la expropiación del centro de la manzana para afectar únicamente los lotes de gran profundidad. Con este esquema podría abrirse un trazado de 25 metros (tres lotes de 8,66 metros cada uno), afectando 6 lotes por manzana, y de 34 metros (cuatro lotes de 8,66 metros cada uno), afectando 8 lotes por manzana. Este sistema –argumenta Laura– se utilizó para la apertura de la Avenida de Mayo, con la diferencia de que la obra que se propicia ahora se construye elevada sobre columnas, lo que evita toda interferencia con el tránsito transversal. La efectividad de la autopista para conducir de “forma segura y rápida” grandes volúmenes de tránsito “no dependía del ancho de calzada, sino de la ausencia de interferencias que evitaran detenciones”. Otro antecedente que alude Laura es la construcción de la avenida General Paz: “Apenas cuenta con dos carriles ascendentes y dos descendentes, y un ancho total de calzadas de 12 metros; se han llegado a censar 100.000 vehículos por día en el tramo Acceso Norte-Libertador” (Laura, 1970: 117-122).

Ahora bien, los trazados de Laura, imitando el accionar de Haussmann y anteponiendo la clave urbanística de Le Corbusier (1947: 26), ya adelantada en el Plan Director de Buenos Aires, no parecen arbitrarios, porque, aun no formando parte de la previsión de los planes ni siendo el fruto de un riguroso estudio urbanístico, contenían un cálculo muy ajustado del espacio social, sobre todo de los grupos sociales que ofrecerían menos conflictos. Pero entonces, ¿cómo llevar a cabo esta “cirugía arterial” en la ciudad? Las autopistas se construirían utilizando un nuevo cuerpo legal elaborado *ad hoc*. Se trata de la Ley de Expropiaciones (Decreto-Ley 21.499/1977) –aún vigente–, que estipula el cuerpo legal que dotaría del poder necesario para implementar el plan de autopistas. Esta ley, impulsada por Laura, que incluso él mismo redactó en parte, define la acción en el espacio de las parcelas expropiables. En el texto de *La ciudad arterial*, Laura propone modificar la Ley de Expropiaciones vigente desde la época del peronismo (1946-1955) (Laura, 1970: 73-85). Se trata de la Ley 13.264/1948. Ese marco legal, caracterizado como “confiscatorio”,

permitía, entre otras cuestiones, tomar posesión, depositando la valuación fiscal y difiriendo la tasación real para la última etapa del juicio. El nuevo instrumento legal desplaza al anterior para agilizar los trámites y permitir al propietario la percepción del “valor real de su propiedad más un plus del 10%” en concepto de costo de traslado. El plan se completaba con la implementación –por primera vez en la historia vial de la ciudad– de un sistema de peajes para recuperar los gastos de construcción y operación, mientras que la financiación de la obra se haría mediante la emisión de un título público por parte del organismo a cargo, que debía ser una sociedad anónima con mayoría estatal (nacional y municipal) (Oszlak, 1991: 205-206). Para la época, lejos estaban de implementarse esas prácticas urbanísticas, ya que hay que señalar que, aun en el caso de que se construyeran autopistas en un medio urbano, aquello era algo difícil de ver en la París de Haussmann o en los tiempos de Le Corbusier, porque, en estas ciudades, las autopistas estaban integradas a un plan urbanístico que no suponía grandes expropiaciones. Ese es el caso, como se sabe, del Boulevard Périphérique, construido sobre el lugar dejado por la antigua muralla mandada a construir por Thiers. Más aún, si las obras fueran esenciales y prioritarias, difícilmente se podría condenar el aspecto negativo que supondría la demolición de 500 manzanas y el hecho de dejar a 150.000 personas sin alojamiento, en el contexto de una ciudad y de un país con un alto déficit habitacional. No sorprende que, por entonces, las voces que se alzaban compararan este plan con el terremoto de Managua, en Nicaragua, ya que las cifras de la destrucción edilicia eran semejantes, o, más sugestiva aún, era la comparación con bombardeos bélicos. Esto queda bien claro en una nota de *Clarín* del 15 de marzo de 1978 titulada “Ruinas sin historia. Casas arrasadas que parecen haber sufrido los efectos de un demolidor bombardeo. Este es el aspecto que muestran sectores de los barrios de Flores y Parque Chacabuco”. Pero a la demolición cuantitativa hay que agregar la destrucción de zonas de gran valor patrimonial. Así lo entiende también un editorial que le da el adiós al pasaje Seaver, una calle con viejas casonas que muchos decían que era “un rincón de Montmartre en Buenos Aires”, y con él quedó atrás un destino turístico del *jet set*, bohemio y excéntrico, que incluía varios clubes nocturnos.

## Imagen 7. Clave urbanística del plan de Laura



Los lotes próximos a las esquinas tienen poca profundidad, mientras que los ubicados en el centro de la manzana tienen entre cuarenta y cincuenta metros de largo. La imagen muestra la expropiación de entre 6 y 8 lotes en el centro de la manzana, con el fin de obtener un ancho de 25 a 34 metros para construir viaductos de circulación para cada sentido, separados por un cantero central.

Fuente: Laura, 1970.

La destrucción del pasaje Seaver en nombre del progreso eliminó sus empedrados y su gran escalinata, el patio y los faroles; quedó condenado por los cálculos de los ingenieros de la comuna para el trazado de la autopista que conectaría con la avenida 9 de Julio, lo que dejó a su paso “una escenografía en la que se podría ambientar cualquier historia de guerra”, según el matutino antes citado. Dentro de esta destrucción cabe incluir, en otro punto de la ciudad, la demolición de la iglesia de la colectividad dinamarquesa, que no pudo evitar el ensañamiento y la desaprensión expropiadora para el trazado de la autopista Sur. También fueron demolidos edificios de notable valor simbólico, como el de la Policía Federal; en este caso, quizás, para ocultar el terror, ya que allí había funcionado un centro clandestino de detención y tortura. Todos estos eran espacios operables por el culto a la circulación de automóviles, que devinieron en un espacio funcional para el trazado de viaductos. Pero este espacio abstracto de la planificación ingenieril es un espacio global para la reproducción de relaciones de producción que encarnan profundas *contradicciones*, como diría Lefebvre (1974; el destacado es nuestro), especialmente, la de ser el espacio puntual de la

propiedad privada. En este punto, reconocemos rasgos que ya han sido significados, pero que emergen con una claridad extrema: la oposición *valor de uso* (el modelo de ciudad, el tiempo de viaje) y *valor de cambio* (el mercado del suelo, el consumo de lugares, los bienes y los signos) se presenta con toda desnudez.

En la provincia de Buenos Aires, el Ceamse, por su parte, movilizaba tierra privada y la incorporaba al dominio público mediante la expropiación a propietarios particulares, a partir de un cuerpo legal *ad hoc*, el Decreto-Ley 9.015/1978, que facultaba al Ministerio de Gobierno, encabezado por Jaime Smart, para aplicar esa ley. El Poder Ejecutivo Provincial, mediante esta ley, podía declarar de urgencia la expropiación de inmuebles comprendidos dentro de la zona afectada, según el Ceamse, y de acuerdo con las prescripciones de la Ley 5.708 –Ley General de Expropiaciones–, y autorizaba, en esos casos, a prescindir del avenimiento expropiatorio, si así se estimaba conveniente. De acuerdo con los objetivos, no toda la tierra se expropiaba para hacer reserva verde pública, sino también para la construcción de vialidades. Insistiremos con esto en el próximo capítulo.

Otras decisiones políticas de importancia prepararon el terreno para una eficaz adopción de las acciones previstas, como la sanción de la Ley Provincial 8.912/1977 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires (recordemos, un decreto-ley impulsado por Alberto Mendoza Paz, subsecretario de Urbanismo y Vivienda y director ejecutivo del Ceamse). Cabe aclarar que no toda la tierra se expropiaba para reserva pública, sino que, después de los trabajos de relleno y acondicionamiento, las tierras se vendían. En general, se trataba de áreas deportivas, canchas de fútbol y de golf que fueron adquiridas por privados y clubes de fútbol, entre otras instituciones. En otros casos, en lugar de expropiar se proponían convenios a los dueños de la tierra para mantener su uso rural y, así, controlar la urbanización preservando terrenos absorbentes, ya que el Ceamse era intermediario crediticio ante el Instituto Forestal Nacional. Esto fue así, aunque, en comparación con las autopistas urbanas, la ingeniería del plan vial era considerablemente diferente, puesto que gran parte de la reserva pública atravesaba zonas de la periferia metropolitana. De esta manera, los viaductos eran pensados más bien como caminos-parques que atravesarían inmuebles expropiados para tal fin, si bien, como corolario, aquella idea de *park way* inicial fue desplazada por la ingeniería de las autopistas que impuso la corporación ingenieril.

### Imagen 8. Demolición de inmuebles expropiados



“Era un curioso microbarrio: la mayor parte, humildes trabajadores, pero también artistas, bohemios y gente atraída por la arquitectura, la atmósfera y la leyenda de ese rincón único”.

Fuente: “Adiós al pasaje Seaver”, *Clarín*, 15 de marzo de 1978, p. 19.

### ***Cité des Affaires* (ciudad de los negocios)**

Ahora hablaremos sobre los escombros que generaban las demoliciones por la apertura de las trazas de las autopistas, que serían la punta de lanza del plan de ensanche del área central de Buenos Aires. Miles de camiones con tierra, escombros y adoquines de los inmuebles expropiados y de las calles afectadas eran volcados diariamente, en 1978, en las costas del Río de la Plata, un hecho que, poco a poco, fue conformando un istmo de cientos de hectáreas que prolongó la geografía capitalina. La idea de extender la ciudad sobre el río se remonta al proyecto del ensanche del área central, en el marco del Plan Regulador, conjugando la remodelación de Puerto Madero (que desde su origen presentó serias fallas de funcionamiento y obsolescencia) con la aplicación de rellenos a

gran escala sobre la ribera del Río de la Plata para nuevos destinos.<sup>15</sup> Durante la década de 1960, a través del Consejo de Planificación Urbana, se realizaron estudios que indicaban la posibilidad de desarrollar un gran proyecto para un nuevo centro cívico en las tierras ganadas al Río de la Plata. Anteriormente se había planteado el Plan Bonet, también en esa búsqueda obsesiva por conquistar tierras sobre las turbias aguas rioplatenses, además de la renovación urbana del barrio histórico de San Telmo. Era una “creación destructora” de tinte corbusieriano esbozada en el Plan Regulador, publicada como “Plan de renovación de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires” (1967), incluso se planteó también en el Esquema Director Año 2000 (1969), que el onganiato confirmaría. Todos estos planes reaparecieron en escena. Un editorial con el título “Gánanse 300 hectáreas al río para crear un complejo edilicio” (*La Nación*, 15 de octubre de 1977) y una nota publicada en la revista *Summa* n° 140 de 1982 nos permite tomar apuntes sobre el operativo de relleno del río. Se trata de una entrevista mantenida con el secretario de Obras Públicas Guillermo Laura. En ella se puede leer la descripción de programas que hacen alusión a una “batalla del Río de la Plata”: clubes deportivos, núcleos residenciales, oficinas, nuevas sedes de organismos estatales; imaginan “una ciudad en la costa”, con edificios en altura, acaso similares a los que, por entonces, se habían implementado en la costa de Vicente López, o también como había soñado Alberto J. Armando para la ciudad deportiva de Boca Juniors. En rigor, esa imagen urbana remite a la iconográfica *Cité des Affaires* (ciudad de los negocios), que Le Corbusier esbozó para Buenos Aires: una línea del Río de la Plata y la infinitud de la Pampa, en perspectiva tridimensional, para organizar los edificios y la comunicación, en una visión terrenal, marítima y aérea respecto del centro de la Ciudad de Buenos Aires. Pero si, por esos días, algún ciudadano pasaba por el balneario municipal de la Costanera Sur –se lee en el artículo–, “seguramente pensará que estamos enterrando el Río de la Plata”. Y, ciertamente, era así. La Municipalidad realizaba incesantes trabajos de relleno a un ritmo prepotente, ganando hectáreas mediante una “especie de colonización de las aguas” que, concluía el diario, traerá alivio y, seguramente, “desahogo”, si nos atenemos a los proyectos para el territorio ganado al río. Laura confesaba que el ritmo de crecimiento edilicio en la Capital obligaba a grandes excavaciones por parte de

---

<sup>15</sup> El proyecto “Extensión del área central” de la Ciudad de Buenos Aires constituye un estudio integral en busca de soluciones para el problema que planteaba la virtual disfuncionalidad de ese sector de la ciudad. Este estudio fue efectuado por los arquitectos Mario Roberto Álvarez, Raúl Raña Veloso, Roberto H. Álvarez, Samuel Forster, Fernando H. Serra y Jorge O. Valera, agrupados en el Consorcio Extensión del Área Central (EAC).

compañías privadas o públicas, las cuales generan escombros y tierra que hay que arrojar en algún lado. Entonces, la Municipalidad resolvió activar los trabajos de relleno en la zona de la Costanera Sur, con el fin de dar la posibilidad a los camioneros de arrojar allí la tierra, de un modo conveniente y a bajo costo, ya que así se evitarían recorrer largas distancias. Ese descarte, explicaba Laura, se aprovechaba para dos formalidades: para cubrir la basura del relleno sanitario del parque Almirante Brown, donde llegaban por día de 200 a 300 camiones, y también para el relleno de la Costanera Sur, a la que ingresaban 1.500 camiones por día. Para la Municipalidad, esa tierra significaba una inversión con miras al posterior aprovechamiento de los sectores que se fueran ganando al río. En este sentido, existían tres objetivos: abrir paso a la operación sobre las instalaciones del viejo Puerto Madero para crear un nuevo sector; ampliar la ciudad creando una zona apta para la instalación de oficinas, edificios públicos, marinas, etcétera, en una zona privilegiada, ya que se encuentra cerca del microcentro de la ciudad, y, en último término, crear sectores de espacios verdes.<sup>16</sup>

En la práctica, la técnica de *polders* —como se denomina en Holanda— permitía conformar un recinto estanco de tierra donde volcar en el futuro el refulado proveniente del dragado de los canales del Río de la Plata. La aplicación del plan de autopistas del Código del 77 implicaba generar un gran volumen de tierra y escombros que se volcaría en el río. El ensanche del área central-Costanera Sur, entre la avenida Córdoba y la calle Brasil, cubría una superficie de aproximadamente 780 hectáreas.

Podemos leer en las memorias de Cacciatore, *Solo los hechos* (1993), la manera en que miles de camiones volcaban diariamente sus cargas, proyectando sectores parqueados, paseos peatonales, estacionamientos para vehículos, embarcaderos, guarderías marinas, fuentes, un museo naval, lugares de esparcimiento, los cuarteles de granaderos y de la policía montada, edificios públicos, comercios, oficinas y un sector residencial cuya venta posibilitaría el financiamiento del proyecto. Aunque, más allá de los usos que se pensaban, dos requerimientos formales se asomaban:

El traslado de los cuarteles satisfaría una ubicación más próxima a los lugares donde normalmente prestan servicios de seguridad y escolta, evitando largos desplazamientos por calles y avenidas que entorpecen el tránsito para la libre marcha de los cuerpos montados. [...] La Suprema Corte de Justicia efectuó un formal requerimiento de varias hectáreas para levantar

<sup>16</sup> Diario *La Nación*: “Gánanse 300 hectáreas al río para crear un complejo edilicio” (15 de octubre de 1977).



un nuevo edificio de tribunales con la intención de concentrar juzgados y oficinas (Cacciatore, 1993: 144).

### **Imagen 9. Relleno en Costanera Sur, Río de la Plata**



Fotografía: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1981).

En los hechos, y después de haber ganado cientos de hectáreas al término de estas iniciativas, el proyecto quedó trunco al finalizar la gestión de Cacciatore. El ensanche, desde el inicio, no dio cuenta con precisión de usos y accesibilidades de los rellenos sobre la costa. Y más allá de ciertos imaginarios que los planes del pasado evocaban en los funcionarios, no había una planificación consistente ni articulaciones de organismos específicos, aunque ciertos organismos de seguridad y de justicia cabildearan. En rigor, era más bien una forma de viabilizar la demolición masiva de inmuebles para lograr el destino del gran volumen de escombros que producía la construcción de las autopistas. De allí que, posteriormente, ganaran terreno las iniciativas de varias organizaciones

y personalidades para que a la nueva zona se le otorgara el carácter de reserva ecológica.

El episodio de una gran inundación sobre el estuario rioplatense colonizó el paisaje de la zona con la biodiversidad del río Paraná, lo que puso de relieve las condiciones del medio para ese fin. La medida tomaría forma luego de un largo proceso de cuestionamiento y debate, incluso a pedido de la esposa de Videla, Alicia Raquel Hartridge, y de las iniciativas de la Fundación Vida Silvestre. Esta decisión la lamenta Cacciatore en sus memorias: una reserva sin más que “yuyos y matorrales de la propia naturaleza, sumado a la consecuente creación de un organismo específico más en la frondosa organización comunal” (ídem).

Ahora bien, no solo la corriente corbuseriana, haciendo *tabula rasa* y siendo prepotente, se imponía en la geografía porteña con el plan de autopistas o con el funcionalismo del Código de 1977 y su fallido ensanche urbano sobre el río, sino que también, en oposición a esta, tenían lugar ciertas disposiciones de cuño organicista, patrimonialista y romántica. Es el caso del Área de Protección Histórica (APH) de San Telmo, que, curiosamente, fue la primera ordenanza municipal que reconoció y le otorgó protección al casco histórico de Buenos Aires, según uno de sus impulsores, el arquitecto José María Peña.

La “creación destructora para el barrio de San Telmo”, cuenta Peña, aparece en el año 1956, cuando se sancionó la ordenanza del arquitecto Antonio Bonet (Plan Bonet), que establecía para el barrio Sur los imperativos de renovación urbana de corte corbuseriano, así como también el Plan de Renovación del año 1967. Esa renovación no se logró plasmar de manera total, ya que nunca hubo financiamiento suficiente para poder hacer las expropiaciones necesarias. Paradójicamente, mientras esa ordenanza indicaba que se iba a demoler, los pobladores detenían las mejoras y los arreglos de sus inmuebles. Pero, en el año 1978, con el fragor de todas las transformaciones que operaban en la ciudad, tuvo lugar una medida en sentido inverso, es decir, de protección urbana. El Consejo de Planificación Urbana de la Municipalidad le dio espacio a los estudios de puesta en valor de la zona histórica que venía llevando adelante desde hacía décadas el Instituto de Arte Americano de la Facultad de Arquitectura de la UBA. Así fue que este elaboró un proyecto de ordenanza de protección del casco histórico, el cual se establece en el año 1979. La zona de protección histórica, en aquel momento, se conocía como la U24, y sus límites eran Rivadavia, Av. de Mayo, Sáenz Peña, Hipólito Yrigoyen, ambas aceras de Tacuarí, Martín García y Paseo Colón. Pero la fuerte oposición de Guillermo Laura acotó ese planteo inicial –por cierto, muy amplio–, que comprendía 140 manzanas. La negociación que estableció el Consejo de Planificación Urbana con la cartera de Obras Públicas,

a instancias de Cacciatore y con su decidido apoyo a la medida de protección histórica, logró plasmar un cuerpo de ordenanzas proteccionistas que redujo el casco a la mitad de su tamaño original. Finalmente, en 1982 se dispuso que la U24 se convirtiera en la APH1, es decir, la zona que abarca ambas aceras de Perú, San Juan y Paseo Colón.

Este resultado, aunque contradictorio en términos de la clave urbanística –es decir, la renovación del urbanismo expropiador versus la protección del urbanismo regulador–, guarda cierta coherencia en términos de lo que es un programa más amplio del marcaje urbano (*urban branding*) de Buenos Aires, como ocurría con otras operaciones urbanas como el cinturón ecológico o el parque Interama. La marca en el espacio urbano –para la misma época se daba en Nueva York y en otras ciudades importantes del mundo– señala el modo en que grupos de empresarios y funcionarios impulsan un marketing urbano destinado a cambiar la imagen de la ciudad, por ejemplo, bajo imperativos de protección patrimonial en las áreas centrales (Greenberg, 2008: 125). Pensemos que el caso del casco histórico se inscribe en una operación de posicionamiento turístico de Buenos Aires como capital de “rango mundial”; incluso, no se puede soslayar en esa estrategia el reflejo que años antes dejaba la recepción del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978. No obstante todo ello, nada impediría que la traza de las autopistas de Laura atravesara el casco histórico, como finalmente ocurrió.

## Autopista del sur

Hay un cuento de Cortázar que se titula “La autopista del sur” (1966), en el que sus personajes aparecen alegóricamente retratados con el nombre del modelo de auto que manejan. Cuenta la vida de personas codificadas como sujetos-auto. Y la ciudad que se desprende resulta en una inmensa máquina para circular por autopistas, en la que, incluso, el espacio público queda reducido a la escenografía de una experiencia en movimiento. Ese texto narra relaciones humanas y un impresionante embotellamiento que dura varios meses, lo que crea las condiciones de una comunidad circunstancial que contrasta con la vida de la metrópolis moderna. Sorprende la manera en que esta representación literaria parece pintar acaso proféticamente las consecuencias del modelo urbanístico que ensaya Laura en Buenos Aires, con su pragmático, esquemático, prepotente y, sobre todo, expropiador plan de autopistas urbanas. Contamos que Laura exige liberar la circulación vehicular mediante la construcción de viaductos,

ensanches de avenidas y estacionamientos subterráneos, gracias a los cuales las personas podrían –como sentenciaría su padre Lauro Olimpo Laura– “ingresar de la autopista al garaje”, disfrutando durante el trayecto de la visión de los “espacios verdes recreativos”, camino a los lugares donde están “los edificios de las residencias” (Laura, 1970: 221).

### **Imagen 10. Construcción de la autopista en el casco histórico**



Los fieles que se congregaban en las iglesias anglicana, metodista, alemana y, especialmente, noruega de marineros lograron, a partir de 1920, un templo propio sobre la avenida Ingeniero Huergo, entre San Juan y Cochabamba, que fue demolido cuando se construyó la autopista. La imagen muestra los trabajos de construcción de la autopista 25 de Mayo, en la manzana formada por Paseo Colón, San Juan, Huergo y Cochabamba, donde funcionó el centro clandestino de detención Club Atlético. El edificio de la Policía Federal fue demolido a fines de los años setenta.

Fotografía: Archivo Histórico de AUSA. Proyecto de Recuperación de la Memoria Centro Clandestino de Detención y Tortura Club Atlético. Archivo histórico del Programa Recuperación de la Memoria del Centro Clandestino de Detención.

Para 1977, el sur de la Ciudad de Buenos Aires estaba literalmente en obra, siendo el epicentro de un notable plan de transformación metropolitana. En marzo de ese año se inician las primeras expropiaciones, que luego serían miles, para la construcción de la autopista Sur, posteriormente denominada 25 de Mayo, y de la autopista Perito Moreno. Estas autopistas atravesarían zonas densamente pobladas, en general, por sectores de clase media-baja. Probablemente, las autoridades hayan evaluado cuáles serían los primeros frentes de acción del operativo de expropiaciones en función de la capacidad de resistencia a la medida. Por ordenanza municipal se instruye a los vecinos porteños afectados por el operativo de expropiación para que realicen los trámites de avenimientos mediante un organismo llamado Comité de Adquisición de Inmuebles (CAI). La gestión consistía en remitir a ese comité tres tasaciones de inmobiliarias de la zona donde se produjera la expropiación. Los funcionarios tomaban un promedio de esas valuaciones y manifestaban un compromiso de pago indemnizatorio no superior a los treinta días de firmado el acuerdo entre las partes. El precio del inmueble era fijado por el Tribunal de Tasación de la Nación.<sup>17</sup> Este organismo tomaba en cuenta los valores de la oferta del mercado y las características particulares de cada unidad para establecer su valor real. Una vez que la tasación había sido aprobada, se citaba al propietario para que expresara su conformidad o disconformidad. Si el propietario estaba de acuerdo, se procedía a la escrituración bajo el régimen de avenimiento, y se abonaba el importe total en ese acto. En caso contrario, el propietario tenía el derecho de percibir el importe total de la tasación, a cuenta de la suma que se determinara judicialmente. En caso de avenimiento, se agregaba una indemnización del 10%. Asimismo, la operación estaba exenta de todo gasto, tasa o impuesto para el propietario.

Entretanto, y para garantizar que no se interrumpieran las obras por problemas financieros, Videla, al mando de la presidencia, declaraba de interés nacional el plan de autopistas, y facultaba al ministro de Economía Martínez de Hoz a otorgar avales con respaldo del Tesoro Nacional. A partir de ese momento, según un convenio financiero firmada por la MCBA y AUSA, el aval sería incrementado de acuerdo con las necesidades de obras y, por consiguiente, la cada vez mayor demanda de avales, dado que las necesidades financieras de AUSA eran perentorias como consecuencia del ritmo sostenido que se le había impreso

---

<sup>17</sup> Este tribunal estaba integrado por funcionarios públicos y representantes de la Federación Argentina de Sociedades de Arquitectos, la Unión Argentina de Ingenieros, la Federación Argentina de Agrimensores, la Federación Argentina de Ingenieros Agrónomos y la Cámara Argentina de la Construcción (Oszlak, 1991: 235-236).

a las obras. Los avales, otorgados a partir de junio de 1977, comenzaron a incrementarse aceleradamente a medida que se llevaban a cabo las expropiaciones.

Para enero de 1981, el Ministerio de Economía fijó un tope máximo para los avales en la concesión de la avenida 9 de Julio (Oszlak, 1991: 238). Este plan de obras reclamaba hierro y, sobre todo, mucho hormigón –como lo habían hecho los estadios de fútbol construidos para el Mundial de 1978–, lo que provocaba un aumento exorbitante de la demanda de *portland* para el grupo económico beneficiado, Loma Negra, perteneciente a Amalia Fortabat. Como consecuencia, se llegó a generar, por entonces, un gran desabastecimiento del material en la industria de la construcción.<sup>18</sup>

Pero volvamos, específicamente, al proyecto de las trazas viales. En esos tiempos, el Ceamse había ejecutado expropiaciones a lo largo de la ribera sur del Río de la Plata, en la zona de Villa Domínico –en el límite entre los partidos de Avellaneda y Quilmes–, mientras se seguía depositando la basura en el viejo basural de la zona de Sarandí. En otra zona, hacia el norte capitalino, más precisamente en la zona despoblada de Bancalari, se inician las expropiaciones para construir un camino interno, que atravesaría el área de Campo de Mayo, para vincular los accesos Norte y Oeste hacia la Capital Federal. Aquí era evidente que el territorio militar aseguraba un frente de intervención sin ningún tipo de resistencia social.

Las obras comienzan a materializarse a una velocidad vertiginosa. Las primeras dos autopistas en ejecutarse son la 25 de Mayo (Au 2) y la Perito Moreno (Au 6). Luego le toca el turno a la 9 de Julio (Sur y Norte) y, finalmente, a la Occidental (Au 7). La autopista 25 de Mayo implicó la expropiación de aproximadamente dos mil inmuebles, y la Perito Moreno, cerca de mil. El total de expropiaciones previstas era de quince mil inmuebles. El consorcio adjudicatario estaba integrado por dos empresas argentinas y dos españolas. El período de concesión era de 25 años. El 97% de las expropiaciones se dan en la autopista Sur y su prolongación en la autopista Perito Moreno, unas tres mil unidades, realizadas bajo el régimen de avenimiento voluntario. Por su parte, a finales de 1977, el Ceamse ya tenía en cartera un tramo del Camino del Buen Ayre que permitía abrir frentes para deshacerse de la basura en nuevas geografías del conurbano, específicamente en Bancalari, la primera zona del cinturón ecológico.

---

<sup>18</sup> Pensemos que la cantidad de cemento usado para las autopistas –para el que se utilizaba una flota sofisticada de camiones mezcladores con una tecnología novedosa para la época– supuso un aumento notable del patrimonio de Fortabat, lo que la posicionaría como la señora más rica del empresariado nacional.

Ahora bien, a pesar del contundente apoyo que Laura recibe de Cacciatore, Saint Jean y el mismísimo Videla, por aquel entonces las autopistas urbanas encontrarían una gran resistencia de la comunidad profesional, particularmente, del Centro Argentino de Ingenieros y de la Sociedad Central de Arquitectos, así como también de expertos que pusieron en duda la cantidad de inmuebles involucrados en la demolición, basados en argumentos urbanísticos y estéticos. Esta resistencia resultaba tardíamente plasmada, ya que el carácter intempestivo y vertiginoso del accionar gubernamental jugaba a favor de Laura, porque el plan de autopistas comenzaba a tomar forma antes de que se lograra impulsar una organización de oposición a la medida. Precisamente, uno de los más furibundos ataques al proyecto provino del sector académico, copado por intelectuales de extracción nacionalista católica, como Patricio Randle. Ciertamente, cuando Randle recopila en 1977 los textos de Della Paolera para el capítulo de su libro titulado “Circulación”, jamás habría imaginado los hechos que estaría viviendo la ciudad en los meses venideros. La sanción de la norma del Código de Planeamiento Urbano de 1977 imponía por arriba del texto un plano con las trazas de nueve autopistas urbanas que llegarían al casco histórico de la ciudad. Ese texto del Código, de alguna manera derivado de los trabajos del Plan Regulador (1958-1968), contrastaba el urbanismo regulador y flexible que gozaba de su prédica con el urbanismo director y rígido que defenestraba; incluso, supo colaborar –en la tarea técnica– con la elaboración del mencionado libro *Introducción al planeamiento*. Pero ese Código disfrazaba el soberbio programa de viaductos elevados que transformaría la fisonomía de la ciudad. Las trazas de autopistas, planteadas a imagen y semejanza de *La ciudad arterial* de Guillermo Laura, eran ajenas a los trabajos del Código original injertados como parte de la negociación para su sanción. En las antípodas de ese planteamiento vial estaban los tres artículos que reunía Randle con las palabras de Della Paolera: estos promovían la extensión del ferrocarril de subsuelo y el movimiento pedestre. Acaso por esa razón, en adelante le dedicaría atención a la opinión pública escribiendo numerosas críticas en la prensa porteña sobre temas urbanísticos. Muchos de esos artículos fueron publicados por Oikos bajo el título *Buenos Aires, burocracia y urbanismo: más allá de las autopistas* (1979). Sigamos algunos pasajes del libro que, en clave organicista, denuncia ese accionar estatal, especialmente en relación con el impacto de las grandes autopistas:

La ciudad es como un cuerpo con múltiples órganos y funciones. Cuando todo el cuerpo está enfermo, no se trata de regularizar una sola función. Es necesario atacar, como el médico a las propias causas, y evitar lo que se llama “los efectos colaterales”. El aparato circulatorio es un elemento

importante del cuerpo humano, pero las arterias no son todo, ni mucho menos: está la sangre misma, el corazón y sus músculos, los pulmones, los riñones, etcétera. Una ciudad meramente arterial sería como un cadáver que ha muerto por otra causa pero que tiene sus arterias en perfecto estado (1979: 128).

Randle es más contundente cuando apunta los cañones hacia Guillermo Laura, con quien polemizó a través de editoriales de la prensa nacional. De ese fuego cruzado, citamos un párrafo de cada uno, aunque todo el libro está plagado de referencias. Refiriéndose a Randle, dice Laura (entre otras cosas):

En el tema del urbanismo hay autores que se han dedicado a lo que yo llamo “retórica”, es decir, escribir sobre las ciudades y formular un comentario más bien filosófico. Y esos hombres han tenido un gran éxito de librería vendiendo libros sobre urbanismo, pero nunca han hecho ninguna obra. Nosotros estamos en una postura distinta, estamos respondiendo a las necesidades reales que plantea el tránsito en la ciudad (*La Prensa*, “Los ‘hacedores’ de ciudades”, 28-5-1979; *ibídem*: 55-56).

Esa falsa alternativa, según Randle, la de estudiar y reflexionar sobre urbanismo o lo que Laura llama “hacer”, lo obliga a responder en estos términos:

No es verdad que quienes escriben libros no hagan nada. Por lo pronto hacen esos mismos libros y, luego, a través de ellos influyen, esclarecen, atesoran experiencias y proponen soluciones a una serie de problemas que se dan en la realidad. Es absurdo pretender denigrar lo teórico como estéril o inútil. La teoría está, implícita o explícitamente, detrás de todas las prácticas humanas. La diferencia consiste, en todo caso, en que algunos lo advierten y otros proceden ignorantes de este hecho (*ibídem*).

Todo esto abona la oposición entre teoría y práctica, entre la manía del “hacer” y la contemplación intelectual que recorre el libro. Entre las objeciones técnicas, aparece el tema de las playas de estacionamiento, las cuales se construían sigilosamente en pleno microcentro, en contradicción con la implementación de peatonales en el área central, al tiempo que se construían autopistas y, con posterioridad, estacionamientos para llegar a esa misma área. Pero a pesar de las críticas realizadas por este académico de peso en esos años, o de las que en su hora hicieron famosos arquitectos e incluso figuras célebres, tanto del país como del extranjero, no se pudo paralizar este accionar. El gran obstáculo que enfrentó la construcción de las autopistas no vino de la oposición de intelectuales, ni de vecinos, ni de organizaciones profesionales, sino de los problemas financieros que suscitaba el operativo de las expropiaciones –variación del costo del dólar,



suspensión de avales por parte de la nación y juicios—, así como también por la agudización de conflictos intraestatales, presentes desde un principio en el plan de autopistas.

### Imagen 11. Estacionamientos Subterráneos Sociedad Anónima



Combinando la construcción de autopistas, se instalan estacionamientos subterráneos en el centro de la Ciudad de Buenos Aires. En la foto se ve un estacionamiento sobre la avenida Córdoba.

Fotografía: MCBA.

Los problemas financieros provenían, entre otras cosas, de la generalización de procesos judiciales derivados de la “expropiación inversa”. Los propietarios de los inmuebles afectados por la construcción futura de las autopistas aducían que esa situación no les permitía vender sus propiedades ni introducir mejoras o ampliaciones. Los reclamos eran llevados a los tribunales exitosamente, ya que los jueces determinaron que, dadas las limitaciones al derecho a la propiedad y el perjuicio que ocasionaba la afectación de los inmuebles por un período tan largo, la Municipalidad debía anticipar la expropiación prevista. Este fenómeno fue totalmente imprevisto para Laura, y por ese motivo escapaba a los dispositivos de control gubernamental que había diseminado, ya que el impacto proyectado de las indemnizaciones por la “expropiación inversa” resultaba un fenómeno catastrófico para el arca comunal, y eso obligaba a paralizar el plan (Oszlak, 1991: 238). Esto ocurrió al punto de que, de las nueve autopistas que contemplaba el plan original, se terminaran construyendo solamente cinco

tramos: 25 de Mayo, Perito Moreno, 9 de Julio (parcialmente, un tramo en el sur y otro en el norte) y Occidental (parcialmente, en la zona del parque Almirante Brown). Además, se realizó también, parcialmente, la expropiación y la demolición de la Central (Au 3). Por su parte, el Ceamse ya había iniciado la construcción de la autopista Camino Parque del Buen Ayre, entre el Acceso Norte y el Acceso Oeste (23 km), así como también un tramo vial de la autopista Buenos Aires-La Plata, que conectaba con Villa Domínico. Esta obra –junto con los otros componentes del programa– concitaba durante esa época el apoyo internacional, en especial del Banco Interamericano de Desarrollo, lo que otorgaba al programa del Ceamse el carácter de proyecto oficial de esa institución (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1981: 140). El tramo del Camino del Buen Ayre fue adjudicado por licitación pública a la empresa Impresit Sideco S. A., propiedad del grupo Macri, y comenzó su construcción en 1980. En contrapartida, la intención de construir un corredor ribereño en la zona norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre), habitada por sectores de altos ingresos, fue frustrada por la oposición y la capacidad de movilización de estos influyentes vecinos. Aunque el Camino del Buen Ayre quedó inaugurado en 1982, fue el único tramo del plan ejecutado por el Ceamse, ya que la prolongación del denominado Arco del Sudoeste, sumado a la paralización del corredor ribereño, no pasó de meros estudios preliminares. La experiencia marcó los límites de la acción pública del Ceamse, sobre todo cuando se trataba de sectores de las élites (Oszlak, 1991: 248 y 258) y de áreas no controladas por el Ejército. Pero el corolario de todo este proceso fue que, tanto Autopistas Urbanas S. A. como, en menor medida, Impresit Sideco S. A. habían sido algunas de las tantas empresas alentadas por el Ministerio de Economía de la Nación para que tomaran créditos internacionales, lo que las haría partícipes en 1980 del fenómeno de convertir la deuda internacional de las empresas privadas en deuda pública del Estado. La aparición pública de Domingo Felipe Cavallo como presidente del Banco Central en el último tramo de la dictadura dejó como resultado el engrosamiento de la deuda externa en 5.000 millones de dólares. Autopistas Urbanas S. A. –junto con Parques Interama<sup>19</sup> y Covimet S. A.– fue una de las empresas que obtuvieron avales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires (28 avales por 1.575 millones de dólares) y de la Nación. Por su parte, Impresit Sideco S. A. se endeudó en 61 millones de

---

<sup>19</sup> Estas empresas participaban del programa de actuación de la zona sur, que incluía el parque Almirante Brown y la extensión de la Línea E del subterráneo y la red del Premetro.

dólares.<sup>20</sup> Solo las autopistas construidas implicaron el 20% de la deuda privada que luego fue estatizada por Cavallo al frente del Banco Central, una deuda externa que significó, en el futuro, la espada de Damocles para toda la sociedad argentina.<sup>21</sup> Irónicamente, en el relato poético –y profético– de Cortázar sobre la ciudad de la Autopista del Sur como anulación del espacio público encontramos una denuncia sobre el estilo de vida en la ciudad moderna, un lenguaje subyacente que ya se asomaba cuando hombres y mujeres en los años sesenta y setenta se oponían a la modernización de las estructuras físicas (y sociales) que bombardeaban sus entornos. Y, aquí, las trazas de Laura (con su ley de expropiación), los avales presupuestarios de Martínez de Hoz y el autoritarismo dominante se despliegan como dispositivo espacial de un orden automotriz, financiero y militar que, parafraseando el cierre del cuento de Cortázar, se interpela: “por qué esa carrera en la noche entre autos desconocidos donde nadie sabía nada de los otros, donde todo el mundo miraba fijamente hacia adelante, exclusivamente hacia adelante”. La perspectiva implícita de esa individualidad al volante ofrece también una interpretación sobre la individualización para el control de los cuerpos, en forma de sujetos-auto involucrados, a través del empoderamiento gubernamental para sus propios fines conservadores-liberales. Es este un significado en la construcción de las autopistas que, aunque escapa al tema que nos ocupa, no deja de tener inevitables vinculaciones con nuestra sangrienta historia nacional.

---

<sup>20</sup> Actualmente denominada Sideco Americana. Ver Ballesteros (2001).

<sup>21</sup> Durante el período 1976-1983, la deuda trepó de 8.000 a 45.000 millones de dólares (en otros términos, en 1976 cada habitante de la Argentina le debía al exterior 320 dólares, y a fines de 1983, cuando la dictadura dejó el poder, esa deuda aumentó a 1.500 dólares). La siguiente conversión fue inaugurada por el ministro Sigaut y seguida por los sucesivos ministros, como Jorge Whebe, así como también por los directivos del Banco Central, incluyendo a Domingo Felipe Cavallo: 1) para compra de armas (y sus respectivas comisiones), según estimaciones del Banco Mundial se emplearon 10.000 millones; 2) para cubrir deudas de empresas privadas.



## Capítulo 3. Cinturón verde\*

### **Buenos Aires no tiene noción del espacio libre**

Este capítulo retoma el anterior y reúne acciones públicas que se orientan en su especificidad al verde metropolitano, las cuales guardan un común denominador: la disposición de un esquema de áreas verdes en el espacio de frontera entre la ciudad consolidada y el área de expansión. Reunimos operaciones específicas a diferentes escalas: el cinturón ecológico, los parques y las actuaciones urbanísticas para la Ciudad de Buenos Aires, y, en paralelo, el conurbano bonaerense. Se trata de un ambicioso programa territorial llevado adelante a través de algunos dispositivos espaciales orientados a construir una ciudad estética, limpia y segura. Se analiza también el desarrollo del parque Almirante Brown, el proyecto del parque Roca y la construcción del parque de diversiones Interama, donde se erige una emblemática torre. El análisis en torno al verde urbano relaciona cuestiones vinculadas con la ecología, el urbanismo y la seguridad pública, en un soporte teórico referido a la administración de la ciudad. Con el siguiente texto se pretende un abordaje relacional que aporta un sentido, una racionalidad, que acaso se desconocía.

Empecemos señalando que en 1976 se instala en la agenda de gobierno la cuestión de los denominados espacios libres, o áreas verdes, a escala metropolitana, tanto en el ámbito de la Capital Federal como de la provincia de Buenos Aires. De hecho, el tema aparece reflejado intensamente en las crónicas de varios diarios nacionales. En particular, el diario *La Prensa*, el 2 de noviembre de 1976, reproduce una conferencia de Carlos María Della Paolera del año 1933, con el título original “Buenos Aires no tiene noción del espacio libre”.

---

\* Este texto fue presentado como ponencia en las VI Jornadas nacionales “Espacio, memoria e identidad”, realizadas entre el 29 de junio y el 1º de julio de 2011 en la Universidad Nacional de Rosario. Asimismo, algunos pasajes forman parte de dos trabajos escritos junto con Marie-Noëlle Carré (2011: 115-142 y 2013: 49-68).

Incluso, Oikos, en 1977, también se hace eco de esa misma conferencia cuando Patricio Randle la selecciona para integrar una compilación junto con otros artículos (Della Paolera, 1977). Los textos de Della Paolera, en algún punto, nos permiten reconocer el objeto de análisis dentro de una corriente de pensamiento presente en Buenos Aires desde finales del siglo XIX hasta la década de 1930, y podemos decir que se asoma vigorosamente a partir de 1976. Como respuesta al fenómeno de la urbanización e industrialización, en tan solo unos pocos años el urbanismo moderno y el concepto de planificación como campo de actuación instalan fuertemente los imperativos de ampliación del verde urbano, desde aisladas intervenciones en partes específicas de la ciudad hasta la planificación en la totalidad del territorio metropolitano. En ese proceso de institucionalización del urbanismo, el tema de los espacios libres no solo se plasma en los planes, sino que comienza a estar cada vez más presente en la escena cultural de las élites de Buenos Aires. En ese sentido, Della Paolera era quien se esforzaba en demostrar que Buenos Aires no tenía noción del espacio libre, argumentando que, históricamente, se tuvo un concepto erróneo de la razón de ser del “organismo urbano” en su verdadera y doble función: estética e higiénica. Para Della Paolera, los espacios libres son órganos funcionales de la ciudad, son los pulmones expresados en los parques, las plazas, los jardines, los campos de juegos, etcétera. En sus escritos, los conceptos hacen referencia a una representación análoga a la del cuerpo humano: así como las células del cuerpo extraen el oxígeno a través del contacto con las venas del sistema arterial, las casas de la ciudad reciben el aire y la luz, indispensables para su sanidad, mediante la apertura de las ventanas (ibídem: 46-47). Allí reside la importancia del pulmón verde. Pero lo sugestivo de la noción de pulmón, ya sea en la definición o en la clasificación de la cuestión de los espacios libres, es su articulación con un dispositivo lingüístico e ideológico recurrentemente empleado en sus escritos sobre la planificación de la ciudad: la falta de noción de los espacios libres como un problema social representado a través de la metáfora de una enfermedad que asfixiaba el cuerpo urbano. Esto nos reclama atención. Se trata de una representación eugenésica que expresa que vivir bajo ciertas condiciones físicas degenera a la población debilitando la salud y la energía humanas, porque se supone que las sucesivas generaciones van siendo cada vez más enfermas, violentas, débiles, incapaces de trabajar y, por lo tanto, inútiles para la sociedad. Esta representación aparece en los escritos de Della Paolera a través de un perfeccionamiento opuesto, la regeneración:

Los sistemas de parques forman hoy, conjuntamente con las redes de tránsito, el esqueleto arquitectónico de la ciudad moderna. La reconquista de

la ciudad por la naturaleza es una ofrenda promisorias de salud y belleza para el hombre de la urbe. Las generaciones futuras podrán apreciar los resultados del esfuerzo que ha prodigado el urbanismo en esta cruzada de *regeneración* de las condiciones de vida de la sociedad humana (1934; el destacado es nuestro).

