

I. Introducción

Los períodos de cambio de los procesos de estructuración espacial interna de Buenos Aires guardan una estrecha relación con los grandes períodos de cambio económico, demográfico, social y político que afectan el desarrollo metropolitano en su conjunto. En el presente trabajo se analizan esos períodos, identificando un conjunto de procesos socioespaciales que configuran en cada caso un “mapa social” característico. En este contexto, las políticas urbanas del Estado en vigencia en cada período son también tratadas en tanto posibilitan, impiden o condicionan selectivamente esos procesos.

En varios trabajos que estudian el desarrollo urbano de Buenos Aires ha sido un motivo central de interés analizar las diferencias entre centro y periferia en tanto resultados de procesos de naturaleza socioespacial. El trabajo de Scobie (1982)¹ es ejemplar en este sentido: al analizar los procesos de suburbanización de comienzos de siglo —“del centro a los barrios”— encuentra que el movimiento hacia la periferia estaba ligado a un proceso de ascenso social generacional de un amplio sector de trabajadores urbanos—inmigrantes de segunda generación en un proceso de integración— y que en esas circunstancias era parte inseparable de ese proceso el acceso a la propiedad de la vivienda y la consolidación de una corona de barrios periféricos dentro de la Capital Federal.

A partir de la década de 1940, luego de haber prácticamente cesado en 1930 los flujos migratorios europeos que habían sido la base del crecimiento de Buenos Aires desde la segunda mitad del siglo anterior, son los nuevos migrantes del interior del país —y más adelante también de los países limítrofes— quienes alimentan un nuevo período de crecimiento metropolitano, configurando un

modelo de estructuración urbana que implica un corte con el de períodos anteriores y que va a ser la base del desarrollo futuro.

En el presente trabajo se estudia el desarrollo de ese proceso tratando separadamente las siguientes etapas: (a) la situación inmediatamente anterior al proceso de crecimiento urbano y suburbanización que comienza durante la década de 1940, (b) Los importantes cambios que tienen lugar entre 1940 y 1960, (c) el período comprendido entre 1960 y 1980, cuando progresivamente dejan de tener vigencia los procesos socioespaciales característicos del período anterior y (d) la década de 1980, cuando se manifiesta nuevamente un cambio generalizado de las tendencias urbanas.

Desde el punto de vista de la perspectiva teórica que está en la base del trabajo que aquí se presenta —continuando en esto el enfoque de otros que lo precedieron— se reivindica la naturaleza interactiva de las relaciones sociales y las estructuras espaciales. Este enfoque —que es defendido por un significativo conjunto de autores a partir de la segunda mitad de la década de 1980²— rechaza la postura que ve al espacio como un epifenómeno, como una mera reflexión de la estructura social. Por el contrario, siguiendo las reflexiones de Gregory y Urry (1985) acerca de la relación entre las relaciones sociales y las estructuras espaciales, puede afirmarse que “la estructura espacial no debe ser vista solamente como la arena en la cual la vida social se desarrolla, sino como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen”³. Si bien este trabajo no se propone el desarrollo sistemático de esta perspectiva teórica, ella está presente en la forma como es tratado un conjunto significativo de “procesos socioespaciales” que caracterizan el desarrollo de Buenos Aires.

² Ese enfoque —existiendo en el interior del mismo una variedad de posturas diferentes— puede ser representado por los siguientes trabajos:

Derek Gregory y John Urry (compiladores) (1985), *Social Relations and Spatial Structures*, Macmillan, Londres. Capítulos individuales de Philip Cooke, Antony Giddens, Derek Gregory, David Harvey, Doreen Massey, R.E. Pahl, Allen Pred, Peter Saunders, Andrew Sayer, Edward Soja, Nigel Thrift, John Urry, Richard Walker, Alan Warde.

Mark Gottdiener (1988), *The Social Production of Urban Space*, University of Texas Press, Austin.

Edward W. Soja (1989), *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Verso, Londres.

³ Gregory y Urry, *op.cit.*, pp. 2-3.

II. La estructura urbana a comienzos de la década de 1940: el fin del modelo agroexportador.

1. El contexto, la estructura urbana

Durante la década de 1930, en el contexto de la crisis y luego bajo los efectos de la guerra mundial, se asiste al fin del modelo agroexportador que había asegurado durante 50 años el crecimiento y la prosperidad de Buenos Aires. El cambio en los términos del comercio internacional es acompañado por un proceso de industrialización “sustitutivo de importaciones” dirigido al mercado interno y orientado principalmente a la fabricación de bienes de consumo. En el nuevo contexto, la aglomeración de Buenos Aires no sólo continúa sino que acrecienta la preponderancia que había adquirido cuando era el centro de la economía primaria de exportación.

Antes de 1940, el fenómeno de la suburbanización masiva que va a caracterizar a la década siguiente aún no se ha manifestado: la dimensión social de la segregación está definida en mayor medida por las diferencias entre los sectores urbanos (norte, oeste y las dos ramas del sector sud) que por las diferencias en el sentido de los ejes radiales (centro-periferia).

Los “mapas sociales” correspondientes a 1943, 1947 y 1960 (ver figuras 1, 2 y 3) son los tres primeros de la serie de cinco esquemas (se suman a los anteriores los correspondientes a 1980 y 1991 —figuras 4 y 5) que reflejan de manera dicotómica la evolución de la estructura socioespacial de Buenos Aires durante el período considerado⁴. En estos esquemas las zonas se agrupan en dos categorías: aquellas con índices sociohabitacionales superiores a la media (zonas “buenas”) y las restantes (zonas “malas”), entre las que, en algunos casos, se indican las zonas que

⁴ Para una descripción de las variables censales utilizadas, ver Torres (1978, 1992).

no pueden clasificarse netamente en algunas de las dos categorías (zonas próximas a la media). En base a este agrupamiento, puede obtenerse una medida que permite precisar la dimensión socioespacial del proceso de suburbanización posterior a 1940: la distancia promedio al centro de cada uno de ambos grupos de zonas. En el mapa correspondiente a 1943, las zonas “buenas” y las “malas” se encuentran a una distancia promedio del centro equivalente (9 Km en ambos casos); en 1960, en cambio (cuando el proceso de suburbanización del período 1940-1960 se ha completado, las zonas “buenas” se encuentran a igual distancia que en el período anterior pero las “malas” han duplicado su distancia promedio (18 Km). Lo anterior aporta un elemento más que permite caracterizar el importante proceso de subur-

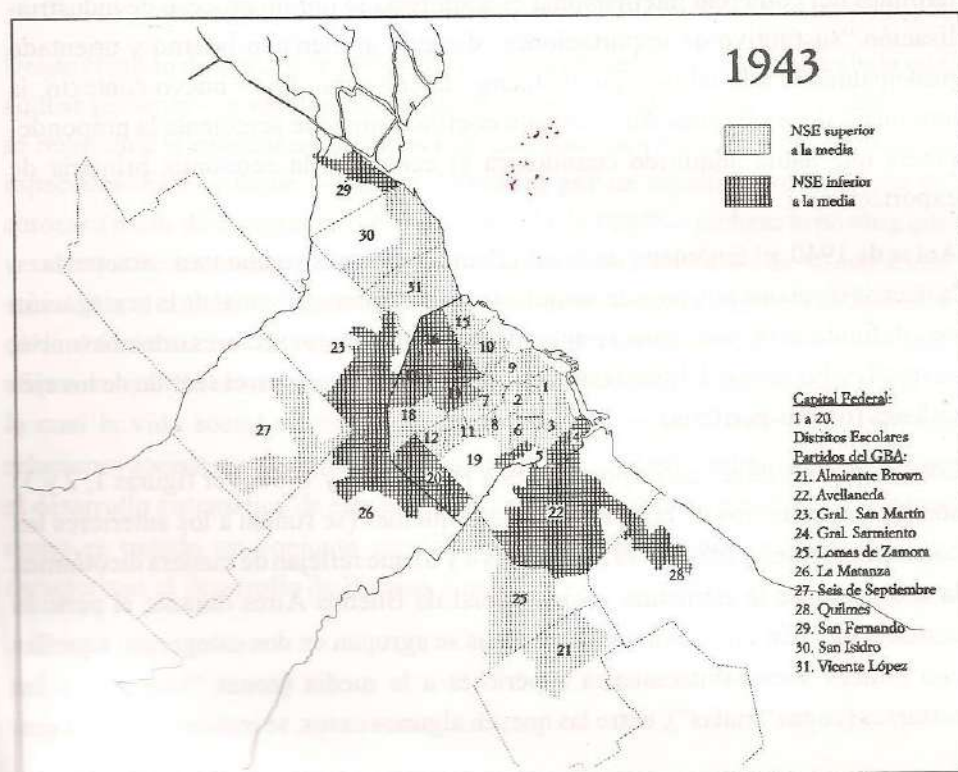


Figura 1.

banización de Buenos Aires entre las décadas de 1940 y 1960 como un movimiento “popular” hacia la periferia protagonizado fundamentalmente por los trabajadores urbanos. En lo que sigue, este proceso es estudiado con cierto detalle, identificando los aspectos socioespaciales que permiten caracterizarlo.