Los escritos de Della Paolera de las décadas de 1930 y 1940 relacionados con los espacios libres y su símbolo del urbanismo coinciden con los planteos para Buenos Aires, como la descongestión del centro de la ciudad, con la construcción de la avenida 9 de Julio y la plaza de la República, y el desarrollo tanto en dirección hacia el Río de la Plata, a través de las avenidas costaneras, como hacia la pampa, con la intervención legislativa para formar el Gran Parque del Sur, que comprendía la franja del Riachuelo rectificado, el bañado de Flores y sus inmediaciones. Esto sucedía al tiempo que Della Paolera batallaba para que la realización material de estos espacios libres fuera precedida por una “renovación que ponga al día la legislación de las expropiaciones”, incorporando las cláusulas, ya difundidas internacionalmente, que se relacionaban con la “recuperación de mayor valor creado por la obra edilicia” (1977: 39-60). En cuanto a la gestión de los espacios libres, Della Paolera advierte sobre la necesidad de resolver la organización del Gran Buenos Aires, por lo que lanza una campaña para que se deje de considerar solo a la Capital Federal como la Ciudad de Buenos Aires, puesto que la “verdadera ciudad” rebasa su extensión y su población, y se extiende sobre la región envolvente dentro del territorio bonaerense, lo que impide resolver el “problema jurisdiccional” para abordar una gestión urbanística. Además, insta a lo siguiente:

La primera medida urgente que se ha adoptado ya en la mayoría de las grandes ciudades del mundo es la de detener el desarrollo de la densa edificación envolviendo el núcleo urbano con una cintura de espacios verdes a mantenerse en estado natural. Para el Gran Buenos Aires deberá ser esta una medida de orden único y general, que será objeto de una ley-convenio entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires (1934: 80).

En todo el Gran Buenos Aires, la industria, el comercio y otras actividades seguían recibiendo una parte significativa de población debido a la inmigración masiva. A fines de 1980, el Gran Buenos Aires aglutinaba diez millones de habitantes. Semejante concentración de población hacía evidente el deterioro de las condiciones ambientales del territorio urbano, particularmente en lo referido a la escasa relación entre los espacios construidos y los espacios verdes.

Y allí entra en escena Patricio Randle, un ferviente admirador de la obra de Della Paolera. En 1977, Randle señalaba:

En todo el Gran Buenos Aires, los pocos espacios libres que quedan van siendo loteados, edificados, densificados, sin la menor consideración al hecho de que el déficit de espacios verdes es un hecho irreversible y oneroso, y es el origen de casi todos los males de la urbanización desordenada: *contaminación* sin alternativas, carencia de válvulas de escape a las tensiones de la vida urbana, *juventudes* malformadas, etcétera (1977: 16; el destacado es nuestro).

Paradójicamente, un personaje que adhiere a esa concepción metropolitana organicista, aunque filiado a una ideología urbanística contrapuesta, es Laura, quien en 1976 presenta la propuesta de crear un cinturón verde para el Gran Buenos Aires, desde el Ministerio de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, mediante un convenio celebrado con la provincia de Buenos Aires. Recordemos que, años antes de que la Junta Militar tomara el poder, Laura ya había publicado algunos libros y artículos en la prensa en los que proponía un plan de autopistas urbanas y un conjunto de parques de escala metropolitana para Buenos Aires, además de una nueva ley de expropiaciones como instrumento para su materialización. Sugestivamente, en 1977, Laura recibe del mismísimo Videla uno de los premios a “Los diez jóvenes sobresalientes” del año 1976, otorgados por la Cámara Junior Internacional, por su destacada iniciativa.<sup>1</sup>

El denominado cinturón ecológico se proponía desarrollar un anillo vial periférico que interrumpiera la continuidad de la urbanización, actuara como pulmón de la ciudad y asegurara la existencia de espacios libres, extendiéndose a lo largo de la costa del Río de la Plata, penetrando como cuña en la mancha urbana a través de las márgenes del río Reconquista, y cerrando el anillo mediante el denominado arco sudoeste.

---

<sup>1</sup> La Cámara Junior Internacional es un organismo no gubernamental que existe desde 1915 y que participa actualmente en el Sistema de Naciones Unidas. En la Argentina, la primera organización local fue fundada en 1944 a través del director de la Cámara de Comercio ([http://www.tesonero.com.ar/asociaciones/camara\\_jci.asp](http://www.tesonero.com.ar/asociaciones/camara_jci.asp)).



### Imagen 12. El cinturón ecológico



Tapa del libro de Guillermo Laura *El cinturón ecológico* (1978).

El libro *El cinturón ecológico* fue escrito originalmente en 1974, cuando Laura aún no estaba en la función pública. En 1975, un jurado integrado por representantes de la Academia Nacional de Ciencias de la Facultad de Ingeniería, del Centro Argentino de Ingenieros y de la Fundación Migone le otorga por ese trabajo el premio Ingeniero Luis A. Huergo. En 1976, como secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, presenta el trabajo para que fuera considerado por las autoridades de esa jurisdicción y de la provincia de Buenos Aires, y es adoptado como proyecto oficial. La idea, algo modificada en la edición publicada por el Ceamse en 1978, planteaba la creación de un sistema regional de parques recreativos, utilizando a tal efecto terrenos bajos y anegadizos, existentes en el área metropolitana, que serían rellenados con basura mediante la técnica del relleno sanitario.

La amplitud del proyecto, como objeto geográfico de escala regional, trazaba una continuidad con otras obras de infraestructura llevadas a cabo en el período anterior, tanto en la Argentina como en otros países de la región, y, más ampliamente, durante el período desarrollista posterior a la Segunda Guerra Mundial. De hecho, en el contexto latinoamericano, la construcción de grandes represas, como Salto Grande (Argentina-Uruguay), Itaipú (Brasil-Paraguay) y Yaciretá (Argentina-Paraguay), junto con la construcción de Brasilia (como nueva capital de Brasil), en el transcurso de los años sesenta y el comienzo de los años setenta, son representativas de estas iniciativas implementadas desde los niveles estatales nacionales.

Sin embargo, las responsabilidades de Laura al frente de la cartera de Obras Públicas capitalina le impiden operacionalizar el programa territorial que había ideado, ya que implicaba nada menos que avanzar en un convenio entre las dos jurisdicciones federadas involucradas. Es así que, para ello, convoca –como ya se mencionó– a una persona de confianza y comprometida ideológicamente con su proyecto. Se trata de Claude Della Paolera –hijo de Carlos María–, quien por entonces se desarrollaba profesionalmente en el exterior, en agencias de cooperación internacional. Laura lo convoca, entonces, para que se integre a los equipos técnicos de la Municipalidad. Claude Della Paolera se desempeña durante los primeros años en una doble función, íntimamente articulada: como presidente del Consejo de Planificación de la Ciudad de Buenos Aires y como director ejecutivo del Ceamse durante sus primeros cinco años de funcionamiento. Vamos a analizar, específicamente, este programa territorial.

## El parque como dispositivo de reforma social

El proyecto del cinturón ecológico se inspira, según Laura, en “un valioso antecedente histórico”: el parque Tres de Febrero, también conocido como los bosques de Palermo. Un apunte sobre la evolución histórica de la función de los parques reconoce que, hasta fines del siglo XVIII, el higienismo y el *embellissement* (u ordenamiento paisajístico) proponían la construcción de grandes espacios escénicos para el esparcimiento de la nobleza y las ascendentes élites burguesas, a los que el pueblo no tenía acceso. Recién a comienzos del siglo XIX se fueron incorporando de forma gradual para el uso del público general. En Europa, los más importantes fueron Versalles, en París, el Hyde Park, en Londres, y el Tiergarten, en Berlín. En América, el primer parque escénico de uso público fue el Central Park, en Nueva York, diseñado por Calvert Vaux y Frederick Lew Olmsted y construido en 1850. Probablemente, Sarmiento se haya inspirado en este parque, que conoció durante su estancia en los Estados Unidos, cuando decidió crear el parque Tres de Febrero, en lo que, por entonces, era el límite de la ciudad (Laura, 1978: 22-23). Laura, en ese momento, ya había escrito el libro *El cinturón ecológico*, de ahí que Cacciatore, con grandes ambiciones reformistas, lo convocara para ponerlo al frente de la cartera de Obras Públicas, y que sus ideas y proyectos se concretaran de manera unilateral. Fue entonces que, en 1978, el libro se reedita como proyecto oficial del recientemente creado Ceamse. Podemos leer allí:

La idea de aprovechar los terrenos bajos e inundables para destinarlos a la creación de parques de uso público tiene precedentes valiosos en nuestro país.

El parque Tres de Febrero (conocido vulgarmente como Palermo) se creó por la Ley Nacional 658, el 27 de junio de 1874, por iniciativa del presidente de la nación D. Domingo F. Sarmiento (ibídem).

Ciertamente, los bosques de Palermo destacan en la escena de Buenos Aires como espacios verdes libres, respondiendo al criterio que inspiró al Central Park en sus características generales –aunque en una versión más excéntrica–, con grandes superficies de parques, árboles y lagos, siendo a la vez un parque agrario y un escenario natural en la ciudad, en el encuentro entre la pampa y el Río de la Plata. Este espacio, en el siglo XIX, era un terreno bajo y pantanoso, que fue rellenado y saneado por Juan Manuel de Rosas, quien construyó allí su residencia. Era un gran terreno deshabitado sobre la costa del río, que ocupaba una franja que no presentaba barrancas. Rosas transforma la zona en un paseo forestado, en el que construye un gran edificio conocido con el nombre de Palermo de San Benito, para atender los asuntos públicos durante los meses de la primavera y el verano. Pero es Sarmiento quien define el destino último de Palermo, después de la caída de Rosas y de las epidemias de cólera y fiebre amarilla, cuando inaugura, el 11 de noviembre de 1875, un parque público incorporado a la ciudad.<sup>2</sup>

Adrián Gorelik, en *La grilla y el parque*, al abordar el proyecto del parque Tres de Febrero, escribe que Sarmiento es uno de los primeros en proponer un diagnóstico que identifica la planta vieja de la ciudad con la imagen de la imprevisión, la incultura española y la amenaza anómica de la pampa, la cual, dice, “es la metáfora de la asfixia de una ciudad a la que la grilla convierte en una vasta prisión, en un cuerpo pletórico que se ahoga”. Y a la visión sarmientina “le opone una visión de la ciudad como espacio público, posibilitada exclusivamente por la carga modernista de la idea de parque: Palermo” (2004a: 29; ver también Sarmiento, 1900: 104). Se asoma allí la trama ideológica de Sarmiento en la oposición “civilización y barbarie”.

La ciudad, a través de la cuadrícula, realiza la amenaza de la pampa; su expansión no puede ser vista como culturalización de la llanura, sino como metamorfosis. Treinta años después, Martínez Estrada verá que “Buenos Aires ha sido engendrada, concebida, superfetada por el llano. Superficie: esa es la palabra emblema. Superficie es la misma ciudad, que carece de tercera dimensión” (2004a).

Asimismo, para Gorelik la ciudad es como una prolongación indeterminada de la pampa, a la que no se le puede ver el fin.

<sup>2</sup> En 1870, la zona se agitó con la instalación del Colegio Militar y, posteriormente, de la Escuela Naval. El presidente Roca selló la suerte de la casa en 1899, cuando ordenó dinamitarla (Gorelik, 2004a).

La pampa no presenta ningún obstáculo, escribe Georges Clémenceau, en 1910. Pero lo que para algunos de estos visitantes podía ser auspicioso (entendiéndolo como una peculiaridad de la “ciudad americana”), para los observadores locales era la demostración de un fracaso: a la ciudad “no se le puede ver el fin”, la ciudad “no tiene límites necesarios”, porque ya la pampa no es un obstáculo, sino un *medio* para la expansión metropolitana: la ciudad moderna, a medida que avanza sobre la pampa, se vuelve más y más su propia metáfora. La clave culturalista del repudio a la cuadrícula es su asimilación a la barbarie que la ciudad estaba llamada a conjurar (ibídem).

Las referencias son extensas, pero necesarias, para dar cuenta de los argumentos de la operación territorial que propone Laura, que reaparece para el Gran Buenos Aires en el escenario político de 1976, en toda la discusión sobre la expansión metropolitana y los proyectos para los parques públicos.

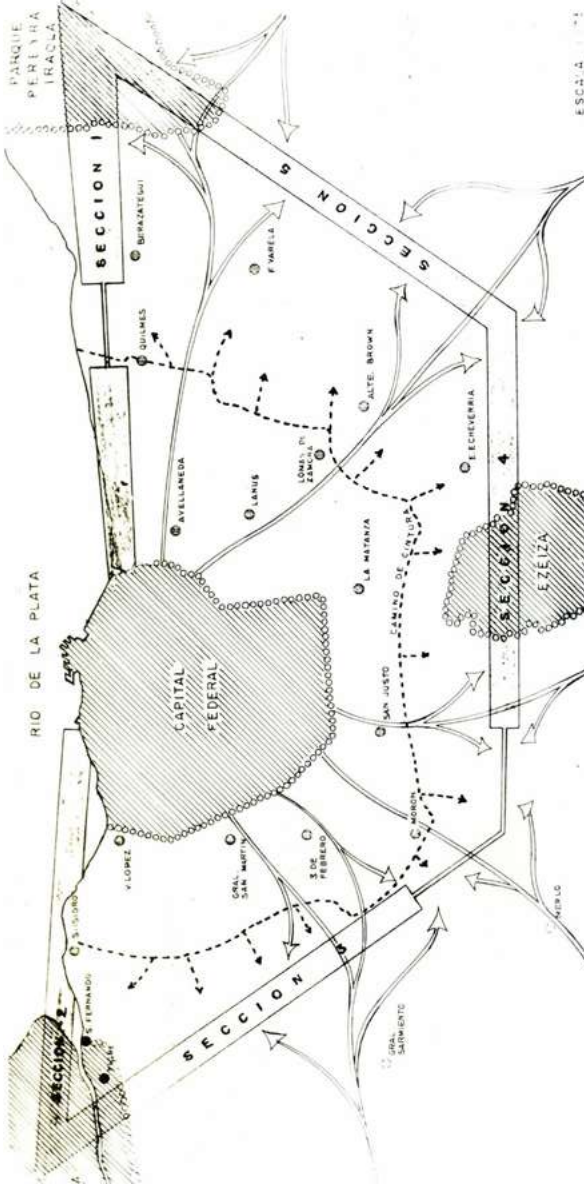
Ahora bien, ya dijimos que, durante décadas, las grandes dificultades del urbanismo habían sido, precisamente, la carencia de tierras para la ampliación de las áreas verdes y recreativas en el Gran Buenos Aires y la dotación de grandes equipamientos a escala metropolitana, que requerían extensas superficies para su desarrollo. Efectivamente, la última actuación trascendente que se recuerde en el Gran Buenos Aires fue la operación de los bosques de Ezeiza durante el primer peronismo, en 1946 (de la cual nos ocuparemos luego). Refiriéndose al parque Tres de Febrero, Laura plantea:

Como dato curioso, a la par que aleccionador, debe señalarse que los primeros fondos para la ejecución de las obras del parque provinieron de un sobrante de partidas presupuestarias autorizadas para la guerra contra el Paraguay. [...] ¡Cuántas reflexiones suscitan estos modestos pesos fuertes convertidos en el único parque público de importancia en el área con renombre internacional, cuando se piensa que este año se gastarán setecientos mil millones de pesos moneda nacional nada más que en enjugar el déficit ferroviario, sin que se construya un solo metro de vía ni se incremente el parque rodante! (1978: 26).

Con el cinturón ecológico, Laura propone la creación de un sistema regional de parques recreativos utilizando para ello terrenos bajos y anegadizos existentes. Entre sus argumentos, plantea:

El camino que trazó Sarmiento hace cien años sigue siendo hoy el único viable: seleccionar terrenos suburbanos de escaso valor en zonas bajas y anegadizas para poder adquirirlos a un bajo costo y rellenarlos para elevar su nivel a una cota que evite las inundaciones, mediante la utilización de los residuos domiciliarios y la realización de obras de drenaje y caminos de acceso, para finalmente transformarlos en bosques y espacios verdes de uso público (ibídem).

Imagen 13. Trazado del cinturón ecológico



**TRAZADO DEL CINTURON ECOLOGICO.** - El cinturón verde rodea el área metropolitana y se compone de cinco tramos de 30 kms. de longitud cada uno. Dos de los tramos están sobre el Río de la Plata; uno sobre la cuenca del Río Reconquista y otros dos son mediterráneos. El cinturón verde tiene forma de trapecio con su base mayor en la costa del Río de la Plata. Vincula los tres grandes centros recreativos del área urbana: Delta, Ezeiza y Peréyra Iraola. El eje principal del cinturón verde lo constituye la autopista para el tránsito regional; caminos accesorios posibilitan ingresar a las áreas recreativas destinadas al uso público: canchas de fútbol, golf, senderos para ciclistas y espacios arbolados para pícnicos.

Fuente: Archivo Histórico de la Biblioteca del Ceamse.

El cinturón ecológico, como una ambiciosa versión del parque público, instala el proceso de formación de los bosques de Palermo y se define como una reedición centenaria del parque público, con pretensiones de encarnarse en el imaginario de la población:

En Alemania, por ejemplo, es frecuente que con la basura se construyan colinas de hasta ochenta metros de altura con el doble propósito de ahorrar terrenos y al propio tiempo brindar una variante de paisaje que, si corresponde a un diseño acertado, puede ser de gran belleza. En nuestra área metropolitana existe la posibilidad de quebrar la *monotonía* del paisaje haciendo algunas lomadas y colinas que mejorarían las perspectivas de recreación de la población (ibídem: 56).<sup>3</sup>

Sin embargo, la característica general del parque escénico de otrora era que en ellos la práctica de deportes estaba prohibida, ya que la función se reservaba a ofrecer un marco de paisaje de belleza natural, de manera que, en términos formales, el concepto estetizante fue sustituido con el paso del tiempo por el de los parques recreativos. De hecho, lo que se asoma en el centro de la fundamentación es el tema de la “recreación al aire libre”, y, en razón de que el acceso que tiene la población en las zonas céntricas a esos espacios es escaso, estos parques debían desarrollarse en general en la zona urbana, teniendo en cuenta “la importancia que el hombre medio le da a su tiempo libre disponible”.

Un cálculo de la evolución relativa en la demanda de parques urbanos destacaba que la proporción de tiempo libre había aumentado: en 1900, el trabajador medio disponía solamente del 27% del tiempo total, en 1950, aumentó al 34%, y se estimaba que en el año 2000 llegaría al 38% (ibídem: 35). Ese cálculo sugiere que, como las vacaciones son anuales y las horas libres en días laborales son de difícil aprovechamiento, el tiempo libre más importante es el del fin de semana, ya que los intervalos son breves para poder ser utilizados en una recreación planificada. Ese aspecto, argumenta Laura, supone que, teniendo en cuenta la intensidad de uso del suelo, resulta más rentable la inversión en áreas recreativas de fin de semana. El hecho estratégico del planteo reside en que esas áreas se localicen en zonas aledañas a los grandes centros poblados; además, implica la posibilidad de desplazamientos en autos para llegar con un

---

<sup>3</sup> El destacado de la palabra *monotonía*, que evoca la representación sarmientina de la pampa, es nuestro. El párrafo citado, probablemente, alude al hecho de que en ciudades alemanas como Berlín o Múnich se propone, como respuesta a la destrucción de la ciudad que dejó la guerra, destinar los escombros y la basura de los edificios bombardeados al relleno de muchas áreas urbanas, algo que se puede advertir en el relieve de muchas de ellas.

bajo costo a una distancia que no supere los cincuenta kilómetros del lugar de residencia permanente. De ahí que Laura realice la siguiente exhortación: “La concentración de grandes masas de población transforma en una urgencia perentoria la instalación de un sistema de parques regionales destinados a la recreación pública” (ibídem: 38).

De este modo, con el urbanismo, Laura se ubica con pretensión fáustica en una línea histórica y política que lo une a Sarmiento, con su literatura. Y asoma otra vez en la geografía bonaerense el prejuicioso esquema sarmientino como paradigma historiográfico. De ahí que resulte una reelaboración en cuanto a reconocer la ruta de urbanización histórica en el eje fluvial Paraná-Río de la Plata, y en cuanto a frenar su expansión hacia el oeste. El parque público se traduce como el dispositivo ideológico que carga de contenidos de reforma higiénica, estética y recreativa, a la vez que política: si los bosques de Palermo eran la civilización en la frontera de la ciudad crecientemente congestionada y la apertura al público de la ciudad burguesa, esta versión de un cinturón verde plantea el saneamiento de la basura abriendo pulmones en los suburbios del conurbano bonaerense a través de distintas experiencias, para la recreación y el disfrute del paisaje, acaso de nuevo “tocados por esa ambición culturalista de definir fronteras a la pampa”, como escribió Gorelik (ibídem: 29).

### ***Green belt* (cinturón verde)**

Si bien el cinturón ecológico adopta como modelo histórico el parque Tres de Febrero, basado en el proyecto englobante de civilizar progresivamente un espacio nacional teorizado como “bárbaro”, hay que señalar que la creación de un cinturón ecológico entre la ciudad y el interior del país se ancla en referencias de cinturones verdes en grandes urbes contemporáneas, como el *green belt*<sup>4</sup> de Patrick Abercrombie en Londres (1944) o el cinturón verde de Seúl construido en 1971 bajo el régimen de Park Chung-Hee. Entre el siglo transcurrido desde la fundación del parque Tres de Febrero y la formulación del proyecto del cinturón ecológico, la población de Buenos Aires se había multiplicado por cuarenta y

---

<sup>4</sup> *Green belt* es una denominación de política urbana y de control del crecimiento urbano que surge después de la Segunda Guerra Mundial. Uno de sus exponentes es Patrick Abercrombie, y se utiliza en la planificación del uso del suelo para conservar las áreas silvestres o agrícolas de la tierra circundante a las zonas urbanas vecinas. En esencia, un cinturón verde (*green belt*) es una línea invisible que rodea una determinada zona e impide en ella el desarrollo urbano, lo que permite que se pueda restablecer allí la vida silvestre.

cinco, y había llegado a fines de la década de 1970 a casi 10 millones de habitantes. La aceleración sostenida del crecimiento urbano durante las últimas décadas manifestaba una reducida relación entre espacios verdes y habitantes. Esos espacios, para satisfacer los requerimientos de la población urbana, según estándares internacionales (10 m<sup>2</sup> por habitante), debían incrementarse ocho veces a partir de la superficie preexistente. Basado en las ideas del *green belt* sajón, Laura plantea el cinturón ecológico como “un espacio verde continuo que envuelve y limita el área urbana”, organizado por un “esquema de vialidades de conexión metropolitana” que asegura la existencia de espacios abiertos y de usos recreativos de dimensiones y parámetros acordes con los requerimientos de la población “a través del relleno con basura mediante la técnica del relleno sanitario”. Esta era una verdadera epopeya de reforma urbana para imponer el interés público por sobre los propietarios de la tierra. En este caso, el cinturón ecológico se encuadra en el área metropolitana de Buenos Aires,<sup>5</sup> el espacio geográfico que, como refleja el mapa, se apoya en los lineamientos de la Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana del Conade 2000 (1969).

Un aspecto central del cinturón verde es su filiación con el diagrama prospectivo del Conade. Este organismo plantea que la urbanización en el eje fluvial Rosario-La Plata es “un proceso natural e irreversible”, al tiempo que propugna su “corrección”, en el sentido de expansión urbana en dirección oeste, y propone contener la urbanización de los suburbios de la geografía pampeana (Laura, 1978: 10 y 14-15).

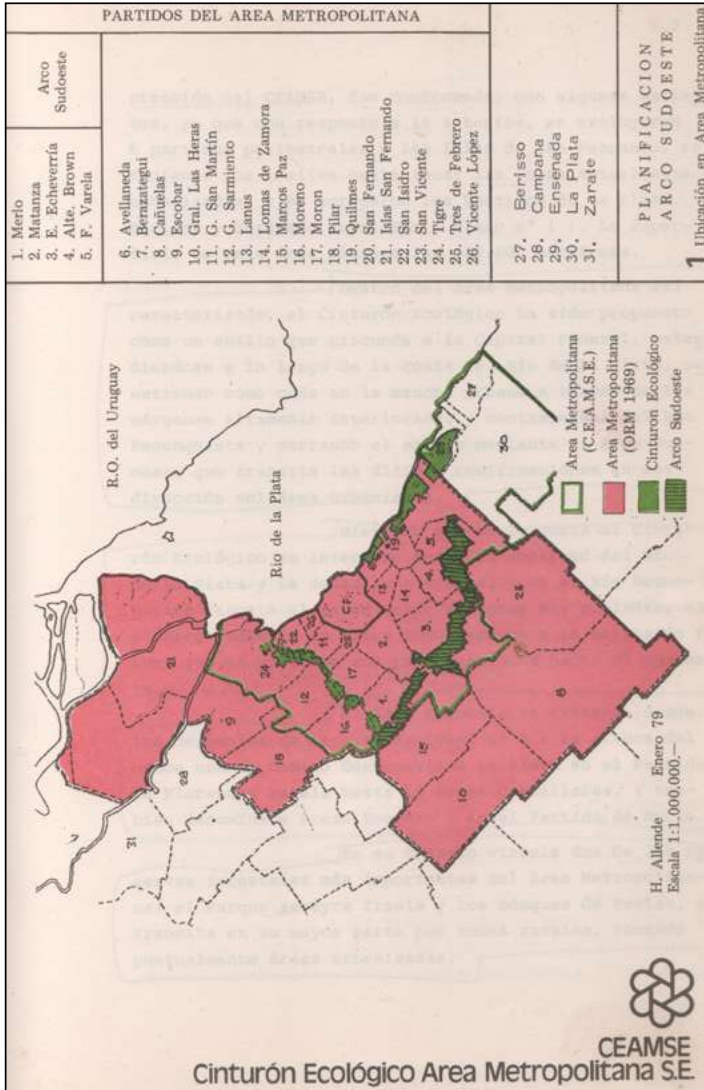
En nuestra ciudad, hasta no hace mucho tiempo, Belgrano era zona de quintas. Hoy la urbanización se extiende hasta Tigre y aun hasta Pilar, y los estudios realizados por los expertos del área metropolitana indican que la cinta urbanizada se extenderá para fines del siglo desde Buenos Aires hasta Rosario. Este es un proceso positivo para la humanidad. ¿Debe intentarse su corrección? Pienso que la opción está formulada en términos demasiado claros y enérgicos como para poder modificarla sin afectar seriamente la libertad individual (ibídem: 10).

---

<sup>5</sup> La Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana del Conade delimitó una región de 25 partidos que rodeaban la Capital Federal e incluyó las islas de San Fernando en el delta del río Paraná, como una parte directamente relacionada con el conglomerado. Los límites de esta región que ocupaba una superficie de 700.000 hectáreas fueron oficialmente establecidos por el Decreto 7.592/69 del Poder Ejecutivo Nacional.



Imagen 14. Área metropolitana, región operativa del cinturón ecológico



El Ceamse reunió en una sola institución a las autoridades de la Capital Federal y de la provincia de Buenos Aires, y definió el área metropolitana como unidad operativa. En el convenio de su creación, esa área fue conformada con algunas variantes con algunas variantes, sobre la base de la definición del ORM del Conade (1969), que excluía seis partidos perimetrales y las islas de San Fernando, lo que redujo los límites hasta tocar las zonas urbanizadas, y se agregaron La Plata, Berisso y Ensenada en el sur.

Fuente: Allende, 1979.

Aquí aparece un planteo que da pistas de la fuerte influencia ideológica en la orientación del ordenamiento territorial:

Desde luego que, para los países comunistas, el problema tiene fácil solución, *sacrificando la libertad individual*. Sabido es que en Rusia, por ejemplo, nadie puede mudar su domicilio sin aprobación previa del Estado. Por eso, los arquitectos y planificadores han podido proyectar la ciudad de Moscú del año 2000, indicando de antemano con exactitud su población: ocho millones de habitantes. Para nuestro *estilo de vida occidental*, esto es inadmisibile, y debe destacarse (idem; el destacado es nuestro).

Se puede advertir que en los dos fragmentos recién citados subyace un esquema ideológico en el que la política de áreas verdes ingresa en la órbita hegemónica de los discursos dominantes: la seguridad interna. En relación con el proyecto de un cinturón verde para el Gran Buenos Aires, Laura argumenta:

Alain Peyrefitte, ministro de Justicia de Francia, en su “Informe sobre violencia”, [recomienda] como instrumento válido para el encauzamiento de los jóvenes la creación de grandes espacios verdes y la instalación de equipamiento deportivo (1980: 15-16).

Por su parte, Claude Della Paolera, al igual que Laura, hace referencia a ese informe de Peyrefitte:

Analizando la relación entre el aumento de la urbanización, la densificación de las ciudades y el incumplimiento de las normas sociales, recomienda las áreas verdes y los sitios recreativos como un método apropiado para establecer el equilibrio, a fin de reducir la agresividad de la vida de la ciudad (1981).

En los hechos, en la puesta en escena del cinturón ecológico, a través de los elementos de su difusión, aparece la imagen de la metrópolis caracterizada esencialmente por su centro y su borde. El dispositivo comunicacional se basa en escenas focales del conjunto metropolitano, focalizando en proyectos que lo constituyen a su vez como el prisma de estrategias y dinámicas territoriales que lo convierten en una verdadera marca metropolitana. La dimensión gráfica del proyecto se concentra sobre la localización de este anillo verde urbano, cuya precisión del trazado varía según el objetivo del documento. Los fundamentos de este *green belt* en la forma de una muralla verde, de una cortina forestal, de un cinturón verde que oxigena el ambiente urbano alrededor de Buenos Aires se orientan a aprovechar ciertas conexiones del ambiente natural: la selva en galería sobre el Río de la Plata, el parque Pereyra Iraola, los bosques de Ezeiza,

la presa Roggero y el territorio a lo largo del río Reconquista, el que atraviesa Campo de Mayo hasta llegar al delta del Paraná. Un camino parque denominado Camino del Buen Ayre uniría la costa rioplatense, la pampa y el delta a través de una gran reserva verde. Era un programa sobre la extensa geografía metropolitana que abarca una superficie que representa una vez y media la de la Capital Federal, bajo un control estatal tan amplio que no encontraría precedentes en la historia urbana de cuatrocientos años de Buenos Aires.

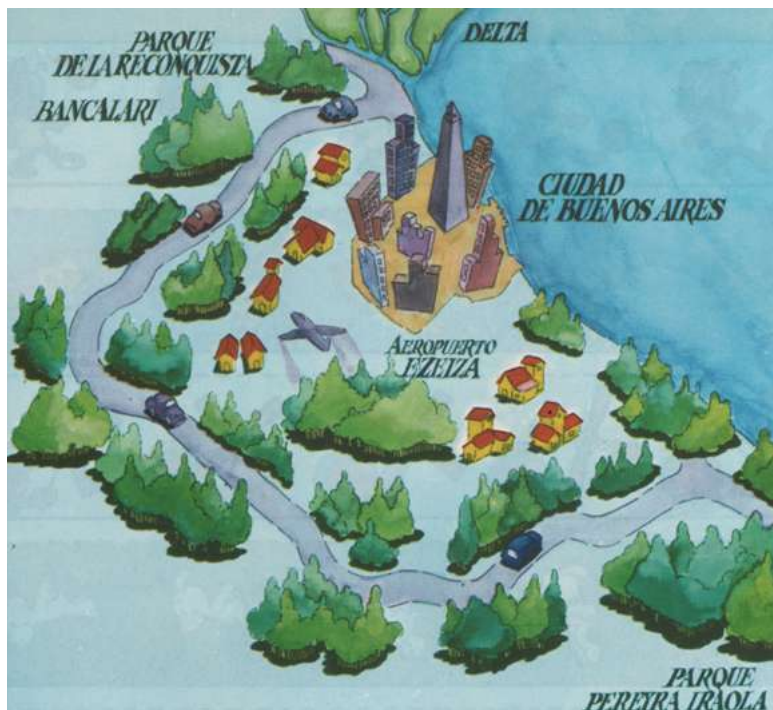
Ahora bien, la originalidad del cinturón ecológico, comparada con otras experiencias vinculadas a un *green belt*, es la integración del circuito formal de la basura (a través de los sistemas de recolección municipales) con las políticas de áreas verdes y de accesos viales de escala metropolitana: la basura, en lugar de constituir un proceso de degradación ambiental con basurales a cielo abierto o de generar contaminación atmosférica por la incineración, se transforma en un factor de recuperación de tierras para el esparcimiento de la población mediante el uso de la ingeniería del relleno sanitario, a la vez que amplía la conectividad vial a través de la construcción de un sistema de autopistas concesionadas por el sistema de peajes. Dentro de esa superficie, constituida en su mayor parte por áreas urbanizadas, se producían cerca de seis mil toneladas diarias de basura, existían 150 basurales a cielo abierto, y 18.000 hectáreas de terrenos estaban sometidas a periódicas inundaciones (Allende, 1979).

En la programación había una concepción empresarial que caracterizó el dispositivo institucional del Ceamse: adoptar la figura de sociedad del Estado<sup>6</sup> y de organismo descentralizado para superar las dificultades jurisdiccionales (Oszlak, 1991: 243).

---

<sup>6</sup> El Ceamse estaba integrado en partes iguales por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires. El director ejecutivo presidía el comité ejecutivo, que estaba integrado por los gerentes de las tres áreas que componían la empresa: Administración y Finanzas, Obras y Contratos, y Programación Operativa. Funcionaban también una Secretaría General, una Asesoría Legal y la Secretaría del Directorio. Un Directorio, de cuatro miembros, incluía dos representantes de cada jurisdicción —quienes eran designados directamente por las autoridades municipal y provincial— y un director ejecutivo, designado por una asamblea de común acuerdo. La sindicatura, de seis miembros, se integraba con representantes de cada jurisdicción más dos síndicos. La presidencia y la vicepresidencia eran ejercidas durante dos años por un director de cada jurisdicción en forma alternada. Ver Laura (1970: 111-126).

### Imagen 15. Representación del cinturón ecológico



Fuente: Colección Antejito (s/d), “El lobo y la cigüeña”.

Esta representación, promovida por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, hace referencia a un modelo clásico de centro-periferia. Implementadas por la ciudad –desde la ciudad y para la ciudad–, las políticas de ordenamiento urbano se caracterizan por este esquema de la periferia (conurbano bonaerense) que ya no representa el espacio de la industria, de los obreros, superpoblado y pobre, sino un espacio en blanco, borrado del mapa o salpicado con escasas viviendas campestres, con una imagen muy distante a la de la situación de aquel entonces. En contrapartida, la Capital Federal (el centro) aparece “erguida de edificios”, delimitada y colorida, y su complemento, el cinturón ecológico, como frontera trazada por árboles que conectan un recorrido para automóviles, símbolo de la ciudad moderna.

Otra de las particularidades del cinturón ecológico es que no se formó estableciendo, como en la mayoría de las experiencias internacionales, una restricción a la subdivisión de la tierra de propiedad privada que rodeaba el área urbanizada. Los terrenos ubicados dentro del *green belt* seguían siendo de propiedad privada y sus propietarios no recibían compensación alguna por la restricción al dominio. En cambio, el cinturón ecológico se incorpora al dominio público,

está abierto al uso público y, además, el propietario recibe una compensación por la expropiación. La experiencia internacional tuvo algunas dificultades, especialmente porque el propietario de la tierra presionaba a las autoridades para que se levantasen las restricciones a la subdivisión que afectaban a su predio, con miras a obtener la lógica valorización derivada de la subdivisión. El cinturón ecológico, en cambio, al pertenecer al Estado no originaba presiones de este tipo. Pero las propiedades ubicadas en la traza estaban declaradas de utilidad pública y, por lo tanto, estaban sujetas a la ley de expropiación provincial y a distintos decretos-ley *ad hoc* (el 9.303/79, con las modificaciones introducidas por el 9.598/79). Se acordó entre las partes del convenio que se soportaran por partes iguales los gastos de adquisición de tierras para el cumplimiento del programa territorial. Pero, habiéndose concretado múltiples expropiaciones, no se implementaron los mecanismos necesarios para el reembolso a la provincia de Buenos Aires de la mitad de los gastos de expropiación de los inmuebles que correspondían a la municipalidad porteña, incluso las modificaciones en la legislación no pudieron corregir las distorsiones ocasionadas por este hecho. Asimismo, las expropiaciones previstas no lograban concretarse a un ritmo acorde con las obras proyectadas y, como en el caso de las autopistas, los predios dispuestos para la utilidad pública podían estar sujetos al proceso de expropiación inversa, poniendo en peligro las arcas provinciales. El corolario de este conflicto fue que todos los decretos que regían la adquisición de tierras para el cinturón ecológico fueron derogados en 1983, con la vuelta a la democracia, por el gobernador Alejandro Armendariz, y quedaron sin efecto.

### **Congelar, desalentar, erradicar**

La serie de obras sobre Juanito Laguna de Antonio Berni, de las décadas del sesenta y setenta, las cuales, en su mayoría, son *collages* hechos con diversos materiales sobre una pintura, expresan una corriente artística y también política. Elementos de automóviles, señales de tránsito, partes de muebles y diversos rezagos urbanos exponen una crítica social que, se podría decir, recorre las distintas formas de vida de la Argentina, que van desde la ciudad industrial hasta la pobreza tercermundista. El personaje, Juanito, que pinta Berni en su vida cotidiana es un niño que migró con su familia desde el interior del país para instalarse en una villa miseria en el Bajo Flores. De allí surgen muchas de las situaciones de estas obras: Juanito migrando a la ciudad; Juanito llevándole comida a su padre, que es obrero metalúrgico; Juanito mirando televisión;

Juanito en navidad; Juanito remontando su barrilete; Juanito en la laguna, y Juanito ciruja, que es aquella en la que nos detendremos.

**Imagen 16. *Juanito ciruja*, Berni (1978)**



Collage de materiales varios sobre madera, 160 x 105 cm. Colección particular.

Fotografía de la obra: Juan Barjuch (<https://www.flickr.com/photos/128410095@N06/15439652793/in/photostream/>).

Reparamos en *Juanito ciruja* porque en esta obra no se observan solamente expresiones formales relacionadas con vivencias de una familia obrera, sino que también se destacan los hábitats de la villa y la quema, algo que el autor logra con el uso de materiales como cartón, latas, telas y desechos urbanos en general. Esta obra representa las vivencias de una figura prototípica que, en el contexto histórico y geográfico que nos ocupa, era motivo de destierro por parte del accionar gubernamental: los pobres que trabajan en torno a la basura.

Puede decirse que un gran logro de la administración de Cacciatore fue la creación de decenas de parques y plazas, una verdadera metamorfosis de la ciudad, mediante la cual se borraron del mapa los rastros de lo que eran antes muchas villas miseria y basurales –incluyendo la quema del Bajo Flores, que

por lejos fue el basural más grande de la historia urbana nacional—, caminos intransitables, terrenos inundables, baldíos inaccesibles y, también, espacios silvestres, ríos y arroyos de las pampas. Todos estos escenarios eran considerados marginales por el intendente y, por lo tanto, señalados como bárbaros e inseguros.

Los parques más extensos realizados durante su intendencia fueron el parque Roca (de 135 hectáreas), en el sur del barrio de Flores, más precisamente sobre la orilla del Riachuelo; el parque Sarmiento (de 65 hectáreas), en Saavedra, justo en el eje de la avenida General Paz; y los parques Jorge Newbery y Manuel Belgrano (unas 25 hectáreas), ubicados a lo largo de la avenida Costanera, en el norte de la ciudad. Todos estos parques tenían una cobertura extraordinaria en relación con todo registro existente, algo que ni siquiera se había planteado materializar en los planos de Forestier anexados al Plan de 1925 ni en los planos de las áreas verdes del Plan Regulador de 1965. Los parques mencionados fueron realizados aceleradamente por el mismo estudio de arquitectura, seleccionado a dedo, sin mediar ninguna licitación o concurso. Son parques que, lejos de preocupar a sus autores, se publicaron en las memorias del CPAU (Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo), como parte del plan encarado en 1979 por la intendencia de Cacciatore para dotar a la ciudad de amplios espacios recreativos y deportivos (Charrière, 2011). La mayoría de los parques fueron creados en los límites de la ciudad: cerca de la avenida General Paz, del Riachuelo y de la Costanera, con un gran despliegue horizontal en la geografía pampeana y rioplatense, con lagos, frondosas arboledas, canchas de tenis, vóley y fútbol, juegos para niños y zonas con parrillas. Eran parques para cuerpos que buscaban sol, agua y verde, un lenguaje simbólico del urbanismo que quizás ni en sueños Della Paolera hubiera imaginado. Pero no escapa a nuestro objeto —aunque no abordemos esta cuestión con la profundidad que merece— que las villas miseria estaban en el epicentro del accionar de los planes de ordenamiento urbano, en especial de la creación de espacios verdes. Estos espacios operaban como clave urbanística, como dispositivo de ordenamiento social. En los operativos de erradicación de las villas, se utilizaban argumentos relacionados con la higiene y la estética, disfrazando así los imperativos de la seguridad interna. El móvil era debilitar el supuesto caldo de cultivo de los movimientos revolucionarios y de resistencia peronistas —la guerrilla urbana—, a los que se asociaba por entonces al paisaje de las villas de la ciudad. Esta ligazón que hace el poder gubernamental de la condición subversiva de la villa se relaciona con la expresión material laberíntica del pasillo, y se las considera como una enfermedad social que hay que desterrar. Por eso es que, en el capítulo “Medio

ambiente” del libro *Solo los hechos* (1993), Cacciatore habla de “erradicación de las villas de emergencia”. Sus memorias dejan bien en claro que las villas son consideradas un problema ambiental, y también exponen la idea de combatir las con la construcción de parques y plazas.

### **Imagen 17. Paisaje villero en el bañado de Flores en la década del setenta**



Vista panorámica de una villa miseria en el Bajo Flores en la década del setenta.

Fotografía: Alfredo Moffat. Extraída de Ratier, 1971: 47.

Entre sus argumentos, Cacciatore expone que “los espacios verdes fueron *ocupados* por villeros”, quienes construyen allí sus casas precarias y mantienen “hábitos de vida de una *peligrosa* promiscuidad”. También denuncia que en esos espacios establecen comercios “al margen de normas de higiene y control” (1993: 223-227). Así, desde los primeros días de abril de 1976, se da inicio a un espectáculo dramático de la mano de los operativos de erradicación, justificados mediante consignas morales, sanitarias y estéticas, bajo los parámetros de la seguridad. Congelar, desalentar y erradicar son las consignas que sintetizan los dispositivos de ordenamiento territorial. De este modo, el accionar se dirigió a las geografías de las villas, como el Bajo Flores, el Bajo Belgrano, Villa Soldati, Retiro, y terrenos del Estado nacional.



Para el poblador de las villas, el escenario político no podía ser peor. Es el momento en el que cobra protagonismo Guillermo Del Cioppo,<sup>7</sup> abogado y presidente de la asociación “Los amigos de la ciudad”. Del Cioppo era cercano a Claude Della Paolera, y encabezó el operativo de erradicación de las villas de emergencia en la Capital Federal, mediante el que logró el desplazamiento, *manu militari*, de cerca de 40.000 familias.