A comienzos de la década de 1940 el tipo de tenencia predominante en el mercado residencial era el alquiler. Aparte de las casas individuales y colectivas heredadas de periodos anteriores, la más importante contribución a la tipología residencial y el paisaje urbano en las décadas de 1920 y 1930 son las casas de departamentos dirigidas a la amplia gama de las clases medias. Las más económicas no sobrepasan las tres plantas y no tienen ascensor (el extremo inferior de esta categoría lo

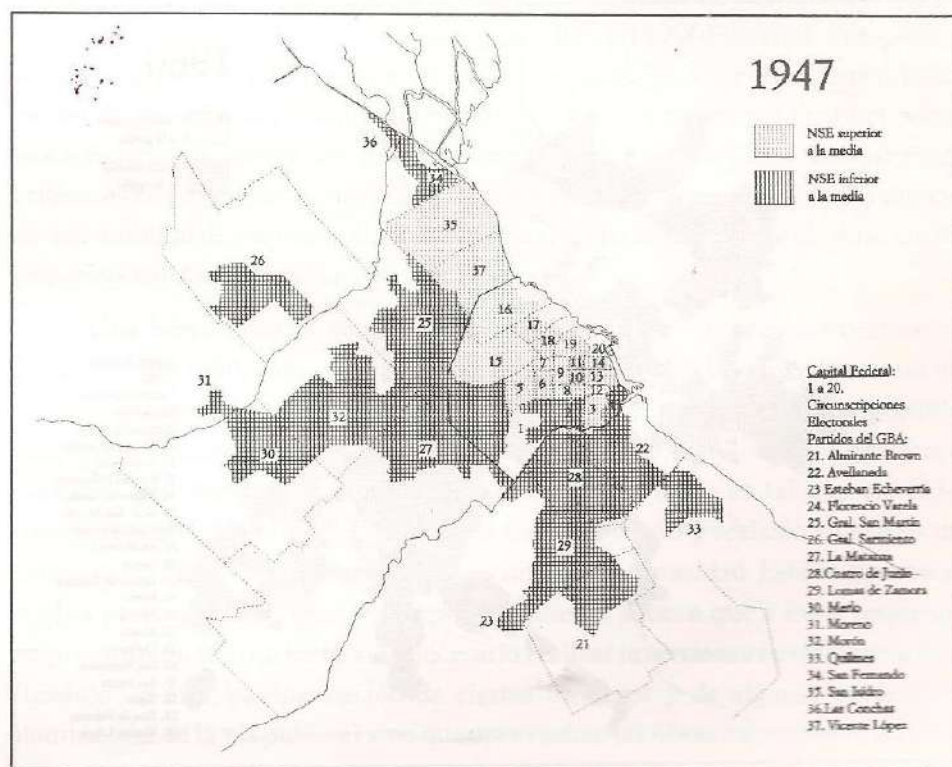


Figura 2.

constituye un tipo muy difundido: el edificio de departamentos en horizontal llamado “de pasillo descubierto”); las “casas de renta” de 6 plantas, con ascensor, de mayor calidad constructiva y de más cuidado diseño (es la norma en este caso la intervención de estudios de arquitectura), tienen una localización más central y se dirigen a los estratos superiores de los sectores medios.

Desde el punto de vista de las acciones urbanas, desde poco antes de la década de 1930 se toma conciencia del urbanismo como disciplina y de la unidad funcional existente entre la ciudad como unidad político administrativa (la Capital Federal) y su periferia (el “Gran Buenos Aires”, en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires)⁵.

⁵ En 1925, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires publica el “Proyecto orgánico para la urbanización del Municipio. El plano regulador y de reforma de la Capital Federal”. En 1929 Le Corbusier visita Buenos Aires y esboza un plan director para la ciudad que es completado en París, con la colaboración de dos discípulos argentinos siendo posteriormente publicado (Le Corbusier, Ferrari Hardoy y

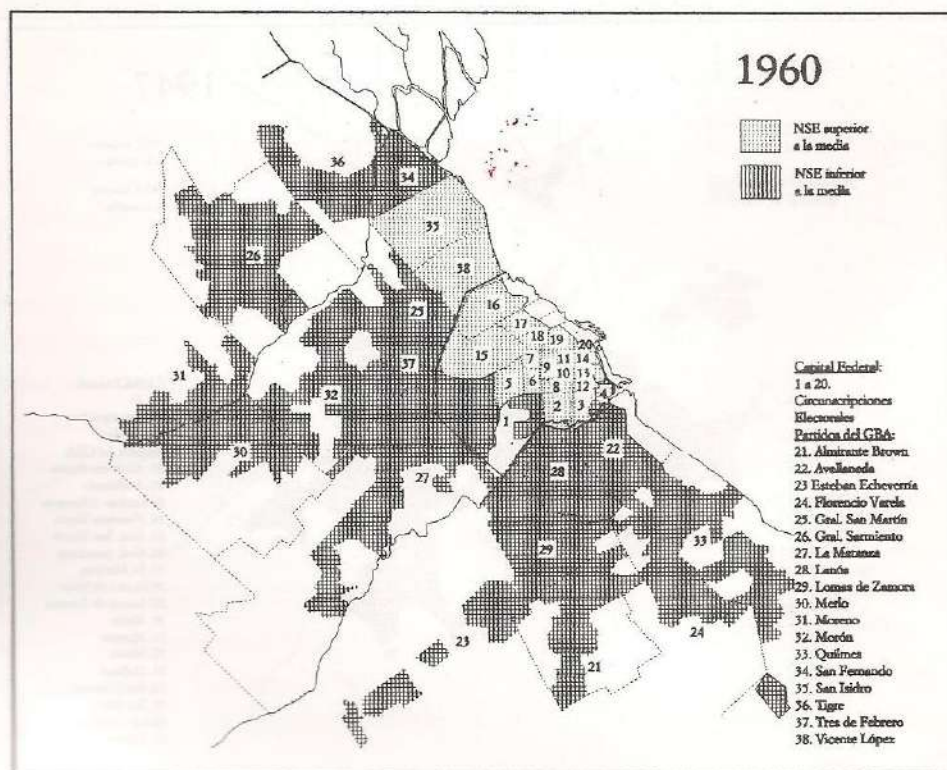


Figura 3.

Kurchan, 1947). Esta presentación es más un ejercicio intelectual que expresa una teoría sobre la "ciudad contemporánea" que una propuesta concreta para ser aplicada; sin embargo, la influencia que ejerció sobre los medios técnicos (y sobre los estudios que se estaban realizando en la municipalidad de Buenos Aires fue considerable. Por otra parte, en 1927, Carlos María Della Paolera, quien tenía un título en Ingeniería en la Universidad de Buenos Aires, completa sus estudios de urbanismo en Francia con una tesis doctoral realizada en el Institut d'Urbanisme de Paris, dirigida por el teórico Marcel Poète ("Contribution à l'étude d'un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension de Buenos Aires") (Novick y Piccioni, 1989). Bajo el influjo de Della Paolera se crea en 1932 el Servicio Técnico del Plan de Urbanización, la primera oficina estable en la municipalidad dedicada a estudios urbanos, que perdura entre 1934 y 1943 (cf. Suárez, 1986).

La década de 1930 es una etapa de grandes obras urbanas: la avenida de circunvalación General Paz; el ensanche de calles con un intervalo de cuatro cuadras, el comienzo de una avenida monumental de 100m de ancho que va a atravesar el centro urbano (la Avenida 9 de Julio), en cuyo centro se erige en 1936 uno de los monumentos que en el futuro van a simbolizar a la ciudad: el obelisco.

2. El transporte urbano

Los transportes de la Capital estaban constituidos en la década de 1930 por una red de tranvías eléctricos de 800 Km de longitud, tres líneas de subterráneos y una cuarta que se inaugura en 1941) y líneas de ómnibus (el 80% de esa red es propiedad de una empresa de capital británico). En 1933, como consecuencia de la reestructuración de las relaciones anglo-argentinas que se materializa mediante el pacto Roca-Runciman, entran en discusión medidas de protección a los intereses británicos en el transporte urbano de Buenos Aires frente a la creciente competencia de una multitud de pequeños empresarios locales que animan la rápida difusión de pequeños autobuses (los "colectivos").

Una breve historia del desarrollo del "colectivo" merece ser destacada. Durante 1929-1930, como consecuencia de la reducción de la demanda a causa de la crisis, grupos de conductores de taxímetros habían decidido asociarse siguiendo recorridos comunes, cobrando tarifas uniformes y llevando todos los pasajeros sentados que pudieran cargar en sus vehículos. Su éxito es tal que en 1934 transportan el 30% de los pasajeros de la Capital Federal y realizan en el país un carrozado especial de los vehículos para aumentar su capacidad. Esta competencia suscita protestas de las grandes empresas, quienes aducen que a estos pequeños empresarios no sólo no les ha sido necesario realizar inversiones en infraestructura (tendido de vías, pavimentación de ciertos trayectos y de algunas bocacalles, iluminación de la vía pública) sino que aprovechan las obras existentes realizadas

por las grandes empresas. Argumentan además que esa situación impedirá en el futuro la mejora y expansión de los servicios⁶.

La expansión de los "colectivos", sin embargo, estuvo erizada de obstáculos. En 1936 y 1937 se dictaron varios decretos creando la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, ente del que formaban parte el Estado y las grandes compañías. La Corporación tenía el monopolio del transporte en la Capital Federal y estaba autorizada a expropiar —con compensación monetaria— todas las líneas de "colectivos" registradas después de 1934. La mayor parte de los propietarios de "colectivos" se resistieron a la expropiación, la cual, no obstante, fue finalmente ejecutada por la Municipalidad.

3. El carácter de la ciudad

Los cambios sociales y urbanos que se producen de manera abrupta en los años 40, han sido tratados por algunos autores desde el ángulo de la historia social y la sociología como el pasaje de la "ciudad de las élites" a la "ciudad de masas". José Luis Romero señala que entre 1930 y 1943 un "sentimiento aristocratizante" campea en la ciudad mientras el centro "prospera y se embellece"⁷. Manuel Mora y Araujo sostiene que la actividad de las clases medias —que permanecen en el centro, a diferencia de otras ciudades, donde estos grupos emigran a la periferia— está dirigida más a modificar, adaptar y transformar la ciudad que a cambiar radicalmente sus patrones⁸. Juan Carlos Torre, por su parte, hace notar que "una ciudad que había crecido en los primeros años del siglo acompañada por la inescapable presencia de los enclaves proletarios en pleno centro" y "modelada sobre la rotunda y confiada prosperidad de sus clases dirigentes" va a ver, a partir de la década de 1940, un proceso de integración ecológica y aculturación (de los enclaves proletarios urbanos), "facilitado por la trama urbana abierta de la ciudad" (sin zonas vedadas ni espacios inaccesibles)⁹. Es sobre estos patrones que la "ciudad de las élites" se va a transformaren la "ciudad de masas"¹⁰.

⁶ Si bien la base de esta línea de argumentación es real, no debe olvidarse otro hecho que permite explicar el éxito de los colectivos: la libertad en el trazado de los itinerarios, lo cual les permite servir zonas intersticiales alejadas de los grandes ejes (dentro y fuera de los límites de la Capital Federal), contribuyendo de esta manera al desarrollo de un proceso de densificación en esas zonas. Como factor explicativo, no debe olvidarse tampoco que la época de expansión de los "colectivos" en Buenos Aires se corresponde en general con la expansión mundial del motor de combustión interna en las ciudades, sobre todo del automóvil individual, desarrollo que también adquiere un peso importante en Buenos Aires. Todo lo anterior está más relacionado con las inversiones norteamericanas (vehículos, neumáticos, combustible, pavimentación) que con las británicas (especializadas en el transporte sobre riel).

III. La estructura urbana entre 1940 y 1960.

1. El contexto.

Entre 1935 y 1960 se produce una reactivación del crecimiento metropolitano concentrado en la zona periférica (ver cuadro 1), acrecentándose el peso de los migrantes del interior del país (la migración de argentinos es más importante que la de extranjeros entre 1945 y 1960 —42,9% y 29,4% respectivamente— aumentando también entre los extranjeros el peso de los migrantes de los países limítrofes —4% en 1947, 8% en 1960)¹¹.

Al mismo tiempo, se produce un cambio importante en las tendencias de estructuración espacial interna de la región, configurándose una forma de desarrollo metropolitano que implica un corte con la de los períodos anteriores y que va a tener vigencia hasta la década de 1960.

⁷ J.L. Romero (1983), en J.L. Romero y L.A. Romero (1983).

⁸ M. Mora y Araujo (1983).

Cuadro 1. Población 1945, 1960. Tasas de crecimiento 1935-45, 1945-60¹²

		Tasa 1935-45	POB. 1945	Tasa 1945-60	POB. 1960
⁹ J.C. Torre (1983).	Total país (en miles)		15.893,8*		20.013,8
	(porcentajes)	1,7	100,0	1,7	100,0
¹⁰ Romero (1983).	Total urbano	2,5	61,2	3,0	73,8
	AMBA	3,2	29,3	2,6	33,7
	Capital Federal	2,7	19,3	0,0	14,8
¹¹ Lattes, 1992.	Gran Buenos Aires	4,3	10,0	6,0	18,9
	Resto Urbano	1,9	32,0	3,2	40,1
¹² Fuente: Lattes, 1992.	Total Rural	0,5	38,8	-0,9	26,2

*Censo 1947

Entre 1944 y 1948 la producción manufacturera aumenta un 40% y por primera vez supera a la agropecuaria en la formación del producto bruto. Desde entonces y hasta 1960, la zona típica de expansión industrial es el anillo externo de la Avenida General Paz (el límite oeste de la Capital Federal)¹³.

Tanto la reactivación del crecimiento metropolitano como los procesos de industrialización y reestructuración interna de la metrópoli se hallan íntimamente relacionados al nuevo contexto político (la "década peronista" de 1945 a 1955) en el que el Estado incrementa su papel como conductor del proceso económico, como productor de bienes y servicios y (parte inseparable de ese contexto), como agente involucrado en un proceso de redistribución del ingreso a favor de los asalariados. El aumento del papel del Estado se basa en medidas institucionales que permiten el control de la economía, la orientación del crédito bancario, la nacionalización de los servicios públicos y la elaboración de un Plan Quinquenal. La nacionalización de la red ferroviaria suburbana y las políticas de explotación que se establecen, la nacionalización de otros servicios urbanos y varios otros aspectos referidos a la acción del Estado van a tener una gran incidencia en la forma que adoptan los procesos de estructuración metropolitana durante el período considerado.

2. Los cambios en la gestión del transporte urbano

A diferencia de otras metrópolis latinoamericanas, Buenos Aires tenía ya en la década de 1940 una importante red de ferrocarriles suburbanos que era básicamente utilizada para los desplazamientos cotidianos residencia-trabajo. La corona externa de la aglomeración, por lo tanto, reunía las condiciones para ser considerada potencialmente urbana. Sin embargo, el desarrollo del tipo de suburbanización que caracteriza a Buenos Aires durante ese período requirió de condiciones específicas relacionadas a las políticas de gestión de la red.

¹³ Schvarzer (1983).

En 1948, el gobierno peronista nacionaliza los ferrocarriles (80% británicos, 10% franceses), incluyendo la importante red suburbana de Buenos Aires. La Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires (tranvías, ómnibus, subterráneos, colectivos expropiados) es también nacionalizada como medida complementaria y es posteriormente disuelta; a partir de ese momento, la expansión de las líneas de "colectivos" adquiere un ritmo acelerado, lo cual cierra un ciclo comenzado en la década anterior. En efecto: entre fines de la década de 1930 y comienzos de la de 1970, se ha producido un cambio radical en la gestión del transporte urbano: del predominio de las grandes compañías privadas y la existencia de un ente monopólico mixto, se ha pasado, por una parte, al transporte nacionalizado y, por otra, al predominio de una multitud de pequeñas empresas privadas: los colectivos. Frente a su notable expansión, el desarrollo del resto del transporte público entra en un período de estancamiento y de degradación de los servicios; los ferrocarriles suburbanos llegan a su expansión máxima en 1920 (820 Km); los subterráneos, que habían avanzado desde 7 Km en 1913, a 15 en 1930 y 26 en 1940, se estabilizan luego en 34 Km. La explotación que hace el Estado de los ferrocarriles a partir de 1948 es deficitaria (hacia 1970, el 88% de las transferencias del Estado a las empresas nacionalizadas está dirigido a los ferrocarriles). En relación con los servicios suburbanos se produce una situación contradictoria: por una parte, el nivel de los servicios decrece por falta de inversiones y modernización; por otra, la red suburbana incrementa su papel como espina dorsal de los desplazamientos cotidianos largos (en condiciones máximas de falta de confort) contribuyendo a hacer accesibles las zonas periféricas; en este tipo de desplazamientos los "colectivos" cumplen el papel complementario de unir las zonas intersticiales con las estaciones de los grandes ejes ferroviarios.

3. Los procesos socioespaciales, las políticas públicas y la difusión de la pequeña propiedad urbana.

La expansión metropolitana entre 1940 y 1960 muestra el aumento sustancial de la propiedad como forma de tenencia residencial y la consecuente pérdida de la importancia que el mercado de alquileres había tenido anteriormente entre los sectores populares.

La expansión urbana adopta dos formas: en la periferia, se produce un tipo de suburbanización que tiene como protagonistas a los estratos de menores ingresos (loteos económicos); en las zonas urbanas consolidadas centrales y subcentrales (fundamentalmente en la Capital Federal en su conjunto) se desarrolla una forma de densificación urbana de la que son protagonistas toda la gama de los sectores medios (departamentos en "propiedad horizontal").

Ambas situaciones posibilitaron que el porcentaje de propietarios en el área metropolitana experimentara un formidable incremento entre 1947 y 1960 (de 26,8% en la primera fecha a 58,1% en la segunda). En el Gran Buenos Aires esa proporción aumenta de 43,3% a 67,2%; en la Capital Federal el aumento de la proporción de propietarios es aun más espectacular: de 17,6% a 45,6%¹⁴.

Son varias las políticas del Estado que contribuyeron a la difusión de la pequeña propiedad urbana: las líneas de préstamos subsidiados (mensualidades no indexadas) en los bancos oficiales, una política de tarifas también subsidiada en el transporte público nacionalizado y, finalmente, una situación paradójica en materia de control del desarrollo urbano: por una parte, la presencia creciente del Estado en el desarrollo económico y social en general (manifestado entre otros aspectos por el mantenimiento del control de los alquileres establecido en 1943) y, por otra, una verdadera política de *laissez-faire* en relación con el control del uso del suelo (tanto en relación con el uso residencial—central y periférico—como en lo relativo a las localizaciones industriales).

¹⁴ Torres (1975), cuadro 8.