Sigamos un documento de la Comisión Municipal de la Vivienda denominado *Villas-erradicaciones* (1980), más conocido como “el libro azul”, que cuenta con un registro puntilloso del accionar castrense afectado al operativo de reordenamiento geográfico de pobladores villeros. Este documento establece que *congelar* implicaba la prohibición de que se generaran nuevos asentamientos, que se construyeran nuevos hogares en las villas o que se recuperaran las casas desalojadas. *Desalentar* significaba, entre otras cosas, presionar, urgir (motivar) y romper la organización interna de los barrios. Por último, *erradicar* implicaba la “eliminación total de las villas”. El plan se llevó a cabo con un estricto “rigor táctico” (Blaustein, 2006: 21-22). “Se aceptaron requerimientos de espacios libres conforme los *planes* de urbanización previstos” —cuenta con cinismo Cacciatore—, con el objeto de preservar los espacios recuperados para instalaciones deportivas, urbanización y ampliación de los espacios verdes. Se construyeron una enorme cantidad de parques y plazas, y en muchos de ellos se instalaron fuentes ornamentales, anfiteatros, desniveles y pérgolas.

En un período que vincula el verde urbano con intervenciones de gran transformación material y simbólica, podemos mencionar algunos casos emblemáticos:<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> En su juventud, estudió en el Colegio Nacional de Buenos Aires y se recibió de abogado en la Facultad de Derecho de la UBA. Entre 1956 y 1957 fue asesor en el Ministerio del Interior, y en 1970, durante la gestión municipal del brigadier Aguirre, fue jefe del Gabinete de Asesores. Durante la gestión de su antecesor, Osvaldo Cacciatore (1972-1982), se había desempeñado al frente de la Comisión Municipal de Vivienda. Tiempo después, fue designado intendente durante la dictadura militar (1976-1983), el 31 de marzo de 1982, y es recordado por la frase “Hay que merecer vivir en Buenos Aires”, lo que define su gestión excluyente al frente del municipio, tras la multitudinaria marcha en rechazo a la dictadura que gobernaba por aquel entonces, que destituyó al anterior intendente. Del Cioppo fue presidente de la denominada Organización Sarmiento y fue miembro de la Sociedad Argentina de Escritores. Entre 1997 y 2002 fue presidente de la Asociación Amigos de la Ciudad, tras suceder a Claude Della Paolera.

<sup>8</sup> La lista sigue con el parque de la Ciudad, el parque Roca, el parque Sarmiento, el parque Belgrano, el parque Jorge Newbery, el parque Norte, el parque Sur, la plaza Pomar (Polideportivo Chivilcoy), la plaza Ciudad de Udine, la plaza San Miguel de Garicoits, la plaza Ramón Falcón, la plaza Aramburu, la plaza Lonardi, la plaza Houssay, la plaza San Nicolás, la plaza Sargento

- Plazoleta de los Colegiales, que rememora la famosa novela *Juvenilia*. Se encuentra en el barrio de Colegiales, entre las calles Matienzo, Zapiola, Conesa y Crámer. En ese lugar existía una villa de emergencia, identificada por la Municipalidad como la Villa 30, la cual fue erradicada para su urbanización. La eliminación de la villa se realizó cuando el municipio adquirió los terrenos, que pertenecían a la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos. Una parte de los terrenos se liberó para la construcción de la estación de transferencia del Ceamse, y otra parte fue vendida a la Universidad Católica para la construcción de su universidad.
- Plaza Campaña del Desierto, actual plaza Palermo Viejo o Costa Rica. Se encuentra entre las calles Nicaragua, Costa Rica, Acevedo y Malabia. Este lugar era un antiguo depósito de la empresa Gas del Estado, el cual, como las autopistas y el Tribunal de Tasaciones de la Nación, pasó a dominio municipal. Allí se construyó una plaza en homenaje a la campaña de Roca.
- Plaza monseñor de Andrea (conserva el mismo nombre en la actualidad). Esta plaza se construyó para homenajear a un obispo conservador y nacionalista católico –conocido por su ferviente anticomunismo–, que supo enfrentarse a Perón y apoyar la Revolución Libertadora. Está ubicada entre la avenida Córdoba y las calles Paraguay, Jean Jaures y Anchorena. Las topadoras municipales barrieron allí una villa en la que vivían una decena de familias en precarias casillas. La plaza se construyó con personal castrense y en pocos días, como tantas otras.
- Parque Juan Bautista Alberdi. Este espacio verde se construyó en las tierras del mítico Frigorífico Lisandro de la Torre, un símbolo de la resistencia peronista durante los tiempos de la proscripción. Semanas después del decreto nacional que ordenaba el traslado del cercano Mercado de Hacienda fuera de la ciudad de Buenos Aires, en 1977, se firmó otro decreto que ordenaba la clausura del frigorífico, por lo que se desmanteló y se pusieron a la venta sus terrenos. Finalmente, el traslado del Mercado de Hacienda nunca se concretó.<sup>9</sup> Una franja del lote del frigorífico se utilizó para construir un parque público y otra fracción se privatizó. En la actualidad está instalada una empresa de laboratorios multinacional.
- Parque Norte, construido entre la avenida Cantilo, la calle La Pampa y la avenida Costanera. En ese lugar funcionaban dependencias de la

---

Juan Bautista Cabral, el paseo Olleros y las plazoletas Lola Mora, Cecilia Grierson y Rosario Vera Peñaloza (Cacciatore, 1993: 195-273).

<sup>9</sup> Sobre este caso en particular, ver Menazzi (2013b).

Dirección de Deportes comunal. Las frecuentaban jóvenes psicólogos que las utilizaban, según escribe Cacciatore en sus memorias, como “campo experimental de sus inquietudes ideológicas, en las que practicaban con niños de la escuela primaria lavado de cerebro”. Se decidió la privatización de las áreas deportivas para la construcción de parques, juegos y campos recreativos diversos.

La construcción de los parques y las plazas se realizó con sigilo e intempestivamente. Como señalamos, las obras fueron adjudicadas sin concurso previo y por contratación directa, una modalidad mediante la cual se benefició a unos pocos estudios de arquitectura. En cuanto a la estética, estos espacios verdes se caracterizaron por un diseño ecléctico –acaso por la urgencia de la medida–, y para su construcción se utilizaron materiales muy diversos, que no respondían a un canon común. En los hechos, podría decirse que se reorientó el perfil de la ciudad a partir de la modificación de las geografías de las villas y de grandes equipamientos estatales, considerados contaminantes u obsoletos, respectivamente. La falta de control en cuanto a los gastos que realizaba la comuna, la cual, en algunos casos, incurrió en negociados y desvíos de fondos, implicó importantes endeudamientos para la Municipalidad. Algunas de las obras supusieron incluso grandes escándalos (Menazzi, 2013a).

Ahora bien, el 9 de junio de 1978, un grupo de sacerdotes de villas,<sup>10</sup> de la arquidiócesis de Buenos Aires, se dirigió a la opinión pública con un documento conocido como “Informe sobre la situación de las villas de emergencia”, por medio del cual denunciaban con valentía el atropello de los operativos erradicadores llevados a cabo desde el año anterior por Cacciatore, Del Cioppo y su principal ejecutivo, el comisario Osvaldo Lotito. Este tema lo trata también Emilio Mignone en su libro *Iglesia y dictadura* (2006), en el que documenta el papel que tuvo la Iglesia a la luz de sus relaciones con el régimen militar. El libro cuenta además con un lugar dedicado a la cuestión villera, sobre cómo esos espacios se encontraban atrapados por las facciones de poder. En el informe de los curas se puede leer:

Las razones en que se basó este tremendo operativo fueron, en el fondo, meramente estéticas, edilicias y mezquinas: las villas miseria afeaban la ciudad, y había que recuperar terrenos para la comuna. Las ordenanzas municipales que lo determinaron no se cumplieron respecto a ninguna de las inexcusables previsiones que en su letra tenían acerca de los erradicados:

<sup>10</sup> Integrado por Héctor Botán, Jorge Goñi, José Meisegeier, Rodolfo Ricciardelli, Daniel de la Sierra, Miguel Ángel Valle y Jorge Vernazza.

ni se hicieron loteos, ni se tomó ninguna medida activa en orden a “crear las condiciones para que los grupos familiares pudieran acceder a una vivienda decorosa”, ni se prestó la “ayuda pecuniaria” de la que en ellas se hablaba, ni se otorgó ninguna clase de subsidio.<sup>11</sup>

La expulsión de miles de familias se realizó mediante fuertes presiones y promesas incumplidas, pero, sobre todo, con violencia, y esta cuestión aparece en el centro de las denuncias que relatan los curas villeros.

Desde hace diez años venimos trabajando en las villas. Ya en otras oportunidades hemos expuesto las precarias y lastimosas condiciones de habitación y subsistencia de estos hermanos nuestros. [...] Esta lamentable situación, desde hace un tiempo, se ha agravado (2006: 30-32).

Cuarenta mil familias fueron cargadas en camiones con sus pertenencias, dispersadas y abandonadas en descampados, en terrenos del conurbano bonaerense, donde se reagruparon como podían. Algunas regresaron a sus lugares de origen y otras –las menos– recibieron un pequeño subsidio de la Municipalidad, a instancias de Cáritas, merced a la insistencia del equipo sacerdotal de las villas, quienes decían:

Hoy no se les presta ninguna ayuda, sino que se juzga, además de que no se les debe prestar [...]. Se piensa solo en eliminarlos porque hay que construir autopistas, recuperar los terrenos, o porque afean la ciudad, pero no se atiende el tremendo problema humano, la angustiada situación que se les crea a miles de familias. Y para facilitar la erradicación, basándose en casos anecdóticos y singulares, se difunde una visión inexacta e injusta de la realidad.

Los arriba citados son solo algunos testimonios de lo que dejó el desgraciado plan de erradicaciones; otras historias dramáticas nacieron más allá de la General Paz y del Riachuelo. Son historias con “letra y sangre”, como dice Blaustein, quien reproduce una frase fatídica del comisario erradicador Lotito: “Siempre que se opera, hay sangre. En el caso de la erradicación de las villas de emergencia, pasa lo mismo. Se trata de un cedazo social”.

---

<sup>11</sup> En *Prohibido vivir aquí*, Blaustein cuenta que los siete curas, antes de difundirlo a la prensa, debían pasarle el documento al arzobispo Aramburu para que lo aprobara, pero cuando este recibió el documento, como era previsible, exclamó: “Esto no fue protocolarizado”, con la intención de “dormirlo en un cajón”. Pero los siete curas persistieron, ya que era la tercera vez que hablaban del tema con el arzobispo. Por eso hicieron llegar el documento a la prensa (“Informe sobre la situación de las villas de emergencia”, 9 de junio de 1978, Arquidiócesis de Buenos Aires, 2006: 35).

La expulsión de los miles de habitantes que poblaban las villas ubicadas en áreas centrales de la ciudad tenía como fundamento aquello de que “vivir en Buenos Aires no es para cualquiera, sino para el que lo merezca”, una nefasta expresión de Del Cioppo.<sup>12</sup> Con ello se justificaba el desplazamiento de la geografía urbana de los sectores populares, lo que constata aquella particular concepción sobre el lugar que ocupaban los distintos grupos sociales en el espacio público, tal como denunció Oszlak en su reconocido libro sobre estudios urbanos (1991).

Los pobres veían cómo sus barrios eran demolidos con topadoras y eran obligados a trasladarse a la periferia o a sus países de origen, mientras que muchos otros tenían rumbo incierto. Acaso como premio por esa tarea, Del Cioppo fue designado intendente por las Fuerzas Armadas el 31 de marzo de 1982, en reemplazo de Cacciatore (1976-1982). Una imagen kafkiana<sup>13</sup> –quizás como aquella que Piglia retrata en *Respiración artificial*– sobrevoló la ciudad de Cacciatore y Del Cioppo, pero también la de Laura, Della Paolera y Randle, al irrumpir ese accionar autoritario, liberal, burocrático y conservador de la “destrucción creadora”, mediante las topadoras y los camiones que arrasaban con todo y desplazaban al individuo diferente, al villero, al subversivo, al poblador incomprendido, que se encontró frente a un artefacto institucional cruel y violento que lo obligó a trasladarse compulsivamente, a aislarse, a esconderse. La denuncia social que hacía Berni a través de la vivacidad y las esperanzas de Juanito, prototipo del villero y del paisaje de la quema, quedó cruelmente erradicada, aunque sus cuadros permanecen como testimonios de la crueldad de los poderes públicos y del egoísmo de una burguesía capitalina ante la suerte del otro, celosa de su aparente bienestar en la ciudad, de modo que lo destierra injustamente, lo aparta del ambiente privilegiado y se muestra totalmente

<sup>12</sup> Declaraciones de Guillermo Del Cioppo en la revista *Competencia*, n° 191, marzo de 1980.

<sup>13</sup> El libro de Franz Kafka *La metamorfosis* (1966) es una extraordinaria obra literaria a la que se le adjudica –entre muchas interpretaciones– un valor profético y simbólico de la emergencia del nazismo. Las lecturas de sus sentidos y contextos lo convierten en una clave histórica para interpretar laberintos psicoanalíticos en la relación entre la modernidad y el cuerpo. (Título original: *Die Verwandlung*, 1915, Munich). Esta no sería la única evocación al relato kafkiano; con dramático sentido común, también se denominó a la dictadura militar como “el Proceso”. Este nombre, inexorablemente, alude a la obra literaria de Kafka (1939), en la que el protagonista padece la pesadilla de una inaccesibilidad a la justicia y a la ley, y se encuentra indefenso porque no puede saber nunca qué le depara el sistema. Recordemos que Piglia, en *Respiración artificial* (1980), reúne a Kafka y a Hitler en un bar de Praga, un ficticio episodio literario que logra invertir en ese hecho la inhumanidad de la ficción estatal durante la dictadura militar.

incomprensiva ante la necesidad del pobrero urbano. Indudablemente, una trágica derrota humanista.

### ***Abbau* (desedificar)**

No es difícil relacionar, de algún modo, la idea del cinturón verde con el relato organicista, vernáculo y romántico de Mumford. En *La ciudad en la historia* (1961), este autor estudia los problemas de la expansión física de ciudades europeas como Londres, Manchester o Liverpool, y estadounidenses como Nueva York o Chicago, dado el crecimiento demográfico que manifestaron luego de distintos flujos migratorios del campo. Mumford describe los cambios en la fisonomía de la ciudad derivados de la industrialización y la urbanización vertiginosa que manifestaban esas ciudades. Sus textos exponen los efectos del proceso de industrialización sobre el medio físico en torno a las minas de carbón, al puerto, al ferrocarril y a las fábricas, como un hecho clave en la modificación de las condiciones urbanas, que se expresa en la miseria, el hacinamiento y la contaminación. En línea con la visión urbanística inglesa de Patrick Geddes, Mumford manifiesta su preocupación por los problemas de la “ciudad-carbón”, una idea que expresa los problemas de la fábrica y la vivienda, las cuales estarían en una íntima relación de promiscuidad. Con cierto talante spengleriano, Mumford describe el ambiente de esa nueva clase obrera como “casas de mala reputación”.

El proceso de desedificar, como señaló William Morton Wheeler, no es desconocido en el mundo de los organismos. Al desedificar, una forma más avanzada de vida pierde su carácter complejo y determina una evolución descendente [involución] hacia organismos más simples y menos delicadamente integrados. Esto es exactamente válido para la sociedad del siglo XIX, y se evidenció con toda claridad en la organización de comunidades urbanas (1979).

Mumford se sirve de la expresión alemana *abbau*<sup>14</sup> para denominar a ese cúmulo de construcciones y usos especiales del suelo urbano (como las parrillas

---

<sup>14</sup> El prefijo *ab* significa sentido negativo o contrario, y *bau*, edificación. Podría traducirse como “descomposición edilicia, desedificación o desconstrucción”. Para Mumford, *abbau* es la destrucción de la estructura orgánica de la naturaleza de la ciudad. Posiblemente, este concepto tenga alguna relación con el de “no lugar”, que más adelante ensaya el francés Marc Augé para referirse a esos lugares de transitoriedad de la posmodernidad que no tienen suficiente importancia como para ser considerados “lugares”. Un no lugar es una autopista, una habitación de hotel,

ferroviarias, las usinas, los gasómetros, las plantas depuradoras e incluso los barrios obreros; estos últimos son concebidos en serie como partes constitutivas de procesos industriales, más que como viviendas para personas) que serían la negación de la arquitectura, de la ciudad y de los valores cívicos, porque solo responden a una necesidad utilitaria.<sup>15</sup>

Nos interesa poner en contexto esta referencia del urbanismo, que se relaciona con ciertos imperativos que emergen en julio de 1979 en la provincia de Buenos Aires, cuando se impulsa –en consonancia con el proyecto del cinturón ecológico– una ordenanza de relocalización industrial, que establecía la erradicación obligatoria y en plazos definidos de las empresas instaladas en los partidos del Gran Buenos Aires, de acuerdo con un listado de ramas señaladas como contaminantes. Ya lo hemos señalado: la erradicación fabril fue una iniciativa de Jaime Smart, ministro de Gobierno, y del ingeniero Jorge Pereyra de Olazábal, subsecretario de Industria y Comercio, y no se basaba en ninguna especificación novedosa de la contaminación, sino en el criterio de desplazar los establecimientos fabriles emplazados en el congestionado conurbano.

Las disposiciones en torno al problema de la contaminación ambiental brindaban el marco para autorizar la instalación de nuevos establecimientos en el Gran Buenos Aires.<sup>16</sup> Resulta claro que el principal elemento contaminante, según los criterios de la ordenanza, eran los trabajadores asalariados, cuya presencia se deseaba reducir, en el Gran Buenos Aires, por medio de esta norma,

---

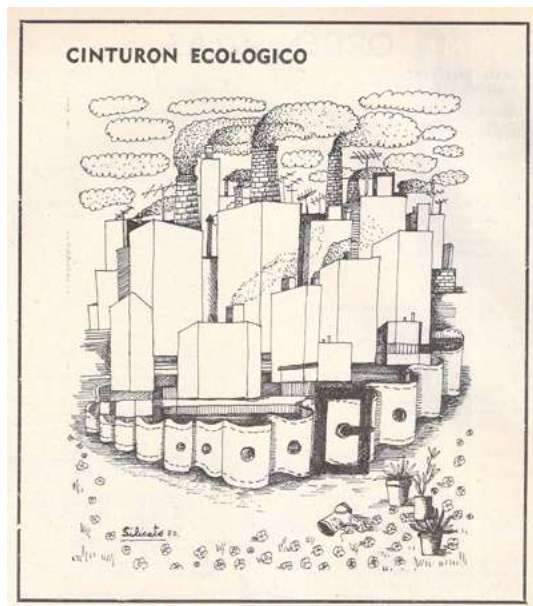
un aeropuerto o un supermercado. Los no lugares carecen de la configuración de los espacios, son circunstanciales y casi exclusivamente se definen por el pasar de los individuos. Los lugares antropológicos son los históricos o los vitales, así como aquellos otros espacios en los que nos relacionamos (Augé, 1993).

<sup>15</sup> Este tema es tratado ampliamente por Randle, por eso lo traemos. En efecto, la idea de la “razón de ser del urbanismo” lo vincula a Geddes, a Mumford, a Poëte y a Bardet –tratados por Randle en escritos como *Qué es el urbanismo* (1968) y *Evolución urbanística* (1972)–, quienes interpretan la historia de la ciudad en clave evolucionista (1984).

<sup>16</sup> De acuerdo con el artículo 3 de la ordenanza, podían instalarse nuevas industrias siempre que ocuparan a menos de cinco personas o que cumplieran tres requisitos simultáneos: realizar una inversión total superior a los 25 millones de pesos por cada persona ocupada en el establecimiento, contar con una superficie de terreno no menor a 200 m<sup>2</sup> por cada persona ocupada, y lograr una productividad no inferior a los 25 millones de pesos por año. Todos los criterios planteados tendían a limitar la instalación de empresas que ocuparan personal, y los índices mínimos establecidos (especialmente, en cuanto a la superficie física del terreno) imposibilitaban la ubicación de plantas de ocupación masiva. En cambio, en la ordenanza no se aprecia ninguna aclaración sobre criterios contaminantes y no se establecen ni se mencionan condiciones sobre los máximos admisibles de ruidos, efluentes líquidos o gaseosos, o sobre el uso de los recursos del subsuelo. Todos estos aspectos estaban referidos en normas ya existentes (Schwarzer, 1982: 94-95).

a pesar de que la implementación de este dispositivo institucional generó serios obstáculos políticos –conflictos entre el gobierno y el empresariado– que condicionaron su alcance posterior.<sup>17</sup>

### Imagen 18. El cinturón ecológico conteniendo edificios y fábricas



El cinturón ecológico representado por una contaminante industrialización y una hacinada urbanización, contenida por un gran cinturón.

Fuente: Boletín de la SCA, n° 110, 1980, p. 20.

Pero más allá del desenlace de esta norma, lo sugestivo fue, en cuanto a la industria, el modo en que los imperativos ecológicos se condensaron en criterios

<sup>17</sup> No obstante esta disposición, la evolución de la política industrial de la provincia se fue adaptando, lentamente, a las demandas de los empresarios –imposibilitados para encarar las inversiones necesarias para el traslado de las plantas–, así como también a los cambios que se sucedieron luego de marzo de 1981 y de las sucesivas crisis políticas posteriores (Oszlak, 1991: 269-270). Sin embargo, la disposición impuso –al calor de la política económica nacional– cierta restricción a la radicación de industrias a partir de entonces. Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires, el nuevo Código de Planeamiento Urbano introdujo fuertes restricciones a la radicación de industrias, lo que imposibilitó su funcionamiento dentro de los límites capitalinos.



políticos y sociales, y, en consecuencia, se puede ver cómo los sucesivos aspectos de las estrategias oficiales, originadas en esos criterios, provocaban incertidumbre y rechazo entre los empresarios industriales —especialmente, entre los medianos y pequeños—, lo que neutralizaba toda voluntad estatal de avanzar con la erradicación fabril.

Volvamos ahora a Mumford y al organicismo en la ciudad. El autor repudia la ciudad industrial por los efectos que el aglutinamiento poblacional y fabril provoca sobre el medio físico. Por eso, rescata la ciudad medieval, por la manera en que las antiguas ciudades europeas crecieron hasta completar la edificación intramuros y organizar el espacio urbano. Durante siglos, los habitantes de esas ciudades construyeron sus casas “naturalmente”, esto es, en función de su modo de vida, sin desarrollo tecnológico pero con sabiduría, de acuerdo con las leyes de un “orden natural”, bajo las que estuvieron regidos durante mucho tiempo. Mumford agrega que, dentro de las murallas o de las cercas, los ciudadanos compartían su vida y sus necesidades sobre la base de principios de solidaridad y cooperación. Esa cohesión de la ciudad no venía tanto de los poderes públicos sino de la Iglesia. Esta era el instrumento que creaba las instituciones sociales necesarias, es decir, la escuela, el hospital, el orfanato y la biblioteca, entre otras. En cuanto al aspecto higiénico de la ciudad medieval, pese a las leyendas negras en torno a la higiene pública, rescata el hecho de que, en el comienzo, los baños públicos y la sanidad eran una preocupación de primer orden.<sup>18</sup>

El crecimiento de una gran ciudad es amiboideo: no logra dividir sus cromosomas y formar nuevas células; la gran ciudad continúa creciendo, desbordando, rompiendo sus límites y aceptando su extensión y falta de forma como subproducto inevitable de su inmensidad física. La misma regla —el crecimiento mediante el agotamiento cívico— puede aplicarse a los hospitales, a los campos de recreo, a las salas de concierto o a las universidades. Lo que es válido para los organismos biológicos, parece que también lo fuera para los cuerpos sociales: el crecimiento efectivo requiere la división celular y no simplemente la dilatación del núcleo original (1957: 296 y 315).

---

<sup>18</sup> Según Mumford, la ciudad medieval fue, sin duda, la que más cerca ha estado de la organización aldeana. La ciudad comenzó a funcionar como un organismo complejo, pero funcionalmente cohesionado. A nivel económico, había adoptado al mercader como parte fundamental de su estructura. El sistema de organización era la corporación, la unión de intereses comunes; en cierto modo, la solidaridad. Era, por lo tanto, el órgano que aglomeraba todo el entramado social, así como hoy lo son los organismos públicos (Randle, 1972: 63-73).

Mumford dice que todo *abbau* es una negación del urbanismo, una involución sin forma, y, lo que es peor, pone al servicio de esa “edificación negativa” todos los recursos de una tecnología que aumenta el impacto material y acelera el tiempo de ejecución de un modo dramático. Precisamente, plantea que, cuando esa negación (o involución) alcanza los límites tolerables para la supervivencia humana, surge la necesidad de intervenir con el urbanismo, como ocurría a fines del siglo pasado en las ciudades industriales de Europa y los Estados Unidos. De allí viene su visión de la ciudad –además de su predilección por la ciudad amurallada–, atravesada por el contexto regional y dirigida a proteger los suelos no edificables, para posibilitar, por ejemplo, la agricultura de proximidad, siguiendo el modelo de la descentralización urbana en ciudades jardín.<sup>19</sup>

Resulta irónico que un dispositivo territorial como el cinturón verde, acompañado por la política de relocalización industrial –que adhiere a cierta raigambre organicista de Mumford o Della Paolera–, haya sido ideado para frenar la urbanización y la radicación industrial en el conurbano. Sin embargo, materializaba intervenciones que más bien se encuadran en ese cúmulo de construcciones que Mumford denunció como *abbau*: estaciones de servicio, supermercados, cárceles, complejos logísticos. Acaso, signadas por el hecho de articular razones liberales y, a la vez, conservadoras en su accionar en el territorio.

El cinturón ecológico se financiaba con la parte destinada para la disposición final de los residuos y con el posterior tratamiento de estos para la reserva verde pública. Pero no toda la tierra que se expropiaba para la creación del cinturón ecológico tenía ese destino. En algunos casos, el Ceamse vendió tierras que habían sido adquiridas para relleno sanitario.<sup>20</sup> Un caso paradigmático fue el del predio ubicado muy cerca de la intersección de la autopista Panamericana y el Camino del Buen Ayre. Se trataba de un relleno de cinco hectáreas, catalogado como “área experimental”. Ese predio fue adquirido a fines de la década del setenta por la cadena francesa de supermercados Carrefour, en el contexto de la apertura del país para la llegada de capitales extranjeros que promovía la cartera de hacienda de Martínez de Hoz.

---

<sup>19</sup> Todas estas referencias sobre Mumford fueron extraídas de los textos de Randle.

<sup>20</sup> En general, se trataba de áreas deportivas, canchas de fútbol y de golf –que eran adquiridas por privados– y clubes de fútbol, entre otras instituciones. En otros casos, en lugar de la expropiación se proponían convenios con los dueños de las tierras para mantener su uso rural y, así, controlar la urbanización preservando terrenos absorbentes. En estos casos, el Ceamse hacía de intermediario crediticio ante el Instituto Forestal Nacional.

### Imagen 19. Supermercado construido sobre un relleno sanitario



El desembarco de la cadena de supermercados Carrefour se produjo a fines de la década de 1970. La imagen –más actual– muestra el primer hipermercado de la cadena, construido en San Isidro en 1982, cerca de la intersección de dos autopistas: la Panamericana y el Camino del Buen Ayre, sobre tierras rellenadas por el Ceamse, próximas al río Reconquista.

Fotografía: Diego Garay, 2009.

El terreno sobre el que se construyó esta gran superficie comercial correspondía a dos hectáreas de tierra firme y a otras dos de relleno sanitario; sobre estas últimas se ubicó la playa de estacionamiento. Una peculiaridad de esta obra fue que, durante los primeros tiempos, el mismo Ceamse, después de una serie de pruebas, dispuso tubos conectados al relleno sanitario y dispositivos de iluminación generada a partir de la combustión del gas metano que venteaba el vertedero, que se encontraba debajo de la flamante playa de estacionamiento, tal como relata Claude Della Paolera.

Como ya se mencionó, uno de los aspectos íntimamente vinculados a la ejecución de este plan fue la construcción de autopistas suburbanas que asegurarían “la circulación rápida y segura del automotor dentro del área del cinturón”, siguiendo la pauta de los frentes de relleno sanitario y del trazado en las proximidades del río Reconquista. A pesar de ser una zona inundable, se había establecido como viable para efectuar una reserva de tierras próximas al centro de la ciudad. Para ello, a cada lado de las autopistas se expropiaban franjas de terrenos de un ancho de dos kilómetros, con el objeto de rellenarlas en forma paulatina y transformarlas en parques. La adquisición anticipada de esas tierras para la ejecución de las obras fue, en teoría, el esquema de inversión que implementaron los gobiernos. Pero, volviendo al programa territorial del Ceamse, para que el trazado de las autopistas

se efectuara con relativamente pocas expropiaciones, se optó por recuperar terrenos bajos y anegadizos que, por esa razón, eran de grandes extensiones y no habían sido urbanizados. Un ejemplo de esta política fue la construcción de la autopista costera Buenos Aires-La Plata, que atraviesa la zona de bañados sobre la costa del Río de la Plata, desde Avellaneda hasta la ciudad de la Plata, integrada al cinturón ecológico.

### **Imagen 20. Una fotografía cerca de la ribera rioplatense**



Imagen de la zona sur próxima a los viñedos en los que se hacía el vino patero a fines de la década de 1970. A lo lejos pueden divisarse las torres de viviendas ubicadas frente a los rellenos de Villa Domínico. Allí vivían pobladores que tuvieron luego protagonismo en los conflictos ambientales que se fueron suscitando luego de la vuelta a la democracia, los cuales desembocaron en la clausura de ese relleno sanitario en el año 2004.

Fuente: Archivo Histórico de la Biblioteca del Ceamse.

Las consecuencias de las expropiaciones fueron muy dispares. La mayor parte de ellas se desplegó a lo largo de la ribera sur del Río de la Plata y, al norte y al oeste, en la ribera del río Reconquista. En la zona de Villa Domínico, en el límite entre los partidos de Avellaneda y Quilmes, donde existían numerosas quintas dedicadas al cultivo de viñedos y a la elaboración del llamado “vino de la costa”, se expropiaron cientos de hectáreas que se destinaron para relleno sanitario, clubes deportivos y la creación de barrios cerrados, una iniciativa muy polémica, ya que para los quinteros afectados no estaba en juego solamente su residencia, sino también su principal medio de vida: la producción de vino. En el frente ribereño del río Reconquista, además de los propietarios expropiados y de sus inquilinos, fueron también expulsados los

ocupantes de numerosas villas de emergencia que se hallaban en terrenos bajos y anegadizos situados en una zona de influencia de Campo de Mayo. En contrapartida, en la zona norte, habitada por sectores de altos ingresos, la intención de construir un corredor ribereño compuesto por una reserva forestal, zonas deportivas y lugares de recreación, conectado por una autopista que pasaría por Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre, se vio frustrada por la férrea oposición y la capacidad de movilización de los influyentes vecinos. Así, la experiencia marcó los límites de la acción pública del Ceamse fuera de los territorios de control militar, más aún cuando se trataba de sectores de las élites que mostraban resistencia.<sup>21</sup> Por su parte, la planificación del arco sudoeste incluía un megalómano canal navegable de cuño medieval que había sido ensayado en la experiencia de planificación del SIMEB (Sistema Metropolitano Bonaerense).<sup>22</sup> La orientación de los “Ejes preferenciales de desconcentración” del SIMEB argumentaba que la “orientación lineal de crecimiento de la aglomeración” supone un “continuo edificado de La Plata a Rosario” que 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” (Caride, 2004a: 11). Quizás lo más radical que surge de ese planteo está en la propuesta de un canal periférico metropolitano, pensado como una vía artificial navegable, con una extensión de 160 kilómetros, configurado por un monumental canal de circunvalación de contención de la urbanización que, uniendo el delta y el Río de la Plata, rodearía todo el Gran Buenos Aires. Aquí se destaca la complementariedad de la propuesta del canal con el planteo del SIMEB, sobre todo en la forma de un camino de cintura que propone el cinturón ecológico. Aunque esta insólita propuesta no pasó de relevamientos y estudios, esta zona marcó serias dificultades de implementación, sobre todo porque involucraba áreas que estaban muy por fuera del control militar.

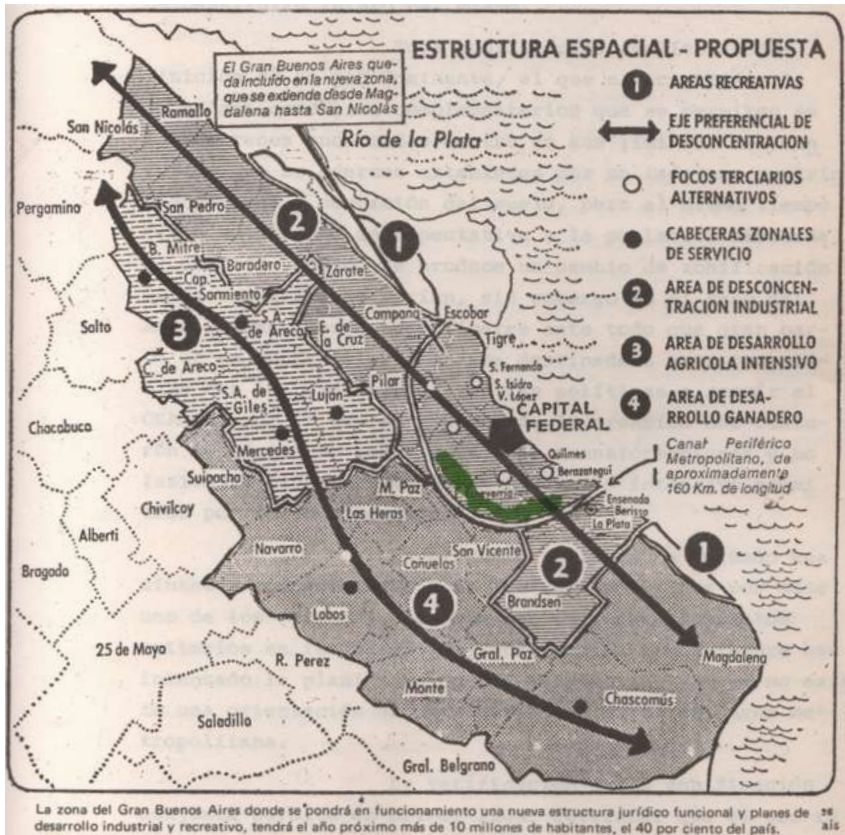
De esta manera, las premisas del regionalismo descentralizador inspiradas en Mumford y en Abercrombie, o en Della Paolera y en Randle, a las que adherían el equipo de ingenieros, arquitectos y abogados del Ceamse, se hicieron evidentes,

<sup>21</sup> Este tema lo trata ampliamente Oszlak (1991: 248 y 258).

<sup>22</sup> Entre 1975 y 1978 se plantea el Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB) en el marco del Programa Nacional de Concertación del Hábitat y Ordenamiento Territorial (CONHABIT), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a partir del convenio celebrado con la provincia de Buenos Aires. Uno de los objetivos principales era “modificar la estructura radioconcéntrica actual del SIMEB, que asfixia las actividades de su área urbanizada e impide el desarrollo autónomo de gran parte del interior de la provincia de Buenos Aires”. En otros términos, la idea de reestructuración del sistema se basa en detener el crecimiento “tierra adentro” alentando el desarrollo del eje costero, sobre el que se apoya lo fundamental del sistema (Caride, 2004a: 11).

y se articulaban con la influencia corbuseriana ligada a intervenciones puntuales, como las autopistas, promotoras del automóvil. En esa articulación, la ideología urbanística regional respondía al organicismo, y las propuestas arquitectónicas, al funcionalismo, en la forma de una empresa estatal creada para la captura de tierra. Todo ello, sobre la base de un marco de orientación liberal en lo económico, pero con una filosofía conservadora en cuanto a las valoraciones sociales.

**Imagen 21. Sistema Metropolitano Bonaerense**



Fuente. Diario *La Razón*, 1979. Nueva estructura jurídica funcional y planes de desarrollo industrial y recreativo. Cfr. Programa Nacional de Concertación y Ordenamiento Territorial (CONHABIT), 1977, *Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB)*, versión preliminar. Extraído de Allende, H. *Planificación del arco sudoeste*, Buenos Aires: CEAMSE, 1979. En oscuro, dialogando con el canal periférico metropolitano, la propuesta del CEAMSE para el Arco del Sudeste realizada por Allende (1979).

## Suburbio feliz

“Clubes de campo, el suburbio feliz” es el título de un artículo que en 1981 escribe Alberto G. Bellucci (director ejecutivo del Ceamse) acerca de la vida en los *countries*, ese moderno modo de habitar fuera del centro, con la “ilusión del verde”, como describe Brandariz.

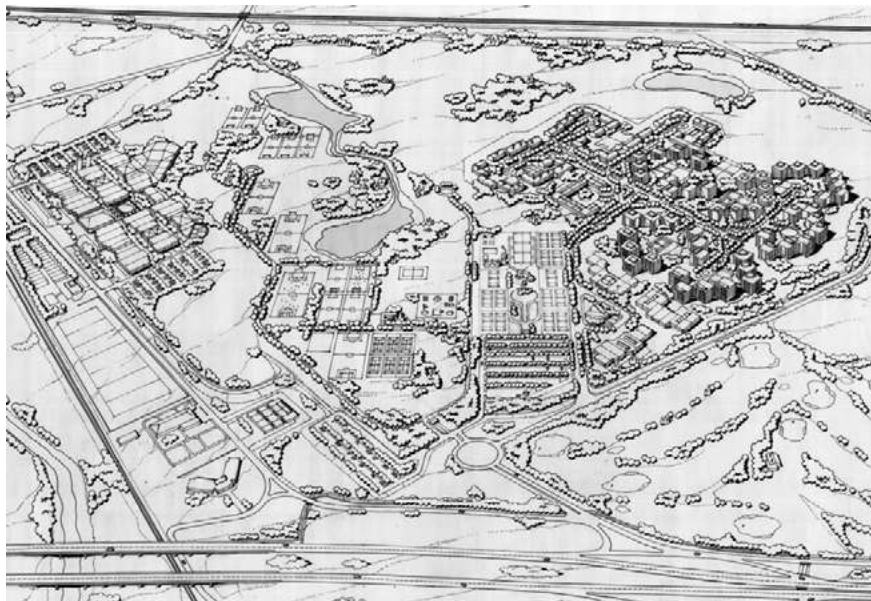
Todas las maneras de ser feliz juntas. Con este promisorio eslogan, cuyas infinitas variantes pueden recorrerse en los folletos de promoción de la mayoría de los clubes de campo de los últimos años, los ajetreados habitantes de la gran ciudad conquistan de la noche a la mañana el derecho a una vida bucólica y serena, “descontraída” (Bellucci, 1981; citado en Brandariz, 2009).

Esta cita hace referencia a la localidad de Pilar, para Bellucci “el suburbio feliz” por antonomasia, el cual, por entonces, contaba con 32 clubes de campo con una capacidad potencial para albergar a 64.000 pobladores nuevos, en un municipio que ya registraba cerca de 83.000 pobladores. Nuevos clubes se fueron agregando a la geografía suburbial: El Jagüel, Carmel, Mayling, Los Lagartos, Highland Park, Aranjuez, entre muchos otros; todos ellos, desarrollos inmobiliarios de estudios como Kocourek, Beccar Varela y Robirosa, Bielus-Goldemberg-Waistein Krasuk, Azulay-Benedit-Robredo, Juan Manuel Valcarcel-Roberto Fernández, y tantos otros (ibídem). Todos los clubes de campo se construían a imagen y semejanza de las doctrinas urbanísticas que propugnaba el Decreto-Ley 8.912.

Un caso que reclama nuestra atención es el que ocurre en 1978, cuando, atendiendo el plan de desarrollo del cinturón ecológico del área metropolitana, el arquitecto Estanislao Kocourek, el mismo que realizó los parques Roca, Jorge Newbery y Sarmiento, define un proyecto urbanístico y de inversiones a fin de construir, mantener y operar, entre los municipios de San Fernando y San Isidro, un parque deportivo y recreativo, además de una urbanización de usos múltiples apoyada en las áreas verdes (Kocourek, 1978, citado en Charrière, 2011).<sup>23</sup> Lo que se busca es “la recuperación para el uso urbano de tierras inundables de la cuenca del río Reconquista”. El objetivo era el desarrollo de un proyecto urbanístico que permitiera realizar inversiones para “mejorar las condiciones en terrenos residuales”. En la década de 1930, esas tierras habían sido subdivididas en lotes de superficies mínimas, sin infraestructura, donde proliferaban actividades de quema de basura y ocupaciones ilegales, con la perspectiva de sufrir una mayor degradación.

<sup>23</sup> Luego de varios ensayos de reestructuración urbanística en diferentes etapas (1983-1984 y 1994-1995), este proyecto quedó finalmente trunco para dar paso, más adelante, a un área de loteo industrial, a un colegio privado y a un hotel.

## Imagen 22. Proyecto urbanístico



Urbanización cerrada en un área de influencia del Ceamse. Recreación de una aldea medieval para representar el hábitat que, paradójicamente, es el resultado formal de un urbanismo industrializado, posmoderno y automotriz, de la mano de desarrolladores urbanísticos.

Fuente: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, Planes, Proyectos e Ideas para el AMBA, “Parque de la Reconquista”, 2011, p. 65.

La propuesta contemplaba la construcción de un sistema hidráulico integral con un pólder perimetral y lagos reguladores, de manera de poder administrar internamente las aguas de lluvia. El proyecto especulaba con un plan de inversiones privadas del concesionario —el Ceamse— y de desarrolladores inmobiliarios, y se apoyaba en los antecedentes de proyectos urbanísticos similares (como, por ejemplo, el barrio náutico Boating Club, en San Isidro; Los Lagartos Country Club, en Pilar; Country Náutico de Escobar, en Escobar; Carmen Country Club, en Berazategui; Club de Campo La Martona, en Vicente Casares; Mayling Club de Campo, en Pilar, entre otros). Este tipo de desarrollo proliferó intensamente desde fines de la década de 1970, no solo a partir del encuadre del ordenamiento territorial (Ley 8.912/77), bajo la figura del club de campo, sino también con el auge de las autopistas, como estructura de comunicación metropolitana. Evidentemente, esto dejó una



fuerte impronta en la estructura territorial, y signó los rasgos del mercado de la vivienda (y del suelo) y de la movilidad de las élites (Torres, 1998), al igual que el proyecto de Kocourek, ya que involucra áreas inundables afectadas al operativo territorial del Ceamse.