¹⁵ Cf. Guy Bourdé (1987). *Los salarios reales, que entre 1929 y 1945 habían aumentado de 96 a 108 (1937=100), aumentan entre 1946 y 1955 (comprendidas las mejoras sociales) de 106,7 a 138,5 (1943=100) (op.cit. Tomo 2, pp.844-858). Mientras que en 1945-46 la duración "normal" del trabajo se establecía en 48 horas por semana, en 1955-1956 la duración "normal" más frecuente era de 44 horas (cálculo realizado para 35 profesiones) (op.cit.pp.605-607).*

¹⁶ cf. H.A.Torres, "El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960". En *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, N°76, Vol.18, jul.-set. 1978 (Cuadro 1, p.203).

Se argumenta en este trabajo que el transporte suburbano subsidiado de Buenos Aires tiene la característica, por una parte, de ser

extraordinariamente económico y, por otra, de ser poco eficiente (consumir mucho tiempo en los desplazamientos). Esto configura una situación que induce la suburbanización de los grupos de menores ingresos y desalienta la de los de altos ingresos: para los primeros es vital el ahorro en dinero que permiten las bajas tarifas (al poder adquirir tierra barata en la periferia), en particular cuando es posible sacrificar una parte del tiempo libre (y se está dispuesto a ello); para los segundos, en cambio, un transporte público ineficiente (sumado a la falta de inversión pública suficiente en autopistas), significaría un consumo excesivo e inaceptable del tiempo libre.

En un trabajo anterior se presenta una formalización de este modelo a partir de consideraciones sobre accesibilidad, renta diferencial de la tierra urbana y —siguiendo a L. Wingo— la consideración del tiempo de traslado residencial-trabajo como parte de la

Para comprender el aumento masivo de la pequeña propiedad periférica es necesario tener en cuenta que el loteo económico es al mismo tiempo la forma principal de acceso a la tierra y la vivienda de los sectores populares y una forma privilegiada para la colocación de inversiones especulativas. Los trabajadores se constituyeron en demanda solvente para este tipo de operación no sólo debido al aumento de su poder adquisitivo en esos años —lo cual incrementa el consumo en general— sino también a la disminución del tiempo de la jornada de trabajo¹⁵, lo cual facilita la realización de prolongados desplazamientos cotidianos residencia-trabajo y la dedicación de un número determinado de horas a la construcción de la vivienda.

En relación con esta expansión periférica, la nacionalización de los ferrocarriles en 1948 permite fijar tarifas políticas para los trayectos suburbanos, cuyo aumento resulta insignificante comparado con el costo de la vida: entre 1939 y 1959 un trayecto en ferrocarril suburbano aumenta entre m\$_n 1,60 y m\$_n 7,50, mientras el nivel general del costo de vida aumenta entre m\$_n 2,60 y m\$_n 78,7 (es decir un aumento de 5 veces en el primer caso y de 30 veces en el segundo). Esta política de tarifas implicó en los hechos un subsidio a la tierra periférica del que resultaron beneficiados amplios sectores de los trabajadores urbanos¹⁶. Para explicar por qué los loteos económicos cuyos promotores otorgaban prolongados planes de pago en cuotas no indexadas pudieron convertirse en una actividad inmobiliaria rentable, es necesario tener en cuenta que las grandes propiedades periféricas se habían valorizado (es decir, se habían tornado accesibles a una demanda potencial masiva y aptas para ser subdivididas), sin inversiones importantes ni por parte de los propietarios ni de los promotores inmobiliarios, lo cual fue posible —además de lo relacionado con el subsidio al transporte suburbano— debido a la falta casi absoluta de requerimientos “urbanísticos” durante los años de mayor expansión de los loteos.

El fraccionamiento periférico fue un simple trazado sobre el suelo —sin construcciones materiales, pavimentos, ni la provisión de ningún tipo de servicio— que

reproducía el amanzanamiento tradicional (subdividido en las parcelas mínimas: lotes de 8,66m —las 10 varas históricas), sin la reserva de espacios de uso común o público. Este tipo de fraccionamiento, que no puede ser calificado de “pirata” porque no contravenía reglamentaciones (estas, simplemente, no existían), ha sido definido como una subdivisión “salvaje”. Como ya se dijo, resulta paradójico que un sector económico (el dedicado a este tipo de “producción” de la tierra urbana) haya actuado en un clima de *laissez-faire* que contradecía un modelo de desarrollo que aumentaba el papel del Estado como conductor de la actividad económica. Esta paradoja es sólo aparente; la urbanización “salvaje” llenaba en realidad otra necesidad del mismo modelo: hacía posible —a un bajo costo inmediato pero dejando planteados altos costos futuros (los relativos a la provisión de servicios en zonas muy poco densas ocupadas solo parcialmente)— la expansión del área metropolitana principal, donde se desarrollaba de manera preponderante el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones y tenía lugar una proporción importante del consumo colectivo de bienes y servicios. Además, el acceso masivo de amplios sectores populares a la pequeña propiedad periférica no hacía sino reforzar las políticas de redistribución del ingreso, parte inseparable del mismo modelo.

En relación con el incremento de la densificación central, es necesario señalar en primer lugar la sanción en 1948 de la ley de la “propiedad horizontal”, que abrió la posibilidad de que en la propiedad de los edificios de departamentos —que hasta ese momento debía ser considerada como una unidad— fuera compartida entre los copropietarios de las distintas unidades locativas. Aparece entonces un nuevo tipo residencial urbano: el edificio “en propiedad horizontal”. Hasta 1948, los pequeños propietarios solo podían vivir en su propiedad si se trataba de casas individuales, lo cual traía como consecuencia la necesidad de alejarse del centro; como contrapartida, para habitar un edificio de departamentos en altura —lujoso o económico— era necesario ser inquilino.

jornada laboral (cf. Torres, 1978). Todo lo anterior lleva a afirmar que el subsidio al transporte público en Buenos Aires durante el periodo considerado implicó un subsidio a la tierra periférica del que resultaron beneficiados los asalariados.

El submercado de la “propiedad horizontal” económica tuvo su auge en las décadas de 1950 y 1960 y estaba dirigido a todo el espectro de las clases medias. Los empresarios eran frecuentemente profesionales de la construcción (arquitectos, ingenieros) cuyas pequeñas empresas abarcaban todas las actividades de ese sector: el proyecto, los aspectos financieros —cuyo eslabón central era el aprovechamiento del crédito de los bancos oficiales— y la promoción inmobiliaria. La forma de operar de este sistema —renovación urbana parcela por parcela— produjo consecuencias importantes en la configuración del tejido urbano central —lo cual se trata más adelante.

Si bien durante el período tratado existen acciones urbanas directas (construcción de importantes conjuntos residenciales) puede afirmarse que el conjunto de las políticas urbanas “implícitas” mencionadas (préstamos subsidiados a la vivienda individual, subsidio al transporte público, permisividad de las reglamentaciones de usos del suelo urbano) representan durante ese período el factor de mayor envergadura para explicar la forma adoptada por el proceso de expansión metropolitana y suburbanización.

El paisaje urbano periférico.

En las zonas periféricas de loteos económicos y autoconstrucción, la alta tasa de ocupación de las viviendas individuales (generalmente pequeñas) se contapone a las bajas densidades producidas por un tejido urbano discontinuo y desestructurado, marcado por la existencia frecuente de terrenos baldíos y lotes no ocupados; la existencia de estos espacios abiertos “informales” se contrapone, por otra parte, a la inexistencia de espacios abiertos públicos incorporados al trazado original. La infrecuente pavimentación de las calles y la aún más infrecuente provisión de los servicios básicos de agua y cloacas sigue patrones azarosos: iniciativas oficiales a nivel municipal, provincial o nacional no coordinadas entre sí e iniciativas de

organizaciones de vecinos. El único transporte público que sirve a estas zonas —los “colectivos”— negocian sus itinerarios para unir las zonas algo más densas con la red de rutas troncales pavimentadas, a través de calles locales con pavimento o sin él. Lluvias fuertes o inundaciones desarticulan esa red.

Tanto el pozo de extracción de agua de las napas subterráneas como el pozo de eliminación de las aguas servidas se encuentran dentro de la misma parcela. Un pozo de extracción de agua que sólo llega hasta la primera napa es el más económico pero el que presenta el riesgo mayor de contaminación; como el “poceado” corre por cuenta de los propietarios, el pozo a la primera napa es prácticamente la norma. El agua del pozo es elevada hasta un pequeño tanque de almacenamiento por medio de un motor eléctrico (la electricidad es el servicio público más difundido) o una bomba manual, desde donde se distribuye por cañerías hasta el baño y la cocina (la aplicación masiva de este sistema motivó la realización de trabajos por parte de estudiosos extranjeros¹⁷).

Las viviendas son construidas al ritmo dictado por la capacidad de ahorro y el tiempo disponible de las familias. Este proceso, luego del esfuerzo inicial que implican los primeros pagos por el terreno, tiene una primera etapa de ahorro en forma de materiales almacenados en el mismo terreno. Los materiales y las técnicas constructivas son los que provee el mercado (muros de ladrillo, puertas, ventanas y artefactos sanitarios estándar, techos planos de hormigón armado, de losas y vigas prefabricadas o tejados inclinados cubiertos con chapas acanaladas o con tejas), en algunos casos, generalmente de manera temporaria, se recurre a la adquisición a plazos de casillas o viviendas prefabricadas de madera que también provee el mercado. La aplicación o desarrollo de técnicas y materiales artesanales o tradicionales es prácticamente inexistente; por el contrario, la mejor utilización —adaptada a las circunstancias— de las técnicas y materiales estándar, así como también la decantación natural de ciertos patrones de diseño (disposiciones típicas de las plantas¹⁸), ha llegado a formar parte inseparable de la subcultura de los barrios de

¹⁷ Para una historia de la red de agua potable en Buenos Aires, ver Bodard, Thierry, “Du réseau au ‘bombedor’”. *L’alternative critique pour l’eau potable*, en Dupuy (1986).

¹⁸ En algunos trabajos se postula que, en realidad, la mayor parte de los casos constituyen variaciones a partir de un tipo básico (Clichevsky, Schapira y Schneier, *op.cit.*).

¹⁹ El Código de la edificación de 1944 reemplaza a las regulaciones más laxas de 1928. Aumenta la altura posible de la fachada (que se regula por el ancho de la calle del frente y no por criterios de densidad máxima). Permite que las habitaciones sean ventiladas e iluminadas por "patios de aire y luz" de dimensiones reglamentadas. Según algunos autores, este código inicia la "fragmentación" del tejido urbano y produce un mecanismo que "convierte el diseño de la propiedad horizontal en un mecanismo automático" (Diez y otros, 1984).

autoconstrucción, transmitiéndose de los vecinos establecidos a los recién llegados tanto la experiencia adquirida como ciertas herramientas y útiles (por ejemplo los andamios y encofrados) cuyo uso no es continuo sino concentrado en ciertas etapas del proceso constructivo. Este proceso puede prolongarse durante años o aun indefinidamente; al trabajo en la obra durante el tiempo libre del núcleo familiar del propietario, puede agregarse la colaboración esporádica de otros familiares y de amigos y también la contratación de personal especializado (poceros, techistas, etc.).

La desarticulación espacial del tejido urbano resultante de este tipo de desarrollo en las zonas donde se produjo de manera predominante durante el período considerado (la parte externa de la primera corona y la parte interna de la segunda —ver mapa síntesis) puede ser considerada como un factor de deterioro de las condiciones habitacionales comparable al representado por la falta de servicios.

Cambios en el paisaje urbano central derivados de su renovación parcela por parcela.

La forma de operar de este sistema y el tamaño reducido de las empresas, imponía que la renovación del tejido urbano fuera realizada parcela por parcela, quedando excluidas las grandes operaciones urbanas. La rentabilidad de las operaciones hacía necesario que los inmuebles adoptaran invariablemente las máximas alturas permitidas por el Código de la Edificación de 1944¹⁹ (por ejemplo de 8 a 12 pisos) y fueran construidos en parcelas de medidas mínimas (por ejemplo de 8,66 m de ancho por 30 ó 40 m de profundidad). Esta lógica se aplicaba de manera inflexible: tanto en una manzana saturada como en una con edificación baja y un solo edificio en altura, este era construido a la máxima altura permitida, separándose de los lotes linderos con grandes muros medianeros cerrados. Una manzana que hubiera sido construida en su totalidad hubiera llegado a densidades del orden de las 3500

personas por hectárea; si este cálculo fuera extendido a la Capital Federal en su conjunto, la cifra total de habitantes llegaría a los 50 millones. Sin embargo, la población de la Capital —el ámbito principal de difusión de la “propiedad horizontal”— se mantuvo prácticamente estable en 3 millones desde 1947; los resultados de que la permisividad del Código se mantuviera durante 30 años, no redundaron sin duda en la sobrepoblación de la Capital —como temían algunos urbanistas²⁰— sino que se tradujeron en la posibilidad de actuación de empresas pequeñas y medianas poco tecnificadas y la producción irrestricta de un tejido urbano discontinuo y desarticulado, generándose un paisaje urbano sin interés en el que predominan los muros medianeros de grandes dimensiones. Como contrapartida, este sistema se constituyó en el principal vehículo que posibilitó el acceso a la pequeña propiedad urbana de amplios sectores de las clases medias urbanas.

La creación de un submercado residencial protegido: la ley de alquileres de 1943.

La ley de locaciones urbanas de 1943 congeló el valor de los alquileres creando sólidos obstáculos legales para aumentarlos o desalojar a los inquilinos. El proceso inflacionario de las décadas subsiguientes redujo el valor de los alquileres protegidos a una fracción insignificante de los alquileres de mercado.

Los efectos de esta ley sobre los cambios en la estructura espacial son contradictorios: en primer lugar, si bien por una parte congeló parte del parque habitacional durante varias décadas, por otra, al producir una retracción muy marcada en el mercado de alquileres, favoreció de manera indirecta el auge de las formas de acceso a la propiedad ya tratadas.

²⁰ Cf. Odilia Suárez (1987).

4. Los procesos fuera del mercado: la “villa miseria” clásica

Si bien la historia social de la ciudad registra en la década de 1930 la aparición de asentamientos de desocupados en la zona de Puerto Nuevo²¹, el fenómeno de los asentamientos marginales que, con altibajos, va a estar presente en la ciudad desde ese momento, tiene su comienzo durante la década de 1940, asociado a la expansión urbana, y las migraciones internas. Son los sectores que quedan fuera de los mecanismos del mercado residencial —trabajadores con relaciones laborales no formalizadas, temporarias o precarias— los que van a construir los “asentamientos marginales”, “villas de emergencia” o —adoptando la denominación que aparece en ese período y que va a perdurar— las “villas miseria”.

A diferencia de otras metrópolis latinoamericanas donde se configura —siguiendo las tesis clásicas de Quijano— un extendido “polo marginal” urbano, en Buenos Aires las “villas” producen preponderantemente situaciones de enclave más restringidas, ocupando parcelas fiscales (terrenos ferroviarios, portuarios o mantenidos en reserva para otros usos) o terrenos privados no ocupados por sus propietarios. Visto en fotografías aéreas, el trazado irregular de las “villas” contrasta con las manzanas regulares, uniformes y parceladas de la ciudad en general y de los barrios de loteo y autoconstrucción próximos. En la Capital Federal, las “villas” pueden ser centrales (zona portuaria, zonas ferroviarias) u ocupar el vasto sector sud, próximo al Riachuelo; en el Gran Buenos Aires, la zona de mayor concentración es un anillo disperso que aproximadamente coincide con los partidos de la “primera corona”, alrededor de la Capital Federal (ver mapa síntesis —figura 6). Las viviendas son construidas con materiales precarios, (lata, cartón, muros de ladrillo de canto, chapa ondulada, madera) y la carencia de servicios es casi absoluta. Cuando la red de agua está próxima, los habitantes utilizan colectivamente grifos conectados a la red; la energía eléctrica es tomada de manera no autorizada de la red pública.

²¹ J.L. Romero, *La ciudad de masas*.

Durante largos períodos —particularmente durante la etapa inicial de expansión industrial— las “villas” fueron toleradas en tanto brindaban soluciones “de emergencia” al problema habitacional; existieron también de manera esporádica planes de crédito y adjudicación de viviendas dirigidos específicamente a habitantes de “villas”, lo cual, sin embargo, no afectó de manera significativa su reproducción como fenómeno urbano. Es difícil construir series estadísticas de la magnitud de la población involucrada, salvo para períodos recientes y para la Capital Federal. Para apreciar su magnitud puede recurrirse a las estadísticas de 1976 para la Capital Federal (antes de los operativos masivos de erradicación), que registran una población de 225.000 personas y al Censo de Villas de Emergencia (1981, Provincia de Buenos Aires) que arroja, para el Gran Buenos Aires, una población de 290.000 personas.

IV. Los cambios entre 1960 y 1980.

1. El contexto: tendencias contradictorias de un período complejo.

A partir de 1960, el crecimiento del región metropolitana se desacclera (tasas de 2,1% para 1960-70 y de 1,6 para 1970-80). 1970 constituye un punto de inflexión, cuando el peso de la población del área como porcentaje de la población del país llega a su máximo histórico (35,4%), manifestándose luego una tendencia debil a la disminución. Entre 1970 y 1980, por primera vez el crecimiento vegetativo supera a las migraciones; entre los migrantes extranjeros, la proporción de los de los países limítrofes aumenta considerablemente (entre 1960 y 1980, de 8% a 27%).

Cuadro 2. Población 1960, 1970, 1980. Tasas de crecimiento 1960-70, 1970-80²²

	POB. 1960	Tasa 1960-70	POB. 1970	Tasa 1970-80	POB. 1980
Total país (en miles)	20.013,8		23.364,4		27.947,4
(porcentajes)	100,0	1,6	100,0	1,8	100,0
Total urbano	73,8	2,2	79,0	2,3	83,0
AMBA	33,7	2,1	35,4	1,6	34,9
Capital Federal	14,8	-0,2	12,4	0,1	10,5
Gran Buenos Aires	18,9	3,6	23,0	2,4	24,5
Resto Urbano	40,1	2,4	13,6	2,8	48,5
Total Rural	26,2	-0,7	21,0	-0,3	17,0

²² Fuente: Lattes, 1992.