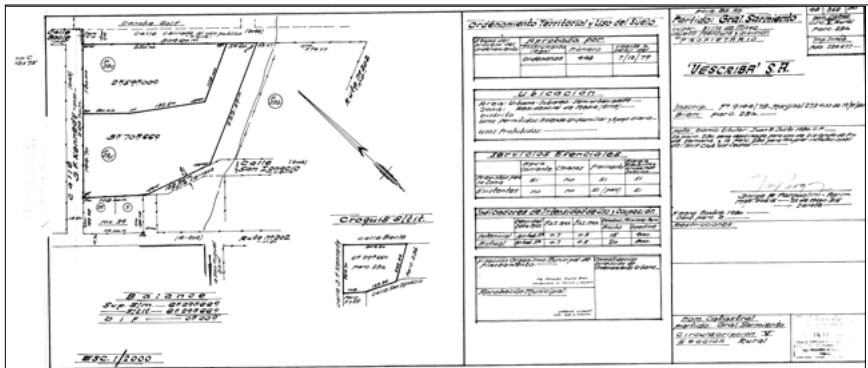
Ahora bien, hay que señalar también que fueron tiempos en los que ciertos barrios, clubes y quintas del conurbano se apropiaban del espacio público con la intención de crear ámbitos cerrados privilegiados similares (como, por ejemplo, los barrios Parque Perú, en José C. Paz, Parque Irizar, en Pilar, o Cuba, en Malvinas Argentinas, entre muchos otros). Un caso emblemático en Villa de Mayo es el de la quinta Los Abrojos, perteneciente a la familia Macri, y el Club Libanés Los Cedros, que clausuraron una calle pública que cruzaba la quinta y el club, muy próximos a la guarnición de Campo de Mayo. Esta historia la explica Juan José Salinas en la revista *Caras y Caretas* (2011). En 1981, esa quinta y los clubes de los alrededores estaban dentro de lo que antes era el partido de General Sarmiento (hoy, partido de Malvinas Argentinas). La quinta tenía originalmente nueve hectáreas, ubicadas en los alrededores del club libanés Los Cedros y de algunas canchas de golf e instalaciones del Club Universitario de Buenos Aires (CUBA). La quinta tiene varias viviendas que pertenecen a miembros de la familia: Franco, Sandra y Mauricio. Mediante un muro de ladrillos se clausuró la calle César Bacle, y el perímetro de la quinta quedó englobado en el Club Los Cedros a través del tramo clausurado (ver imagen 22a). La quinta, antes de la construcción del muro, estaba delimitada en su línea municipal por esa calle, a su vez atravesada por el arroyo Basualdo, el cual, en la actualidad, se encuentra encauzado entre riberas de cemento dentro del club Los Cedros. La calle Bacle unía Los Polvorines y Villa de Mayo con Campo de Mayo, en dirección a la puerta 6 de este último. Adentrándose en la guarnición, había que hacer apenas un kilómetro en línea recta por la calle Bacle para llegar hasta el aeródromo militar, donde se encontraba también la pista de paracaidismo, como cuenta Salinas, quien recuerda que en 1978 se rodó allí una escena del film *Cuatro pícaros bomberos* (1979), de Carlos Galletti, en la que se ve cómo un vecino arreaba sus vacas en dirección a Los Polvorines.

**Imagen 23a. Cartografía catastral de la quinta Los Abrojos y el club Los Cedros (Villa de Mayo)**



Fuente: CARTO ARBA (consultado el 7/10/2019), <https://carto.arba.gov.ar>.

**Imagen 23b. Plano catastral de la quinta Los Abrojos (1979)**



Fuente: CARTO ARBA (consultado el 7/10/2019), <https://carto.arba.gov.ar>.

Pensemos que, en esos tiempos, ese camino era el único que recorrían los vehículos que llevaban prisioneros hacia al aeródromo y el “Campito”, principal centro clandestino de detención de Campo de Mayo.<sup>24</sup> Hay testimonios que

<sup>24</sup> Los organismos de derechos humanos estiman que pasaron por allí tantos desaparecidos como por la Esma, aunque, a diferencia de esta, en el “Campito” casi no hubo sobrevivientes, ya que

hacen referencia a la estrecha relación que existía entre Macri y la dictadura militar, particularmente con quienes encabezaban “la lucha antisubversiva” desde el vecino Campo de Mayo. Por eso, quizás, alguna vez el represor Raúl Guglielminetti se expresó sobre Franco Macri, quien “en 1976 dejaba diez autos nuevos con las llaves puestas en Campo de Mayo para que saliéramos a operar” (Salinas, 2011). Salinas sospecha que el corte de la calle César Bacle fue realizada deliberadamente por Macri en coordinación con jefes castrenses. Esta idea se basa en que, de manera sugerente, por esa misma época –y acaso simultáneamente– el Ejército había cerrado la misma calle en el punto exacto de la puerta 6, la que, cruzando la ruta 202, se interna en Campo de Mayo. Si se camina por la calle Bacle desde Campo de Mayo, se llega a la entrada del club de golf Los Cedros. Desde allí se observan los vestigios de la calle, en cuya calzada hay canteros con flores. En el otro extremo de la calle, el que llega hasta el acceso clausurado a Campo de Mayo, todavía hoy, al asomarse por el alambrado, se pueden ver carteles que señalan el viejo cruce de la calle y la ruta, así como también una arboleda que la flanqueaba rumbo al aeródromo. A los lados del muro, se ven las garitas-casamatas, que ya no funcionan como troneras para el fusil del centinela, sino que están colonizadas por el verde de los pastizales y los matorrales de una fracción de la pampa bonaerense (ibídem).

## Una espada gigante clavada en la tierra

Situémonos ahora en el Bajo Flores, una zona que, para 1977, era el epicentro de notables actuaciones territoriales. Pensemos que, ya en la década de 1940, esa zona baja e inundable del sur de la ciudad, ubicada en la cuenca del río Matanza, se presentaba como “un gran vacío” que se prolongaba por tierras afectadas a usos rurales y surcadas por innumerables arroyos y bañados (Ballent, 2005: 221). Desde esa época, alrededor de los basurales existentes, estaban instaladas allí varias villas de emergencia, cuyos pobladores sobrevivían gracias a la venta de residuos: “Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo fueron conocidas como la ‘quema del Bajo Flores’; llegó a ser en 1977 el ‘segundo basural más grande del mundo’” (Oszlak, 1991: 240).

Recordemos que, durante el primer peronismo, la expropiación de grandes áreas verdes, como los bosques de Ezeiza y el parque Pereyra Iraola (por medio

---

se cree que su destino final eran los siniestros vuelos de la muerte –mediante los que arrojaban los cuerpos al Río de la Plata–, que partían de ese aeródromo.

de la Ley 13.264/1948), dio paso a intervenciones de gran envergadura. En 1946, el Bajo Flores concentraba el interés institucional<sup>25</sup> debido al despliegue de la traza de la autopista que llegaría al aeropuerto de Ezeiza, sumado a la construcción de dos grandes barrios de viviendas (Ciudad Evita y General Belgrano), centros deportivos y recreativos populares (piletas de Ezeiza) y parques públicos con una reserva forestal. La nueva vía atravesaría esta zona prácticamente vacía en cuanto a edificación, y estructuraría nuevos emprendimientos urbanísticos, cuyo objetivo era convertir aquel paisaje rural en suburbano. En efecto, la autopista estaba pensada dentro del programa territorial de la operación Ezeiza como “una cinta que recorrería un espacio verde, entre un conjunto de edificaciones bajas y dispersas” (Ballent, 2005: 221). Esa zona se integraría con el proyecto del Parque del Sur y con el barrio Parque de los Trabajadores, a partir de un trabajo de saneamiento del bañado de Flores encargado en 1943, e incluiría viviendas, industrias y centros deportivos. Además, planteaba la eliminación de los basurales de la quema y la realización de las obras de regulación de la cuenca del arroyo Cildañez.<sup>26</sup> En la década de 1950 se retomó ese programa multiuso bajo el nombre de Parque 17 de Octubre, pero, como corolario del golpe de Estado realizado contra el gobierno peronista de 1955, no prosperó, y, por lo tanto, en ese sector quedó incompleta la intervención regional dentro de la emblemática operación Ezeiza. Tiempo después, el Plan Regulador (1958) incorporó al Bajo Flores como ámbito de actuación con el nombre de parque Almirante Brown. El plan retomó algunas ideas anteriores,

---

<sup>25</sup> Hubo otros antecedentes, como el de Forestier de 1907, con su proyecto para el saneamiento de La Boca y del bañado de Flores. Posteriormente, la Comisión de Estética Edilicia retomó el tema del saneamiento del Bajo Flores en el Plan Orgánico para la Urbanización del Municipio (1925). Para ello, se presentó un proyecto de ley para la creación del Gran Parque del Sur (1935), destinado a actividades recreativas, culturales y deportivas (Della Paolera, 1977).

<sup>26</sup> El proyecto había obtenido el primer premio en el VI Salón Nacional de Arquitectura, de 1945: “La urbanización del Bajo Flores”, y pertenecía a los arquitectos italianos Villa y Nazar. El eje del proyecto era la construcción de un barrio parque con equipamiento deportivo y de esparcimiento, basado en viviendas colectivas en forma de pabellones en altura y de disposición en paralelo. El proyecto fue constituido por la Comisión Municipal de la Vivienda y el Estudio del Plan de Buenos Aires (EPBA). Planteaba una articulación de programas con fuerte presencia de espacios verdes en toda el área que continuaba a la iniciada en la operación de Ezeiza, aunque la resolvía mediante técnicas urbanísticas, tipologías de viviendas y lenguajes arquitectónicos completamente diferentes. Así se creó un nuevo frente urbano. “Según el equipo de acción municipal, el ‘sello’ del peronismo sobre la ciudad correspondería a las ultramodernas residencias para los trabajadores”. De esta forma, el urbanismo de los CIAM, ligado a Le Corbusier –en sus versiones más rígidas– y, con él, a la radicalidad modernista, hacía su ingreso en la administración metropolitana (Ballent, 2005: 221).

relacionadas con la distribución de espacios destinados a vivienda, industrias, parques, jardines y zonas de esparcimiento, y se comenzaron las obras para el entubamiento del arroyo Cildañez en la década de 1960 (Paiva, 2007). Pero, en rigor, el destino final del Bajo Flores se plasmó a partir de 1976, cuando se situó bajo la responsabilidad del equipo técnico del Ceamse. Esta vez, los argumentos relacionados con la insalubridad que generaban la incineración y la quema al aire libre ganaron terreno. Cacciatore, mediante un decreto municipal, clausuró las usinas de Flores, Nueva Pompeya y Chacarita, que poco tiempo después fueron demolidas. Por medio del mismo decreto se prohibió el uso de incineradores domiciliarios. La municipalidad obligó a que todas las cenizas, el polvo, las escorias y las basuras de los distintos hornos crematorios se utilizaran para rellenar los terrenos bajos del antiguo bañado de Flores (Prignano, 1999). Toda la actividad de cirujeo que se concentraba en la quema de Flores fue perseguida y reprimida, los pobladores que habitaban en precarias viviendas en los alrededores fueron erradicados y se clausuró el basural. A partir de entonces, esos terrenos se reservaron como espacios verdes, lo que modificó la sociabilidad de los pobladores que trabajaban alrededor de la basura (Coscov *et al.*, 2012: 71-85),<sup>27</sup> aunque, en rigor, durante un tiempo la Ciudad de Buenos Aires siguió disponiendo la basura en la zona, mientras que, de forma paulatina, se preparaba el terreno para dirigir toda la basura recolectada hacia la provincia de Buenos Aires.

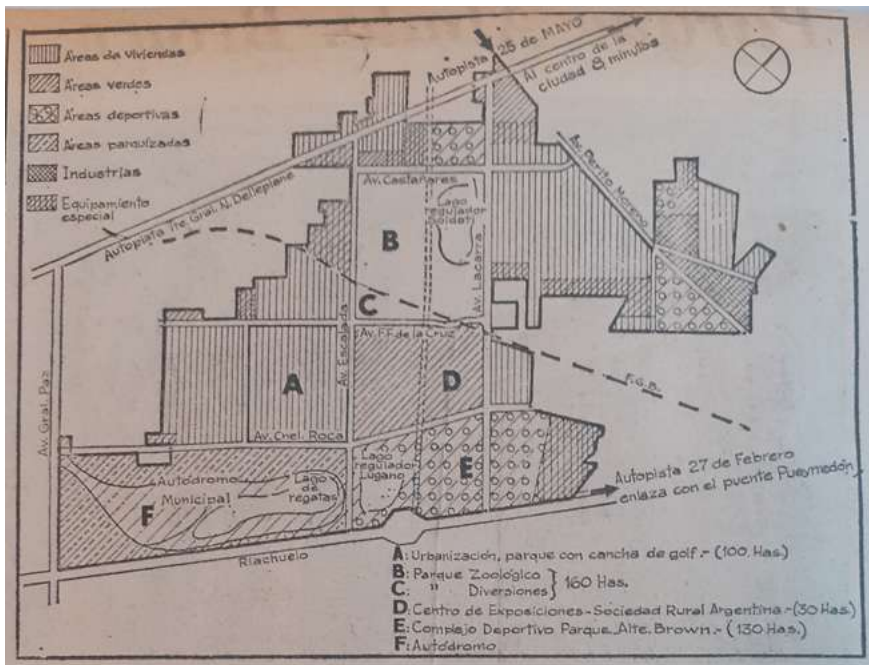
Pero volvamos al parque Almirante Brown. Este proyecto contemplaba la construcción de un parque de diversiones, una medida que se completaba con los parques Julio A. Roca y Zoofitogeográfico (un complejo público que se proponía reemplazar el zoológico de Palermo para liberar esas valiosas tierras). El parque tendría una zona de lagos artificiales, áreas deportivas (para la práctica de fútbol, tenis, vóley, básquet, natación) y zonas de parrillas. También se apuntaba a instalar un hotel internacional a un paso del autódromo, un zoológico y el parque de diversiones, que sería a escala internacional, y que contaría con una torre de 200 metros en la que funcionaría, a unos 160 metros, un restaurante de primer nivel. El proyecto incluía además una cancha de golf y una urbanización: el barrio Parque Golf, que estaría ubicado alrededor del campo de deportes (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1981: 90).<sup>28</sup>

<sup>27</sup> El trabajo realiza un registro matizado de las voces de aquellos habitantes que fueron expulsados, así como también de las voces de quienes sintieron que estas medidas impactaban favorablemente en el barrio y en su vida cotidiana.

<sup>28</sup> En los hechos, no todas las iniciativas prosperaron, como la idea de construir un hotel y un barrio parque, o la relocalización del zoológico en esa zona.

Precisamente en ese lugar existía el barrio Lacarra, un poblamiento iniciado en los años cuarenta y que había sido, probablemente, la primera villa del bañado de Flores (una foto aérea de 1970 la muestra con muchos ranchitos y una cantidad de edificaciones en forma de tira). Próximo a ese lugar existía otro barrio, llamado Coronel García, que comenzaba en la intersección de las calles Escalada y Roca, construido bajo un plan de viviendas para agentes de policía, con trazados regulares, sendas peatonales y casas hechas con material prensado.

### Imagen 24. Parque Almirante Brown



Fuente: "Obras de relleno en el parque Almirante Brown", *La Nación*, 21 de octubre de 1977, pp. 10-11.

Sugestivamente, ese barrio, clasificado como villa por Del Cioppo, fue totalmente demolido y sus habitantes fueron erradicados. Es evidente que el móvil de categorizar a ese barrio como villa, aunque no se tratara de una ocupación informal, obedecía a los planes erradicadores, detrás de los cuales se imponía el futuro complejo municipal del parque Almirante Brown. Ese barrio, al igual

que el barrio Lacarra, estaba ubicado en terrenos que habían pasado a ser objeto de los planes de construcción del parque Interama. En efecto, en el “libro azul”, que registra las erradicaciones de villas realizadas por la Comisión Municipal de la Vivienda, se lee: “El área recuperada está comprendida dentro del gran proyecto Interama (ya en ejecución), integrado por un parque de diversiones, una confitería y un jardín zoológico” (Blaustein, 2006: 39). Nuevamente, los argumentos en nombre de los planes justificaban la eliminación.

Detengámonos en el proyecto del parque de diversiones. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires convocó a una licitación, que fue ganada, a mediados de 1978, por la empresa Parques Interama S. A. El parque se desarrolló en unas 120 hectáreas, incluidas las áreas de servicio, de las cuales 107 hectáreas estaban destinadas a diversión. Parques Interama contrató a la empresa suiza Intamin AG, para trasladar de Estados Unidos y Austria las atracciones (juegos mecánicos, montañas rusas, etcétera), algunas instalaciones (cine y gastronomía, entre otras), accesorios (luminarias, carritos de pochoclos, etcétera) y la construcción de una enigmática torre. El diseño del parque estuvo a cargo de la empresa Battaglia & Associates, representante de Disney (California, Estados Unidos). La construcción se llevó a cabo bajo la Dirección General de Obra, a cargo del ingeniero Omar N. Vázquez (Tavella, 2018: 34-51). Luego del retiro de diferentes rellenos de escombros y basura —de una villa y de basurales preexistentes—, comenzaron los movimientos de suelo para nivelar, construir caminos, lagos y lomadas. En mayo de 1980, el barrio de Villa Soldati y sus alrededores estaban muy alborotados: un incesante desfile de camiones transportaba contenedores que encerraban “el misterio de su contenido”, como relataban los vecinos, con inscripciones como Haushahn GmbH (ascensores) o A. Schwarzkopf (montañas rusas). Pero el cargamento que más llamaba la atención era el que transportaba inmensas vigas de acero y grandes perfiles, los cuales, elevados más tarde por las grúas, tomaron forma en el mítico e imponente símbolo del proyecto: la torre espacial.<sup>29</sup> También conocida como torre Interama (y, posteriormente, como torre de la ciudad), resultó ser, en aquel entonces, la estructura más alta de la Argentina, incluso de Sudamérica.<sup>30</sup> Desde lejos ya se perfilaba con una forma

<sup>29</sup> Estas referencias son deudoras de Hernán Rodríguez y fueron consultadas en 2013 en [https://www.ocpc.com.ar/historia\\_ocpc.htm](https://www.ocpc.com.ar/historia_ocpc.htm). Rodríguez es un técnico electrónico que investigó la historia de Interama e integra la Asociación Argentina de Amigos de los Parques de Diversiones, una organización que tiene como objetivo preservar el patrimonio del lugar. Ver Tavella (2018) y Plotkin (2018). El autor llevó a cabo una tarea de recopilación de información acerca de cómo se construyeron la torre espacial y el Parque de la Ciudad.

<sup>30</sup> Disponible en <http://www.openhousebas.org/torre-espacial>.

más concreta, que hacía correr el rumor de que allí se instalaría una confitería giratoria, al estilo de la Torre CN de Canadá (1976) o de la torre de televisión de Berlín (1960). Ya para 1981, la estructura estaba recubierta con paneles metálicos reflectores desde el suelo hasta la primera plataforma. Una grúa eleva hasta los 200 metros de altura la antena principal. A lo lejos, se descubría el significado de la forma de la torre espacial, que testimoniaba el encargado de su construcción, el ingeniero Vázquez: “Una espada gigante clavada en la tierra” (Plotkin, 2014).

Fabricada en Austria en 1979 por la empresa Waagner-Biro –un gigante de la construcción conocido tiempo después por construir la cúpula del Reichstag (edificio del Reichstag, Berlín, Alemania, 1993) y el Great Court del British Museum (Londres, Reino Unido), entre otras grandes obras–, fue construida *in situ* entre 1981 y 1982, pero, luego de un arduo proceso judicial y financiero, se inauguró recién el 21 de septiembre de 1985. La torre Interama, emplazada en el corazón del parque, es una estructura que se visualiza desde cualquier punto de la ciudad –visiones terrestre, aérea y litoral, que se ponen en juego en la dimensión del paisaje– y que construye nuevos significados en su relación con esta, entre la pampa y el río. La torre fue construida con hormigón armado, fundada a 35 metros bajo la superficie, y cuenta con un estilo gótico inspirado, según se dice, en Excalibur, la legendaria espada del Rey Arturo que yace clavada en una piedra. También se le adjudican otras simbologías: una lanza, una cruz o una escalera al cielo, aunque, en rigor, sospechamos que la imagen podría ser la representación de la cruz-espada, relacionada con el nacionalismo católico vernáculo.<sup>31</sup> Se sabe que la Junta Militar contaba con la legitimación de la Iglesia –y, en muchos casos, también con la complicidad de sus miembros– para llevar adelante sus políticas represivas y sus proyectos megalómanos.<sup>32</sup>

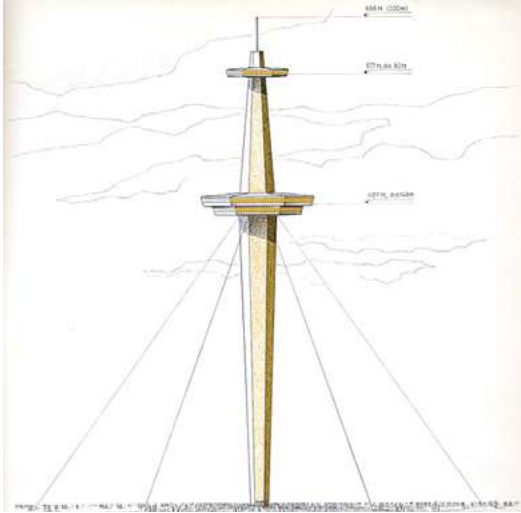
---

<sup>31</sup> La relación entre la cruz y la espada tiene su origen durante la conquista hispánica: la espada llevaba adelante la tarea de exploración-dominación, y la cruz la legitimaba. Esa trama de la conquista incidió fuertemente en la Argentina del siglo xx. No porque la conquista en sí misma significara una marca indeleble que condicionó los procesos posteriores, sino porque, a partir de los años veinte, la redefinición de la nación remite a un nuevo pacto entre la cruz y la espada. Por eso, el fortalecimiento eclesiástico se basó en dos pilares: el proceso de romanización de la Iglesia argentina del último cuarto del siglo xix, y el estrechamiento de las relaciones con el Estado nacional de fines de ese siglo, una vez resueltos los conflictos derivados del proceso de secularización llevado adelante por la generación del 80 (Lenci, 2006).

<sup>32</sup> En la Argentina, la relación entre la cruz y la espada se remonta a aquella entre la Iglesia y las Fuerzas Armadas en los años treinta. Luego, esa relación tuvo algunos altibajos y un nuevo momento de auge a partir del golpe del 24 de marzo de 1976, un período en el que las relaciones entre la cruz y la espada desplegaron, como durante la conquista de América, toda su potencial ferocidad (Verbitsky, 2006).



### Imagen 25. La torre Interama y la cruz-espada



La imagen muestra en la torre la unión entre la cruz y la espada, representación de la íntima relación entre la Iglesia y las Fuerzas Armadas.

Fuente: <https://www.greatamericaparks.com/spacetower.jpg>.

El autoritarismo y la inestabilidad política eran interpretados como un destino inevitable, derivado de la conquista hispánica que padeció nuestra región. Por eso, se impulsaba el restablecimiento de una cristiandad de corte medieval que aboliera el carácter secular de las instituciones políticas.

El proyecto construido sobre la villa del Bajo Flores, más allá de sus posibles representaciones, produce sentidos y contradicciones. Este sugestivo aspecto del proyecto nos invita a reunir otro documento de los clérigos villeros, a los que hicimos referencia anteriormente, titulado “La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia del ámbito de la Capital Federal”, del 31 de octubre de 1980.<sup>33</sup> Cacciatore, Del Cioppo, Lotito y también Laura y Della Paolera ya habían logrado su objetivo: expulsar de la ciudad a más de 200.000 villeros.

<sup>33</sup> Informe “La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia del ámbito de la capital federal”, del 31 de octubre de 1980, Arquidiócesis de Buenos Aires. Este informe lleva las mismas firmas que el anterior, con excepción de Goñi, quien falleció y fue reemplazado por el presbítero Pedro Lephallille (Mignone, 2006: 30-32).

Hemos visto con nuestros propios ojos a centenares de familias realojadas de una villa a otra, en condiciones cada vez más miserables. Hemos visitado varios lugares del Gran Buenos Aires en los que se levantaron nuevas y peores villas con los erradicados de la Capital Federal (Mignone, 2006).<sup>34</sup>

Con ese documento, abierto a la opinión pública y que se salteaba alguna regla eclesiástica, los curas villeros lograron darle cierta visibilidad al tema.<sup>35</sup> Dada la imposibilidad de poder brindar cifras fidedignas debido al grado de dispersión de los pobladores erradicados por todo el Gran Buenos Aires, se las ingeniaron para dar cuenta de muchos de esos lugares acompañando con fotografías lo que describían: González Catán, Lomas de Zamora e Isidro Casanova eran las nuevas geografías que recibían a muchos erradicados; también lo fue, dentro de la Capital Federal, la villa denominada Ciudad Oculta. En el informe se lee:

Todas estas familias expulsadas de las villas de la Capital Federal han sido trasladadas, con su ilegalidad y su miseria, a los municipios del Gran Buenos Aires, con el agravante de que la infraestructura, los servicios y los recursos de estos municipios, para asimilar a estos nuevos contingentes de población, son muy inferiores a los de la Ciudad de Buenos Aires, la que, por otra parte, recibe casi la totalidad del aporte laboral de todos ellos.<sup>36</sup>

Pero el trabajo sucio ya estaba hecho. Probablemente, así lo haya pensado el comisario Lotito, cuando confesó, en alusión a la erradicación de la villa del Bajo Flores (y de todas las villas de la ciudad), que “alguien lo tiene que hacer. Acá siempre se critica al que hace algo. Son los riesgos que se corren en la función pública”. En todo caso, y volviendo a la geografía del destierro villero, es claro el sentido que invoca la torre Interama, acaso ironizando con la impronta de la conquista representada en la cruz y la espada, entre otros posibles sentidos de esa enigmática torre.

---

<sup>34</sup> El esfuerzo de los sacerdotes del equipo logra, posteriormente, junto con otras arquidiócesis como Quilmes y Morón, un movimiento de cooperativas de vivienda que construyen algunos barrios en la periferia de Buenos Aires con el esquema del trabajo propio, entre otras variantes.

<sup>35</sup> Se sabe que, a los pocos días de la difusión del informe, Cacciatore exclamó: “Esos no son curas, que los rajen”, y presionó a la Iglesia para que “los echaran a patadas”, pero monseñor Aramburu, con una actitud más moderada, solo les aplicó una “amonestación canónica” (Blaustein, 2006).

<sup>36</sup> Informe “La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia del ámbito de la capital federal”, del 31 de octubre de 1980, Arquidiócesis de Buenos Aires (Blaustein, 2006: 55).

### Imagen 26. Torre espacial del exparque Interama



La imagen muestra la extorre de Interama en la actualidad. Se puede apreciar claramente la forma: una espada gigante clavada en la tierra.

Fotografía: María del Rosario Costa (2013).

Un dato llamativo es que, durante el largo derrotero judicial y financiero de este proyecto,<sup>37</sup> e incluso luego de su fallida conclusión, ni la propaganda política ni la prensa de la época registraron la simbología de la torre. En los hechos, se percibía la idea y la fuerza del poder, de conquistar y desterrar, con la imponente y la paradoja que tiene por objeto reunir, causar placer y divertir. Y aunque

---

<sup>37</sup> El parque Interama fue una de las tantas empresas alentadas por el Ministerio de Economía de la Nación para tomar créditos internacionales, y participó en 1980 del fenómeno de convertir la deuda internacional de las empresas privadas en deuda del Estado. Esta operatoria, impulsada por el ministro de Economía Martínez de Hoz, implicó posteriormente cubrir las deudas de poderosas empresas privadas, y la deuda externa argentina creció en 5.000 millones de dólares. El parque Interama, junto con Autopistas Urbanas S. A. y Covimet S. A., fueron las tres empresas que obtuvieron los avales por intermedio del Banco de la Ciudad de Buenos Aires (28 avales por 1.575 millones de dólares). En Ballesteros (2001).

se desconoce cuáles fueron ciertamente los motivos técnicos y formales del proyecto, incluso si guarda relación con proyectos anteriores, resulta sugestivo que, luego de erradicar a los pobladores que habitaban en el Bajo Flores, esa estructura se elevara en el mismo lugar del trunco pero emblemático proyecto del Parque 17 de Octubre, como si fuera una gran espada clavada en el corazón de los trabajadores.

## Capítulo 4. Mantenga limpia Buenos Aires\*

### *Mens sana in corpore sano*

En este capítulo se recuperan los dos anteriores y se analiza, específicamente, el aceitado engranaje político-institucional metropolitano que permitió generar una centralización tanto material como económica del negocio de la basura. El recorrido está atravesado por lo que fue la utilización de la metáfora de la limpieza como eslogan publicitario en el proceso privatizador del servicio de recolección y de los operativos de saneamiento y reordenamiento urbano. El higienismo –motivado por la sustitución de los incineradores municipales–, la erradicación de los basurales a cielo abierto y la prohibición del cirujeo irrumpen mediante la instalación de la ingeniería del relleno sanitario. El texto, a su vez, se concentra en la política del Ceamse para la disposición final de la basura en la geografía metropolitana. Este dispositivo institucional y tecnológico de la basura –aún vigente– facilitó un circuito mercantil de alta valoración económica para unas pocas corporaciones empresariales que desembarcaron en la región.

Al analizar la cuestión de la basura en el tiempo y el espacio que nos ocupa, podemos constatar cómo aquella aparece atravesada por la retórica de la limpieza, a partir del uso de eslóganes publicitarios que tiñen los operativos de saneamiento implementados por el Ceamse y el proceso privatizador del servicio

---

\* Algunos pasajes de esta sección se adelantaron en Fernández (2011), un libro que reúne varios avances de investigación en el área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, y compila las ponencias presentadas en el taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas”, que tuvo lugar los días 4, 5 y 6 de agosto de 2010 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. A su vez, parte del texto fue adelantado también en Fernández (2016b).

de recolección de residuos urbanos. Y es posible pensar que esa política relacionada con la basura sea una metáfora que simboliza la voluntad de perpetrar una limpieza en un sentido más amplio del espectro social. Al tratar la cuestión del registro histórico de la epidemia de fiebre amarilla de 1871, se observa que se ponen de relieve temas del ambiente urbano y del higienismo. Este es un punto crítico de la ciudad que puso en marcha dispositivos de ordenamiento urbano y de seguridad pública, fundidos en una misma institución de control poblacional. Los episodios de fiebre amarilla de Buenos Aires que diezmaron la población —en alrededor de 14.000 personas— constituyen un registro histórico de inevitable alusión.<sup>1</sup> En un principio, el caos y el estupor ganaban la ciudad, y las autoridades fueron incapaces de sobrellevar la situación.<sup>2</sup> Pero la plaga hacía tomar conciencia a los poderes de la urgente necesidad de intervenir radicalmente en las condiciones de higiene de la ciudad. Era preciso promover una higiene de los cuerpos biológicos y de los espacios urbanos. Una sociedad desprovista de hábitos higiénicos —los cuales solo se adquirirían mediante un proceso pedagógico— estaba destinada a la tragedia del contagio. Los médicos argumentaban que las clases dirigentes debían tomar conciencia de la necesidad de solucionar los problemas estructurales de los espacios públicos, aquellos que afectaban los elementos físicos que la sociedad compartía: el agua contaminada de los ríos, los miasmas que circulaban por el aire, etcétera (Galeano, 2007: 133-146). La burguesía porteña sentía que había que ir más allá y disciplinar a las capas de la población que más amenazaban su salud (contagio de enfermedades infecciosas), su estatus social y su posición económica. Pero no solo era un problema de costumbres que se solucionaría con una correcta educación para los sectores populares. Las élites dirigentes asumían que para lograr un

---

<sup>1</sup> En ocasiones anteriores, la enfermedad se había instalado en la ciudad a causa de los barcos que llegaban desde la costa del Brasil, donde era endémica. No obstante, la epidemia de 1871 habría provenido de Asunción del Paraguay, traída por los soldados argentinos que regresaban de la Guerra de la Triple Alianza; previamente, se había propagado por la ciudad de Corrientes. En el peor momento de la epidemia, la población porteña se redujo a menos de la tercera parte, en gran medida debido a quienes la abandonaban buscando escapar del flagelo (Howlin, 2004).

<sup>2</sup> A tal punto, que el mismísimo presidente Domingo Faustino Sarmiento y su vicepresidente Adolfo Alsina huyeron de Buenos Aires. También lo hicieron todos los miembros de la Corte Suprema, los cinco ministros del Poder Ejecutivo Nacional y la mayor parte de los diputados y senadores. Miles de vecinos se congregaron en la Plaza de la Victoria (actual Plaza de Mayo) para designar una Comisión Popular de Salud Pública. Entre otras funciones, la comisión se encargaba de echar a la calle a aquellos que vivían en lugares afectados por la plaga, y en algunos casos se mandaban a quemar sus pertenencias (Demarí y Figueroa, 2012).

cuerpo sano, libre de enfermedades, era necesario además un saneamiento de la moral y las costumbres.

**Imagen 27. *Un episodio de la fiebre amarilla en Buenos Aires* (1871),  
Juan Manuel Blanes**



Óleo sobre tela, 230 x 180 cm.

Fotografía de la obra: Eduardo Baldizan.

La premisa *mens sana in corpore sano* valía tanto para los cuerpos individuales como para los colectivos: poblaciones, multitudes, conventillos y, en definitiva, la misma trama de la ciudad. Y varias estrategias se pusieron en marcha. Una de ellas fue una nueva forma de preocupación médica por el ambiente urbano (higiene o medicina social), con bases más científico-técnicas, y enfocada desde el urbanismo: primero, en el control de la insalubridad, y luego, en crear una ciudad más estética y segura.

Esta referencia iconográfica la traemos porque pareciera que, al igual que ese registro histórico, a partir del 24 de marzo de 1976 se impone como rasgo dominante del régimen la idea de acabar de raíz con los problemas de la higiene urbana y la seguridad pública. Los dispositivos higienistas heredados del pasado irrumpen —en este caso, el tratamiento de la basura— y parecen ser adaptados al tiempo histórico que analizamos. Desde los primeros días del golpe militar, las autoridades de la ciudad asumen un drástico operativo de limpieza. La recolección de residuos, el aseo de las veredas y la eliminación de los basurales a cielo abierto son medidas que se implementan enérgicamente. Una intensa mediatización se hace presente, con un tipo de abordaje en pie de guerra acerca de esas cuestiones de la ciudad, como muestran algunos titulares de artículos de los diarios: “La ciudad está entrando en vereda” (*Clarín*, 9 de abril de 1976, p. 10), “El plan de limpieza para la ciudad” (*Última hora*, 9 de abril de 1976, p. 7), “Será combatida en la ciudad la contaminación ambiental” (*Clarín*, 31 de diciembre de 1976, p. 19).

Franco Macri y, posteriormente, su hijo Mauricio ocuparían con los años un lugar protagónico en los imperativos de privatizar los servicios públicos relacionados con la basura. “Con el regreso de los militares al poder, la pulcritud se convirtió en una cuestión de Estado en Buenos Aires”, relata Franco. “Tuvimos así campañas publicitarias que involucraron el Obelisco con eslóganes como ‘El silencio es salud’ y otras exhortaciones al orden urbano” (Cerruti, 2010: 90-126).<sup>3</sup> “Mantenga limpia Buenos Aires” es la consigna higienista que se difunde en una de las tantas campañas publicitarias de la flamante empresa Manliba S. A., la cual contiene en su denominación la premisa publicitaria ocupada, a partir de entonces, de la limpieza de la ciudad, convertida en el principio rector del orden urbano hacia fines de la década de 1970. Exploremos el tema.

## Arrojar fuera de la ciudad

Históricamente, las tierras alejadas del tejido urbano fueron el destino para arrojar la basura de la ciudad. Los apuntes de Francisco Suárez en el libro *Que*

---

<sup>3</sup> En rigor, “El silencio es salud” era un eslogan de campaña que se utilizaba en los tiempos del gobierno de Isabel Perón y José López Rega, en los años setenta. Un cartel giratorio en el Obelisco con el emblema “El silencio es salud” se hizo muy popular, en la entonces ciudad acechada por el ruido cotidiano, pero, sobre todo, por una espiral de violencia generalizada. Si bien su objetivo era reducir el ruido en la ciudad, fue interpretada como censura política y como la antesala del terrorismo de Estado.



*las recojan y las lleven fuera de la ciudad* describen un trayecto que va desde los primeros huecos de la ciudad hasta los vaciaderos y las quemas en la periferia, como los sitios destinados para el depósito de la basura. Alrededor de la quema, durante la década de 1940 y comienzos de la de 1950, se instalan algunas villas de emergencia cuyos pobladores recuperan materiales. Es el caso de la Villa 20 y de la Villa 12 (Villa Piolín), cuyos asentamientos se producen luego de la instalación de un depósito de clasificación y venta de residuos (Suárez, 1998). Este cuadro territorial, tiempo después, se completa con hornos crematorios municipales y con la incineración domiciliaria de los residuos de grandes establecimientos industriales, mercados, hoteles, casas de huéspedes y de familia. Hacia la década de 1940, al fragor del crecimiento urbano, la efectividad de los hornos había decaído debido a su baja capacidad de cremación y al alto nivel de contaminación que generaban, por lo que se enrarecía el aire que se respiraba con sustancias contaminantes.

### **Imagen 28. Usina de Pompeya en actividad**



Fuente: Laura (1978: 82).

Con el paso del tiempo, y al calor de diferentes factores demográficos y productivos que se conjugaron, más pobladores fueron ocupando cada vez más tierras en el Bajo Flores. El sur de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo fueron –como indicamos en el capítulo 3– las zonas que más se consolidaron,

y se conocieron como “la quema del Bajo Flores”. A mediados de la década de 1970, esta zona se había transformado en “el segundo basural más grande del mundo” (Oszlak, 1991: 240).

Desde principios de los años setenta, la incineración enrarecía el aire que se respiraba en la ciudad, y la degradación ambiental de los basurales a cielo abierto llegaba a una situación muy crítica. En 1976 estaban en actividad en Buenos Aires 94 hornos incineradores de usinas municipales (Laura, 1978: 82). Por lo tanto, la eliminación de los basurales y afrontar la contaminación que producía la incineración se ubicaban en orden prioritario. Los argumentos sanitarios motivaron a Cacciatore a sancionar una ordenanza para prohibir el uso de incineradores domiciliarios, y obligó a la compactación de la basura en todos los edificios de más de cuatro pisos y con más de veinticinco unidades de vivienda. En ese mismo acto, las usinas de Chacarita, Flores y Nueva Pompeya dejaron de funcionar, y poco tiempo después fueron demolidas.

El móvil de frenar el cirujeo y ordenar la gestión de la basura estaba muy latente cuando la Municipalidad resolvió que las cenizas, el polvo, las escorias y las basuras de los hornos crematorios sirvieran para rellenar los terrenos bajos del antiguo bañado de Flores. Se reprimió así toda la actividad de recuperación de materiales que allí se realizaba, como anunciaban los titulares de los diarios con voz proactiva: “Cirujeo, ahora se acabó” (*La Razón*, 7 de mayo de 1976, p. 3), “¡Así viven los cirujas!” (*Diario Popular*, 25 de julio de 1976, p. 18), “La muerte del incinerador” (*Clarín*, 14 de enero de 1977). En este contexto se puede encuadrar, como ya señalamos, la iniciativa de la Municipalidad, la cual, a mediados de 1977, reestructura el esquema de manejo de la basura a escala metropolitana cuando lanza el proyecto del cinturón ecológico, bajo un programa territorial junto con la provincia de Buenos Aires, cuyo fin era resolver el problema del tratamiento final de los residuos, no solo en la Ciudad de Buenos Aires, sino también en el conurbano, además de ampliar la superficie de los espacios verdes y las vías de circulación que rodeaban dicha área.<sup>4</sup> La exportación de residuos desde la Capital Federal hasta la provincia de Buenos Aires era la nueva expresión de las políticas impulsadas por la intendencia

---

<sup>4</sup> Los gobiernos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires acuerdan crear la sociedad Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad de Estado, en el marco de la Ley 20.705. El 6 de mayo de 1977 se establece el primer convenio entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, representada por el secretario de Obras Públicas, Guillermo Laura, y el ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Jaime Lamont Smart. En septiembre del mismo año se aprueba el estatuto social y se formaliza con el Decreto 2.038.

capitalina, caracterizada por el intento de convertir a la Ciudad de Buenos Aires en una zona relativamente exclusiva (Oszlak, 1991: 244).

Como primera medida se clausuran y demuelen las tres usinas incineradoras de residuos que funcionaban en la Ciudad de Buenos Aires, y en su lugar se construyen estaciones de transferencia; al mismo tiempo, comienza el saneamiento del depósito de cenizas y basura porteña, para luego construir el actual parque Roca en la zona del antiguo bañado de Flores. Paralelamente, se inaugura en Bancalari el primer relleno sanitario, y pocos meses después se pone en funcionamiento el relleno sanitario de Villa Domínico.<sup>5</sup> En 1979 se pone en funcionamiento el relleno sanitario de González Catán, y en 1982 se inaugura el relleno sanitario de Ensenada. A partir de entonces, dentro de la Ciudad de Buenos Aires, camiones recolectores transportan los residuos hasta tres modernas estaciones de transferencia construidas sobre las viejas usinas municipales demolidas: Pompeya, Flores y Colegiales. Allí, los residuos de los vehículos recolectores se transfieren a equipos de transporte de mayor capacidad de carga (*trailers*), los que se encargan de llevar los residuos al centro de disposición final en territorio provincial. El sistema de recolección que se aplica, en general, consiste en la utilización de camiones compactadores que cuentan con una cuadrilla de recolectores; otros métodos, como la colocación de contenedores que se cargan mecánicamente, coexisten con la recolección manual. En cambio, en el caso de los municipios,<sup>6</sup> los residuos ingresan directamente a los centros de disposición final. Recordemos que, en el año 1979, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (que en ese entonces dependía políticamente del gobierno nacional) firma un convenio con el Ceamse para el llamado a licitación pública internacional de los servicios de recolección de residuos domiciliarios, del que resultó adjudicataria la firma Manliba S. A., del Grupo Socma, perteneciente a la dinastía Macri (49%), entre otras empresas de renombre internacional, como la Waste Management International Ltd. (40%) y Saframa S. A. –Italimpianti– (11%). Para esa época se trataba del más cuantioso contrato del que se tuviera conocimiento para un servicio

<sup>5</sup> Fue allí donde ardieron durante tres días un millón y medio de libros del Centro Editor de América Latina, como uno de los tantos accionares oscurantistas del aparato represivo.

<sup>6</sup> En el conurbano bonaerense, la recolección es responsabilidad de cada uno de los municipios, los cuales ejecutan esta prestación en forma autónoma. La operatoria se realiza de varias maneras: algunos contratan el servicio completo bajo sistema privado (la gran mayoría), otros lo llevan a cabo en forma mixta (una parte por administración y otra parte mediante el sistema privado), y otros por administración municipal.

de recolección. Pocos gobiernos en la historia habrían alentado semejante ambiente de negocio privado a través de una compulsiva política de tercerización de recursos del Estado. Insistiremos en este asunto.

Dentro de los imperativos que ganaban terreno, estaba la reducción del personal municipal por medio de la privatización de los servicios públicos. La Municipalidad porteña tenía 2.000 agentes afectados a la disposición de los residuos: personal de usinas (1.200), tareas de apoyo (500) y administrativos (300). El costo en personal, por entonces, era de noventa pesos nuevos por tonelada procesada para eliminar; es decir, “un agente por cada tonelada diaria que se quema o se destina a vaciadero”.<sup>7</sup> El enterramiento, a través de la ingeniería del relleno sanitario, sería el destino final de los residuos. En teoría, la técnica del relleno consistía en la actuación de tres cuestiones. Primero, y en forma inmediata, se dejarían de quemar residuos, lo que reduciría significativamente la contaminación atmosférica por gases y partículas. En segundo lugar, se protegería –en teoría– tanto el suelo como el agua de las napas mediante la aplicación de los rellenos sanitarios. Y, por último, se elevarían zonas bajas y degradadas para su revalorización mediante la construcción de espacios verdes. Como complemento de estas acciones y con la misma idea original, se proponía la construcción de una autopista de circunvalación en el Área Metropolitana de Buenos Aires, la cual uniría el partido de San Isidro con la Ciudad de La Plata, y estos dos, a su vez, con la Ciudad de Buenos Aires. Esa conexión vial estaría rodeada de espacios verdes, a los que se integraría un rosario de parques públicos forestados de influencia metropolitana. Un cinturón verde garantizaba que los vehículos no tuvieran que cruzar la ciudad en sentido norte a sur.<sup>8</sup>

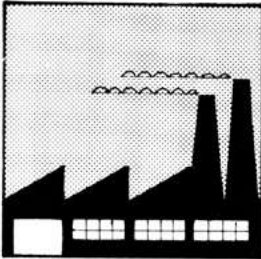
Señalemos que el proyecto del Ceamse lograba la coordinación de las dos instancias jurisdiccionales involucradas y resultaba funcional a la orientación de los poderes de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en lo relativo a las políticas del espacio público: expulsar todo lo que pudiera ser fuente de problemas. Esto se constata en dos planos, mencionados anteriormente: por un lado, la erradicación de la basura hacia el conurbano, y, por otro lado, la represión del cirujeo en todo el ámbito capitalino.