Con posterioridad a 1955 (al finalizar la “década peronista” 1945-1955) se asiste en términos generales al fin de las políticas “redistribucionistas”, acentuándose la predominancia del mercado en la actividad económica; por otra parte, la inestabilidad institucional (alternancia de regímenes civiles y militares) se va a prolongar hasta 1983²³. En relación con las políticas de vivienda, la ley de alquileres deja de tener vigencia y se desmantelan los mecanismos de subsidio que caracterizaron a las políticas peronistas, suspendiéndose en 1959 el financiamiento público (Banco Hipotecario Nacional) de la compra de viviendas, el que queda en manos privadas. En 1970 se ponen en vigencia planes oficiales que otorgan créditos para la construcción de grandes conjuntos residenciales quedando reducido a un mínimo el crédito para la vivienda individual (20% durante el gobierno peronista de 1973-1976)²⁴.

Entre 1966 y 1973 —durante un régimen militar que ha sido calificado de “burocrático-autoritario”— se pone en práctica el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” que convierte a la región metropolitana de Buenos Aires en una de las áreas de planeamiento en que se divide al país. Entre 1976 y 1983, durante el régimen militar del autodenominado “Proceso de reorganización nacional” —que ha sido calificado de “autoritario radicalizado”— se ponen en práctica políticas urbanas que intentan, por una parte, regular desde su propia óptica el “derecho al espacio urbano”²⁵ y, por otra, se pone en vigencia una legislación de usos del suelo a nivel metropolitano y se emprenden obras urbanas de importancia (una red de autopistas urbanas, el “cinturón ecológico”)²⁶.

2. Cambios en la estructura urbana.

Para poder comprender los cambios en la estructura urbana producidos durante este largo y complejo período, es necesario analizar separadamente varios aspectos: los

²³ Oszlak (1991).

²⁴ Yujnovsky, Oscar (1980).

²⁵ Oszlak, *op.cit.*

²⁶ Para una descripción de estos emprendimientos, ver Suárez, *op.cit.*; para su caracterización como parte de las políticas de un régimen “autoritario”, ver Oszlak, *op.cit.*

grandes planes —no realizados— de desarrollo metropolitano (1958-1977), la legislación de usos del suelo (1977), el proceso que conduce al fin de los loteos económicos y la aparición de nuevas formas de suburbanización (1960-1980).

El surgimiento y ocaso de los grandes planes de desarrollo metropolitano (1958-1977).

Entre 1958 y 1977 aparecen un conjunto de estudios técnicos de importancia —realizados por el gobierno nacional, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires— dirigidos a proponer grandes esquemas de ordenamiento metropolitano²⁷. Los intentos de actualización de los poderes públicos sobre la estructura espacial de la región, sin embargo, se vieron restringidos no solamente por la dificultad de conciliar los intereses contrapuestos de un área que depende de varias jurisdicciones, sino también porque los temas del ordenamiento metropolitano —a pesar de la trascendencia de los cambios urbanos propuestos— no entraron en el discurso político de las grandes corrientes de opinión (y esto no solamente durante los períodos militares prolongados —1966/73 y 1976/83— cuando la discusión política no era posible en ningún campo).

Los siguientes son los documentos elaborados y publicados entre 1958 y 1977:

1) El Plan Director para la Ciudad de Buenos Aires²⁸, realizado entre 1958 y 1965 por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que incorpora también lineamientos estructurales (indicativos) para la parte de la región metropolitana que pertenece a la provincia de Buenos Aires. Es éste un plan de zonificación, control de usos del suelo, propuesta de esquema de vialidad y de transporte y propuesta de obras prioritarias. Presenta sus propuestas en tres escalas: la Capital Federal, el área metropolitana y el área regional. Su marco legal de aplicación se restringe a la Capital Federal, donde algunas de las propuestas originaron acciones de planeamiento.

²⁷ Cf. Suárez (1986),
Torres, Fernández y
Morano (1992).

²⁸ MCBA (1959).

2) El “Esquema Director - Año 2000”²⁹ es elaborado entre 1967 y 1969 por un organismo directamente dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), con el asesoramiento de un organismo francés, el IAURP³⁰. Su proposición básica se refiere a la definición de unos “ejes principales de urbanización” cuyo propósito es encauzar linealmente el crecimiento metropolitano en la dirección del Río de la Plata y el Río Paraná (lo cual es definido como un “eje fluvial-industrial” de alcance nacional), incluyendo la reestructuración completa del esquema de movilidad, incorporando sistemas avanzados de transporte público (Red Expresa Regional o RER) y un sistema de autopistas. Este plan, luego de ser publicado en dos versiones (castellano y francés) y haber servido de base para la elaboración de otros documentos, no es aplicado³¹. Pareciera que el corte autoritario y la inclinación eficientista del régimen durante el cual el plan fue elaborado no fueron las condiciones suficientes para garantizar su ejecución.

3) El Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana, emprendimiento del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación y de la Secretaría de Urbanismo y Vivienda (asistido por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD), publica en dos tomos un estudio técnico y diagnóstico que culmina en propuestas que siguen las líneas del documento “Buenos Aires 2000”³² y que en lo fundamental tampoco son aplicadas.

4) En 1977, la provincia de Buenos Aires, a través de la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento Ambiental y, en el nivel nacional, la Dirección Nacional de Planeamiento Ambiental, formulan el “Sistema Metropolitano Bonacense (SIMEB)”, en coordinación con el programa CONHABIT de las Naciones Unidas. Esta gran estrategia metropolitana y regional sigue el mismo camino que sus antecesoras: es archivada.

Las grandes estrategias regionales elaboradas entre 1958 y 1977 implicaron un impresionante despliegue técnico y la contribución de un nutrido y representativo conjunto de planificadores urbanos; los resultados de este esfuerzo son productos

²⁹ CONADE (1969).

³⁰ Institut d'Aménagement et d'Urbanisation de la Région Parisienne.

³¹ CONADE, 1969 (versión original); IAURP, 1972 (versión francesa). El RER parisino, una extensa red expresa regional planeada sólo pocos años antes que el RER de Buenos Aires, se completa como parte de la política urbana gaullista; en América Latina, extensas redes subterráneas que emplean tecnologías francesas se construyen en la ciudad de México y en Santiago de Chile durante la década de 1970, superando en extensión a la red de Buenos Aires, la más antigua de América Latina, cuya parte principal se había completado entre 1913 y 1941.

³² MOSP (1972).

que (en el papel) son comparables a ejemplos internacionales y constituyen en su conjunto un material bibliográfico indispensable sobre el análisis y el diagnóstico del sistema metropolitano de Buenos Aires. La forma de evolución de la región metropolitana, sin embargo, ha seguido tendencias que no respondieron a los principios contenidos en este gran urbanismo producido por organismos del Estado (concebido en contextos político-institucionales disímiles), que fue prácticamente ignorado por el discurso político y la opinión pública; la forma urbana de Buenos Aires, por el contrario, se ha desarrollado en los hechos respondiendo a un complejo conjunto de procesos de naturaleza “socioespacial” —no expresados explícitamente ni “voluntaristas”— generados en el seno de la sociedad civil.

Los instrumentos de control de usos del suelo de 1977.

Con anterioridad a su reforma drástica en 1977, el Código de la Edificación de 1944 había sufrido varias modificaciones, siendo una de las más importantes en relación con la evolución del tejido urbano, la autorización en 1957 para la construcción de “edificios en torre” que, por una parte, permitían duplicar o triplicar la intensidad de uso del suelo y, por otra, al imponer determinadas restricciones en relación con la forma de ocupación de la parcela, incrementaban la “segmentación” existente del tejido urbano³³.

Durante el régimen militar del “Proceso” son puestos en vigencia dos instrumentos dirigidos explícitamente al ordenamiento territorial, marcando la existencia de instrumentos de este tipo una diferencia sustancial con el período anterior. Uno de estos instrumentos es el nuevo Código de Planeamiento Urbano de la ciudad de Buenos Aires de 1977, que impone drásticos cambios en las formas de ocupación de la parcela —están ahora reguladas por un “factor de ocupación total” y un “factor de ocupación del suelo”— y disminuyen sustancialmente las alturas a las que es posible construir. Está dirigido principalmente a la modificación gradual del tejido

³³ Diez et al., *op.cit.*v

urbano existente, proponiéndose al mismo tiempo limitar el crecimiento poblacional; tan importante como esa modificación es la que influye sobre el diseño de los edificios al impedir que las habitaciones sean iluminadas y ventiladas a través de los "patios de aire y luz"³⁴.

El segundo instrumento es la ley 8912 "de usos del suelo" de la Provincia de Buenos Aires, también de 1977, uno de cuyos propósitos es propender a la estructuración del tejido suburbano disperso, imponiendo una serie de requerimientos a las operaciones de subdivisión.

En cuanto a las restricciones que esta ley efectivamente plantea a la expansión suburbana, se refieren a características de las zonas (por ejemplo no estar por debajo de determinadas cotas de nivel en zonas inundables), a la reglamentación de las dimensiones de las parcelas y la disposición de las manzanas, a los coeficientes de usos del suelo, a las normas de edificación de las construcciones y a la obligación de que en las nuevas subdivisiones se contemple la provisión de servicios (agua, cloacas, electricidad) y la pavimentación de las calles principales; las subdivisiones, además, deben estar de acuerdo con planes reguladores municipales que deben ser aprobados a nivel provincial.