---

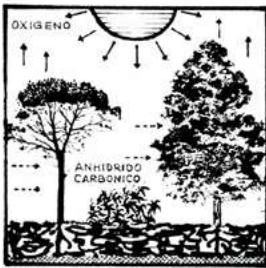
<sup>7</sup> Datos de la Oficina de Estadísticas de la MCBA. Citado en Laura (1978: 54).

<sup>8</sup> Como se sabe, el programa se plasmó parcialmente, con la construcción del tramo del camino Parque del Buen Ayre, entre el Acceso Norte y el Acceso Oeste (23 km), inaugurado en 1982, y de un tramo de la autopista Buenos Aires-La Plata, de iniciativa provincial.

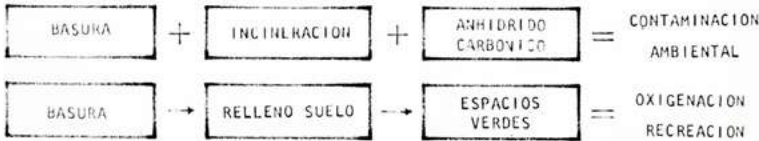
### Imagen 29. Incineración versus relleno sanitario



94 hornos incineradores de basura arrojan diariamente millones de partículas contaminantes a la atmósfera de la ciudad, constituyendo la principal fuente de contaminación ambiental del área metropolitana.



la incorporación de espacios verdes rellenos con basura y convenientemente forestados, contribuye a restablecer el equilibrio ecológico en la atmósfera. una hectárea forestada produce 600 kg. de oxígeno por día y absorbe 900 kg. de anhídrido carbónico. 30.000 hectáreas forestadas con 5 millones de árboles, producirían 25.000 toneladas diarias de oxígeno y absorberían 37.000 toneladas diarias de anhídrido carbónico.



INFLUENCIA ECOLOGICA DE LA INCINERACION Y DEL RELLENO SANITARIO

Fuente: Biblioteca del Ceamse.

Esos eran los planes de la Municipalidad, reflejados, por ejemplo, en varios editoriales, como el que afirma que se “espera para fin de 1977 erradicar el depósito de basura que existe en el parque Almirante Brown, un foco infeccioso cuyos habitantes son ratas y cirujas”.<sup>9</sup> A tal punto llegaba el clima de la época, que Claude Della Paolera confiesa que, una noche de 1977, tuvo que salir al rescate de un grupo de técnicos de la empresa Manliba porque los habían apresado

<sup>9</sup> Revista *La Opinión*, “Una ciudad sin páramos”, año 1, n° 15, octubre de 1976. Citado en Sandra Raggio, “Memoria en las aulas”, Comisión Provincial de la Memoria, p. 18. Disponible en <http://www.comisionporlamemoria.org/archivos/educacion/memoria-en-las-aulas/dossier3.pdf>.

agentes de la Policía Federal cuando los habían sorprendido hurgando en las bolsas de basura en horario nocturno. En verdad, se encontraban analizando el contenido de las bolsas (peso, composición y tipos de materiales) con el objeto de planificar, en cuanto a los aspectos técnicos, el lanzamiento de los modernos servicios de recolección de residuos que saldrían a la calle prontamente. Sea cual fuera el motivo, y más allá de que solo haya sido un malentendido, que se pudo aclarar desde el lugar que ocupaba en la función pública el director del Ceamse,<sup>10</sup> la anécdota evidencia que, en ese tiempo, cirujear merecía su castigo. Esto queda claro en los fundamentos del Decreto Ley 8.782/77 de creación del Ceamse: “Con la aplicación ordenada del relleno sanitario se desterrará el problema social del cirujeo, natural consecuencia de los basurales a cielo abierto”. La represión acechaba a todo aquel que cirujeaba en la quema de Flores, en los basurales del conurbano, o que deambulaban por la noche porteña revolviendo bolsas en busca de materiales para poder poner en valor. En efecto, en momentos de una violenta represión política y de redistribución socio-espacial, se impone un dispositivo ideológico vinculado a la *limpieza*, lo que consolida un modelo de gestión de la basura con eficacia: “Tal vez entonces, y afortunadamente, Buenos Aires empezará a ser tan linda como sana”.<sup>11</sup> Esta frase acaso sintética esa política que, sin dudas, reorganizaría el esquema de manejo de la basura a partir de entonces: su entierro fuera de la Ciudad de Buenos Aires. Aquí, lo ideológico impregna la definición de una determinada política de la limpieza, particularmente, la conformación del proyecto del cinturón ecológico, el cual, evidentemente, se inscribe en un escenario mucho más amplio del espectro social, que fue ganando terreno en la formulación de políticas cargadas de ideas, planes y acciones para afrontar el problema de la basura. La argumentación ecológica encarnada en imperativos morales da origen a una nueva política a través de la imposición de instrumentos del urbanismo y de la técnica del relleno sanitario. La prepotencia de Laura, al compás de su obsesiva megalomanía vial e higienista, le otorga una reputación mítica en el interior de los elencos oficiales del Ceamse, algo que, sugestivamente, despreciaría hasta el punto de ofrecer una recurrente evasiva ante cualquier consulta o entrevista sobre el tema,<sup>12</sup> como si sintiera culpa o necesitara ocultar un secreto. En los hechos, el peso simbólico del concepto de limpieza que se instala apunta a criterios

---

<sup>10</sup> Expresiones de Claude Della Paolera. Entrevista personal, 15 de julio de 2010.

<sup>11</sup> En revista *La Opinión*, ob. cit.

<sup>12</sup> Guillermo Laura. Entrevista personal, 24 de junio de 2010.

más amplios de homogeneidad social, los que se refieren a la construcción de espacios diferenciales: los pobres y la basura, fuera de la ciudad.

### Imagen 30. Basural a cielo abierto y cirujeo



Basural a cielo abierto y práctica del cirujeo. En la imagen se lee el diagnóstico: “Contaminación ambiental y amenaza social que es necesario erradicar definitivamente”. Fuente: Laura (1978: 81).

## Metabolismo urbano

La génesis del proyecto del cinturón ecológico, inspirado en las ideas del *green belt*, la encontramos en el libro de Guillermo Laura del mismo nombre, *El cinturón ecológico*, del año 1974. Como venimos diciendo, el objetivo de este proyecto era dotar al Gran Buenos Aires de una zona de espacios verdes para regenerar el aire puro y, a la vez, brindar una solución simultánea para la disposición final de los residuos de la Capital Federal y los municipios involucrados. La idea, algo modificada en la edición del libro de Laura publicada por el Ceamse en 1978, planteaba la creación de un sistema regional de parques recreativos utilizando para ello terrenos bajos y anegadizos existentes en el área metropolitana, los cuales serían rellenados con basura mediante la técnica del relleno sanitario.

Ya al frente de la cartera de Obras Públicas de la Ciudad de Buenos Aires, Laura convoca al arquitecto y urbanista Claude Della Paolera para que se desempeñe, durante los primeros años, en una doble función: primero, como

presidente del Consejo de Planificación de la Ciudad de Buenos Aires, y luego, como director ejecutivo del Ceamse, un cargo que ocupó durante los primeros cinco años de funcionamiento del organismo. El dispositivo institucional que se propugnaba era relativamente simple. Su capital estaba integrado, en partes iguales, por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y por la provincia de Buenos Aires. El Directorio, de cinco miembros, incluía dos representantes de cada jurisdicción, designados directamente por las máximas autoridades municipales y provinciales, y un director ejecutivo, designado de común acuerdo.

Hay que tener en cuenta que, para una eficaz adopción de las acciones previstas por el Ceamse, era necesaria la sanción de cuerpos legales de ordenamiento territorial. Desde la Secretaría de Obras Públicas se redacta el nuevo Código de Planeamiento Urbano que reemplaza el viejo código, vigente desde 1944. Por su parte, en la provincia de Buenos Aires se sanciona la Ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires.<sup>13</sup>

En los hechos, al mismo tiempo que comienza el saneamiento del depósito de cenizas de los viejos hornos incineradores y de basura de la Ciudad de Buenos Aires en la zona del antiguo bañado de Flores, se definen cuatro frentes de rellenos sanitarios, coincidentes con las piezas territoriales de actuación en el área metropolitana. A partir de la puesta en funcionamiento del Ceamse, la Ciudad de Buenos Aires y los —por aquel entonces— diecinueve municipios del Gran Buenos Aires son sometidos, por mandato legislativo, a recolectar los residuos generados en su jurisdicción y a trasladarlos a los rellenos sanitarios. El primer frente de disposición final es el de Bancalari, un sitio al noroeste del área metropolitana, a poca distancia de la ruta Panamericana. El relleno de Villa Domínico se abre pocos meses después. Sin embargo, hay que señalar que la difusión mediática sobre los rellenos sanitarios comienza antes de la construcción de estos sitios, y bajo los argumentos de la erradicación de los basurales a cielo abierto del sur de la Ciudad de Buenos Aires.

Según el esquema de Laura, el Ceamse es un programa territorial que busca concretar, en los hechos, un “metabolismo” eficiente del sistema metropolitano, sacrificando terrenos que podrían tener otras funciones en la ciudad (como rurales, naturales, residenciales y comerciales), para la resolución definitiva de una “digestión” de la basura (Laura, 1978: 81). Esta concepción se desprende de Claude Della Paolera, quien en una conferencia vinculó la cuestión de la basura a dos campos de actuación, los cuales estarían, según el urbanista-planificador, íntimamente relacionados: “Por un lado, el metabolismo de las ciudades, y, por

---

<sup>13</sup> Della Paolera (1981, con traducción al castellano de Leonardo Fernández).

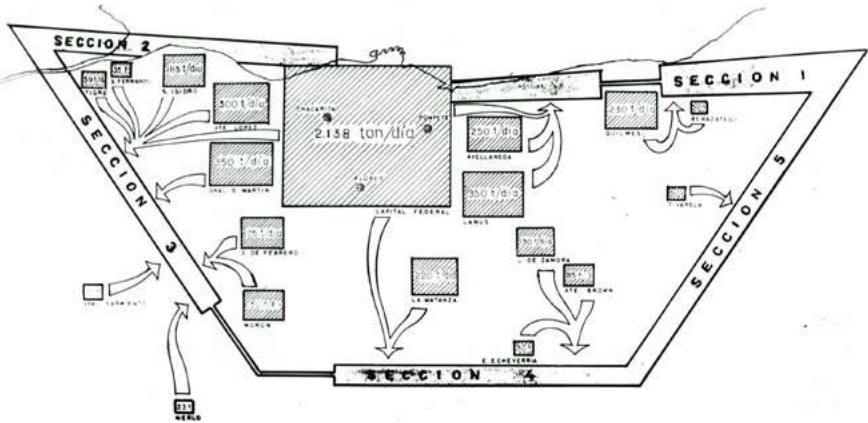


el otro, el ordenamiento territorial, proponiendo la transformación progresiva de los sitios de disposición final de residuos en espacios verdes forestados” (2007). Al tal punto esa vinculación está presente en el cinturón ecológico, que, en sus argumentos, Claude Della Paolera apela a un antecedente de la historia como fuente de inspiración:

Es digno de estudio el caso de la antigua Roma, cuya población habría alcanzado el millón de habitantes en tiempos de Augusto. [...] Gracias a una infraestructura muy adelantada para la época, [...] las zonas periféricas, exteriores al muro de Servio Tulio, habían sido ocupadas por cementerios, en los que se arrojaban los cuerpos de los esclavos, de los mendigos y aun de los animales, y servían también para el depósito de la basura de la ciudad. Augusto ordenó recubrir un sector de esa zona, que más tarde se transformó en los jardines de Mecenas (ibídem).

De ahí que instara a una política de ordenamiento territorial haciendo “votos porque se continúe con el ejemplo dado por el emperador Augusto hace 2.000 años, y convirtamos progresivamente nuestros sitios de disposición final de residuos en los espacios verdes forestados del futuro” (2007).

### Imagen 31. Flujos de la basura en el área metropolitana



Fuente: Biblioteca del Ceamse.

En la solución logística para el metabolismo urbano, los residuos son recolectados de cada uno de los distritos y son transportados hacia los distintos

centros de disposición final, de acuerdo con los volúmenes recolectados y con su ubicación relativa. Hay que destacar el apoyo de la banca internacional que el cinturón ecológico concitó durante esa época, especialmente a través del Banco Interamericano de Desarrollo, que lo consideraba como un modelo a adoptar por las grandes ciudades latinoamericanas. La aprobación y el compromiso financiero otorgado por ese Banco en 1981 le otorga al Ceamse una convalidación de alcance internacional. Precisamente, ese año adquiere importancia la difusión del Ceamse en Nueva York, en la presentación del programa en un congreso internacional al que los funcionarios concurrían para mostrar los progresos de sus ciudades. El cinturón ecológico se destaca porque va más allá de la técnica de *landfill* promovida por esos congresos, ya que se trata más bien de un *green belt*, que deviene en la marca física de Buenos Aires, como garantía para la calidad de vida en la metrópoli argentina, involucrando una reserva de tierra estatal con una extensión de una vez y media la superficie de la Capital Federal. Es que la dimensión metropolitana del emprendimiento, en su concepción más abstracta, integra el uso de nuevos métodos de disposición y la implementación de un organismo descentralizado, en particular con la experimentación de modalidades de privatización de servicios que cimentan el papel del cinturón ecológico como prototipo de una nueva gestión logística de los residuos en las Américas.

## **Ingeniería sanitaria**

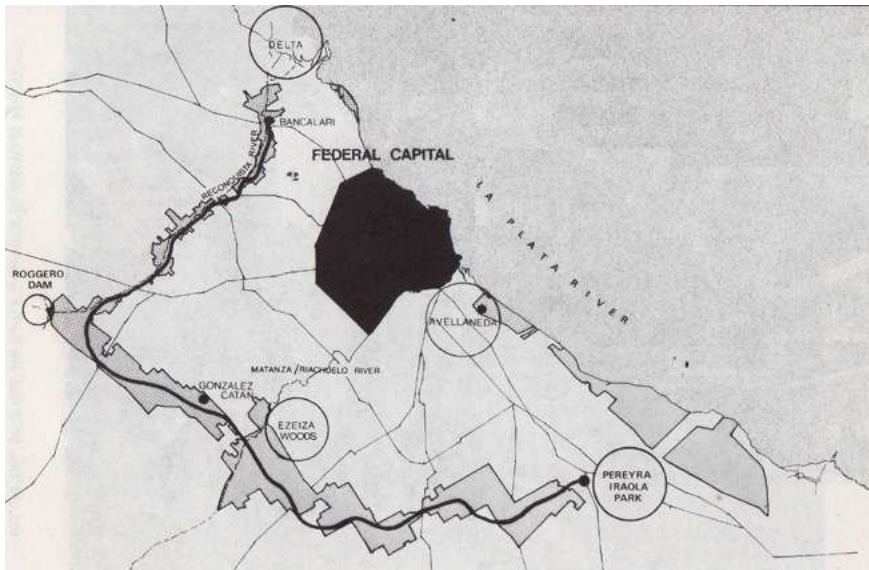
La promoción del cinturón ecológico, además de contribuir a plantear las bases de una moderna gestión de los residuos, instala la profesión del ingeniero sanitario en la escena central, como aparece reflejado en los medios de comunicación. En la Argentina, la ingeniería sanitaria se va conformando lentamente, desde fines del siglo XIX (1890-1915), en torno a la noción del ambiente urbano y nucleando los medios técnicos de las grandes obras, como, por ejemplo, las de abastecimiento de agua y cloacas diseñadas por el ingeniero Bateman, y por los tipos de materiales y dispositivos tecnológicos utilizados según las características del medio rioplatense, especialmente, como se mencionó antes, a partir de las epidemias que azotaron la ciudad (Paiva, 1999). Sin embargo, la ingeniería sanitaria no se había instalado con los métodos de tratamiento de los residuos urbanos, más allá de los estudios de base y diagnóstico, y de ciertos anteproyectos. Para la década

de 1970, la imagen del ingeniero sanitario, en relación con el manejo de los residuos sólidos urbanos, cobra protagonismo, en distintos niveles, con la obra del cinturón ecológico. Primero, y de forma general, los diarios ponen de relieve el papel preponderante de este profesional destacado para los problemas de la ciudad. Por ejemplo, en el diario *Clarín* del 6 de junio de 1978, el titular del Centro Argentino de Ingenieros celebra el Día de la Ingeniería Argentina efectuando un paralelo entre los períodos de mayor brillo del país y el despliegue de la actividad ingenieril. Destaca, además, el papel desempeñado por estos profesionales en las obras de infraestructura urbana implementadas a partir de 1977. De la misma forma, el funeral del creador de la firma Techint, Agustín Rocca, recibe una amplia cobertura mediática en los diarios del año 1978, con retrospectivas sobre la vida del ingeniero. Este pionero de la siderurgia argentina, inmigrante italiano, emprendedor destacado, aparece entonces como una encarnación argentina del *self-made man* norteamericano. En este contexto, no sorprende tanto que el ensayo de Guillermo Laura *El cinturón ecológico* fuera galardonado con el premio Ingeniero Luis A. Huergo, otorgado por un jurado compuesto por miembros de la Academia Nacional de Ciencias, del Centro Argentino de Ingenieros, de la Facultad de Ingeniería y de la Fundación Migone. Aunque su autor fuera abogado, el proyecto enunciado, probablemente legado de su padre, el ingeniero Lauro Olimpo Laura, se ubica en la misma línea que los principios del higienismo, los cuales sostienen la ingeniería sanitaria desde su creación. Por otra parte, el cinturón ecológico esboza una obra de infraestructura mayor, en la que se pueden desempeñar numerosos ingenieros civiles y sanitarios, en un mismo esfuerzo por lograr la anulación de la suciedad (Trelles, 1978).

Queda claro que el relleno sanitario constituye un dispositivo central para la tecnología denominada “disposición final”. Esta idea concitaba atención y apoyo internacional durante esa época; especialmente, la corporación norteamericana de ingenieros consideraba que, en las condiciones técnicas del momento, el concepto de *sanitary landfill*, o sea, de relleno sanitario, era el método “más económico y eficiente” en términos de costos y de técnica para el tratamiento de la basura. Esto queda reflejado —como ya se adelantó— en el hecho de que el Banco Interamericano de Desarrollo presenta el programa del proyecto oficial de dicha institución en la conferencia de la American Society of Civil Engineers, realizada en Nueva York en mayo de 1981 (MCBA, 1981: 140). El *sanitary landfill*, formalizado por primera vez en Fresno (Estados Unidos, California), en 1937, consiste en

acumular los residuos en celdas aisladas del suelo, de la atmósfera y de las aguas (Melosi, 2004). Después de desarrollarse en ciudades europeas y de mejorar considerablemente el impacto de la acumulación de los residuos sobre el ambiente urbano, se implementa gradualmente en América Latina durante los años setenta: primero en Chile, y luego en Brasil y en México. De allí que, en Buenos Aires, la disposición de los residuos, en los cuatro sitios que componen el cinturón ecológico a partir de 1977, se caracteriza por su carácter sistemático e irruptivo bajo esa técnica.

**Imagen 32. Green belt en el área metropolitana**



Las dos dimensiones del cinturón ecológico, el *landfill* y la marca física en la metrópolis (*green belt*), serían, en teoría, la garantía de la calidad de la vida urbana, y promocionarían la calidad tecnológica como proyecto de metrópolis a escala internacional.

Fuente: Della Paolera, 1981.

Las dimensiones técnicas intervienen como contrapunto de las quejas de los vecinos y de las descripciones de las geografías involucradas: “Máquinas de avanzado diseño bajo el control de expertos ingenieros” (*La Nación*, 25 de agosto de 1977, p. 14). Fotos o dibujos de sitios en obras, con caminos de tierra y celdas definidas que describen el dispositivo tecnológico mediatizan “los beneficios del relleno sanitario” para eliminar la basura (*Clarín*, 12 de abril de 1978, p. 20). Al

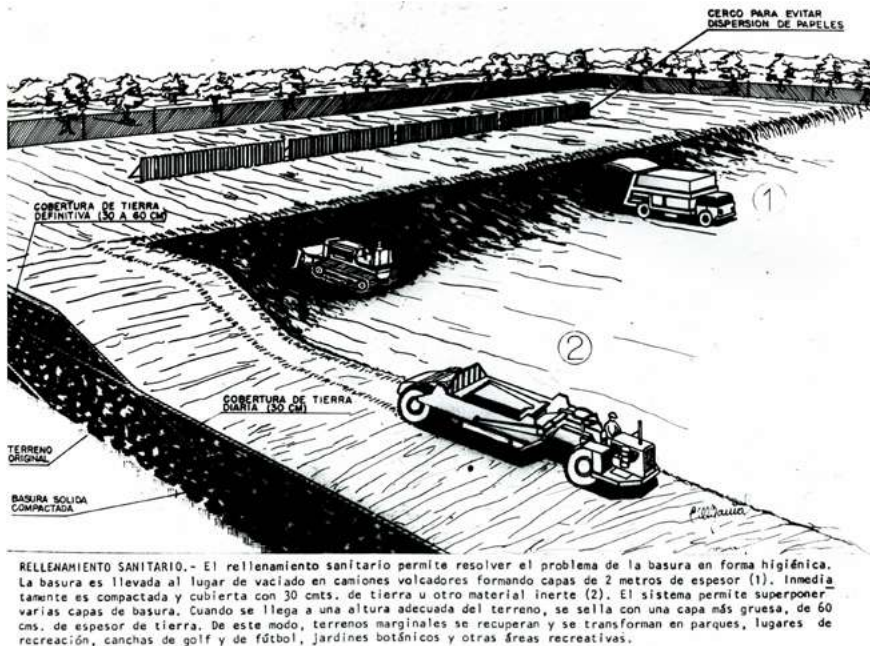
mismo tiempo se anuncia la exclusividad del relleno sanitario como única salida económica viable para el tratamiento de los residuos en la Argentina (*Clarín*, 14 de enero de 1977, p. 12), y otras noticias puntuales informan sobre investigaciones o innovaciones en curso en otros países: “Inventaron en Alemania petróleo artificial a partir de la basura”. Además, en Estados Unidos se presta atención a los ensayos con el uso de residuos como combustible alternativo al petróleo, en el contexto de la crisis energética internacional.

En este sentido, hay que señalar que, si bien la propaganda del relleno sanitario difunde este método como innovador para la época, en rigor, en el mundo ya estaba siendo superado por otras tecnologías. Incluso, ya había sido puesto a prueba en Buenos Aires, en Villa Domínico, como evidencian los testimonios de varios ingenieros sanitarios. Precisamente, el relleno sanitario aparece en la Argentina en el mismo momento en que los países en que fue experimentado inicialmente empezaban a dar paso a otras soluciones tecnológicas.<sup>14</sup> Ahora bien, ¿por qué, a pesar de buscar y difundir la excelencia tecnológica, los decisores optan por la disposición final de los residuos con el *landfill*, ¿por qué optar por esa tecnología ya cuestionada en aquel entonces, en términos de impacto ambiental? Advertimos, al menos, dos motivaciones. Un primer aspecto se vincula con la cuestión de cómo se promueven algunos circuitos de acumulación empresarial ligados a la ingeniería sanitaria, especialmente en lo que se refiere a la técnica del *landfill*. De hecho, la firma Techint, en pleno desarrollo en ese momento, se posiciona como una marca de calidad y excelencia, y gana protagonismo en la operación del relleno sanitario de Villa Domínico y, posteriormente, en la de Bancalari, así como también en el transporte de residuos desde las estaciones de transferencia hasta los rellenos por medio de *trailers* de mayor capacidad. Además, se consolida un esquema recurrente de asesoramiento técnico para la construcción de los rellenos, el control de estos y de la recolección, por parte de la firma norteamericana Wheeran Engineering Inc. De allí que la implementación de los rellenos sanitarios incrementa la actuación de empresas íntimamente ligadas al Ceamse, sobre la base de las normas dictadas por la American Society of Civil Engineers (ASCE) y la Environment Protection Agency (EPA) de Estados Unidos. Sin embargo, aunque estén documentados los pasos –y las restricciones ambientales– de la realización de los rellenos sanitarios por parte del Ceamse, la gran mayoría de los trabajos eluden la cuestión de la disposición de los residuos en áreas inundables del Gran Buenos Aires, un criterio que, como argumenta

<sup>14</sup> Por ejemplo, en Francia, la primera ley-marco sobre el reciclaje de los residuos se dicta en 1975, y en Finlandia, en 1979. En 1981 aparecen directivas similares en Dinamarca.

Laura (1978), es el aspecto fundamental de la creación del cinturón ecológico. De hecho, y en contra de un acercamiento a la ecología regional, los terrenos elegidos para la instalación de los rellenos sanitarios están presentados en esos trabajos como espacios sin valor: por ejemplo, en “Recuperación de áreas deterioradas”, presentado en el Primer Congreso de Ecología Urbana en Buenos Aires, en 1982 (Bellucci, Gil y García, 1982), y en “Recuperación de terrenos anegadizos” o en “Mejorar las condiciones de terrenos residuales” (Kocourek, 1978). Asimismo, el ordenamiento del basural de la Quema, para su futura transformación en el parque Almirante Brown, se difunde en los diarios como una primera implementación de la técnica del relleno sanitario, aunque el trabajo no consistía, en los hechos, en aislar la basura preexistente del suelo, de la atmósfera, ni de las aguas del lecho mayor del río Matanza-Riachuelo, sino en recubrirla de una capa de tierra y escombros para su posterior parqueización.

### Imagen 33. Relleno sanitario



Fuente: Biblioteca del Ceamse.

Un segundo aspecto fundamental que explica la orientación de la ingeniería del relleno en terrenos anegadizos es la configuración de la cintura verde metropolitana. Sin embargo, a diferencia de otras experiencias de rellenos sanitarios, e incluso de los antecedentes del *green belt*, se destaca que, en este caso, el cinturón ecológico plantea la instrumentación de una reserva estatal de tierra mediante diferentes mecanismos de captura de suelos (expropiaciones, cambios de normativas, entre otros). Estos mecanismos, por decreto provincial, determinan la indemnización cuando una propiedad privada es afectada, y prohíben la subdivisión y la construcción de edificios. Este hecho es de suma importancia, ya que estas intervenciones multipropósito son dirigidas a diferentes círculos de negociación empresaria y política: estaciones de servicio, supermercados, urbanizaciones, campos de deportes, etcétera. La experiencia acumulada por Laura en materia expropiatoria es decisiva en la adopción de este tipo de accionar, como modalidad de manejo de la tierra en propiedades privadas dentro del área programática del cinturón ecológico.

### **Privatización periférica**

Como venimos diciendo, el Ceamse constituyó la primera experiencia de asociación metropolitana entre la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, al crear una sociedad de Estado cuyo mandato, desde el inicio, fue concentrar la responsabilidad en el tratamiento de los residuos. Entre todos sus objetivos, el ambiental fue enterrar los residuos que diariamente producía el área metropolitana, sustituyendo los basurales a cielo abierto y los incineradores, a la vez que adoptando la tecnología sanitaria más moderna para esa época. Desde su inauguración en 1977, la solución de ingeniería sanitaria adoptada —el relleno sanitario— planteó el cobro por disposición final. Para los municipios, esto implicó perder el compromiso sobre el tratamiento final de la basura, dado que se centralizó en cuatro puntos de la provincia (actualmente son tres). Como contrapartida, se oprimió por decreto toda posibilidad de minimización, recuperación y/o reciclado de los desechos domiciliarios. Según la estrategia del gobierno militar, una vez concluida su etapa activa, los rellenos se convertirían en enormes espacios verdes de contención de la urbanización, los cuales serían utilizados para recreación y estarían organizados por un esquema de vialidades de conexión metropolitana. Este fue un plan que, con el paso del tiempo, se fue diluyendo hasta concentrarse, con la vuelta a la democracia, exclusivamente en la disposición de la basura.

La creación y el desempeño del Ceamse plantearon algunas cuestiones de índole político-jurisdiccional. Desde el origen, las autoridades de la empresa fueron nombradas por los gobiernos de las dos jurisdicciones involucradas. Es decir, ambos gobiernos eran sus propietarios, quienes, desde el comienzo, tuvieron como clientes al Municipio de la Ciudad de Buenos Aires y a las intendencias del conurbano, así como también a grandes generadores de residuos, como el Mercado Central de Buenos Aires. Es decir que, mientras la Ciudad de Buenos Aires pasaba a ser socia y cliente, los municipios del conurbano no eran socios, y la provincia no era cliente (Landerreche, 2007). Esta heterogeneidad de intereses define el accionar de una organización que se ocupa de toda la basura generada en la región pero que interviene, únicamente, en la última etapa del circuito de gestión de la basura, es decir, el enterramiento. La definición de las tarifas a pagar por los municipios, para que el Ceamse se hiciera cargo de la basura, constituyó una importante área de conflicto, porque, si bien debe señalarse cierta reticencia municipal para hacerse cargo del problema del tratamiento final en las comunas, es indudable que el surgimiento del Ceamse y la simultánea privatización de los servicios de recolección constituyen dos factores de primer orden en el desencadenamiento de las crisis financieras desatadas en la mayor parte de los municipios del conurbano.<sup>15</sup>

### Imagen 34. Logotipo del cinturón ecológico



Primer logotipo del cinturón ecológico, realizado en un concurso. El logotipo ganador tenía la forma de una flor que emulaba la técnica del relleno sanitario, que consistía en que, a medida que se volcaba la basura, se encerraban los frentes de disposición final, y cada tapada de tierra sobre la basura tenía forma de pétalo. En esos lugares, posteriormente, empezaba a brotar el verde.

<sup>15</sup> De hecho, durante los primeros meses del gobierno constitucional, al no alcanzarse acuerdos satisfactorios, cada municipio resolvió su situación de manera diferente: algunos incurrieron en mora y otros suspendieron la entrega de residuos para volver a habilitar las quemas. Finalmente, la provincia de Buenos Aires terminó haciéndose cargo de las deudas que los municipios habían contraído con el Ceamse (Oszlak, 1991: 245-246).



En la Ciudad de Buenos Aires, el negocio de la recolección de la basura –como de otros servicios y obras públicas– encierra decisiones políticas que responden a intereses económicos mucho mayores. En este sentido, el cinturón ecológico significa una renovación institucional y económica que implica una privatización mayor de los servicios brindados tradicionalmente por el Estado. Esto se inscribe en un proceso desarrollado a escala nacional que Jorge Schvarzer identifica como “privatización periférica” (1981). Esta expresión hace referencia al proceso mediante el cual empresas del Estado centralizadas delegan la mayor parte de sus tareas a empresas privadas, algo que Laura definía bajo el “principio de subsidiariedad”. Este principio se aplica a un manejo de los residuos como servicio público, que se extiende tanto a la recolección y a la disposición final como a la construcción de las autopistas. Esa delegación del servicio de la recolección y de las obras de infraestructura del cinturón ecológico constituye una estrategia de reforma a distintos niveles, en primer lugar, para competir a nivel internacional, y, sobre todo, a imagen y semejanza de los Estados Unidos.

La vinculación del Grupo Macri con el negocio de la basura comienza en 1978 (y luego se fue consolidando durante las dos presidencias de Carlos Saúl Menem). Guillermo Laura cuenta que, en 1980, la concesión del servicio de recolección en la Ciudad de Buenos Aires se había hecho mediante un pliego de licitación inédito, en un proceso que se destacaba tanto por el tamaño del contrato –a tal punto que lo destaca como “el más grande de la historia, del mundo”– como por los métodos empleados para la licitación. El abogado destaca la “transparencia y la velocidad del proceso”, que apenas se desarrolló en treinta días. Evidentemente, hoy en día se cuestionan estas características por el marco especial que le imprimía el régimen de facto y por los vínculos políticos y económicos estrechos que existían con círculos de decisión e intereses provenientes de los Estados Unidos. Un dato curioso sobre este último aspecto es la presencia de los intendentes (y sus asesores) de las tres ciudades más grandes de los Estados Unidos dentro del comité técnico de adjudicación, algo que demuestra hasta qué punto el hecho de igualarse a las ciudades norteamericanas constituía un objetivo para el gobierno de facto de Buenos Aires. La participación en la licitación de las tres empresas de recolección de residuos de mayor renombre internacional, de las cuales Waste Management Inc. resultó ganadora, significa un criterio de competitividad relevante, valorado por el personal ejecutivo del Ceamse. Esto es así al punto de que Laura se jacta de que E. S. Savas, por aquel entonces el principal asesor de Ronald Reagan, escribiera un libro sobre el liberalismo en proyectos en el espacio urbano denominado

*Privatization in the city* (2005), en el que cita la privatización de “la recolección en Buenos Aires como uno de los mejores ejemplos en el mundo”.<sup>16</sup>

Aunque en los pliegos de licitación la ciudad de Buenos Aires fue dividida en dos áreas de adjudicación, una controlada por el Ceamse y otra controlada por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el conjunto fue adjudicado a la misma empresa, Waste Management Inc., que se asoció con el grupo argentino Socma (Macri) para crear la firma Manliba S. A. La privatización fue fundamental, ya que la adjudicación única del servicio se estandarizó en torno a criterios homogéneos de infraestructura, materiales, frecuencia y personal, dejando atrás la fuerte fragmentación de los equipos de operación municipales y el carácter vetusto y deteriorado de los camiones. Tanto Laura como Claude Della Paolera destacan que la adjudicación de la recolección de los residuos se juzgaba sobre un criterio de “excelencia técnica”, por el que las empresas norteamericanas se destacaban respecto de las ocho empresas argentinas, descartadas por “incapacidad técnica. Sin saber el precio ni nada, sino solo sobre antecedentes”.

### **Imagen 35. Logotipo de Manliba S. A.**



Manliba ensaya un marcaje a través de un logotipo que se instala, y establece su eslogan publicitario como imagen empresaria. En el logotipo se distinguen formas geométricas que combinan movilidad y frescura.

Fuente: Manliba S. A. Extraído de [www.gmkfree logos.com](http://www.gmkfree logos.com).

Volvamos a la globalidad regional del programa. La transformación institucional de la gestión de los residuos nos lleva al carácter metropolitano del Ceamse, dado que el dispositivo tecnológico de los rellenos sanitarios está localizado en la periferia, lo que hace de este esquema una gran solución logística de transporte de recolección. Y esta creación institucional constituye una innovación que

<sup>16</sup> Guillermo Laura. Entrevista personal, 24 de junio de 2010. La referencia del libro es: Savas, E. S. (2005). *Privatization in the City. Successes, Failures, Lessons*. Washington D. C.: CQ Press.

implica una verdadera renovación del aparato político-institucional: supera las divisiones político-administrativas en los partidos del conurbano bonaerense y facilita la centralización y la transferencia de presupuesto público a empresas privadas contratistas. Recordemos que la vinculación del Grupo Macri con el negocio de la basura no solo se da en dictadura, sino que perdura durante el menemismo. Una evidencia fue la vinculación de Carlos Grosso, quien durante 1978 y 1983 se desempeñó dentro del Grupo Macri, en el que llegó a ser su CEO durante tres años en los tiempos de plomo, hasta que se desvinculó para dedicarse a la tarea política, cuando llegó a ser designado por el presidente Carlos Menem como intendente de Buenos Aires, entre 1989 y 1992. A principios de la década de 1990, y en medio de una crisis económica del gobierno porteño, había que negociar con Manliba los contratos para la recolección de la basura, los cuales absorbían nada menos que el 10% del presupuesto municipal.<sup>17</sup>

En el esquema “metabólico” adoptado, o sea, de recolección y disposición final, el Ceamse no solo se centralizó en términos materiales sino también económicos: las municipalidades pasaron a transferir obligatoriamente la basura que era recolectada por empresas privadas, y esto fue absorbiendo significativos porcentajes de los presupuestos comunales. La implementación centralizada del Ceamse representa, para los municipios, una medida autoritaria que somete un porcentaje muy alto de su presupuesto a la recolección y a la disposición final, lo que involucra entre un 10% y un 30% del presupuesto comunal (Sabaté, 1997; González Bombal, 1988). Ese impulso se da, entre otras cosas, sobre la base de un móvil privatizador de la recolección, pero también sobre la base de la fijación de tarifas internacionales para la disposición de los residuos. Esta cuestión no está tratada de esta manera en los diarios ni en los trabajos académicos de la época, sino que aparece tácitamente, sobre todo, en las notas sobre los aumentos de los impuestos municipales. Allí emerge el margen de maniobra entre la promoción que se hace del cinturón ecológico y el orden cronológico de las operaciones: mientras que en los diarios la traza verde es la que se promociona,

---

<sup>17</sup> En las últimas décadas, esa imagen inercial se reproduce en otros actores, como la firma Covelia S. A., una empresa de rápido y silencioso crecimiento en el transporte de la basura que hoy en día, virtualmente, monopoliza el servicio de la recolección en varios municipios del conurbano: San Miguel, Merlo, Lomas de Zamora, Lanús, San Martín, Escobar, Quilmes, Esteban Echeverría y Tres de Febrero, a lo que se agregan algunos municipios del interior bonaerense, como Bahía Blanca, Pinamar y La Costa, y también la corporación del Mercado Central. Su participación en la recolección y el transporte hacia los centros de disposición representa más del 50% de los flujos de la basura, absorbiendo de esa manera la bolsa presupuestaria más grande de los municipales del conurbano (Trebucq y Sabugal, 2010).

lo que aparece posteriormente son las obras implementadas a corto plazo de los rellenos sanitarios. Al concentrar los residuos del conurbano bonaerense, se activa también una concentración de capital proveniente de la facturación directa del Ceamse a los municipios. Algo que, en los hechos, actuaría como una suerte de “bomba colectora” de capitales, que se redistribuyen hacia las empresas contratistas que operan los rellenos sanitarios.

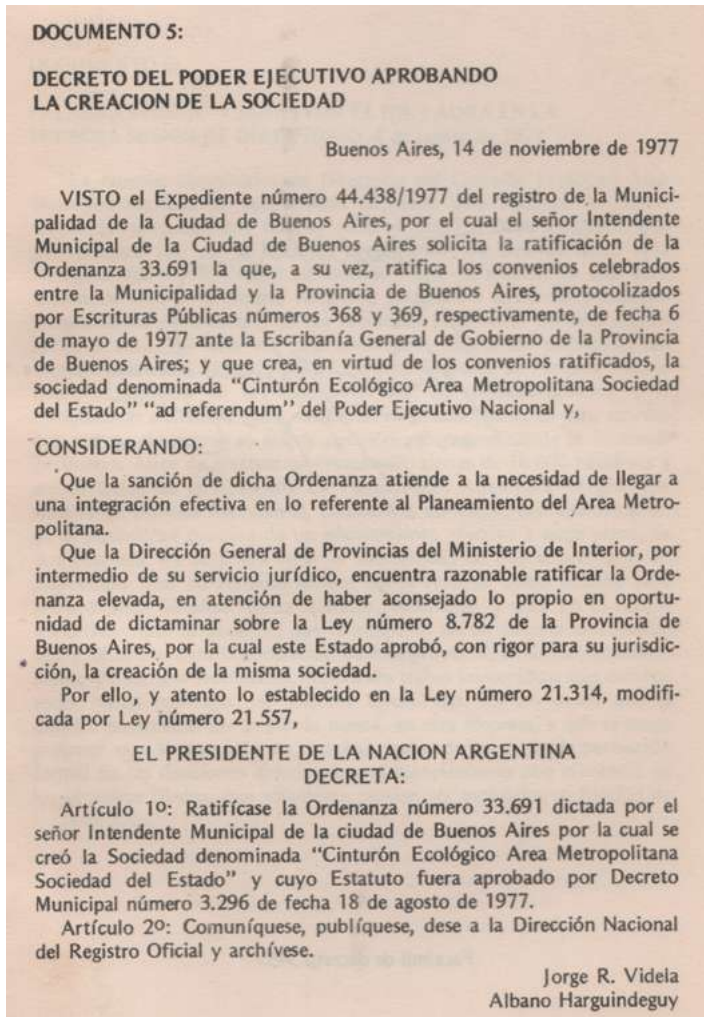
## Disposición final

Recordemos que el Ceamse se crea el 3 de enero de 1977 mediante el Decreto-Ley provincial 9.111 y la Ordenanza Municipal 33.691, a partir de un convenio firmado entre la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, bajo la supervisión del Poder Ejecutivo Nacional y refrendado por Jorge Rafael Videla y Albano Harguindeguy (Decreto-Ley 23.457, del 14 de noviembre de 1977). El cinturón ecológico se presenta como una obra destinada a crear espacios verdes, para mejorar la circulación automotor y para alcanzar una “integración efectiva en lo que se refiere al planeamiento del área metropolitana”. El “parque recreativo” es la expresión que predomina sobre el relleno sanitario: parque recreativo de La Reconquista, parque recreativo Bancalari, etcétera. Este enfoque específico, que remite al destino de los residuos, se articula con una copiosa puesta mediática (*Clarín*, 8 de enero de 1977, p. 12; *Clarín*, 21 de abril de 1977, p. 21; *Clarín*, 7 de mayo de 1977, p. 16; *La Nación*, 7 de mayo de 1977, p. 20; *Clarín*, 4 de junio de 1977, p. 6, entre muchos otros) de la recuperación de áreas verdes metropolitanas, que disfrazaba el accionar fáctico de la disposición final (Bellucci, Gil y García, 1982). De hecho, en los estatutos del Ceamse, hasta 1984 se consigna que la ocupación principal está definida como de “recuperación de tierras bajas y parquización”. Es el mismo Laura quien especifica que “el objetivo central del proyecto no es la basura, sino hacer parques”, aunque más bien parece que son las autopistas las que triunfan. Laura indica, además, que la propuesta a los municipios de crear parques metropolitanos constituye una estrategia discursiva para que esos distritos manifiesten un acuerdo de principio respecto al proyecto.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Guillermo Laura, entrevista personal, 24 de junio de 2010.

### Imagen 36. Decreto-Ley 3.457 de creación del Ceamse



Fuente: facsímil del Decreto 3.457. En Laura, 1978: 133-134.

Esta puesta en escena de los dos aspectos más atractivos del cinturón ecológico queda plasmada en abundantes representaciones del "verde" por diversos materiales de difusión, como las memorias y los balances de la empresa y los boletines "Noticias Ceamse", así como también en ciertas ponencias presentadas en congresos, como la de Bellucci, Gil y García (1982). Limitarse a esta

observación sugeriría que cada uno de los objetivos del cinturón ecológico no fue visibilizado de la misma forma por la población, por los empresarios, por los medios de comunicación, e incluso por los mismos poderes estatales, especialmente el militar. De ese último actor queremos referirnos en esta parte. Ciertamente, la implementación de la obra se desarrolla en un marco autoritario, donde el debate sobre las decisiones ejecutivas está reducido a su mínima expresión, y las representaciones integradas al proyecto someten a un vínculo macabro que podemos interpretar como el accionar autoritario entre el régimen castrense y la técnica de ingeniería del cinturón ecológico.

En una entrevista realizada por el diario *La Razón* al brigadier Cacciatore, este comenta acerca del saneamiento ambiental del Ceamse y sobre cuáles habían sido las pautas fijadas. Allí se constata que la disposición final de los residuos es la que aparece como el método tecnológico fundamental, y cuya difusión se circunscribe a ámbitos determinados:

En esta área (saneamiento ambiental) tenemos lo que hace a la eliminación de los basurales y al nuevo sistema de recolección de residuos y compactación, como su *disposición final* en el relleno sanitario que se está efectuando, denominado cinturón ecológico. En la ciudad no hay más espacios para hacer un relleno sanitario. Los antiguos basurales a cielo abierto han *desaparecido*. Se están convirtiendo en zonas bien parquizadas o bien urbanizadas de otra naturaleza, y estamos trabajando en coordinación con la provincia de Buenos Aires en el cinturón, donde llevamos toda la basura de la ciudad en el orden de las 3.000 toneladas diarias (el destacado es nuestro).

Resulta difícil escapar a la idea de que lo considerado contaminante en el clima de las época son los grupos denominados “subversivos”, en el marco del siniestro accionar paramilitar y estatal bautizado, sugestivamente, como “guerra sucia”. Esta ligazón de los poderes estatales se hace explícita en la publicación de la Presidencia de la Nación *Un lustro de historia, 1976-1981*, difundida por el diario *La Razón*, que en la bajada titula “Las fábricas de oxígeno”. En la mencionada publicación se puede leer lo siguiente en relación con el cinturón ecológico:

*Guerra a la contaminación. Espacios verdes y saneamiento ambiental: prioridades absolutas. En cuatro años desaparecen factores de perturbación contaminantes. La recolección de residuos. Treinta mil hectáreas de espacios verdes (Presidencia de la Nación, 1981b; el destacado es nuestro).*<sup>19</sup>

<sup>19</sup> No deja de generar estupor, precisamente durante esa época (1981), la cifra *treinta mil*, combinada con el tándem *guerra* (sucía) y *desaparecen* (subversivos). Todas ellas, indudables referencias

El uso de las palabras y su interpretación, y la manera en que son combinadas produce distintos sentidos. El paralelismo que realiza nuestro subconsciente al leer las palabras *guerra*, *desaparecidos* y *treinta mil* es tan sugestivo y trágico que corta la respiración. Son como metáforas que se revelan impunemente y nos señalan el poder del aparato del Estado. Es acaso el poder de una tanapolítica.<sup>20</sup> El método de la desaparición de personas, con su esquema secuencial desplegado en el territorio (secuestro, tortura, crimen y ocultamiento de los cuerpos de las víctimas), fue el medio por el cual el terrorismo de Estado llevó adelante el genocidio. La declaración de Videla en una entrevista concedida a María Seoane nos revela lo siguiente sobre esta ominosa cuestión:

No, no se podía fusilar. Pongamos un número, pongamos cinco mil. La sociedad argentina, cambiante, traicionera, no se habría bancado los fusilamientos: ayer dos en Buenos Aires, hoy seis en Córdoba, mañana cuatro en Rosario, y así hasta cinco mil, diez mil, treinta mil. No había otra manera. Había que desaparecerlos. Era lo que enseñaban los manuales de la represión en Argelia, en Vietnam. Estuvimos todos de acuerdo. ¿Dar a conocer dónde están los restos? Pero ¿qué es lo que podíamos señalar? ¿El mar, el Río de la Plata, el Riachuelo? Se pensó, en su momento, en dar a conocer las listas. Pero luego se planteó: si se dan por muertos, enseguida vienen las preguntas que no se pueden responder: quién mató, dónde, cómo (Seoane y Vicente, 2001).

La sustracción de pruebas y la eliminación de los rastros de los hechos sucedidos aseguraban la impunidad por los delitos cometidos. Pero ese móvil tanapolítico, encarnado en un método de exterminio, proyecta sentidos en la técnica de

---

simbólicas de la sangrienta dictadura. Treinta mil es una cifra de potente significación en la lucha por los derechos humanos—incluso, luego del regreso a la democracia, la estimación de esa cifra, por parte de organismos de derechos humanos, agencias estatales y organizaciones internacionales, ha sido objeto de polémica; acaso, porque la respuesta la tienen los desaparecidos—, la cual, asociada a las otras dos palabras de uso bien militar, guarda muchos sentidos.

<sup>20</sup> Agamben plantea que, mediante la muerte de unos sujetos, se intenta proteger la vida de otros, porque los primeros—piensan las autoridades—constituyen una amenaza para la salud y la supervivencia del resto. En opinión del pensador italiano, las experiencias del siglo xx serían herederas de un oscuro concepto del derecho romano, el de *homo sacer*, que se encarna en individuos a los que cualquiera puede matar sin delito; por esa razón, su vida vale tan poco que no pueden ser objeto de sacrificio, porque los dioses no los aceptarían como ofrenda. Desde esta visión, la biopolítica tiene orígenes lejanos, milenarios. Frente a la posición agambeana, cabe la alternativa de pensar la importancia de la biología, la demografía y el urbanismo como consecuencias del modo de producción actual, de la necesidad que tiene el capital de extraer beneficio de todo lo que lo rodea. En ese caso, la biopolítica sería un producto del capitalismo (Agamben, 1998).

ingeniería sanitaria, especialmente cuando examinamos la disposición final de la basura, una denominación que, sugestivamente, es de origen militar, como confiesa justamente Videla:

Esa frase, “solución final”, nunca se usó. “Disposición final” fue una frase más utilizada; son dos palabras muy militares, que significan sacar de servicio una cosa por inservible. Cuando, por ejemplo, se habla de una ropa que ya no se usa o no sirve porque está gastada, pasa a disposición final. Ya no tiene vida útil (Reato, 2012: 8).

Esta declaración forma parte del libro *Disposición final* (2012), de Ceferino Reato, y es el resultado de numerosas entrevistas que el autor le realizó a Videla en la cárcel de Campo de Mayo, cuando este último confiesa cómo se tomaron las decisiones sobre los detenidos durante los años de la dictadura y en qué consistió el método de la disposición final, nombre otorgado por las Fuerzas Armadas a la forma en que se decidió el destino de miles de prisioneros.<sup>21</sup>

Según el régimen funcional de logística del ejército, la disposición final es la actividad logística mediante la cual se determina el trámite que se les da a los efectos finales irrecuperables, obsoletos, o que han perdido sus condiciones antes de su baja del patrimonio (ibídem, 56-57). Albano Harguindeguy, ministro del Interior en esos años, también usa esa frase y asegura que los oficiales superiores nunca se reunieron para decidir qué hacer con los detenidos considerados irrecuperables por las Fuerzas Armadas, pero le consta que no pudieron dejar de hablar sobre si se implementaba la disposición final para los detenidos por las tres cabezas de la Junta Militar. Sin embargo, si el proyecto sanitarista para el Gran Buenos Aires permitió denominar diferentes estrategias higienistas o estéticas, los límites del lenguaje permiten revelarse,<sup>22</sup> porque este dispositivo

<sup>21</sup> El método incluía cuatro etapas: 1) La detención o el secuestro de líderes sociales y subversivos según listas que –de acuerdo con los entrevistados– fueron elaboradas entre enero y febrero de 1976, antes del golpe, con la colaboración de empresarios, sindicalistas, profesores y dirigentes políticos y estudiantiles; 2) Los interrogatorios, en lugares o centros secretos y clandestinos; 3) La muerte de los detenidos considerados irrecuperables, por lo general en reuniones específicas encabezadas por el jefe de cada una de las cinco zonas en las que fue dividido el país; y 4) La desaparición de los cuerpos, que eran arrojados al mar, a un río, a un arroyo o a un dique; o eran enterrados en lugares secretos, o quemados en un horno o sobre una pila de neumáticos de automóviles.

<sup>22</sup> Pero ¿podemos pensar que la disposición final del Ceamse era un dispositivo para el exterminio sistemático de personas? Quizás, si prestamos atención a su dimensión territorial, porque las geografías del accionar del Ceamse en el Gran Buenos Aires eran de estricto control militar y del aparato represivo en el territorio (Campo de Mayo y la franja costera del río Reconquista, el frente rioplatense sur y la franja del Riachuelo, entre otros). Con esta hipótesis siniestra coinciden



lingüístico no puede evitar la ineludible producción de sentido de eso que funde el programa sanitarista con la historia, con la política y con la memoria. Y, en este punto, ciertamente, existe toda una simbolización en la idea de la limpieza.

El peso simbólico de la limpieza, por lo tanto, hace referencia a la búsqueda de criterios amplios de homogeneidad social, que, como ya se apuntó, se dirigen a la construcción de espacios diferenciales: la basura y los pobres fuera de la ciudad. También nos revelan el ingreso de intereses corporativos que monopolizan los servicios públicos de la recolección y el tratamiento de los residuos, concentrando un negocio de gran valorización mercantil y promoviendo un mecanismo que transfiere (y compromete) las finanzas de los municipios alejados de la ciudad central, en un reparto diferencial de los impactos económicos y ambientales de la basura. Pero no se puede dejar de mencionar, asimismo, que las palabras utilizadas por los militares a la hora de referirse a la basura cobran sentido con el despliegue de la tecnología de la disposición final, porque proyectan imágenes de la solución desaparecedora del régimen militar. Acaso sea todo un lenguaje higiénico que cifra la historia y la política, aunque interpelando en el pasado reciente los hechos que llevaron a vivir el terror y la represión de la última dictadura.

### Imagen 37. Firmas de Videla y Harguindeguy, Decreto-Ley 3.457



Fuente: Laura, 1978: 133-134.

---

los testimonios de muchos trabajadores, quienes relatan que, durante los días miércoles –justamente, el mismo día de la semana en que se realizaban los fatídicos vuelos de la muerte–, la operación del Ceamse estaba bajo control territorial exclusivo del ejército. Todo esto hace pensar que el destino de cientos de cuerpos –quizás miles– de desaparecidos pudo haber sido el parque Roca, el parque Almirante Brown, o los primeros rellenos de Bancalari y Villa Domínico. No tenemos más datos que los que se apuntan, pero es una obligación de la democracia investigar y accionar judicialmente en las causas de memoria, verdad y justicia que impulsan los familiares de las víctimas y los organismos de derechos humanos.



# Capítulo 5. Proceso de reorganización urbana\*

## Urbanismo en dictadura

Recapitemos los casos que fueron hasta aquí objeto de análisis. Entre ellos, sin dudas, se destaca la imagen moderna, pero también de ruina y devastación, de las autopistas urbanas entre las diferentes improntas y los diversos símbolos que abonan la historia urbana de Buenos Aires. Las zonas sur y oeste capitalinas vieron desplegar las trazas de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno en favor de miles de conductores, acaso sin comprender la suerte de las familias erradicadas en su paso demoledor. Durante décadas, el paisaje urbano le impuso a la vista los viaductos elevados enmarcados por las medianeras de los edificios y las barandas, lo que sugiere una sola imagen: la destrucción de miles de edificios y otras construcciones, eliminados con topadoras. Cientos de manzanas atravesadas por miles de camiones cargados con escombros para ser arrojados al Río de la Plata. Y si el hecho de recorrer la autopista resultaría una experiencia moderna desde entonces, muchas veces cómoda y otras tantas costosa y tortuosa, también asoma su condición posmoderna de estructuración dispersiva metropolitana, entrópica, fragmentaria, de la mano del urbanismo privado de los *country clubs*, los cuales empezaron a proliferar desde entonces hacia la periferia. Por arriba, un lugar por el que circulan autos que escapan hacia los suburbios, y por abajo, un lugar degradado que hay que deshabitar: una experiencia que puede ser una vivencia dolorosa para quienes recuerden cómo eran los barrios que se encontraban debajo de los viaductos antes de la construcción de las

---

\* Algunos pasajes de este capítulo fueron adelantados en el seminario de Pedro Pírez “La ciudad capitalista entre el liberalismo y el neoliberalismo (FSOC-UBA)”, desarrollado entre el 4 de abril y el 23 de mayo de 2013. También fue publicado en un trabajo conjunto: Pírez y Fernández (2014). Otra parte del texto se adelantó en Fernández (2016b).

autopistas, con la sugestiva ironía de hacernos partícipes –¿inconscientes?– de la destrucción que sufrieron esas zonas de la ciudad.

Otro de los aspectos estudiados fue el que atravesó la cuestión del verde y la limpieza. Muchos de los parques de la ciudad fueron realizados como expresiones simbólicas reminiscentes: el parque Roca, el parque Sarmiento, el parque Centenario y muchos más. Incluso, otras áreas de la ciudad adquirieron la densidad simbólica de la modernidad con el transcurso del tiempo: el parque Norte, la Costanera Sur, el parque de la Ciudad (ex Interama). Pero, además, existe un impacto por la acumulación de las imágenes del urbanismo de Della Paolera, ya que sus simbolismos luchan incansablemente entre sí por el sol, el verde y el agua, y se esfuerzan por posicionarse en el cielo, en el río, en la llanura; en definitiva, en el paisaje.

El higienismo, motivado por la sustitución de los incineradores municipales, la erradicación de los basurales a cielo abierto y la eliminación de las prácticas del cirujeo, irrumpió mediante la imposición de la ingeniería del relleno sanitario. Esta creación institucional constituyó una renovación del aparato político-institucional: superó ciertas divisiones político-administrativas en los municipios del conurbano bonaerense y facilitó, de facto, la transferencia de presupuesto público hacia las empresas privadas contratistas. Pero la creación de una cintura verde entre la Ciudad de Buenos Aires y el interior del país se ancló en una dimensión territorial profunda de los espectros social, económico y político. De esta manera, las representaciones del cinturón ecológico, como construcción de sentidos, concentran numerosas referencias urbanísticas y culturales históricas y foráneas que se plasman en la puesta en escena de una marca metropolitana. Como ya analizamos, un caso laudatorio de las doctrinas urbanísticas en pugna es Laura, con su libro *El cinturón ecológico* (1978), en el que inscribe la obra del cinturón verde metropolitano en la trayectoria de experiencias exitosas como la del aeropuerto La Guardia, en los Estados Unidos, o la recuperación de Berlín sobre sus escombros, después de la Segunda Guerra Mundial, en Alemania. La dimensión pragmática del proyecto, nihilista tal vez –dar soluciones prácticas a problemas en un momento idóneo–, se encuadra explícitamente en una línea política progresista y liberal que refleja la admiración del abogado-planificador por el modelo de los Estados Unidos, aunque es explícita también la mención a cinturones verdes construidos en grandes urbes contemporáneas. Sin dudas, la construcción de los bosques de Palermo por parte de Sarmiento en 1875 sobre terrenos bajos rellenos –sobre las tierras del “tirano” Rosas– con basura y escombros es deudora del cinturón ecológico. Esta operación culturalista llevada a cabo a finales del siglo XIX articula el proyecto reformista de civilizar

un espacio teorizado como bárbaro. Las abundantes referencias no hacen más que signar la dicotomía enunciada en el ensayo sarmientino: la marca física del cinturón ecológico actúa como zona de transición, de frontera, de separación entre la ciudad –la civilización– y el exterior –la barbarie– (la pampa, el interior, los países limítrofes). Y esa suerte de traducción centenaria de la trama urbana regular versus la naturaleza domesticada es el medio del proyecto social modernista que reaparece con el cinturón ecológico, como restauración histórica, bajo la forma del ordenamiento urbano a escala metropolitana. Un rasgo evidente es la propuesta del plan regional como obra-suma, que integraría tanto la gestión de los residuos como la organización del tránsito y la preservación de los espacios verdes. Pero Claude Della Paolera, al frente del operativo del Ceamse desde su representación capitalina, retoma el programa de Laura y eleva la discusión al plano teórico, propio de un urbanismo organicista, y plantea el cinturón ecológico como modelo de “metabolismo urbano”. Esta dimensión visionaria, a pesar de tener una cierta referencia medieval o antigua, abarca mucho más que la sola obra de infraestructura; contempla también el cálculo de entradas y salidas urbanas de materia y energía del “organismo urbano” de Buenos Aires, en el marco de discusiones e intereses corporativos ligados al desarrollo logístico de la aplicación de la tecnología del *landfill*. Bajo el prisma del cinturón ecológico, es el sistema metropolitano en su conjunto el que está cuestionado. En ese encuadre, los flujos de una nueva organización material y espacial, motorizados por caminos, parques y centros de disposición de residuos, devienen en un metabolismo eficiente del organismo metropolitano.

Sin embargo, la jerarquización de los objetivos se va articulando estrechamente de acuerdo con intereses a nivel nacional e internacional, con proyecciones que el primer equipo ejecutivo plasma en la marca física del cinturón ecológico. Estas diferencias o matices, más que divergencias, se dejan entrever en las distintas teorizaciones del proyecto, desde un acercamiento pragmático hacia una dimensión visionaria. Sobre todo, muestran al cinturón ecológico como una marca que cristaliza la circulación de modelos internacionales en una acción conjunta entre la ciudad, la ecología y la seguridad. A modo de eco con la obra del cinturón ecológico, Laura hace una referencia –como lo hacen casi todos los miembros del equipo del Ceamse– al informe *Réponse à la Violence* (1977), de Peyrefitte, para el Gran París, que hace sonar con cercanía los imperativos de seguridad interna del régimen militar. Esta seguridad es controversial en sus fundamentos, desde el momento en que se formula la necesidad de “encauzar a los jóvenes a través del deporte” (Laura, 1978), de recurrir a “una muralla verde para controlar la expansión urbana sin límites”

(Bellucci, 1982) o de “restablecer el equilibrio a fin de reducir la agresividad de la vida de la ciudad” (Della Paolera, 1981).

Ahora bien, una constante en los proyectos de la ciudad arterial o del cinturón ecológico es la adhesión a proyectos de progreso, de utilidad pública y de mejora de la población –en abstracto–, pero, como contrapartida, esto también implica represión, desprecio y crueldad hacia ciertos grupos sociales. En los hechos, por ejemplo, Laura sostenía lo siguiente: “Alguien quiso construir una autopista, pero fracasó. Es lógico. Es preciso sobreponerse a miles de voluntades” (1981), refiriéndose a los habitantes afectados por las expropiaciones; o bien: “Contaminación ambiental y amenaza social que es necesario erradicar” (1980: 75), en relación con los cirujas que trabajaban en los basurales; y también: “Existe un valor de mercado para compensar a los propietarios que resulten perjudicados” (1978: 81), aludiendo a los expropiados por la construcción de autopistas. Sin embargo, llegados a este punto, lo que interesa señalar de los proyectos gestados en el período dictatorial es la existencia de diferentes concepciones sobre la ciudad, que se encarnan, desde distintas visiones ideológicas –en sus versiones más abstractas–, con el nacionalismo católico, el conservadurismo y el liberalismo, pero que también son progresistas y públicas, en algunos de los rasgos programáticos de la geografía metropolitana.

Efectivamente, esa caracterización pone de manifiesto toda una batería de dispositivos articulados o no pero que, globalmente, están dirigidos a un ámbito estratégico común: el área metropolitana. Estos impulsos por transformar el territorio son los que marcan, en términos de Lussault, un doble juego de traducción-delegación (es decir, en el rol de operador de un tipo de problematización social y, a la vez, de soporte espacial para que la acción logre su objetivo) para su materialización y la asignación de parámetros metropolitanos específicos (2007).

Indudablemente, revisamos textos oscuros y ominosos, sobre todo por los registros de un tipo de pensamiento que establece el vínculo que es nuestro objeto de investigación: el urbanismo y la dictadura. Esto nos obliga a hacer una aclaración en cuanto a nuestro objeto de análisis: no encontramos una ligazón entre la política y un tipo de forma urbana –que no fue homogénea–, ni reconocemos un poder asociado a una teoría urbanística –que no fue unívoca–; estamos señalando la existencia de una filosofía política –de una conciencia profunda, compleja, muchas veces contradictoria– que adquiere forma en la construcción de la ciudad como objeto histórico-cultural. En suma, son registros gubernamentales que apuntamos desde los discursos de ciertos personajes, desde sus textos, desde los temas urbanos que encarnan en el clima de la época y desde

el tipo de concepción urbana que adoptan, y que permiten situar una premisa: el ensayo de un “proceso de reorganización urbana”.<sup>1</sup> Esa es la expresión que alguna vez Randle alentó, y que puede leerse como la voluntad de incorporar al campo de la administración estatal el conjunto de la población y el territorio a través de la ciudad.

## Superpartidos

Pudimos constatar cómo Randle denunciaba el problema gubernamental para abordar el conjunto del Gran Buenos Aires, cuando alentaba la idea de que

... un gobierno de facto hallaría mucho más sencillo instrumentar una solución *federativa* de lo que resultaría esa tarea para un gobierno constitucional, sometido indefectiblemente al cálculo electoral que estas mutaciones jurisdiccionales afectan trascendentalmente. A lo que, parece, nos equivocamos de medio a medio porque ya van tres años de administración militar y el problema [del Gran Buenos Aires], en lugar de aligerarse, se agrava (1979: 102).

Es evidente que, para Randle, ya no es un momento de formulaciones teóricas, sino de reclamarle mayor compromiso al proyecto político nacional. Randle sentía una gran decepción con el poder estatal de la ciudad porque, contrariamente a sus creencias y exhortos, constataba que este avanzaba hacia una planificación funcionalista, muy marcada por la construcción de grandes autopistas elevadas y de bloques de edificios con perímetros libres; todas ellas, expresiones materiales y culturales en las antípodas de su pensamiento. Esto evidencia que el desarrollo del urbanismo argentino para el Gran Buenos Aires estuvo marcado por esas dos doctrinas urbanísticas bien distintas, que hubo dos planos de intervención bien diferenciados, los cuales, algunas veces, se articulaban entre sí, pero muchas otras no. Incluso, iba más allá: reclamaba que la Junta Militar seguía sin resolver los problemas de gobierno, de poder, en la región en su conjunto. Por esa razón, de allí en adelante le dedicaría atención a la opinión pública, apelando —quizás como lo hiciera Della Paolera en su tiempo— a la escritura de artículos en la prensa porteña sobre temas urbanísticos. Muchos de esos artículos se encargó de publicarlos, a través de Oikos, en un

---

<sup>1</sup> Otro grupo que, por entonces, también aludió a esa denominación fue el de los abogados, especialistas del derecho urbanístico, en ocasión de las discusiones mantenidas sobre las leyes de ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires (Cassagne *et. al.*, 1983: 125-142).

libro titulado *Buenos Aires, burocracia y urbanismo: más allá de las autopistas*, en 1979. Ya tratamos este tema pormenorizadamente en el capítulo 2, cuando abordamos el tema de las autopistas urbanas; ahora detendremos la mirada en la organización política del Gran Buenos Aires, que es una cuestión de fondo que ocupa su atención. En este sentido, Randle plantea:

No es admisible que multitud de iniciativas necesarias para el *ordenamiento* del Gran Buenos Aires no sean posibles de concretar por cuestiones de *jurisdicción*. O que para hacerlo sea necesario llegar a un acuerdo especial entre la Capital Federal y la provincia. [...] Es más, mediante meros acuerdos institucionales no solo se concede muy poca garantía a los proyectos que de ellos dependen, sino que se está ratificando la entidad de las partes (1979: 113-118; el destacado es nuestro).

Randle sostiene que “la idea de que las ciudades, como las regiones, deben ser uniformes y continuas es una noción ingenua y formalista”, y que hay que superarla con el método geográfico y urbanístico. En este sentido, propone el concepto de “región funcional o *nodal*”, no solo en términos de la técnica urbanística, sino porque “se adapta mejor aun cuando llega el momento de hacer proposiciones operativas” en el plano político (Randle, 1979: 113-118; el destacado es del autor). Así lo argumenta: “En toda ciudad (como en toda región) hay centros naturales; esos centros no tienen la misma importancia; hay como una tendencia de la *naturaleza* y, como tal, debe ser *encauzada*; no arbitrariamente borrada” (ídem; el destacado es nuestro). Por eso, dice que “hay que optar por constituir una jurisdicción única o bien una federación de jurisdicciones menores”. Esta última tesis es la que recomienda, ya que, argumenta, se trata de plantear “unidades compatibles para formar esa federación, o sea, *superpartidos*, para el Gran Buenos Aires”, es decir, el resultado de englobar los distritos existentes en unidades mayores y los distritos equivalentes dentro de la actual Capital Federal (ídem). El siguiente mapa que elabora Randle es ilustrativo de lo que propone.



**Imagen 38. Propuesta de superpartidos**



Fuente: Randle, 1979: 114.

En el mapa se observa la estructura del Gran Buenos Aires, la cual advierte, a primera vista, los centros como San Isidro, Morón, Lomas de Zamora y Quilmes, destacados con un punto negro por su rango de importancia. También aparecen, en un rango menor, San Miguel, San Justo y Monte Grande. Pero en el caso de la Capital Federal, “pese a todo el centralismo congestionante” que la caracteriza, su configuración metropolitana “no ha podido anular del todo la personalidad que los antiguos pueblos de Belgrano o Flores” (Randle: 1979: 115) manifiestan dentro del área. Y allí se evidencia en Randle cierto repliegue hacia una expresión menor, parecida a los límites que había planteado Garay en 1580, durante la conquista hispana, suprimiendo todas las ampliaciones sucesivas.

En el planteo de los superpartidos que cubren el área metropolitana, Randle marca dos características esenciales:

la primera es la de continuar funcionalmente en centros de segunda y de tercera mutuamente complementarios, de modo que respondan

estrictamente a las necesidades de todo el territorio urbano; y la segunda es la de poder, eventualmente, continuar hacia afuera en el caso de que (¡Dios no lo permita!) la aglomeración continúe creciendo. En todo caso, se tratará de un crecimiento orgánico y no de una mera *hipertrofia*, como aconteció hasta el presente (1979: 116).

Sin embargo, señala que esos centros sueltos e inconexos no resuelven el problema, sino que hace falta una integración, una federación. Además, plantea lo siguiente:

[Hace falta que] *existan otros centros de segundo orden subordinados* a aquellos, que serán las cabeceras de los partidos restantes, así como otros nodos comerciales y de transporte. [...] Hay que llegar a definir la unidad jurisdiccional menor, *el barrio*, dentro de cuyos límites es dable esperar que se ejercite el mínimo control vecinal mutuo y se despierte el celo ciudadano por la cosa pública que comparte, organizando así, en tres escalones graduales, el problema jurisdiccional de una gran urbe como Buenos Aires, que puede conjurar no solo las anomalías de un crecimiento informe, sino también regirse de una manera más eficiente y realista (1979: 116, el destacado es del autor).

El hecho de “que no exista nada intermedio entre el vecino y la intendencia municipal de Buenos Aires, ciertamente, conspira contra el desarrollo de un sentido comunal”. Por eso, Randle plantea renovar las jurisdicciones de Buenos Aires sin modificar arbitrariamente las jurisdicciones existentes, “solo ordenándolas mejor en el sentido ascendente y descendente”.

Una autoridad única para el Gran Buenos Aires no implica necesariamente la federalización total del conjunto. Se puede tratar de un poder compartido, de una auténtica federación de distritos provinciales y/o federales. Otra alternativa es [...] darle a la Capital el estatus de provincia, y reservar dentro de su perímetro un área reducida estrictamente como Capital Federal y sede de los poderes nacionales, [...] sea reduciendo el perímetro de la Capital Federal a la Plaza de Mayo, sea expandiéndola a toda el área metropolitana, a la vez que compensando de alguna manera a la provincia, sea creando una nueva jurisdicción con carácter de provincia (sería una provincia *sui generis*: casi totalmente urbana) (1979: 116).

Aquí, Randle advierte que no se trata de fórmulas jurídicas, ya que el planteo que realiza es meramente indicativo de esquemas conceptuales, y argumenta que es la forma de dotar de mayor unidad a los centros regionales y de mayor descentralización a los barrios, para que no sean desvirtuados por el crecimiento futuro.

La unidad de los barrios es un hecho natural, la “centralidad” de determinados sectores urbanos se ha producido espontáneamente y la “unidad” del conglomerado es un hecho irreversible. De lo que se trata es de conformar soluciones a esta realidad más acordes a los límites de la Capital Federal y los partidos circunvecinos, que han sido distorsionados por el crecimiento en forma de mancha de aceite de la ciudad (1979: 116).

Hasta aquí vemos cómo aquellos soportes cognitivos de la hipertrofia de Randle ahora son traducidos para Buenos Aires, no solo como una cuestión de límites físicos de la ciudad, sino también como gobernabilidad, como poder de la estructura política del territorio metropolitano. Recordemos sus expresiones: “Un Estado autoritario capaz de revertir fácticamente el problema [¿el problema de la subversión?] viene fatalmente acompañado de una burocracia que, *per se*, resulta inevitablemente congestiva y centralizante” (1984: 64-65). Acaso sea por eso que Randle defenestra a Laura y a Cacciatore por promover “el exceso de accesibilidad” que supone la ciudad hipertrofiada, que “es la expresión máxima de la sociedad secular [o laica] (opuesta a la sagrada y primitiva)” (*idem*).

Con este libro, Randle –como otros académicos de entonces– hacía un uso político del discurso científico, aunque ya no intentaba legitimar las acciones que estaban llevando a cabo las autoridades militares. Claro está que hay un viraje del foco, que va desde los temas metropolitanos hacia otras preocupaciones e intereses. Si en un primer momento, en el plano de los problemas de las ciudades, se enfoca en la noción de hipertrofia –cuando el imperativo se concentraba en el combate a la subversión–, durante la denominada guerra sucia contra la guerrilla urbana, luego desplaza la atención hacia la noción de frontera, dentro del pensamiento geográfico, en momentos del conflicto armado con Chile por cuestiones limítrofes, del arduo debate por la utilización de la Cuenca del Plata con Brasil, y, finalmente, de la aventura bélica de las Islas Malvinas contra Gran Bretaña. Es decir que podríamos advertir un trayecto que va desde los enemigos internos, en la ciudad, a los enemigos externos, fuera del territorio soberano. Y así sucedió en nuestra trágica historia nacional.

## La provincia del Río de La Plata

En 1980, a 100 años de la federalización de Buenos Aires y a 400 años de su fundación, se produce un hecho de notable densidad simbólica: la idea de proyectar el tercer ensanche oficial de la Ciudad de Buenos Aires sobre aproximadamente 500 hectáreas, pero, esta vez, no sobre la pampa bonaerense,

sino sobre tierras ganadas al Río de la Plata. Este ensanche pretende lograr una transformación material de la ciudad para dotar de un distrito federal a la nación, algo que se hace, indudablemente, exponiendo a la sociedad la imagen de la federalización de 1880, aunque, ahora, a expensas de las tierras conquistadas al Río de la Plata. Este tercer ensanche de Buenos Aires articula esa imagen centenaria con una propuesta de Guillermo Domingo Laura y Jaime Smart, condensada en el libro *La provincia del Río de la Plata*, de 1980: un proyecto que plantea federalizar el Gran Buenos Aires, en el orden político, a partir de la creación de una nueva provincia metropolitana. De algún modo, el Proceso de Reorganización Nacional se asume como la representación de circunstancias históricas de una misión ambiciosa, la de restablecer el orden natural del país, ese orden que una alianza cívico-militar-clerical reivindicaba como el histórico orden nacional. Pero es a la vez un orden novedoso, ya que introduce forzosos encuadres que comienzan a predominar, en el contexto internacional, en el espacio metropolitano. Dedicuémonos ahora a este tema.

En diciembre de 1980, ante una inminente finalización del mandato de Jorge Rafael Videla al frente del Proceso de Reorganización Nacional, Guillermo Laura, junto con Jaime Smart, publican *La provincia del Río de la Plata*. Se trata de un libro que aparece en la escena pública en el contexto de la designación de otro presidente de la nación –previsto por el estatuto de la Junta Militar para marzo de 1981– y, en consecuencia, de la asunción de nuevos gobernadores de provincia. Era una ocasión oportuna –juzgaban sus autores– para instalar un tema capital: el Gran Buenos Aires (1980: 16).<sup>2</sup> Laura, como secretario de Obras Públicas, y Smart, como ministro de Gobierno, se ocuparon, entre los años 1976 y 1981, de asuntos relevantes en las jurisdicciones de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires, respectivamente.

---

<sup>2</sup> A pesar de que, en los hechos, la propuesta no pasó de un estudio, lo que refleja serios obstáculos políticos en su implementación, resulta interesante revisar este libro, ya que pone de relieve, en esta parte, el tipo de pensamiento de las figuras de alto rango de los estamentos estatales que se ocuparon de los asuntos metropolitanos.

### Imagen 39. La provincia del Río de la Plata



Tapa del libro de Laura, Smart y Azaretto (1980).

El ensayo declara, de manera abierta, un hecho tan evidente como problemático: Buenos Aires no concluye en el Riachuelo ni en la avenida General Paz, sino que se trata de una sola aglomeración urbana.<sup>3</sup> Este planteo es heredero de los argumentos de Carlos María Della Paolera, presentados en 1936 en el diario *La Nación*, en un artículo titulado “El Gran Buenos Aires”, una denominación que quedaría instalada desde entonces. De allí que aparezca en el libro de Laura y Smart la transcripción completa de ese artículo y se haga énfasis en sus fundamentos, en especial los señalamientos acerca del anacronismo urbanístico de no tener resuelta la cuestión jurisdiccional, además de la preconización en torno a la necesidad de generar un convenio entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires para que, desde el plano técnico, se organice un solo conjunto administrativo (ibídem: 18-23).

Un recorrido del texto nos permite reunir tres referencias que encuadran, de modo interpretativo, un tipo de problematización en el plano metropolitano

---

<sup>3</sup> El área metropolitana está marcada por la organización estatal nacional, que no contempla un gobierno metropolitano como tal, sino que distingue niveles territoriales: uno nacional (o global), a cargo del gobierno federal, y otros dos parciales: regional (o intermedio), a cargo de los gobiernos provinciales, y local, a cargo de los gobiernos municipales. Esa fragmentación implica una trama de atribuciones y funciones, cuyas autoridades, en cada uno de los territorios, las ejercen y desarrollan. Cada uno de esos territorios es una realidad política que, más allá de su mayor o menor autonomía, configura una unidad independiente de acumulación política (Pírez, 2004).

y un estilo de poder para abordarlos desde el dominio político. La primera referencia reunida señala lo siguiente:

En cuanto a la *seguridad*, el Gran Buenos Aires tiene un cuadro riesgoso. Agreguemos las dificultades para un adecuado funcionamiento de la estructura de seguridad, que implica el *límite* de la Gral. Paz y el Riachuelo, que separa en dos jurisdicciones distintas al área metropolitana. La situación no es peor gracias a la *lucha contra la subversión*, que logró también atemperar la delincuencia común (ibídem: 13, el destacado es nuestro).

Un segundo aspecto marca lo siguiente:

El tema de los *parques* y de los sitios de recreación tiene importancia no solamente en lo que hace a los conceptos tradicionales de recreación y esparcimiento, sino que son considerados como un elemento fundamental para *humanizar* la vida en las grandes concentraciones urbanas. En el “Informe sobre violencia”, el ministro de Justicia del actual gobierno francés, Alain Peyrefitte, considera como instrumento válido para el *encauzamiento* de los jóvenes la creación de grandes espacios verdes y la instalación de equipamiento deportivo (ibídem: 15-16, el destacado es nuestro).

Por último, Laura señala:

Hace casi 40 años, la Dirección Nacional de Vialidad tenía listos los proyectos del sistema de accesos a la Capital Federal. De ese plan de obras se construyó únicamente la autopista Panamericana, cuyos trabajos demandaron 25 años. Mientras tanto, el parque automotor subió de 150.000 unidades a 2.000.000 (ibídem: 14-15).

Ese estilo de problematización en relación con los temas de la ciudad se hace evidente, en especial, en torno a tres cuestiones: la seguridad, los parques y las autopistas. En ese triángulo se apoya la necesidad de revisar los antecedentes de la organización metropolitana que le den forma a una única unidad de gobierno. Pero esa intencionalidad remarca que no es solo la provincia de Buenos Aires la que puede plantear una solución como la que preconiza ese trabajo, ya que hay que tener en cuenta a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires –dependiente de la nación, por aquel entonces–, sino que supone encarar estos temas desde la jerarquía más alta, a nivel nacional: “Al nivel de la Junta Militar, que tiene atribuciones, de acuerdo con las facultades que se le han impuesto, para adoptar una reforma de fondo en lo jurisdiccional” (Laura y Smart, 1980: 54).

La historia del urbanismo argentino –en el plano técnico– ha dejado testimonio de que ha habido cierto consenso en que el área metropolitana es

una unidad de planeamiento. Sin embargo, en palabras de Laura y Smart, “los *problemas* del área metropolitana son imposibles de resolver”, aunque haya dirigentes o equipos de dirigentes capaces y dispuestos, “porque se carece de los instrumentos *legales* imprescindibles para actuar”. Es decir que, en el plano político, se presenta una “situación crítica por la falta de un *gobierno* único que tenga las facultades suficientes para cumplir sus fines” (ídem, el destacado es nuestro). Esta cuestión, plantean los autores, se remonta a tiempos de la organización nacional:

Recordemos que la nación se organizó sobre la base de las 14 provincias fundadoras, excluyendo inmensos territorios que, en esos momentos, estaban en poder de tribus indias que sostenían una continua *guerra* contra la nación. A esos territorios se los denominó territorios nacionales, una vez que los *salvajes* fueran desalojados de sus aduares por el avance del Ejército Nacional en la acción *civilizadora* que impulsó el Gral. Roca. Para su gobierno, ese desierto fue dividido en gobernaciones de territorios nacionales, pero dependientes del poder central, pues eran territorios que carecían de población y capacidad económica suficiente para transformarse en provincias, por lo que necesitaban la tutela de la nación (ibídem: 33; el destacado es nuestro).

Es sugestiva la referencia histórica a la que apelan Laura y Smart. Hay que tener en cuenta que el relato epocal del poder militar hacía una revisión de la conquista del desierto, en momentos en que se cumplían 100 años de luchas contra la indiada, buscando equipararla al contexto histórico de la denominada lucha contra la subversión. Es evidente la puesta en relación de esa referencia histórica con la geografía que nos ocupa, como representación simbólica –superando las equiparaciones–, más allá de que los autores aclaren que aquella era una “situación totalmente distinta a la del área metropolitana” actual, porque, en los hechos, para la conquista del territorio metropolitano se “carece de una organización institucional adecuada, debido a la fragmentación del poder político” (Laura y Smart, 1980: 33-34), para la administración de ese territorio y su población.

Escribe Laura que, en la Capital Federal, la sanción de la Ley 21.499, de expropiaciones, permitió que 3.000 propiedades fueran capturadas rápidamente para la construcción de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno, las cuales fueron adquiridas “a precios y condiciones que respetaban los legítimos derechos de los propietarios, sin necesidad de llegar a la vía judicial, pues los juicios no llegaron a representar el 1% del total de las propiedades afectadas” (Laura y Smart, 1980: 51). Incluso, obras posteriores, como los ensanches

de las avenidas San Juan e Independencia, o la prolongación de la avenida 9 de Julio hasta el Riachuelo, “ni siquiera han tenido trascendencia pública en cuanto a ese aspecto concreto de las expropiaciones, por haberse convertido en algo normal y rutinario, en una simple compra de propiedades en función del interés público” (ídem). No obstante, se mantienen inmovilizados el Acceso Oeste y la autopista Central, ya que “fue imposible seguir adelante con los planes que tenía en 1971 y 1974 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires con respecto a la autopista Central y la autopista Perito Moreno” (ibídem: 52), por falta de un convenio para su construcción con la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires.<sup>4</sup>

En 1977, la Ciudad de Buenos Aires estaba en una situación crítica en cuanto al problema de la basura, por la escasez de terrenos y los altos costos de las alternativas, como las plantas de incineración. El cuadro de situación se completaba con una escasez de espacios verdes y la proliferación de 185 basurales a cielo abierto, entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. La posibilidad de utilizar vastas extensiones de tierras bajas aledañas a los grandes centros poblados, en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, dio lugar a la creación del Ceamse, “con el fin de desarrollar un sistema de parques regionales, utilizando –mediante el relleno sanitario– todas las basuras del área”. De esta manera, se ensayó la figura de una sociedad del Estado, prevista en la Ley 20.705, lo que permitió crear una empresa –con capital accionario aportado en partes iguales por las dos jurisdicciones que la conformaron– con “agilidad operativa para actuar con eficiencia, rapidez y bajos costos en el cumplimiento de los objetivos establecidos” (ibídem: 29-30). En los argumentos de Laura y Smart, aparece un punto en el que los autores hacen hincapié:

El sistema de convenios no ha demostrado eficiencia para solucionar problemas locales que superan el ámbito de una determinada jurisdicción.

En cuanto a las experiencias a través de entes o sociedades del Estado, si

---

<sup>4</sup> Otro caso metropolitano que supuso una actuación interjurisdiccional fue el del Mercado Central de Buenos Aires, con la formación de un ente tripartito, integrado por la nación, la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La obra fue ideada en 1962 por la Secretaría de Abastecimiento y la Policía Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, de donde provenían los estudios para la creación de un “gran mercado central que sirviera para mejorar los sistemas de abastecimientos de la ciudad”, en calidad, cantidad, higiene, seguridad y precio. Los estudios indicaron que “la Ciudad de Buenos Aires tenía problemas de espacio” para instalar dentro de sus límites ese equipamiento, y que, además, la obra reclamaba una estructura pensada a una “escala regional”. Esto llevó, en 1977, a la formación del ente y al diseño del plan de obra, la cual fue inaugurada 20 años después de su lanzamiento, en 1982 (ibídem: 51).



bien se cumplen los objetivos, tienen el inconveniente de que dependen del *affectio societatis* (Laura y Smart, 1980: 30).

Es decir que, tanto el cinturón ecológico como el Mercado Central funcionan exitosamente en tanto subsista la intención de constituir una sociedad, pero “no existe ninguna garantía de que eso pueda perdurar”. Ello implica que, “si no hay coincidencia entre las partes, puede optarse por prioridades distintas, lo que afecta la continuidad de los trabajos” (ídem). A partir de esto, Laura y Smart argumentan lo siguiente:

Los problemas del área metropolitana son problemas de gobierno, y estos no se basan, para su resolución, en el *affectio societatis*, sino en el *imperium*, porque son problemas que hacen a la autoridad, al poder. El Gobierno es la autoridad, y la autoridad se compone de dos elementos ineludibles, como lo enseña De Vedia y Mitre en la *Historia [general] de las ideas políticas*: la razón y la fuerza (ídem).

En marzo de 1981, la asunción de las autoridades, desde el presidente hasta todos los gobernadores, parece ser una coyuntura de oportunidad política para la decisión de la creación de una nueva provincia urbana. Así lo fundamentan Laura y Smart:

El Proceso de Reorganización Nacional tuvo el consenso de la abrumadora mayoría de los argentinos, porque el pueblo percibió, cualquiera haya sido su voto en los comicios del 73, que si no intervenían las Fuerzas Armadas la Argentina corría el riesgo de la desintegración total por la anarquía, y que de ese caos infernal únicamente podían salir gananciosos los minúsculos sectores que querían imponer la tiranía marxista (ibídem: 52).

Asimismo, sostienen:

Hubo que librar una verdadera *guerra* durante dos años contra las bandas armadas que asolaban el país, y se logró la victoria militar por la eficiencia de nuestras Fuerzas Armadas y porque también, digámoslo claramente, no fue solamente la guerra de las Fueras Armadas, sino de todo un pueblo que repudiaba el extremismo (ibídem: 52-53).

E insisten:

El Proceso de Reorganización Nacional, aparte de los éxitos notorios que obtuvo en la *lucha contra la subversión*, dándole *orden y seguridad* al país, ha avanzado, tal vez, en forma lenta en algunos campos, pero con paso firme. Es decir que se han tomado medidas que han ido al fondo de las cosas, terminando incluso con prejuicios y viejos mitos que durante muchos

años habían confundido a todos los sectores (ibídem: 51; el destacado es nuestro).

Y agregan:

Se ha dicho en reiteradas oportunidades, desde las más altas tribunas, que el proceso no se agota en una etapa ordenadora, sino que, concluida esa etapa inevitable de *limpiar y ordenar* la casa, corresponde entrar en la acción creadora que dé alternativas al país, que signifiquen su modernización, su engrandecimiento y el mejoramiento del nivel de vida de todos, y la estructuración de una sociedad política fuerte, capaz de vencer cualquier nuevo embate de nuestros *enemigos* derrotados militarmente (ibídem: 52; el destacado es nuestro).