En la práctica, estas normas chocaron contra numerosos obstáculos. En primer lugar, contra la práctica usual de los promotores inmobiliarios del loteo disperso (en "islas"), que deja zonas vacantes intermedias en espera de su valorización como consecuencia de la construcción paulatina en las zonas ya ocupadas; en segundo lugar, a la mayor inversión necesaria para cumplir con los nuevos requerimientos; finalmente, a que la aplicación de normas de edificación choca también con las prácticas de autoconstrucción de los propios pobladores. El intento de aplicar un marco legal de control urbano que no estaba acompañado de medidas de promoción y de control eficaces produjo además otro efecto perverso: un sector de la promoción inmobiliaria adoptó prácticas de operación dirigidas a burlar las normas, naciendo de esta manera los loteos "piratas"; este tipo de operaciones

³⁴ Algunos análisis muestran que las restricciones impuestas, al propender a la construcción de edificios bajos, han agregado un obstáculo más a la construcción de viviendas económicas.

fueron realizadas sin aprobación municipal formalizándose la venta de las parcelas solamente mediante un “boleto de compra-venta”. Esta situación está difundida principalmente en zonas que si bien no son francamente inundables, se encuentran por debajo de las cotas mínimas establecidas como consecuencia de la implementación de la ley 8912, no pudiendo entonces ser objeto de un fraccionamiento legal. En esas condiciones, los compradores de buena fe heredaron una situación ilegal que les impidió efectuar su escritura de dominio por no estar su parcela debidamente inscrita en el catastro oficial. Estas situaciones han sido frecuentes a fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980 —prolongándose sus consecuencias para los afectados hasta el día de hoy— dando lugar a movilizaciones de vecinos (pequeños propietarios pobres de barrios de autoconstrucción) que requieren que su situación sea regularizada por algún tipo de reconocimiento por parte de las autoridades municipales, lo cual se ha obtenido en algunos casos por el reconocimiento municipal (no la aprobación) de la subdivisión de la tierra, numerando las parcelas y registrando a sus propietarios. Este logro parcial, si bien no permite a éstos la obtención del título formal de propiedad, les permite en cambio realizar acciones que implican pruebas formales de la “ocupación pacífica” de su propiedad, por ejemplo, pagar sus impuestos.

Ambos instrumentos legales —a diferencia de los “grandes planes”— tuvieron una aplicación real. Sus efectos han sido evaluados desde distintas ópticas; trabajos centrados en el análisis de las características de las decisiones políticas del período del “Proceso” militar 1976-83, ponen en evidencia un intento “autoritario radicalizado” de regular el derecho a la ciudad (lo cual resulta claro en la erradicación *manu militari* de la mayor parte —39.000 familias— de las “villas” de la Capital Federal)³⁵. Otros autores, centrándose en el análisis de los aspectos técnicos de la legislación de usos del suelo³⁶, muestran que entre los planificadores urbanos existió cierto consenso en el sentido de justificar medidas tendientes a reglamentar el desarrollo urbano incontrolado.

³⁵ Oszlak (1991).

³⁶ Cassagne, J.C., Duprat, J.E., Mendonça Paz, A.E., Reinhold, A.L., Scotti, E.P. y Suárez, O. (1983).

Entre estos últimos, sin embargo, hay algunos³⁷ que llaman la atención, desde el punto de vista jurídico, sobre las dificultades insalvables que una ley (la 8912) concebida en un contexto “de facto” iba a tener para ser aplicada en un marco constitucional, haciendo notar especialmente la ausencia en la ley de mecanismos de participación ciudadana (lo cual es un aspecto inseparable de los mecanismos de implementación previstos en leyes similares dentro de la experiencia mundial en este campo).

El fin de los loteos económicos

La disminución progresiva de la incidencia del proceso de loteamiento económico y autoconstrucción, que comienza a manifestarse a partir de 1960 y se completa —bajo los efectos de la crisis— durante la década de 1980, se encuentra asociada principalmente a la desaparición progresiva de lo que se ha llamado políticas urbanas “implícitas” y la aparición de una legislación de usos del suelo cuyos requerimientos —aunque mínimos si los comparamos a nivel internacional— son suficientes para desalentar a los especuladores inmobiliarios.

Una de las manifestaciones más evidentes de los cambios en el proceso de suburbanización son los signos de la desaceleración de ese proceso sumados a la caída de la tasa de crecimiento del Gran Buenos Aires y al deterioro de los indicadores sociohabitacionales de la periferia: el importante aumento en el porcentaje de propietarios que había tenido lugar en esa zona desde fines de la década de 1940 se mantiene prácticamente estacionario durante la década de 1970. Por otra parte, la población registrada en los censos como “ocupantes gratuitos y en otro carácter” —que debe suponerse que engloba a los habitantes de “villas miseria”— se duplica en el Gran Buenos Aires en el mismo lapso: 5,0% en 1960 y 11,24% en 1970. De manera consistente con las cifras anteriores, el coeficiente

³⁷ Berçaitz, M.A.,
“Régimen jurídico del
planeamiento urbano”,
en: Cassagne et al.,
op.cit.)

de personas por cuarto para el conjunto de la población de los partidos del Gran Buenos Aires (índice de hacinamiento) aumenta de 1,7 en 1960 a 1,9 en 1970³⁸.

A la disminución relativa del precio del transporte anterior a 1960, sucede una tendencia opuesta con posterioridad a esa fecha: considerando dos períodos quinquenales, uno anterior y otro posterior a 1960, y teniendo en cuenta el costo de vida, los salarios y el precio del transporte público, puede verse en el cuadro siguiente que, entre 1952 y 1957, es el transporte público el que crece menos, mientras que entre 1965 y 1970, por el contrario, es éste último el que más crece (en el quinquenio intermedio, los valores reflejan también la misma tendencia aunque más moderadamente).

Cuadro 3. Aumentos en el costo de vida, salarios y transporte público³⁹

Período ^a	Costo de vida	Salarios	Transporte público
1952-57	71,6	97,9	25,0
1965-70	142,0	145,9	187,9

Así como la subvención del transporte en los ferrocarriles suburbanos nacionalizados fue una condición necesaria para el desarrollo del proceso de suburbanización "económica" de las décadas de 1940 y 1950, la disminución progresiva de ese subsidio a partir de la década de 1960 se constituye en un factor crucial para explicar el agotamiento posterior de ese modelo de suburbanización.

³⁸ Torres (1975).

³⁹ Fuente: Vitelli, 1986.

La aparición de procesos de suburbanización de nuevo tipo.

Al nivel de los grupos de mayor poder económico, aparece una tendencia creciente a la suburbanización residencial, que se manifiesta en la ocupación del espacio periférico en aquellas zonas donde existen autopistas radiales que se integran con una red de rutas secundarias y que permiten acceder al perímetro más externo de la aglomeración. Las autopistas —sobre todo el Acceso Norte, cuyo tramo principal queda habilitado en la segunda mitad de la década de 1960— representaron en este caso para los grupos de mayores ingresos (poseedores de uno o más automóviles privados por familia) el mismo factor inductor de un proceso de suburbanización que el representado, para los grupos de menores ingresos, por los ferrocarriles suburbanos con tarifas subsidiadas dos décadas antes.

En ambos casos, el potencial residencial que en un momento dado adquieren sectores determinados de la corona periférica, se manifiesta de manera diferente para los distintos grupos sociales, canalizándose también de esta manera la renta urbana generada.

Como consecuencia de la habilitación del Acceso Norte, todo el sector noroeste mejora sus condiciones de habitabilidad entre 1960 y 1980⁴⁰, convirtiéndose lo que era un sector intersticial servido de manera deficiente por líneas secundarias de transporte público (ferrocarril suburbano no electrificado y líneas locales de colectivos), en un eje radial principal bien servido por transporte automotor (automóvil privado y ramales troncales de las líneas principales de colectivos).

⁴⁰ La evidencia de la mejora de las condiciones de habitabilidad de las zonas intersticiales del sector noroeste frente al estancamiento y retroceso de zonas equivalentes del sector sur, surge de la comparación de indicadores censales a nivel de fracción de los censos nacionales de 1960 y 1980 (cf. H. Torres, 1985).

V. La década de 1980.

1. El contexto.

Durante la década de 1980, habiendo llegado el país a un grado de urbanización muy elevado (83,0% en 1980), el aumento del porcentaje de la población urbana nacional es mínimo (86,2% en 1991), concentrándose este aumento en el resto urbano del país, fuera del área metropolitana (de 48,0% a 52,6%). La Capital Federal disminuye su peso en la población nacional (de 10,5% a 9,1%) y el Gran Buenos Aires mantiene la misma proporción (24,5%). Por primera vez en la serie estadística presentada, el Gran Buenos Aires tiene una tasa de crecimiento (1,4%) inferior a la del resto urbano (2,3%). En el Gran Buenos Aires, el crecimiento se concentra en los partidos de la segunda corona; dentro de la Capital Federal se registra un hecho singular: a pesar de que el distrito apenas registra un pequeño aumento de su población (32.173 personas), la población en "villas" recibe, dado su tamaño, un incremento considerable (16.281 personas).

Cuadro 4. Población 1980, 1991. Tasas de crecimiento 1980-91⁴¹

	POB. 1980	Tasa 1980-91	POB. 1991
Total país (en miles)	27.947,4		32.370,4
(porcentajes)	100,0	1,4	100,0
Total urbano	83,0	1,8	86,2
AMBA	34,9	1,0	33,6
Capital Federal	10,5	1,8	9,1
Gran Buenos Aires	24,5	1,4	24,5
Resto Urbano	48,5	2,3	52,6
Total Rural	17,0	-0,6	13,8

⁴¹ Lattes, 1992.