Pero, además, escriben los autores que existe la necesidad de impulsar una fuerte corriente de adhesión en la población que “sirva para la solución política definitiva del país”. Para ello, propugnan “generar ideas, hechos que tengan fuerza, que signifiquen verdaderas transformaciones, que provoquen entusiasmos, que hagan sentirse al pueblo como integrante de una gran empresa de cambio” (ibídem: 53).

Estas son las ideas que, impulsadas sin miedo, con audacia y decisión, demostrarán la vitalidad del Proceso de Reorganización Nacional y lo seguirán justificando, permitiendo su consolidación y perduración. Darle un *gobierno* al área metropolitana y crear la autoridad política que pueda –con todo el *imperium* que tiene cualquier gobierno de provincia según nuestro ordenamiento institucional– lanzarse a ese proceso sin igual en el mundo de afrontar el desafío de las áreas metropolitanas, encarando las soluciones a los viejos problemas que hemos visto en distintos capítulos, tendrá consecuencias profundas y definitivas en la sociedad argentina de fines del siglo xx (*idem*).

Es en ese sentido que la opción de una autoridad metropolitana es un dispositivo institucional que –fundamentan los autores– crea “un factor de predisposición por parte de la población al cumplimiento de los planes y las normas de gobierno”. Asimismo, afirman que “el Gobierno es la autoridad, el área metropolitana la necesita, y para darle autoridad existen únicamente dos alternativas” (ibídem: 31-49). Una de ellas es “federalizar el Gran Buenos Aires”, aunque advierten que eso significaría lo contrario de lo que sugiere la expresión, ya que “implica someterlo a la dependencia directa de la nación”. En este caso, “federalizar significaría nacionalizar”, ya que “nacionalizar el Gran Buenos Aires es ampliar la

Capital Federal”,<sup>5</sup> siendo “un gobierno municipal creado por ley del Congreso para la administración de la ciudad”, y, por ende, “la Municipalidad es nacional”. Este argumento apunta a fundamentar una segunda alternativa, que es la creación de una nueva provincia, comprendida por el territorio de la actual Capital Federal y los municipios del Gran Buenos Aires, que integran, en conjunto, el área metropolitana y que presentan “la paradoja de un gran potencial económico junto con pavorosos déficits en materia de obras de infraestructura y servicios”. Todo ello porque “el reparto de responsabilidades en una misma área”, entre jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales, “anarquiza la toma de decisiones” dentro de un sistema federal. Además, ambos afirman que “el *federalismo* es [al] orden político lo que el principio de *subsidiariedad* es al plano económico”.<sup>6</sup> El Proceso de Reorganización Nacional ha hecho del principio de subsidiariedad uno de sus pilares, planteando que “un órgano superior no haga o no adopte disposiciones que pueda hacer otro de menor jerarquía, porque esto hace al desarrollo adecuado de la sociedad y los individuos” (Laura y Smart, 1980).

Pero la clave argumental del planteo está en que “es difícil que funcione el principio de subsidiariedad” en el área metropolitana, porque “no hay una autoridad única que en el plano político pueda absorber la responsabilidad del contralor de las obras y los servicios”. Así como pudo transferirse el servicio de subterráneos, porque interesaba a una sola jurisdicción, en el municipio de la Capital Federal se presentan dificultades, como en el caso de Obras Sanitarias de la Nación, que “sirve de pretexto a la *burocracia* que se opone a esa transferencia, por la interdependencia de dichos servicios, que se prestan en distintas jurisdicciones”. Esa imposibilidad de aplicar el principio de subsidiariedad ocurre “porque no se ha resuelto el problema anterior, que es la organización institucional y política de la región en forma idónea”. En definitiva, “el gobierno se basa en la autoridad” de un “*gobierno* que responda a la naturaleza de las cosas”, porque “los *problemas* son de tal gravedad y requieren tales soluciones

<sup>5</sup> Por aquel entonces —y hasta la reforma de la Constitución Nacional de 1994—, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires solo contaba con aquellas facultades que por ley orgánica el Congreso Nacional expresamente le delegaba: no era un gobierno autónomo, sino un simple administrador de la ciudad. Las provincias, en cambio, tenían todas las facultades, salvo aquellas que habían delegado en el Gobierno nacional. Vale decir que podían hacer todo, salvo lo que expresamente habían delegado. En consecuencia, era una diferencia esencial en cuanto a atribuciones y facultades.

<sup>6</sup> Este principio consiste en transferir la responsabilidad de “determinadas obras, servicios o empresas para que la asuman las provincias o los municipios, o pasen del Estado al sector privado” (Laura, 1981: 35).

que no pueden ser negociados en el seno de una sociedad o ente, sino que tienen que ser *impuestos* con el ejercicio pleno del *poder*” (ibídem: 30). Crear una nueva provincia en la transición política evitará también “la crítica demagógica de algunos en cuanto a que el gobernador acepta la segregación del territorio provincial” (ibídem: 54). De esta propuesta resulta una nueva denominación para la provincia que se crea, y, según los autores, el nombre debería basarse en el Río de la Plata. Escriben:

“Queremos volver a ser las Provincias Unidas del Río de la Plata”. Así terminaba su discurso Sarmiento, quien poco antes de la batalla de Caseros, en su libro *Argirópolis* [1850], había soñado con la constitución de un gran Estado, de acuerdo con los límites del antiguo virreinato; es decir, abarcando el Paraguay y el Uruguay, con capital en la isla de Martín García (ibídem: 58).

Es evidente que esa denominación, además de su referencia geográfica, tiene significado histórico y político, asociado a los tiempos de la conquista, a las batallas de los ejércitos de la independencia y a las fronteras signadas trágicamente en la organización nacional. En ese sentido, se asoma la primacía litoral, librecambista, de la Generación del 80, cuando argumentan que se presenta la cuestión de dotar a la nación de un distrito federal, porque, de acuerdo con la Constitución Nacional, debe emplazarse en alguna ciudad, aunque su emplazamiento “no provocaría las conmociones del siglo pasado, que concluyeron en 1880, al precio de la sangre derramada en la guerra civil”. Y plantean que esta cuestión, en la opinión de muchos, provocaría la creencia de que “el traslado del gobierno nacional será una manera de quitar *poder* al área metropolitana”, aunque consideran que “el traslado de la Capital Federal puede ser el instrumento para lograr ese objetivo en función de la población que genera el aparato administrativo”. Una de las alternativas, escribe Laura, es la siguiente:

Crear un distrito federal en las tierras que se están ganando al Río de la Plata en la Costanera Sur y que abarcan una superficie de cinco kilómetros cuadrados, más que suficiente para este destino, fracción perfectamente delimitada del territorio circundante. Por otra parte, en los planes urbanísticos actuales se piensa en ubicar allí la nueva Casa de Gobierno, el Poder Judicial, el Regimiento de Granaderos, etcétera (ibídem: 71-72).

En suma, hasta aquí, referencias conservadoras y liberales impregnadas en el documento sobre una cuestión capital. En el final del libro se encuentra un anexo que contiene el “Proyecto de constitución de la provincia del Río de La Plata”, en el que se definen aspectos de la instrumentación institucional y

legal para la creación de esa nueva provincia. Es una modernización por acto de fuerza y rupturas sorprendidas, en la que la forma política se impone en el escenario que golpea.

## **Destrucción creadora**

Como una ironía hacia la imagen de la destrucción creadora de inspiración corbuseriana –como la que irrumpe con las autopistas o los bloques de edificios con perímetro libre–, Brenner y Theodore, en su artículo “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, ofrecen una interpretación acerca de los modos con los que, en una determinada cultura política, se dismantelan los usos del espacio urbano y se destruye una organización del Estado, de la sociedad y de la convivencia, así como también sobre cómo se van construyendo conflictivamente otras formas de organización para permitir que el modelo neoliberal se exprese y se imponga en la ciudad. De un modo preciso se refieren a la idea de la destrucción-creación neoliberal, y señalan momentos (en el sentido de relaciones conflictuales y no de transición lineal) a través de los cuales el modelo se instala a partir de la destrucción de los artefactos, las políticas, las instituciones y los acuerdos del Estado de bienestar keynesiano, hasta su reemplazo por instituciones y prácticas que reproducen el neoliberalismo. Este es un fenómeno que implica “la re-regulación de la sociedad civil urbana y la re-representación de la ciudad, que se escenifica en su reorganización socioespacial”, y señalan que “lo que se denomina neoliberalismo desde los años setenta hasta la fecha” debe entenderse –en confrontación con otras orientaciones preexistentes– como un proceso polisémico y lábil creado propiamente en su aplicación territorial y su especificidad. De esta forma, al referirse a ese concepto, los autores hablan del “neoliberalismo realmente existente”, para diferenciarlo de sus formulaciones más abstractas o ideológicas (2009).<sup>7</sup> Y nos parece que este planteo llega a un punto fundamental para una discusión sobre las técnicas del aparato burocrático autoritario en momentos de pulsiones conservadoras, liberales y de seguridad interior, en particular a través de las técnicas del urbanismo. Este aspecto lo traemos porque, en los casos de las formas de gobierno metropolitano que analizamos, tanto en Randle como en Laura y Smart, encontramos un plano común

<sup>7</sup> Por su parte, Alfredo y Paula Rodríguez, para el caso de la ciudad de Santiago, se ubican en la perspectiva de “los mecanismos y las correlaciones de fuerzas que permitieron asegurar un consenso en torno a los postulados neoliberales, y que ellos dejaron de ser una ideología minoritaria para ser naturalizados y convertirse en sentido común” (Rodríguez y Rodríguez, 2009).

acerca de esa idea de “destrucción creadora”, porque ya no es admisible que una multitud de proyectos realizables para el ordenamiento del Gran Buenos Aires no se puedan concretar por cuestiones de jurisdicción, o que, para hacerlo, sea necesario llegar a un acuerdo especial entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. Es un camino que, sostienen Laura y Smart, implica, por una parte, rectificar que el fin de esos acuerdos tiene carácter excepcional y, por otra parte, admitir que no se percibe la unidad del problema. Recordemos sus textos: “Los problemas del área metropolitana son problemas de gobierno, y estos no se basan para su resolución en el *afectio societatis* sino en el *imperium*, porque son problemas que hacen a la autoridad, al poder” (1980: 30).

En consecuencia, en los casos analizados, el cinturón ecológico (como el Mercado Central o incluso AUSA y las concesiones viales conectadas en el sistema de accesos metropolitanos) funcionará en tanto subsista la intención de constituir sociedad, pero no existe ninguna garantía política de su perdurabilidad en el tiempo, porque, si no hay coincidencia entre las partes —entre la nación, la provincia y la ciudad—, se podrá optar por prioridades distintas, lo que afectará la continuidad de los objetivos de interés común. Y este tipo de razonamiento no hace más que revelar las contradicciones políticas del sistema federal argentino. Como plantea Pírez, un aspecto subyacente de la creación de instituciones de gobierno metropolitano es lo que puede entenderse como la trama de la “descentralización política frente a la centralización autoritaria (ajena al federalismo)”. Estos dispositivos metropolitanos marcan una centralización autoritaria debido a la suspensión de los circuitos de acumulación política electoral derivados de la conformación de cada uno de los órdenes estatales (nación, provincia y municipios en particular) (Pírez, 2008). Cabe agregar que, en los casos analizados, esto se hace introduciendo ciertos mecanismos de mercado (autopistas con peajes, privatización de la recolección de la basura, gestión empresarial de un cinturón verde, entre otros) en el proceso de construcción de la ciudad. Sin embargo, no solo se pone el acento en la iniciativa privada, como propugnaba por aquel entonces la teoría liberal friedmanita, sino que también se ensayan mecanismos neoliberalizantes —neoliberalismo realmente existente, dirían Brenner y Theodore— de gestión metropolitana que, bajo el principio de subsidiariedad —o de privatización periférica, en los análisis de Schvarzer—, suponen un aumento de la intervención estatal. Al mismo tiempo, esos ensayos gubernamentales de descentralización metropolitana marcan las limitaciones de instituciones creadas autoritariamente, las que, en lugar de superar las diferencias y las desigualdades políticas de las jurisdicciones involucradas, las reprimen. De ahí que se presente “más fácil” —y oportunista— crear instituciones

metropolitanas de manera centralizada y autoritaria, pero esas creaciones son débiles porque no resuelven los conflictos políticos subyacentes (ibídem: 18). Acaso allí residen los límites fácticos para imponer ese urbanismo neoliberal en el espacio metropolitano. Insistiremos con esto más adelante.

## Seguridad, territorio y población

Como bien sabemos, la palabra *gobernar* tiene –además de un significado político– un dominio semántico que hace referencia al territorio, es decir, al predominio del espacio, de la geografía, de la materialidad. Pero, más allá del significado territorial, vale remarcar que no siempre se gobierna un territorio, un Estado. Y aquí aparece un aspecto central, al que aludimos anteriormente: aquello que se gobierna son individuos, comunidades, poblaciones, porque la idea de gobernar habría que entenderla como una economía de poder, un intercambio que pasa de un individuo a otro. Esta noción alude al dominio que se puede ejercer sobre un cuerpo. La literatura griega deja un registro de esto mediante la metáfora de gobernar como un timonel, es decir, como quien lleva el timón de una nave, para designar la función de la persona situada a la cabeza de la ciudad, por arriba de todo, la cual tiene una serie de responsabilidades con respecto a ella. Cuando Michel Foucault analiza estos temas –por eso lo traemos aquí–, apela al texto de *Edipo rey*, y utiliza la metáfora del “rey que tiene la ciudad a su cargo y, por esa razón, debe conducirla bien, soportar las tempestades y llevarla a buen puerto”.<sup>8</sup> Esa imagen literaria es empleada frecuentemente en el urbanismo, tanto en su desarrollo disciplinar como en su práctica profesional.<sup>9</sup> Pero en todas las metáforas en las que se compara al rey con un timonel y a la ciudad con un navío, lo que se señala es que lo gobernado no son individuos, sino la ciudad misma, que es una nave que, para llegar al destino final, afronta los escollos y elude a los piratas, a los enemigos. Por lo tanto, el objeto de gobierno no son los individuos. El capitán no gobierna a los marineros, gobierna la nave, del mismo modo que el rey gobierna la ciudad,

<sup>8</sup> En realidad, la imagen solo aparece una vez en el texto de *Edipo rey*: “Rey mío, ya te lo he dicho y vuelvo a decírtelo, me mostraría como un necio y un loco si decidiera abandonarte; a ti, que cuando mi país penaba en la tempestad fuiste el buen viento que lo guió. ¡Ah!, otra vez, si puedes, condúcenos a buen puerto” (Sófocles, 1998), aunque la metáfora es recurrente en Sófocles, escribe Foucault (2006: 149-150).

<sup>9</sup> Quizás por eso a los estudiantes de planificación urbana se les enseña a “aprender a navegar” (Garay, 2012).

y no a los hombres de la ciudad. Los hombres solo son gobernados de manera indirecta, en la medida en que también están embarcados en la nave, pero quien está a la cabeza de la ciudad no los gobierna directamente.

En los planes, las normas y los libros polvorientos que nos propusimos revisar, tomamos nota de este tipo de razonamiento: la emergencia de dispositivos tecnocráticos que plantean como objeto de gobierno la ciudad-metrópolis. De ahí que hayamos reunido, además de proyectos y políticas metropolitanas, dos ensayos que tratan, precisamente, sobre la cuestión del gobierno para el área metropolitana. Es cierto que el interés por estas cuestiones de gobierno, en ese contexto histórico y en el modo en que fue articulada la política en el territorio con la teoría y con la práctica –especialmente, a través de la técnica del urbanismo, pero también del derecho, la ingeniería, la arquitectura y la biología–, marca un arte de gobierno específico. Pensemos que la configuración del federalismo argentino actual tuvo como condición esencial la limitación del poder de la provincia de Buenos Aires por medio de la federalización, en 1880, de la que entonces era su ciudad capital, la que concentraba la riqueza y el poder nacional (Pérez, 1996). Pero a un siglo de ese proceso capital, el peso del área metropolitana, si se compara a esta con el resto del país, hacía suponer que la división en dos jurisdicciones (provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires) era lo que impedía que se generara una nueva cuestión federal.<sup>10</sup> A lo largo del tiempo fue difícil ensayar formas de gobernabilidad metropolitana que no tuvieran en cuenta todos esos hechos y que, por lo tanto, consideraran unir constitucionalmente dos territorios separados federativamente desde hacía más de un siglo. Hay que tener en cuenta que la articulación institucional que plasmó el pacto federativo argentino desde su génesis no podría haber sido la misma –muy probablemente– en el escenario poblacional y económico contemporáneo. Esto es así porque no solo las relaciones de magnitud poblacional entre los Estados habían cambiado (Escolar y Pérez, 2008: 31-114), sino que además se habían profundizado en los últimos cincuenta años algunas tendencias existentes con anterioridad que involucraban la primacía de la región pampeana y, en particular, de la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal –especialmente, derivada de su aglutinamiento demográfico en los partidos del Gran

---

<sup>10</sup> Entre los diagnósticos, como el de Díaz Bessone con el denominado Proyecto Nacional, se planteaba que “el proyecto de la Generación del 80 estaba agotado”. El Proyecto Nacional fracasó porque no halló el contexto de coherencia que suponía el planeamiento a escala nacional (Ministerio de Planeamiento de la Nación, 1977). Sobre la convergencia cívico-militar de la dictadura, en particular de la gravitación del denominado Proyecto Nacional, ver Canelo (2012). Incluso trabajos realizados durante el período, como en Díaz Araujo *et al.* (1979).



Buenos Aires—, o sea, la preponderancia del “centro”, en términos de Escolar y Pérez. Tengamos presente también que el reparto de poderes por mandato de la Constitución Nacional, en la forma de organización representativa y federal, garantizaba la universalidad y el principio democrático de la igualdad del sufragio (artículo 37), bajo el precepto de “un hombre, un voto” (Calvo y Abal Medina, 2001). Sin embargo, la última dictadura generó algunas distorsiones que afectaron la igualdad del sufragio, lo que numerosos estudios de ciencias políticas definen como formas de sobre y subrepresentación territorial. Revisemos puntualmente este tema.

Cuando examinamos a lo largo de los distintos capítulos las costosas infraestructuras realizadas, las iniciativas legislativas, incluso ciertos resortes represivos en el espacio metropolitano, advertimos la voluntad gubernamental de revertir el escenario demográfico y productivo —y en consecuencia político— con el impulso de esos proyectos. Los argumentos esgrimidos eran que la congestión urbana e industrial del conurbano bonaerense, los desequilibrios regionales con respecto al interior del país y los ecológicos ligados al hacinamiento poblacional y fabril eran alentados —como pudimos poner de relieve— bajo los imperativos de la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional. En rigor, todo ello estaba atravesado por una preocupación gubernamental por reducir la presencia de los sectores populares en la vida metropolitana, fundamentalmente, representados por grupos de obreros fabriles, por población marginada y por personas perseguidas a causa de la llamada lucha antisubversiva, para llegar a lo que se definía como una organización política estable y equilibrada, planteada por distintos personajes del *establishment*. Destacamos las propuestas de gobierno metropolitano de dos exponentes en el interior de los diferentes elencos gubernamentales y académicos, básicamente, porque iban de la mano de una reforma constitucional tendiente a reducir —entre otros objetivos— la representación de la provincia de Buenos Aires en un futuro gobierno electo de manera formal, al tiempo que propugnaban una mayor representación de las provincias que ofrecían posibilidades de gobiernos más o menos conservadores.<sup>11</sup>

Irónicamente, la propuesta de Laura y Smart de crear la provincia del Río de la Plata, unificando toda el área urbana de la metrópoli en un distrito provincial, se adoptó como criterio en la ley de representación para la Cámara de Diputados, que rigió la vuelta a la democracia en las elecciones de 1983, lo que provocó la incorporación de 76 diputados adicionales a los 180 que correspondían, hasta

---

<sup>11</sup> Otro grupo que lanzó una propuesta similar fue ADEBA (Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino) (Schwarzer, 1982: 94-95).

aquel entonces, por un criterio estrictamente proporcional a la población. La inclusión de criterios distintos a la proporcionalidad posibilitó, por ejemplo, que la provincia de Buenos Aires perdiera escaños parlamentarios en diputados, con el consiguiente efecto político por la pérdida de la representación que tenía sobre la base del principio de igualdad del sufragio fijado por mandato constitucional.<sup>12</sup> No hay duda de que la provincia de Buenos Aires quedó subrepresentada —en esencia, por la limitación del conurbano bonaerense— al distribuirse el mayor porcentaje de los escaños entre las provincias de la periferia, desde entonces sobrerrepresentadas, al tiempo que Córdoba y Santa Fe, en menor medida, también cedieron escaños (ambas integrantes del grupo de las provincias más desarrolladas). Esto da cuenta de que la asignación desigual de los escaños en el centro se efectúa sobre las unidades constitucionales federadas, en relación inversamente proporcional con la magnitud relativa de su población, a excepción de la Capital Federal, la cual ostenta una sobrerrepresentación, a pesar de ser la cuarta unidad constitucional en peso poblacional, después de Córdoba y Santa Fe.<sup>13</sup> Pero lo que queremos poner de relieve son los límites fácticos impuestos

---

<sup>12</sup> La provincia de Buenos Aires pasó del 37,2% que le correspondía, de acuerdo con la población del distrito por aquel entonces, al 27,5%, en virtud del nuevo instrumento legal. La actual composición de la Cámara de Diputados, a partir de entonces, está regida por los artículos 45 y 46 de la Constitución Nacional, que fijó un piso mínimo de dos diputados por provincia, y por la Ley 22.847. Esta ley, dictada por el último presidente de facto, Reynaldo Bignone, estableció un módulo de 161.000 habitantes, o fracción mayor de 80.500, para cada diputado, de acuerdo con el censo poblacional de 1980, y dispuso que ninguna provincia tendría menos diputados de los que mandaba al Congreso, cuando este fue disuelto en marzo de 1976. Así se ratificó expresamente la dotación de tres diputados extra para todos los distritos que habían otorgado la Ley 19.862 —dictada por el gobierno militar de Lanusse—, para las elecciones de 1973, en tanto que el territorio nacional —por aquel entonces— de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico sur —posteriormente, elevada a tres, en virtud de su reconocimiento como territorio constitucional de provincia— elegía dos diputados. Con la vuelta a la democracia en el año 1983, la Cámara se constituyó con 257 diputados nacionales, y quedó establecido un piso mínimo de cinco diputados por provincia, independientemente de su población, una composición que luego de 30 años de democracia y tres censos poblacionales no fue revisada aún, como lo establece el artículo 45 de la Constitución Nacional.

<sup>13</sup> Más aún: si se optara por una hipotética unidad constitucional, conformada por el territorio del Gran Buenos Aires (Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires) y diferenciada del resto de la provincia de Buenos Aires, la asignación de escaños bajo el principio de igualdad constitucional sería un fenómeno mucho más agudo. Esto es así porque, establecido sobre la base del principio de igualdad del sufragio, “una persona, un voto”, fijado por mandato constitucional, solo el Gran Buenos Aires tendría más de 80 escaños, sobre un total de 257 para repartir entre toda la federación argentina, lo que refleja el grado de poder de representación política que sustentaría.

por el perfil institucional de la Federación Argentina a lo largo de la historia –los cuales encuentran un punto dramático durante el período en estudio– para gobernar el principal núcleo económico, poblacional y político del país: el Gran Buenos Aires. Aquí se desprende, de forma contundente, la naturaleza del federalismo argentino basado en un pacto entre Estados preexistentes pero desiguales que ceden y obtienen determinadas porciones de poder para constituirse como una república. Este rasgo, incluso, limitó el reparto parlamentario de los representantes del pueblo a través de una función matemática lineal, de acuerdo con el principio de proporcionalidad poblacional, que legaliza la actual distribución con pisos mínimos y máximos, y que, insistimos, no cumple con el concepto democrático de igualdad constitucional. Parecería que el precepto de una distribución estrictamente proporcional se impone como un imperativo que profundiza aún más las disparidades entre las provincias, en términos de los poderes político y económico. Y este es un punto fundamental que la dictadura pone sobre el tapete, al tiempo que queda envuelto en su propio laberinto, en su imposibilidad, en sus incoherencias y en sus contradicciones, porque, como muestra la tragedia griega, cuando se habla de una metrópolis como objeto de gobierno, ni un rey, papa o dictador lograría tener la capacidad de conformar la realidad a imagen y semejanza de su voluntad, en la medida en que está atravesado por las prácticas de los miles de individuos y voluntades que debe gobernar. Ya no se trata de una figura literaria o de un problema matemático, sino de una cuestión política que implica, nada menos, que el reparto del poder, es decir, la gobernabilidad.



# Epílogo\*

## **Estratégico, simbólico y ecológico**

El desplazamiento de los sectores populares dentro de la ciudad, como señala Oszlak (1991), responde a un tipo de accionar gubernamental propio sobre el espacio público. Esta síntesis fundamental a la que arriba el politólogo argentino puede comprenderse en su expresión material por una búsqueda de sustentar el poder en la legitimidad de origen, en su ejercicio, en sus fines, en su base ideológico-política procesista, que –aunque con contradicciones– se ancla en la intersección que se forma entre tres reclamos de legitimidad sobre el espacio público: estratégico, simbólico y ecológico. De allí la expresión “merecer la ciudad”, una denuncia que nos plantea dos sentidos fundamentales: uno, obviamente, en clave oszlakiana, acerca de esas políticas, y otro de tipo psicoanalítico, que alberga imperativos y juicios morales. Es decir que es normativo.

El ejercicio del urbanismo en tiempos de dictadura ensayó fórmulas burocráticas con obras-suma metropolitanas, en esa trilogía entre la estética, la higiene y la moral. Y este aspecto puede valer como soporte interpretativo –y expresivo– de esa imagen de la sociedad como una máquina utilizada en las ciencias sociales,<sup>1</sup> que, en nuestro caso, nos ubica en arreglos entre el Estado y la sociedad como una representación burocrática, repetitiva, propia de artefactos

---

\* Este texto fue escrito durante una estancia de investigación facilitada por el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III, el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, y el Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, entre el 9 de abril y el 10 de mayo de 2015, y gracias al apoyo de Marie France Prevot Schapira, Gabriela Merlinsky y Sébastien Velut.

<sup>1</sup> Se trata de una operación básica para concebir una sociedad como producción de una imagen de aquella cosa de la realidad que estamos interviniendo, analizando, representando (Becker, 2010: 60).

institucionales con objetivos que se fijan secuencialmente en la población en un contexto autoritario y en los rasgos que adquiere el aparato de la burocracia estatal. Las expropiaciones para la construcción de las autopistas urbanas son un ejemplo de ello, porque dan cuenta de una aceptada maquinaria que protocolizaba de manera rutinaria, repetitiva y sistemática un esquema con el fin de movilizar el suelo de los propietarios y los inquilinos para su posterior destrucción edilicia –cuyos escombros tenían como destino el Río de la Plata– y el despliegue de los viaductos elevados con dirección al centro de la ciudad. Recordemos que Laura se jactaba del éxito de los procedimientos expropiatorios, al decir que “ni siquiera han tenido trascendencia pública [...] por haberse convertido en algo normal y rutinario, en una simple compra de propiedades en función del interés público” (Laura y Smart, 1980: 51). Y aquí hay que reconocer la eficacia de las normas y la eficiencia de los procedimientos implementados para manipular a los pobladores afectados por una ingeniería institucional que implicaba una burocracia propia, la cual incluía una Ley de Expropiaciones *ad hoc*, procedimientos estipulados por el Tribunal de Tasación de la Nación y actuaciones de reparticiones del Estado municipal para los avenimientos, entre otras cuestiones, lo que conformaba un sello propio del aparato burocrático dictatorial.

Sin embargo, esa representación de las autopistas como máquinas (irónicamente, coherente con la ideología urbanística de la Carta de Atenas)<sup>2</sup> alude más bien a la autoridad, a un gobierno fuerte, a una dictadura, que adquiere centralidad en virtud de las consideraciones oszlakianas estratégicas, simbólicas y ecológicas, porque un urbanismo basado en artefactos, leyes y procedimientos con esos móviles, con sus formas de proceder en el espacio, puede llegar a dominios de exceso de autoridad (autoritario), contradictorios para la población, con entrelazamientos de dispositivos muchas veces opuestos o antagonicos, porque lo estratégico (autoridad), lo simbólico y lo ecológico implica fórmulas que a veces no se suman, no se combinan, no se repiten, sino que, como comprobamos, se decretan por voluntad gubernamental sobre el espacio público. Revisemos:

- Las autopistas construidas en zonas densamente pobladas destruyen el paisaje urbano tradicional –incluso de valor patrimonial– (ecológico) y

---

<sup>2</sup> La Carta de Atenas es un manifiesto urbanístico redactado durante el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), en 1933, publicado en 1942 por Sert y Le Corbusier. Originalmente, el congreso iba a celebrarse en Moscú, pero, por problemas con la organización soviética, se llevó a cabo a bordo del crucero Patris II, en la ruta Marsella-Atenas-Marsella. De ahí la denominación del manifiesto.

se imponen con dispositivos que involucran ciertos aparatos burocráticos –Tribunal de Tasación de la Nación, decreto-ley de expropiaciones, avenimientos, etcétera– (autoridad) y atraviesan o geográficas ligadas a sectores populares de la ciudad (símbolo).

- La autopista como solución de mercado –auto particular, peajes, gestión empresaria– (símbolo) para el problema del transporte urbano ordena los accesos al centro de la ciudad mediante expropiaciones (autoridad), y es un dispositivo entrópico hacia la periferia –que aumenta el consumo de energía y de suelo de la periferia– (ecológico).<sup>3</sup>
- La reestructuración de los esquemas de limpieza municipales (ecológico) se despliega mediante ciertos aparatos institucionales de gestión metropolitana –el Ceamse– (autoridad) que promueven la colonización empresaria de la llamada patria contratista (símbolo).
- La imposición por decreto (autoridad) de la centralización material de los flujos de la basura en la forma de relleno sanitario en la periferia (ecológico) compromete las finanzas locales de municipios del conurbano por los costos de transporte, al tiempo que abre el juego al discrecionalismo en los contratos de recolección de la basura (símbolo).

El problema de los arreglos gubernamentales que analizamos en el espacio metropolitano se produce cuando el Estado se “balcaniza”, cuando se sumerge en sus propias contradicciones ideológicas y fácticas, pero, sobre todo, cuando se crea un profundo abismo entre la sociedad civil y el poder estatal. Hay una desmovilización y un repliegue de la sociedad, por un lado, frente a la acción avasallante y de conquista del Estado, por el otro, el cual no vacila en desarticlar toda organización social, como plantea Oszlak (1991: 286). Fue tan dramática la política en los años de plomo, que acaso represente al extremo su raíz etimológica *polis*, que en griego quiere decir “ciudad”.

## Continuidades y rupturas

El brigadier Cacciatore ocupa en “el imaginario de Buenos Aires el lugar reservado a sus grandes intendentes fáusticos, al igual que Torcuato de Alvear y Mariano de Vedia y Mitre” (Gorelik, 2004: 198). Ese lugar se lo ganó porque –como aquellos intendentes memorables– encarnó con sus obras una modernización

<sup>3</sup> Sobre las implicancias ecológicas de las urbanizaciones cerradas, ver Fernández (2012).

que “le cambió la cara a la ciudad” (ibídem). Quizás por eso Mauricio Macri, al incursionar en la política de la ciudad como trampolín para llegar a los niveles nacionales, trazó su semblanza diciendo que Cacciatore había sido el último intendente que había pensado la ciudad.<sup>4</sup>

Muchos de los proyectos analizados implicaron rupturas luego de la vuelta a la democracia: algunos quedaron inconclusos, degradados, o mutaron en parte su objeto social, y permanecieron adheridos al período dictatorial,<sup>5</sup> aunque otros se mantuvieron en el tiempo, como es el caso de la técnica de la disposición final de los residuos. Hemos reparado en las autopistas urbanas funcionalistas porque reclamaron arreglos gubernamentales novedosos, articulando mecanismos de mercado bajo el esquema de financiamiento por peajes, aunque apalancados por una intervención estatal para la construcción de viaductos que surcaron la geografía porteña. La invocación de planteos corbuserianos a partir de la ciudad arterial de Laura se hizo evidente, la cual está marcada por un modelo de ciudad máquina, en la que el espacio público queda reducido a la escenografía de una experiencia en movimiento entre bloques de edificios y grandes áreas verdes. La exigencia de liberar la circulación vehicular mediante la construcción de viaductos elevados, ensanches de avenidas y estacionamientos subterráneos en las áreas céntricas implicó un colosal operativo de demoliciones del tejido urbano, lo que abrió la posibilidad de realizar ensanches en el área central a partir de trabajos de relleno en el Río de la Plata. Pero los efectos inerciales de las autopistas se reproducirían en muchas de las formas de hacer durante la década del noventa. Precisamente, en 1994, el mismísimo Laura estaba al frente de la presidencia de la empresa Autopistas del Sol S. A., la flamante concesionaria

<sup>4</sup> Entrevista televisiva realizada en el programa *Tres Poderes*, América TV, 2007.

<sup>5</sup> Vale mencionar que, ya en democracia, más precisamente en el año 1987, la empresa estatal del cinturón ecológico pasó a denominarse “coordinación ecológica” (conservando las siglas “Ceamse”), con motivo de la reforma de su objeto social, el cual se concentró a partir de entonces, fundamentalmente, en la implementación del relleno sanitario, y relegó las operatorias de parqueización y vialidad a los tramos consolidados durante la etapa anterior. En el caso del parque Interama, en 1983, el entonces intendente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Julio César Saguier, rescindió la concesión del parque, que pasó a manos del Estado porteño bajo el nombre de Parque de la Ciudad. Esa medida derivó en un juicio multimillonario, hasta que la Corte Suprema falló en 2007 a favor del Estado y dejó sin efecto la sentencia anterior. No obstante, existía una medida cautelar –en la causa parque Interama SAS/Quiebra– que le impedía al Gobierno de la Ciudad vender los juegos y transformar el parque en otro proyecto, pero durante el gobierno de Mauricio Macri se logró sortear esa medida al otorgarle al parque nuevos usos, entre ellos la realización de grandes espectáculos y festivales. Incluso, se reutilizaron varios sectores como parque público.



de las autopistas Panamericana y General Paz, adjudicada por el gobierno nacional al grupo Socma (Macri). Durante su gestión logró remodelar esas dos autovías bajo el modelo de los peajes que tanto propugnaba y promovía por aquel entonces. Fueron mejoras de la infraestructura vial que dieron lugar a un modo de producción de suelo urbanizado inusitado, al punto de signar la fase más reciente del crecimiento metropolitano.<sup>6</sup> Posteriormente, Laura dejaría ese cargo para dedicarse a formular proyectos viales más seguros y sustentables, a su juicio,<sup>7</sup> aunque flanqueado por una fuerte polémica que protagonizaría por diversas denuncias de coimas y sobornos entre constructoras, concesionarios viales y el gobierno nacional menemista. Incluso, llegó a instancias judiciales en 1999, cuando acusó de corrupción nada menos que a Roberto Dromi, aquel funcionario de la cartera de Obras Públicas que, acaso por un acto fallido de su inconsciente, confesó la máxima del decálogo noventista: “Nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado”. Laura quedó bastante solo al frente de esas acusaciones. Uno de los pocos que salió a ratificar sus denuncias, en ese tiempo, fue Roberto Azaretto, un conservador que, por aquel entonces, era el titular de la Asociación de Defensa de Usuarios de Servicios Públicos. Recordemos que ambos mantenían un fuerte vínculo cuando Azaretto era subsecretario de Servicios Públicos en los tiempos de Cacciatore. Azaretto había tenido un destacado protagonismo en el proceso privatizador de la recolección de los residuos a favor de Manliba. De hecho, además de escribir algunos libros sobre el conservadurismo argentino,<sup>8</sup> supo interceder entre Jaime Smart y Laura para que juntos, los tres, escribieran el libro *La provincia del Río de la Plata* (1980). Azaretto también cumplió luego funciones en el Ceamse.

Por otro lado, destacamos el cinturón ecológico, de impronta conservadora, aunque liberal en su instrumentación, porque implicó el notable operativo de las expropiaciones y la creación de un medio-anillo verde de 150 kilómetros de largo en un horizonte de planeamiento que alcanzaba la extensión de 30.000

<sup>6</sup> Este proceso, que Horacio Torres llamó “suburbanización de las élites” (1998), comenzó relativamente tarde, en comparación con otras ciudades de América Latina o de los Estados Unidos, pero en poco tiempo tuvo un crecimiento explosivo. Los partidos de la zona norte registran la mayor cantidad de urbanizaciones cerradas: Pilar (133), Tigre (71), Escobar (45) y San Isidro (39). Para tener una idea territorial del fenómeno, hay que destacar que, según la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano, se sabe que existen más de 540 urbanizaciones cerradas, que comprenden una superficie de, aproximadamente, 500 km<sup>2</sup> –equivalente a dos veces la superficie de la Ciudad de Buenos Aires–, en la que apenas residen 50.000 familias (Fernández, 2012: 32-33).

<sup>7</sup> Extraído de la Fundación Metas Siglo XXI. Disponible en <http://fundacionmetas.blogspot.com/>

<sup>8</sup> Por ejemplo, *Historias de las fuerzas conservadoras* (1983).

hectáreas, con cuatro sitios de disposición de residuos lógicamente conectados por una autopista circundante al área metropolitana y sobre la base de la ingeniería del relleno sanitario como método de disposición final de la basura. El cinturón ecológico es filial al pensamiento organicista de Mumford —o a la visión anglosajona de Geddes o de Abercrombie, y en la Argentina a la de Della Paolera o de Randle— en un ideario de ciudad orgánica, verde y medieval, preocupada por los problemas de la “ciudad-carbón”. Además, adhiere y articula la descentralización urbana del *garden city* conectada con su entorno natural, aunque, evidentemente, atravesado por los imperativos de la seguridad interna. Más allá de esa interpretación, lo que triunfa es el abordaje posmoderno del urbanismo de entonces, que nace en esa época como reacción al formalismo del urbanismo moderno, con arquitectos —imitadores vernáculos de Frank Lloyd Wright— que se caracterizan por la mezcla de estilos; incluso, algunos de los arquitectos más representativos —y oportunistas— de esta corriente se presentan con una preocupación ecológica. Paradójicamente, este abordaje tenía más que ver con intervenciones en localizaciones limitadas, como las tierras que liberaba el operativo del Ceamse —parques recreativos, hipermercados, cárceles, estaciones de servicio y, en general, la ocupación dispersiva conectada por las autopistas—, las cuales, en términos ecológicos, precisamente, se expresaban en el consumo de tierra agrícola en la periferia (Barsky, 2005), incluso ocupando notables escenarios de valor natural, como los bajos inundables del río Reconquista y la franja rioplatense, de centenares de hectáreas. En los hechos, aunque las expropiaciones para la construcción de los rellenos sanitarios hayan sido objeto de pujas de distinta índole, el impacto en las finanzas locales fue la cuestión más sensible y controversial del nuevo esquema de gestión de la basura.

En la actualidad aparece el relleno sanitario como un legado del período dictatorial, replegado en Campo de Mayo, prácticamente aislado, en su único frente de disposición final, sin más terrenos para poder afectar en la región, con una tapada de basura sobre la llanura pampeana que se eleva por arriba de los 35 metros de altura (y que se proyecta por encima de los 50 metros). Esto se percibe en el horizonte del paisaje como un gran accidente topográfico en el gran plano bonaerense, aunque generaría sorpresa en una vista desprevenida de la cartografía de relieve satelital o de los modernos modelos digitales de elevaciones.<sup>9</sup> Hay que señalar que el cierre de Villa Domínico (Avellaneda) en

---

<sup>9</sup> Más sorprendente aún es identificar, mediante teledetección, geografías urbanizadas (para centros comerciales, viviendas y grandes equipamientos) sobre rellenos sanitarios, como revelan algunos estudios sobre ecología urbana (Míño, 2012).

2004 agravó el cuadro ambiental regional en materia de manejo de la basura, ya que, con la vuelta a la democracia, la necesidad de crear nuevos rellenos sanitarios planteó su localización en distintas zonas de la provincia de Buenos Aires. Cada hipótesis de un nuevo frente de relleno fue objeto de controversias debido al efecto Nimby (*not in my back yard*).<sup>10</sup> Pero el cuadro más preocupante del relleno sanitario es el impacto que produce sobre los pobladores establecidos en su zona de influencia, dada la contaminación atmosférica (malos olores) y de las napas subterráneas que producen los miles de toneladas de basura volcadas diariamente, y que permanecen próximas a las márgenes de ríos, arroyos y humedales.

Repasemos: el esquema de tratamiento final de residuos del Ceamse está basado en el modelo de *Fresh Kills* (Staten Island) para la basura de Nueva York, que supo ser el “basural más grande del mundo”, cuando llegó a acumular 14.000 toneladas diarias de basura, pero que, dados los problemas ambientales que ocasionó esto en su tiempo, hoy se encuentra desactivado y sus terrenos están en proceso de recuperación. En su dimensión ambiental, la cuestión ha ganado productividad institucional en el espacio público y forma parte de los lenguajes de valorización territorial a través de diversos conflictos sociales. Es una tensión manifiesta entre organizaciones y pobladores, con un repertorio de demandas con nuevos escenarios de conflictividad social, al punto de invertir diametralmente aquella imagen de progreso de los orígenes. Y aquí se hace patente la complejización de los actores que participan tanto del negocio y la gestión de la basura como del modo en que estos dispositivos inerciales del modelo Ceamse –como fueron concebidos en sus orígenes– siguen operando, se transforman o se reacoplan a nuevas configuraciones de intereses. En la actualidad, el relleno Norte III del Ceamse prácticamente monopoliza la disposición final de la basura, atrincherado en la jurisdicción castrense, dada la emergencia sanitaria que supone concentrar allí casi todos los flujos de basura de la región metropolitana, con cerca de 18.000 toneladas diarias de basura, de las cuales más del 50% provienen de la Ciudad de Buenos Aires,<sup>11</sup> lo que supera, incluso,

<sup>10</sup> Recordemos algunos casos de conflictividad, por ejemplo, el que sostuvieron los vecinos de Cnel. Brandsen (provincia de Buenos Aires) cuando se opusieron a la instalación de un relleno sanitario en esa localidad, o el reclamo que llevan adelante, desde el año 2005, diversas organizaciones sociales y ambientalistas que piden por el cierre del relleno sanitario de Ensenada, que luego se extendió también a González Catán (Merlinsky, 2009a).

<sup>11</sup> Las empresas contratistas del Ceamse, Saneamiento y Urbanización S. A. (SYUSA), perteneciente al grupo Techint, y Tecsan, un consorcio conformado por Benito Roggio Ambiental e Hijos y Ormas S. A. I. C. I. C. UTE, operaron en su momento en Villa Domínico y, en la actualidad,

al basural de Nueva York y lo ubica en el dramático registro de ser el basural activo más grande que existe sobre la faz de la Tierra.

## Cuerpo, ciudad y poder

Hasta aquí hemos reunido referencias textuales de ciertos personajes sobre teorizaciones acerca de la ciudad y el ejercicio del urbanismo. Pero interpretar el sentido de las políticas estudiadas es una tarea, en rigor, ambiciosa, tanto que habría que abandonar cierta pretensión de cientificidad, de objetividad. En las preguntas sobre la vida, el hombre, lo social, la política o, precisamente, las ideas, encontramos subjetividad, conflicto de interpretaciones, diversidad de miradas. De allí que apelamos a la tensión de enfoques que plantea Gorelik. Un camino para llevar adelante esa tarea fue recurrir a miradas de largo aliento que posibiliten recorrer en el tiempo –aunque, a la vez, sintéticamente– algunas ideas sobre Buenos Aires, como el enorme impulso metropolitano sobre la pampa y el Río de la Plata que nos transmiten diversos sentidos. Y esto se relaciona con nuestro interés histórico, en la medida en que se verifica la influencia de lo material y lo simbólico en registros sobre la ciudad, aunque no sean ajenos los fines políticos a la percepción del paisaje. Si bien la construcción de políticas urbanas, sus trayectos fácticos, son muchas veces tangenciales o asincrónicos en el territorio, no es que haya una línea histórica en el desarrollo disciplinar del urbanismo ni continuidades en los proyectos políticos de la ciudad, pero sí hay rupturas de discursos, condiciones del medio físico que atrapan, planos que persisten. Porque, quizás, no se trata tanto de reconocer una teoría dominante –aunque encontramos vínculos– en los planes para la ciudad, ni tampoco períodos precisos –aunque los pudimos precisar– de un tipo de despliegue gubernamental, sino más bien de interpretar que hay algunos problemas que resisten, que hay ciertas constantes del pensamiento urbano que perduran. Y esa reflexión sobre la historia cultural, sobre las políticas públicas, sobre las formas políticas nos invita a examinar con criterio filosófico-político nuestro objeto de estudio.

---

operan en un esquema monopólico en Norte III: cobran por tonelada enterrada, además de un precio por la prestación del servicio, con un canon diferencial para la Ciudad de Buenos Aires y para la provincia de Buenos Aires. Además, Benito Roggio Ambiental tiene en su dominio una de las cinco zonas en las que está dividida la ciudad para la recolección de la basura. Es decir que la misma empresa recoleta y entierra la basura.

La puesta en escena de una crisis urbana, tanto en la arena gubernamental como en la académica y la mediática, revela –como examinamos en el capítulo 1– el rasgo promocional de la retórica estatal y también el carácter beligerante del abordaje mediático. Encontramos en Randle un pensamiento teórico, geográfico y filosófico que condensa en la problemática del crecimiento urbano de Buenos Aires la noción de hipertrofia, en relación con el conjunto del territorio nacional, al cual ve como anómalo, enfermo y subversivo, y, como respuesta frente a eso, propugna implantar el orden en la ciudad, lo que sería, en definitiva, la razón de ser del urbanismo. Precisamente, en la antinomia entre totalitarismo marxista y liberalismo capitalista se sintetiza el origen de la hipertrofia de Buenos Aires. Sus argumentos de restauración nacional se extreman en un sincretismo de un orden natural, medieval y confesional. Por otro lado, trajimos la figura de Laura, abogado, hacedor de proyectos para la ciudad, con quien reaparecen los grandes temas del urbanismo con arreglos gubernamentales novedosos, y quien estaba dotado con los poderes para hacer frente a los problemas de la región metropolitana en su conjunto. Y lo hace de manera articulada, introduciendo ciertos mecanismos de mercado en el proceso de construcción de la ciudad, aunque, paradójicamente, apoyados en una intervención estatal, especialmente con las autopistas metropolitanas funcionalistas. Evidentemente, un rasgo dominante de su *modus operandi* fue la ausencia del debate ante las decisiones tomadas, con el objeto de anular las implicancias conflictuales que se suscitarían en el espectro social.

Si bien Laura se diferencia del rancio nacionalismo católico de Randle, hay algo que los une, al menos tácitamente: la idea de un cinturón verde metropolitano, de fuerte raigambre organicista, conservadora, militar, con reminiscencias de las ideas de la Generación del 80 (en particular, en Laura), pero, sobre todo, atravesada por la doctrina de la seguridad interna, conservadora. Y los une algo más: el protagonismo de un tipo de urbanismo alejado de posiciones democráticas, que, por el contrario, se abraza a gobiernos fuertes, de largo aliento y autoritarios. En los textos de ambos –escritos desde estamentos académicos y gubernamentales, e incluso utilizando soportes de la prensa escrita– podemos constatar la presencia de ciertos dispositivos que se conjugan en el proceso de construcción de la ciudad, en la que la semántica y el pragmatismo de los conceptos, en algún sentido, están atados a la dirección dominante de las políticas en el espacio urbano. Ambos encarnan, con sus propias elaboraciones, el proyecto político del Proceso de Reorganización Nacional, aunque se trate de un proyecto de ciudad no solo bajo una concepción de control militar, sino también con participación civil y clerical, desde ciertos imperativos de

restauración del orden histórico nacional. Pero, en rigor, pese a muchas evocaciones a la organización nacional, a una modernización liberal-conservadora por acto de fuerza, o a esa tradición hispana marcada por la cruz y la espada, lo que se asoma, a la vez, es un orden novedoso, que introduce en la práctica forzados encuadres que predominan a nivel internacional en el terreno de la economía política, del financiamiento externo a diestra y siniestra, y que tienen como epicentro de actuación el espacio metropolitano. De esta manera, cuestiones como el ordenamiento del tránsito, la limpieza pública y el embellecimiento de la ciudad deben ser releídos, interpelados, deconstruidos en correspondencia con los intereses institucionales, económicos y sociales en boga, aunque articulando tradiciones de larga incubación en la historiografía de la ciudad.

Los registros lingüísticos de la biología que encontramos en los planes para la ciudad acaso recorten –de un modo interpretativo– ciertas tecnologías de gobierno. Precisamente, la imagen orgánica, como encuadre analítico (y expresivo), tan influyente en dogmas urbanísticos, se reconoce en los dispositivos de alta densidad problemática que abordamos: las autopistas, las áreas verdes, la basura, representados como hechos interconectados.<sup>12</sup> Pero más allá de relacionar textos de la ciudad con el lenguaje orgánico reconocible en el urbanismo, más allá de vincular la construcción a una noción de paisaje con el despliegue de un proyecto político, la intención es, más bien, ver cómo operan en el poder algunos presupuestos teóricos presentes en las ideas, los planes y los proyectos para Buenos Aires. En esas representaciones advertimos todo un repertorio de sentidos que han servido como fundamento de las acciones en la geografía urbana. La percepción del paisaje permite reconocer dos planos de intervención, a veces articulados entre sí y otras veces no: uno más situacional (marcado por lo espacial y estratégico) y otro más biológico (con énfasis en lo corporal, en lo ecológico), como el impulso obsesivo sobre el Río de la Plata, la ciudad de los negocios y la capitalidad del gobierno nacional, aspectos que también cobran sentido cronotópico con los fatídicos vuelos de la muerte del aparato represivo.<sup>13</sup> Asimismo, la frontera medieval creada en la pampa para

---

<sup>12</sup> De ahí que, en ciencias sociales, plantea Becker, resulta –en términos de método científico– un buen truco pensar un conjunto de actividades sociales con ese carácter orgánico, buscando las conexiones que contribuyen al resultado que nos interesa, y viendo cómo se afectan unas a otras y cómo cada una crea las condiciones necesarias para que operen las demás (2010: 65).

<sup>13</sup> Esta idea es deudora de la filósofa Diana Viñoles, de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, quien reconoce un “cronotopo del terrorismo de Estado” en los proyectos urbanos abordados. Entre las diferentes definiciones de cronotopo (del griego: *kronos* = tiempo y *topos* = espacio, lugar) está la conexión de las relaciones temporales y espaciales asimiladas artísticamente

contener la urbanización mediante una cintura verde o el despliegue de la tecnología de la disposición final proyecta imágenes de la solución desaparecedora del régimen militar.

Quizás la persistencia de cronotopos en los planes de la ciudad señalen la idea de que un programa *político* que interviene en el medio *físico* supone un proyecto *social*, porque el biologicismo político, en la expresión material de la ciudad, nos puede hacer pensar en la moral; podemos dialogar con la moral desde las acciones en nuestro entorno, desde la higiene, desde la estética. Pero si entendemos que destruimos la naturaleza, que subvertimos las cosas que nos parece que atentan contra nosotros mismos, contra nuestra sociedad, contra nuestra ciudad, podemos llegar al punto de renovar nuestra ética y al extremo de una política urbana que gobierne sobre un estilo de vida. Aquí aparece el sugestivo interrogante acerca de cuándo es el Estado, en nombre de la sociedad, el que se ocupa de la vida, desde sus aparatos, su burocracia. Y entonces encontramos quizás lo sospechado: que la argumentación sanitarista y estética, encarnada en la idea del control médico de la población desde los dispositivos estatales, y encabezada por sus políticos y tecnócratas, es un lugar común cargado de moral, sobre todo, si se piensa –insistimos– que la operación ideológica y retórica más difundida de la dictadura equiparó al país con un cuerpo social enfermo.

Llegando al punto culminante del texto, apelando a la clave gorelikiana entramada en la forma y la política, podemos preguntarnos: ¿en qué representación se produce y reproduce la ciudad en los tiempos de la dictadura? Sin duda, en la del cuerpo, porque si hay algo entramado en la ciudad es, ciertamente, el cuerpo. Es este un cuerpo metropolitano no solo para vestir o embellecer, sino también para designar funciones biológicas sobre las que vigilar, curar, limpiar. Pero, también, es un cuerpo para violar y matar, como David Viñas (1979) cifró en su encarnizada novela *Cuerpo a cuerpo* (1979), invadida por el lenguaje del horror. Bien sabemos que un orden político, cuando habla genéricamente del cuerpo social, puede llegar al extremo de eliminar los cuerpos que no encajan en ese proyecto de ciudad. Eso hizo la dictadura: hablaba de los cuerpos cristianos y occidentales, un lenguaje que negó la existencia de los cuerpos subversivos. Son imágenes que producen y reproducen, agreguemos,

---

en la literatura. El cronotopo como unidad espacio-tiempo, indisoluble y de carácter formal expresivo. Un devenir del tiempo en una cuarta dimensión, condensado en el espacio, y de este en aquel, donde ambos se intersecan y se vuelven visibles al espectador y apreciables desde el punto de vista estético, formal, material. Ciertamente, la idea de cronotopo es muy potente, y acaso merezca abordarse en profundidad en los estudios urbanos sobre el período.

porque los cuerpos no son solo *orgánicos*, sino que también son una trama orgánica, psíquica y cultural, una pulsión que vincula la ciudad con el cuerpo, con la autopista, con el verde y con la basura. Es la misma pulsión que une el urbanismo de Laura, Cacciatore, Della Paolera, Del Cioppo, Smart-Saint Jean y Randle con el organicismo, con la Carta de Atenas, con el patrimonialismo y con muchas otras cosas, pero, también, con el paisaje pampeano y rioplatense, en los tiempos de un poder que, cuando la ciudad en su conjunto era un problema, no dudó en extremarse en el cuerpo. Y no hay nada más poderoso que actuar sobre el cuerpo.



## Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2011). “¿Qué es un dispositivo?”. En *Sociológica*, año 26, n° 73, pp. 249-264, mayo-agosto. Traducción de Roberto J. Fuentes Rionda de la edición en francés: *Qu'est-ce qu'un dispositif?* París: Éditions Payot y Rivages, 2007.
- (1998). *Homo Sacer: el poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Aliata, Fernando (1990). “La ciudad regular. Arquitectura edilicia e instituciones durante la época rivadaviana”. En AA. VV., *Imagen y recepción de la Revolución francesa en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Allende, Heriberto (1979). *Planificación del arco sudoeste*. Buenos Aires: Ceamse.
- Amnistía Internacional (1977). *Report of an Amnesty International Mission to Argentina, 6-15 November, 1976*. Gran Bretaña, Wembley: Amnesty International Publications, pp. 34-35.
- Augé, Marc (1993). *Los no lugares, espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Gedisa: España.
- Azaretto, Roberto (1983). *Historias de las fuerzas conservadoras*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Baer, Luis y Duarte, Juan (2011). “La política de vivienda del ‘primer peronismo’ en la metrópolis de Buenos Aires”. En *Realidad Económica*, n° 263.
- Ballent, Anahí (2005). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo.
- Ballesteros, Jorge (juez federal) (2001). “Actas de la Resolución Causa n° 14.467 ‘Olmos, Alejandro S/dcia.’, Expte. n° 7.723/98”. San Luis:

e-libro.net. Disponible en <http://ieee.unsl.edu.ar/librosgratis/gratis/ballesteros.pdf>.

- Barsky, Andrés (2005). “El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires”. En *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 9, nº 194 (36). Barcelona: Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-36.htm>.
- Becker, Howard (2010). *Trucos del oficio: cómo conducir su investigación en ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bellucci, Alberto G. y Gil, Julián (1981). “Clubes de campo, el suburbio feliz”. En *Nuestra Arquitectura*, año 51, nº 516. Buenos Aires, FADU-UBA. Citado por Brandariz, Gustavo A., “Habitar fuera del centro: quintas, caserones y villas (la ilusión del verde)”. En *Habitar Buenos Aires. Las manzanas, los lotes y las casas*. Compilador: Arq. Juan Manuel Borthagaray, pp. 11-12.
- Bellucci, Alberto; Gil, Julián y García, Jairo (1982). “Recuperación de áreas deterioradas”. En *Primer Congreso de Ecología Urbana*. Buenos Aires.
- Benaitz, Miguel Ángel (1983). “Régimen jurídico del planeamiento urbano”. En Cassagne, *et al.*, *Derecho y planeamiento urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Benévolo, Leonardo (1983). *A história da cidade*. San Pablo: Perspectiva.
- Benjamin, Walter (1972). “El París del segundo imperio en Baudelaire”. En Benjamin, Walter, *Iluminaciones II (poesía y capitalismo)*. Madrid: Taurus.
- Beraza, Luis Fernando (2005). *Nacionalistas. La trayectoria política de un grupo polémico (1927-1983)*. Buenos Aires: Cántaro.
- Bercaitz, Miguel Ángel (1983). “Régimen jurídico del planeamiento urbano”. En Botassi, Carlos Alfredo, *Derecho y planeamiento urbano*. Buenos Aires: Razón y Fé.
- Berman, Marshall (1989). *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. México: Siglo XXI.
- Blaustein, Eduardo (2006). *Prohibido vivir aquí. La erradicación de villas de la última dictadura*. Buenos Aires: Punto de Encuentro, pp. 19-20.

- Blot, Pablo y Ebelot, Alfred (2012). *Proyecto de un canal de circunvalación de Buenos Aires y Puerto de Cabotage*. Buenos Aires: Imprenta de la Nación (1884). En Silvestri, Graciela, *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Brandariz, Gustavo A. (2009). “Habitar fuera del centro: quintas, caserones y villas (la ilusión del verde)”. En Borthagaray, Juan Manuel, *Habitar Buenos Aires. Las manzanas, los lotes y las casas*. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos.
- Brenner, Neil y Theodore, Nik (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. En *Temas Sociales*, n° 66. Santiago de Chile: SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Cacciatore, Osvaldo Andrés (1993). *Solo los hechos*. Buenos Aires: Metáfora Editorial (con prólogo de Arturo Frondizi).
- Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) (2001). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba. Extraído de Rinaldi, Fernando Javier y Garay Santaló, Paloma, “¿Un hombre, un voto? Breves aportes para pensar la representación en la Cámara de Diputados argentina”. Trabajo final de Análisis Matemático, Licenciatura en Geografía.
- Canelo, Paula (2008). “Las dos almas del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar”. Trabajo presentado en las IV Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente. Rosario, del 14 al 16 de mayo.
- (2012). “Los efectos del poder tripartito. La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina”. *Prohistoria*, n° 17, enero-junio, pp. 129-150.
- Capdevilla, Pedro V. (1978). *La estancia argentina*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Caride, Horacio (2004a). *La metáfora ausente. Analogías biológicas y ciudad en la noción de ecología urbana*. Seminario de Crítica, Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario Buschiazzo”. Buenos Aires: FADU-UBA. Disponible en <http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0139.pdf>.
- (2004b). “Ciudad, urbanismo y ecología urbana”. En Di Pace, María, *Ecología de la ciudad*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

- (2000). *El pulpo, la mancha y la megalópolis. El urbanismo como representación. Buenos Aires, 1927-1989*. Seminario de Crítica, Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario Buschiazzo”. Buenos Aires: FADU-UBA.
- Carré, Marie Noëlle y Fernández, Leonardo (2013). “¿El cinturón ecológico? Análisis de una marca urbana que nunca existió”. En *EURE*, vol. 39, n° 117, pp. 49-68.
- Cassagne, Juan Carlos *et al.* (1983). *Derecho y planeamiento urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Cavalletti, Andrea (2010). *Mitología de la seguridad. La ciudad biopolítica*. Buenos Aires: Andrea Hidalgo.
- Cerruti, Gabriela (2010). *El pibe. Negocios, intrigas y secretos de Mauricio Macri, el hombre que quiere ser presidente*. Buenos Aires: Planeta.
- Charrière, Margarita (2011). *Planes, proyectos e ideas para el AMBA*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.
- Cicalese, Guillermo (2009). “Geografía, guerra y nacionalismo. La Sociedad Argentina de Estudios Geográficos (GAEA) en las encrucijadas patrióticas del gobierno militar, 1976-1983”. En *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. 13, n° 308, 20 de diciembre.
- Clichevsky, Nora (1991). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires: el caso del municipio de Moreno*. Buenos Aires: CEUR-CREDAL.
- Conicet (1989). *Informe sobre investigaciones de hechos ocurridos en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Período 1976-1983*. Buenos Aires: Eudeba.
- Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) (1969). *Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema director, año 2000*. Buenos Aires: Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana.
- Cortázar, Julio (1986). “Autopista del sur”. En *Todos los fuegos el fuego*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Corti, Marcelo (2006). “Odilia Suárez: cuando tuvimos plan...”. En *Revista Café de las Ciudades*, año 5 (49). Buenos Aires. Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/cultura\\_49.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/cultura_49.htm).

- Cosacov, Natalia *et al.* (2012). “De ‘la Quema’ al parque: notas sobre las políticas urbanas en la dictadura y la producción de pequeños consensos cotidianos en la Ciudad de Buenos Aires (1976-1983)”. En revista *Sociohistórica, Cuadernos del CISH* (29), primer semestre, pp. 71-85.
- Della Paolera, Carlos María (1977a). *Buenos Aires y sus problemas urbanos*. Buenos Aires: Oikos.
- (1977b) “Buenos Aires no tiene noción del espacio público”. Conferencia pronunciada el 5 de junio de 1933 en la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires. En Della Paolera, Carlos María, *Buenos Aires y sus problemas urbanos*. Buenos Aires, 1977, pp. 46-47.
- (1947). *Cómo nació y crece la arteria urbana más ancha del mundo. La avenida parque 9 de Julio en Buenos Aires*.
- (1934). “El símbolo del urbanismo”. Dirección del Plan de Urbanización, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. Disponible en <http://nuestras-ciudades.blogspot.com.ar/2009/03/el-simbolo-del-urbanismo.html>.
- Della Paolera, Claude (2007). *Infraestructura. Tratamiento de residuos sólidos urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas*. Ponencia presentada en la Semana de la Ingeniería. Buenos Aires: Centro Argentino de Ingenieros.
- (1981). *Ecological Belt of Buenos Aires Metropolitan Area*. Nueva York: American Society of Civil Engineers.
- Demaría, Viviana y Figueroa, José (2012). “Epidemia. Fiebre amarilla en Buenos Aires”. En revista *El Abasto*, abril.
- Díaz Araujo, Enrique; Pithod, Abelardo y Randle, Patricio H. (1979). *Planeamiento y Nación*. Buenos Aires: Oikos.
- Donato, Vicente N. (2007). *Políticas públicas y localización industrial en Argentina*. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Grupo Eumed.net (Universidad de Málaga), nº 0, junio. Disponible en <http://www.eumed.net/rev/oidles/00/Donato.htm>.
- Escolar, Marcelo y Pérez, Pedro (2008). “¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina”. En Badía, G. y Carmona, R. (comps.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: UNGS.

- Fernández, Leonardo (2016a). “Urbanismo y ecología en Buenos Aires: un recorrido por la planificación urbana en su contexto ecológico-regional”. En *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 8 (1), enero-abril, pp. 12-27.
- (2016b). “‘Proceso de reorganización urbana’. Urbanismo y dictadura. Buenos Aires y su región metropolitana (1976-1983)”. Ponencia presentada en el Seminario “Continuidades y rupturas de las políticas urbanas a 40 años de la dictadura cívico-militar”. Los Polvorines: Instituto del Conurbano (ICO-UNGS) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 5 y 6 de mayo.
- (2012). “Expansión urbana y sus impactos en los servicios ecológicos en la cuenca del río Luján”. En Pintos, Patricia y Narodowski, Patricio (coords.), *La privatopía sacrilega: efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján. Una crítica desde la geografía urbana*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- (2011). “Mantenga limpia Buenos Aires. La impronta de la dictadura en la gestión de la basura del Gran Buenos Aires”. En Di Virgilio, Mercedes et al., *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Fernández, Leonardo y Carré, Marie-Noëlle (2011). “‘La muralla verde’: áreas verdes como dispositivo para disciplinar la población, Gran Buenos Aires (1976-1983)”. En *Revista Provincia*, n° 25, enero-junio, pp. 115-142.
- Foucault, Michel (2004). *Nacimiento de la biopolítica*. Madrid: Akal. Primera edición: *Naissance de la biopolitique*. París: Gallimard. Cursos College de France 1978-1979.
- (2006). *Seguridad, territorio, población*. Madrid: Akal. Primera edición: *Securité, territoire, population*. París: Gallimard. Cursos College de France: 1978-1979.
- Galeano, Diego (2009). *Escritores, detectives y archivistas. La cultura policial en Buenos Aires, 1821-1910*. Buenos Aires: Teseo.
- (2007). “*Mens sana in corpore sano*: José M. Ramos Mejía y la medicalización de la sociedad argentina”. En revista *Salud Colectiva*, 3 (2), pp. 133-146.

- Garay, Alfredo (2012). “Lineamientos estratégicos para el área metropolitana de Buenos Aires”. Conferencia en el panel Urbanoecología. Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana. Los Polvorines, UNGS. Disponible en [https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/07/8.-Urbano-Ecolog%C3%ADa\\_Alfredo-Garay.pdf](https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/07/8.-Urbano-Ecolog%C3%ADa_Alfredo-Garay.pdf).
- González Bombal, Inés (1988). *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-1983*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.
- Gorelik, Adrián (2004a). *La grilla y el parque*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2004b). “Pastor, José M. F.”. En Liernur, Jorge y Aliata, Fernando (comps.), *Diccionario de arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: AGEA.
- (2004c). *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Greenberg, Miriam (2008). *Branding New York. How a city in crisis was sold to the world*. Londres: Routledge.
- Halperín Donghi, Tulio (1989). “1930-1960. Crónica de treinta años”. En *Argentina en el callejón*. Buenos Aires: Ariel.
- Harvey, David (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Madrid: Akal.
- Howlin, Diego (2004). “Vómito negro. Historia de la fiebre amarilla en la Buenos Aires de 1871”. En revista *Persona*, n° 34.
- Jajamovich, Guillermo (2007). “Elementos para una historia del urbanismo: del urbanismo a la planificación”. Ponencia presentada en las IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Jordán, Alberto R. (1966). *El Proceso, 1976-1983*. Buenos Aires: Emecé.
- Kafka, Franz (1939). *El proceso*. Buenos Aires: Losada. Traducción de Vicente Mendivil.
- (1966). *La metamorfosis*. Madrid: Alianza. Título original: *Die Verwandlung*, 1915, Munich.
- Klein, Naomi (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.

- Kocourek, Estanislao (2011). “Parque Reconquista. Planes 1978, 1983-1984 y 1994-1995”. En Charrière, Margarita, *Planes, proyectos e ideas para el AMBA*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.
- Landerreche, Luisa (2007). *Marco histórico institucional de la “Ley Basura 0”*. Buenos Aires. Disponible en [https://www.ecoportel.net/temas-especiales/basura-residuos/marco\\_historico\\_institucional\\_de\\_la\\_ley\\_basura\\_0/](https://www.ecoportel.net/temas-especiales/basura-residuos/marco_historico_institucional_de_la_ley_basura_0/).
- Lattes, Alfredo y Recchini, Zulma (1992). “Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires”. En Jorrat, Jorge y Sautú, Ruth (comps.), *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Laura, Guillermo (1978). *El cinturón ecológico*. Buenos Aires: Ceamse.
- (1970). *La ciudad arterial. Esquema para el desarrollo futuro del transporte en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Artes Gráficas Cassese-Carrá.
- Laura, Guillermo y Smart, Jaime, con Roberto Azaretto (1980). *La provincia del Río de la Plata*. Buenos Aires: Agencias Noticiosas CID.
- Le Corbusier (1947). “Transformación molecular de la ciudad: método para la apertura de autopistas”. En Le Corbusier; Kurchan, Juan y Ferrari Hardoy, Jorge, “Plan Director para Buenos Aires”, separata de *L'Architecture D'Aujourd'hui*. Buenos Aires (versión castellana).
- (1954). *La carta de Atenas*. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (primera edición: 1942).
- (1941). *Sur les quatre routes*. París: Gallimard.
- Le Corbusier; Kurchan, Juan y Ferrari Hardoy, Jorge (1947). “Plan director para Buenos Aires”, separata de *L'Architecture D'Aujourd'hui*. Buenos Aires (versión castellana).
- Lefebvre, Henry (1974). “La producción del espacio”. En *Revista de Sociología*, nº 3, pp. 219-229.
- Lenci, Laura (2006). “Iglesia y dictadura. Heridas que no cierran” (junio) y “La cruz y la espada” (agosto). En *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur.
- Liernur, Jorge F. (2001). *Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad*. Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes.



- (1987). “Juncal y Esmeralda, Perú House, Maison Garay: fragmentos de un debate tipológico y urbanístico en la obra de Jorge Kalnay”. *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario Buschiazzi”*. Buenos Aires: FADU-UBA.
- (1984). “Buenos Aires: la estrategia de la casa autoconstruida”. En Clacso, *Sectores populares y vida urbana*.
- Lussault, Michel (2007). *L’Homme Spatial. La construction sociale de l’espace humain*. París: Seuil. La couleur des idées.
- Martínez, Tomas Eloy (2007). *Santa Evita*. Buenos Aires: Punto de Lectura.
- Martínez Estrada, Ezequiel (1957). *Radiografía de la pampa*. Buenos Aires: Losada, 1957 (primera edición: 1933).
- (1956). *¿Qué es esto? Catilinaria*. Buenos Aires: Lautaro.
- (1940). *La cabeza de Goliath*. Buenos Aires: Nova.
- Melosi, Martín (2004). *Garbage in the cities. Refuse, reform and the environment* (ed. rev.). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Menazzi, Luján (2013a). “Ciudad en dictadura. Procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983)”. En *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- (2013b). “Políticas y proyectos para Buenos Aires. Reconfiguraciones en los modos de hacer ciudad a partir de la cuestión del Mercado Nacional de Hacienda (1976-2003)”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales.
- Mendoça Paz, Alberto Ezequiel (2009). “El proceso de planificación urbana en la provincia de Buenos Aires”. En *Mundo Urbano*, n° 28; marzo-abril-mayo.
- (1983). “El proceso de planificación urbana en la provincia de Buenos Aires”. En Cassagne, *et al.*, *Derecho y planeamiento urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Merlinsky, María Gabriela (2009a). “Vulnerabilidad social y riesgo ambiental. ¿Un plano invisible para las políticas públicas?”. En *Mundo Urbano*, n° 28; marzo-abril-mayo.
- (2009b). “Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina”. Doctorado en Ciencias Sociales, FSOC-UBA. Doctorat: Géographie, París 8.

- Mesyngier, Luis (1998). *La política implícita. Instrumentos económicos y transformación social en la última dictadura*. Buenos Aires: Eudeba.
- Mignone, Emilio (2006). *Iglesia y dictadura. El papel de la Iglesia a la luz de sus relaciones con el régimen militar*. Buenos Aires: Colihue.
- Ministerio de Economía (1978). *Discurso del 11-7-1978*, Boletín del 17 de julio.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos (1972). *Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana*. Buenos Aires: MOP.
- Ministerio de Planeamiento de la Nación (1977). “Documento de trabajo: Proyecto Nacional”. En *La Nación*, 17 y 20 de septiembre.
- Miño, Mariela (2012). “Detección de basurales ilegales, rellenos sanitarios, exbasurales, tosqueras y chatarreras en el Gran Buenos Aires mediante teledetección y SIG”. Magíster en Aplicaciones Espaciales de Alerta y Respuesta Temprana a Emergencias. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/11543>.
- Molina y Vedia, Juan (1999). *Mi Buenos Aires herido: planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*. Buenos Aires: Colihue.
- Molina y Vedia, Juan y Schere, Rolando (1997). *F. H. Bereterbide Arq: la construcción de lo imposible*. Buenos Aires: Colihue, p. 110.
- Morín, Edgar (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Morresi, Sergio (2010). “El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional”. En *Sociohistórica* (27), pp. 103-135. En Memoria Académica. Disponible en <https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/download/n27a04/299/>.
- Mumford, Lewis (1979). *La ciudad en la historia*. Buenos Aires: Infinito (primera edición: *The city in history*, Nueva York, 1961). Se cita: “Capítulo xv. Paraíso paleotécnico: Villa Carbón”. Biblioteca Virtual Universal. Disponible en <https://www.biblioteca.org.ar/libros/131838.pdf> [consultado: 27-7-2013].
- (1957). *La cultura de las ciudades*, Buenos Aires: Emecé.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1981). *Buenos Aires: hacia una ciudad mejor*, p. 81.
- (1969). *Buenos Aires: Master plan summary*, Dirección del Plan Regulador.

- (1938). *Avenida 9 de Julio. Leyes, ordenanzas, decretos, estudios, datos e informes referentes a su construcción*. Reseña y recopilación de Leonardo Starico.
- (1925). *Proyecto orgánico para la urbanización del municipio. El plan regulador y de reforma de la Capital Federal*. Comisión de Estética Edilicia de la Intendencia Municipal de Buenos Aires. Buenos Aires: Talleres Peuser.
- Novick, Alicia (1992). “Plan” y “Della Paolera, Carlos María”. En Liernur, Jorge y Aliata, Fernando (dirs.), *Diccionario histórico de arquitectura, hábitat y urbanismo en la Argentina*. Buenos Aires: SCA, CEADIG, IAA, FADU-UBA, edición preliminar.
- (2003). “Espacios y proyectos. Oposiciones, hegemonías e interrogantes”. En Novick, Alicia (ed.), *Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos*. Buenos Aires: Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, SP-GCBA.
- (2007). *Planes realizados y proyectos inconclusos en la construcción de la ciudad moderna. Buenos Aires, 1900-1940*. Tesis doctoral. Buenos Aires: UBA.
- (2011). “La avenida más ancha del mundo. Política, arquitectura e imagen”. En *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario J. Buschiazzo”*, n° 41. Buenos Aires: FADU-UBA.
- Novick, Alicia y Mártire, Agustina (2000). “El espejo y la memoria: un siglo de proyectos para la costanera de Buenos Aires”. Seminario de Crítica del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario Buschiazzo”. Buenos Aires: FADU-UBA.
- Novick, Alicia y Caride, Horacio (1990). “Ciudad versus área metropolitana: notas para una historia del Gran Buenos Aires”. En *MOST*, n° 37 (*Amérique latine: Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine*).
- Oliveira, Baptista de (1940). “A casa popular e o aspecto urbanístico das cidades”. En *Urbanismo e Viação*, 3 (7), pp. 209-214.
- Ortega y Gasset, José (1981). *Obras*. Madrid: Espada-Calpe (original: 1943). Tercera edición. Tomo II, pp. 652, 654, 655, 657 y 1696. En Randle, Patricio, *El paisaje pampeano: percepción y comportamientos geográficos*. Buenos Aires: Oikos.

- Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Cedes-Humanitas.
- Oszlak, Oscar y O'Donell, Guillermo (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Cedes, Documento G. E. Clacso, vol. 4.
- Outtes, Joel (2002). "Disciplinando la sociedad a través de la ciudad. El origen del urbanismo en Argentina y Brasil (1894-1945)". En *EURE*, 28 (83): pp. 7-29.
- Paiva, Verónica (2007). *Modos formales e informales de recolección y tratamiento de residuos, Buenos Aires, siglos XVI al XX*. Seminario de Crítica, Instituto de Arte Americano e Investigaciones. Buenos Aires: FADU-UBA. Disponible en <http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0150.pdf>.
- (1999). "Medio ambiente urbano. Una mirada desde la historia de las ideas científicas y las profesiones de la ciudad. Buenos Aires, 1850-1915". Ponencia presentada en la Conferencia Internacional "La Cultura Arquitectónica hacia 1900. Revalorización crítica y preservación patrimonial". Buenos Aires. Disponible en <https://web.uchile.cl/vignette/revistaurbanismo/n3/paiva.html>.
- Pastor, José (1946). *Urbanismo con planeamiento, principios de una nueva técnica social*. Buenos Aires: Arte y Técnica.
- Peyrefitte, Alain et al. (1977). *Réponse à la violence: rapport à M. le président de la république*. París: La Documentation Française. Disponible en <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/774023100/index.shtml>.
- Piglia, Ricardo (1980). *Respiración artificial*. Buenos Aires: Pomaire.
- Pérez, Pedro (2008). "Gobernabilidad metropolitana en la Argentina". En Badía, G. y Carmona, R. (comps.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: UNGS.
- (2004). "Instituciones políticas y gestión urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En *Cuadernos Prolam-USP*, San Pablo, año 3, vol. 2.
- (1996). "La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal". En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, n° 3, julio-septiembre.
- Pérez, Pedro y Fernández, Leonardo (2014). "Distribución de la población y de las actividades económicas. Aglomerados urbanos y gobernabilidad

- en Argentina”. En *Economía y Administración*, vol. 11, n° 1, enero-junio, pp. 47-64.
- Plotkin, Pablo (2014). “Interama: la torre del fin del mundo”. En revista *Brando*, mayo. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/interama-la-torre-del-fin-del-mundo-nid1689113>.
- Presidencia de la Nación (1981a). “Provincia de Buenos Aires: síntesis de la gestión de gobierno”. En *Un lustro de historia, 1976-1981*. Buenos Aires: La Razón.
- (1981b). “Capital Federal: síntesis de la gestión de gobierno”. En *Un lustro de historia, 1976-1981*. Buenos Aires: La Razón.
- Prignano, Ángel (1999). “Basuras, roñas y otras fetideces”. En *Todo es Historia*, n° 387.
- Provincia de Buenos Aires (1980). “The Province of Buenos Aires. Vibrant Growth and Opportunity”. En *Business Week*, 14 de julio, y en Klein, Naomi (2007), *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.
- Pucciarelli, Alfredo (2004). *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (1999). *La primacía de la política. Lanusse, Perón y la nueva izquierda en tiempos del GAN*. Buenos Aires: Eudeba.
- Quiroga, Hugo (2004). *El tiempo del proceso. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*, 2ª ed. Rosario: Homo Sapiens, Fundación Ross.
- Radovanovic, Elisa (2002). *Buenos Aires: Avenida de Mayo*. Buenos Aires: Ediciones Turísticas de Mario Banchik.
- Randle, Patricio (1984). *Razón de ser del urbanismo*. Buenos Aires: Oikos.
- (1983). *Teoría de la ciudad*. Buenos Aires: Oikos.
- (1979). *Buenos Aires, burocracia y urbanismo: más allá de las autopistas*. Buenos Aires: Oikos.
- (1977). “Introducción”. En Della Paolera, Carlos María, *Buenos Aires y sus problemas urbanos*. Buenos Aires: Oikos.

- (1962). *Introducción al planeamiento: su relación con el Plan Regulador de Buenos Aires*. Organización del Plan Regulador. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ratier, Hugo (1971). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Reato, Ceferino (2012). *Disposición final. La confesión de Videla sobre los desaparecidos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rigotti, Ana María (2005). “Las invenciones del urbanismo en Argentina (1900-1960). Inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización”. Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Urbanismo, Universidad Nacional de Rosario.
- Ríspoli, José *et al.* (1962). “Contaminación aérea producida por la incineración y la destrucción de los residuos de la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el marco de la Primera Conferencia Latinoamericana de Contaminación del Aire. Buenos Aires.
- Rock, David (1993). *La Argentina autoritaria. Los nacionalistas, su historia y su influencia en la vida pública*. Buenos Aires: Ariel.
- Rodríguez, Alfredo y Rodríguez, Paula (2009). *Santiago, una ciudad neoliberal*. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI). Quito.
- Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto (1983). *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Altamira.
- Sabaté, Federico (1997). Ciclo de vida material de los residuos urbanos domiciliarios. Documento de Trabajo. Los Polvorines: UNGS.
- Salinas, Juan (2011). “Los Macri, usurpadores: Mauricio se quedó con Casa Amarilla, como su padre lo hizo con la calle que iba al aeródromo de Campo de Mayo”. Disponible en <http://comunicacionpopular.com.ar/los-macri-usurpadores-mauricio-se-queda-con-casa-amarilla-como-su-padre-lo-hizo-con-la-calle-que-iba-al-aerodromo-de-campo-de-mayo/>.
- (2003). “Relaciones con las causas AMIA y Embajada. El secuestro de Florencia Macri”. En revista *La Voz y la opinión*. Disponible en <https://www.delacole.com/cgi-perl/medios/vernota.cgi?medio=lavoz&numero=mayo2003&nota=mayo2003-2>

- Sarmiento, Domingo Faustino (1879). “Arquitectura doméstica”. En *Obras completas*. Buenos Aires: Imprenta y Litografía Mariano Moreno, tomo XLVI.
- Scotti, Edgardo (1983). “Prólogo”. En Cassagne, *et al.*, *Derecho y planeamiento urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Schvarzer, Jorge (1982). *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*. CISEA.
- (1981). *Expansión económica del Estado subsidiario*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).
- Segre, Roberto (2006). “Le Corbusier: los viajes al Nuevo Mundo. Cuerpo, naturaleza y abstracción”. En revista *Café de las ciudades*, 5 (46). Buenos Aires.
- Sennett, Richard (1997). *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Alianza.
- Seoane, María y Muleiro, Vicente (2001). *El dictador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Shmidt, Claudia (1995). “La obra de Juan A. Buschiazzo: un profesional entre la arquitectura y la construcción”. En *Protagonistas*. Disponible en <http://www.arquitectura.com/historia/protag/buschiazzo/buschiazzo.asp>.
- Sófocles (1998). “Edipo rey”. En *Tragedias completas*. Madrid, Cátedra.
- Spengler, Oswald (1966). *La decadencia de Occidente*, tomo II. Madrid: Espasa-Calpe.
- Suárez, Francisco (1998). *Que las recojan y las lleven fuera de la ciudad*. Documento de Trabajo n° 8. Los Polvorines: UNGS.
- Suárez, Odilia (1986). *Planes y códigos para Buenos Aires, 1925-1985*. Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil, FADU-UBA.
- (1983). “Elementos para el análisis del planeamiento urbano”. En Cassagne, *et al.*, *Derecho y planeamiento urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Tavella, Gabriela (2014). “‘Las autopistas no tienen ideología’. Análisis del proyecto de red de autopistas urbanas para la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar argentina (1976-1983)”. Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín.

- (2018). “Interama: el parque de diversiones para la Ciudad de Buenos Aires de la dictadura militar (1976-1983)”. En *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, vol. 5, n° 9, marzo, pp. 34-51.
- Topalov, Christian (2001). “*Post-Scriptum*. De libros y de investigaciones: para un historicismo reflexivo” (*Des livres et des enquêtes: pour un historicisme réflexif*). En Bernard Lepetit y Christian Topalov (eds.), *La ville des sciences sociales*. París: Belin.
- Torres, Horacio (1998). “Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites”. Ponencia presentada en el Seminario de Investigación Urbana “El nuevo milenio y lo urbano”. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Serie Difusión, n° 3, Secretaría de Investigación, FADU-UBA.
- Trebucq, Esteban y Sabugal, Guadalupe (2010). “El pulpo Covelia”. En revista *Desafío*, n° 26, agosto.
- Trelles, Rogelio (1978). “Prólogo”. En Lara, Guillermo, *El cinturón ecológico*, pp. 7-8. Buenos Aires: Ceamse.
- Vedia y Mitre, Mariano de (1946). *Historia general de las ideas políticas*. Buenos Aires: Kraft.
- Verbitsky, Bernardo (1966). *Villa miseria también es América*. Buenos Aires: Eudeba.
- Verbitsky, Horacio (2006). *Doble juego. La Argentina católica y militar*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2013). “El precio de la bendición episcopal”. En Verbitsky, Horacio y Bohoslavsky, Juan Pablo (eds.), *Cuentas pendientes: los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Viñas, David (1979). *Cuerpo a cuerpo*. México: Siglo XXI.
- Von Uexküll, Jakob (1945). *Ideas para una concepción biológica del mundo*. Madrid: Espasa Calpe, Colección Historia y Filosofía de la Ciencia.

## Imágenes

Imagen 1. Intendente Cacciatore



- Imagen 2. Proyecto de ciudad
- Imagen 3. La ciudad arterial
- Imagen 4. Planes viales
- Imagen 5. Plan de autopistas urbanas (1977)
- Imagen 6. Plan Haussmann de París
- Imagen 7. Clave urbanística del plan de Laura
- Imagen 8. Demolición de inmuebles expropiados
- Imagen 9. Relleno en Costanera Sur, Río de la Plata
- Imagen 10. Construcción de la autopista en el casco histórico
- Imagen 11. Estacionamientos Subterráneos Sociedad Anónima
- Imagen 12. El cinturón ecológico
- Imagen 13. Trazado del cinturón ecológico
- Imagen 14. Área metropolitana, región operativa del cinturón ecológico
- Imagen 15. Representación del cinturón ecológico
- Imagen 16. *Juanito ciruja*, Berni (1978)
- Imagen 17. Paisaje villero en el bañado de Flores en la década del setenta
- Imagen 18. El cinturón ecológico conteniendo edificios y fábricas
- Imagen 19. Supermercado construido sobre un relleno sanitario
- Imagen 20. Una fotografía cerca de la ribera rioplatense
- Imagen 21. Sistema Metropolitano Bonaerense
- Imagen 22. Proyecto urbanístico
- Imagen 23a. Clausura de la calle Bacle (Los Polvorines, Villa de Mayo)
- Imagen 23b. Plano catastral de la quinta Los Abrojos (1979)
- Imagen 24. Parque Almirante Brown
- Imagen 25. La torre Interama y la cruz-espada
- Imagen 26. Torre espacial del exparque Interama
- Imagen 27. Episodio de fiebre amarilla (1871), Juan Manuel Blanes
- Imagen 28. Usina de Pompeya en actividad
- Imagen 29. Incineración versus relleno sanitario

Imagen 30. Basural a cielo abierto y cirujeo

Imagen 31. Flujos de la basura en el área metropolitana

Imagen 32. *Green belt* en el área metropolitana

Imagen 33. Relleno sanitario

Imagen 34. Logotipo del cinturón ecológico

Imagen 35. Logotipo de Manliba S. A.

Imagen 36. Decreto-Ley 3.457 de creación del Ceamse

Imagen 37. Firmas de Videla y Harguindeguy, Decreto-Ley 3.457

Imagen 38. Propuesta de superpartidos

Imagen 39. La provincia del Río de la Plata



La colección **Cuestiones Metropolitanas** reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

¿Es posible relacionar la ciudad con la dictadura? Esta es precisamente la propuesta de este libro que estudia la implementación de una serie de políticas urbanas vinculadas al ordenamiento territorial que han tenido lugar en el Gran Buenos Aires durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). Concretamente, el trabajo se propone mostrar el modo en que acciones asociadas a la limpieza pública, el ordenamiento del tránsito y el embellecimiento de la ciudad durante el período responden tanto a tradiciones de largo aliento de la cultura urbana como a intereses institucionales, económicos y sociales propios de la coyuntura política. Estos no eran uniformes dentro de las agencias estatales, sino que expresaban contradicciones en relación con las ideas urbanísticas, lógicas de acumulación política y controversias entre actores en el momento de la implementación de la política. De esta manera, la intención de pensar la ciudad –en un período histórico preciso y en ciertos objetos de estudio definidos–, en este texto, introduce varios enfoques articulando y matizando líneas de investigación que en forma tradicional han abordado lo urbano y que, no necesariamente, dialogaron entre sí.

Colección **Cuestiones Metropolitanas**

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



Libro  
Universitario  
Argentino