Desde el punto de vista de la economía, la década de 1980 comienza con la generalización de una “crisis estructural” (aumento de la población por debajo de la “línea de pobreza”⁴², aumento del empleo informal), que repercute en el final definitivo de las políticas “redistribucionistas” —tanto a nivel general como a nivel urbano— y la aplicación generalizada de políticas “de ajuste”.

Desde el punto de vista institucional, en 1983 finaliza el régimen militar del “Proceso” y el sistema constitucional es restablecido. En relación con las acciones dirigidas al planeamiento metropolitano, en el contexto de un afianzamiento institucional de la renacida democracia, surge una entidad que aspira a constituirse en la autoridad coordinadora del planeamiento metropolitano (el AMBA, Área Metropolitana de Buenos Aires), a partir de un convenio entre el gobierno nacional, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La idea central de los investigadores, planificadores y políticos nucleados en el AMBA era concebir la aglomeración como un área con problemáticas comunes para las que debían hacerse propuestas conjuntas. Dentro de los aspectos tratados aparecía claramente la temática ecológica, la investigación sobre las carencias y desigualdades dentro del espacio urbano (sobre todo la infraestructura), la desconcentración económica y la descentralización del aparato decisorio y administrativo. Las reflexiones sobre estos aspectos aparecieron en una revista cuatrimestral (los Cuadernos del AMBA), pero las aspiraciones iniciales que parecían dirigirse a constituir una entidad jurídica formal, amparada por la Constitución Nacional, para actuar sobre un área multijurisdiccional, encontraron dificultades crecientes —y aparentemente insalvables— para conciliar los intereses económicos y políticos divergentes de las distintas partes constitutivas de la región.

Durante la parte final de la década de 1980 se profundizan las manifestaciones de la crisis económica y el rigor de las políticas “de ajuste”. Además —dentro de los mecanismos constitucionales— se producen cambios en los partidos gobernantes, en primer lugar en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1987, 1991) y luego en el gobierno nacional (cambio de la administración radical a la peronista en 1989).

⁴² Los hogares por debajo de la “línea de pobreza” pasaron de 5,8% en 1974 a 33,1 en 1987; el descenso que se registraba en la “pobreza estructural” desde 1974, se detiene en los años 80 (INDEC, *La pobreza urbana en la Argentina, 1991*).

En este contexto, se implementan nuevas estrategias para superar la crisis en las que se privilegia lo local (el municipio, el barrio, la manzana), lo operacional (emprendimientos que requieran pocas inversiones) y lo gestionario (nuevos actores, grupos autogestionarios). Varios autores ponen en evidencia que la década de 1980 está signada por nuevos actores y nuevos movimientos sociales fuertemente territorializados (municipios, barrios, organizaciones de la comunidad, Iglesia, ONG), por un “desplazamiento del eje de la acción política a lo social y lo urbano” en donde la “lucha por el espacio” centrada en la tierra adquiere un peso predominante⁴³.

Por otra parte, el discurso neoliberal predominante (libertad de mercados, desregulación), tiende a ser asimilado en el contexto argentino como opuesto al emprendimiento por parte del Estado de operaciones de ordenamiento territorial (un punto de vista reminiscente de lo que Tribillon llama “post-urbanismo”⁴⁴). Es por este conjunto de razones que la formulación de grandes planes de alcance metropolitano ha entrado en un período de eclipse. Esto no es un obstáculo para la existencia de un conjunto de iniciativas puntuales urbanas (a nivel municipal), por ejemplo, la rehabilitación de vivienda y provisión de servicios bajo sistemas autogestionarios, la rehabilitación y reciclaje de edificios y zonas históricas y aun la existencia de grandes proyectos locales de renovación urbana (zona portuaria), con la condición de que su rentabilidad esté garantizada y su financiamiento asegurado.

2. Cambios en la estructura urbana.

La evolución de la estructura urbana durante la década de 1980 será ejemplificada con los siguientes procesos: (a) la evolución que lleva de la “villa miseria” clásica al “asentamiento”, (b) los procesos de suburbanización de los grupos de altos ingresos (los “country clubs”) y (c) el acrecentamiento de las tendencias hacia el deterioro central: los “hoteles y pensiones”, las “villas” de la Capital Federal y la ocupación de viviendas centrales desocupadas.

⁴³ *Prévot Schapira, 1992;*
Jelin (comp.), 1985.

⁴⁴ *Tribillon, 1991.*

De las "villas" a los "asentamientos".

En relación con los procesos residenciales fuera del mercado, la evolución de la "villa miseria" clásica también sufre cambios importantes. Desde comienzos de la década de 1980, las ocupaciones ilegales de tierra periférica adoptan nuevas formas: los "asentamientos". Las "villas", de trazado irregular, no respetan ni el patrón tradicional de la manzana ni la división regular en parcelas; los "asentamientos", desde el momento de su instalación, tratan de evitar toda diferenciación formal demasiado evidente con el tejido urbano regular (características que favorecen una futura "regularización").

Estas diferencias reflejan varios aspectos sustanciales que se refieren a cambios en la naturaleza del proceso: (a) la erradicación de las "villas" de la Capital Federal, lo que fuerza a parte de ese contingente a intentar establecerse en el Gran Buenos Aires, fuera de los límites de la Capital, (b) el agravamiento de la crisis económica y la desaparición de alternativas, lo que impulsa a organizarse y adoptar soluciones ilegales a grupos que hasta ese momento encontraban solución en las situaciones dentro del mercado, (c) la intervención de asociaciones voluntarias (vinculadas a la Iglesia, a grupos profesionales o a ONG), (d) la actitud favorable del gobierno de la Provincia de Buenos Aires para entablar negociaciones dirigidas a canalizar el proceso de regularización por vías administrativas (Dirección General de Regularización Dominial) y favorecer la formulación de soluciones económicas.

En esas condiciones, desde la toma inicial se adopta un diseño regular, amanzanado y parcelado (a diferencia de las "villas" donde predomina lo irregular, las calles interiores, la indiferenciación entre el espacio público y privado), lo cual hace posible el proceso administrativo de regularización. Algunos autores ven aquí una situación intermedia entre la "villa" y el loteo popular⁴⁵. Son los pobladores los que comienzan a rechazar la denominación de "villa", favoreciendo la de "barrio" y aceptando eventualmente la de "asentamiento"⁴⁶. En los hechos, los "asentamien-

⁴⁵ *Prévôt Schapira y Schneier (1988).*

⁴⁶ *Ver diario Clarín, 22/9/1991, reportaje al grupo organizador de un asentamiento establecido en 1986.*

tos” y las políticas del Estado dirigidas a su regularización, constituyen los únicos procesos recientes que plantean formas de suburbanización de los grupos de menores ingresos.

Los “country clubs”.

Aparte de otros desarrollos periféricos menores dirigidos a los grupos de más altos ingresos, el fenómeno característico de la década de 1980 —dirigido de manera exclusiva a esos grupos— es la aparición de los “country clubs”. A partir de 1985 los periodicos de mayor circulación comienzan a discriminar el rubro “country clubs” como ítem separado (anteriormente estaban englobados en rubros tales como “casas de fin de semana” o “quintas”). La localización de estos desarrollos se extiende hasta localidades situadas a más de 40 Km del centro (ver mapa síntesis —figura 6); a lo largo originalmente del Acceso Norte y luego cubriendo también las zonas del sud y sudoeste servidas por un conjunto de rutas secundarias a las que se puede acceder desde la Capital Federal utilizando obras viales más recientes (Autopista 25 de mayo y Acceso Sudeste).

Los “country clubs” se implantan en el tejido urbano de la extrema periferia como verdaderas situaciones de “enclave”: cerrados al exterior por límites que solo pueden ser franqueados a través de accesos custodiados, muestran una organización libre y cuidada de su espacio interno —viviendas individuales, jardines y espacios comunes de recreación y deporte. Desde el punto de vista del régimen de propiedad y la organización administrativa, los “countries” plantean situaciones asimilables a las de los “consorcios de propiedad horizontal” debido a la existencia de un régimen de copropiedad en el que espacios y elementos de uso individual se hallan inscriptos en una unidad mayor de la que también forman parte espacios y equipamientos comunes.

La cobertura periodística relacionada con este tipo urbano es un fenómeno en crecimiento: además de la oferta inmobiliaria, que requiere cada vez más espacio periodístico, han sido tratados con frecuencia, por una parte, aspectos relacionados con la segregación social que parece ser una característica indisociable de este fenómeno y, por otra, la falta de seguridad (robos, asaltos) derivada de su implantación en la periferia externa ⁴⁷.

Nuevas tendencias hacia el deterioro central.

El tipo de fenómenos que puede designarse como “deterioro central”, que había tenido un peso considerable en Buenos Aires durante el período 1880-1930 (conventillos) y había tendido a estancarse o a disminuir en términos relativos a partir de la década de 1940, reaparece durante la década de 1980 en la Capital Federal adoptando nuevas formas: (a) perdurabilidad del “conventillo” a pesar de su disminución en términos relativos, (b) aparición e incremento de otras modalidades de alquiler de piezas en condiciones de precariedad, sobre todo bajo la forma de “hoteles y pensiones”, (c) aumento considerable de la población de las “villas” de la Capital, luego de su disminución a consecuencia de los intentos de erradicación masiva entre 1976 y 1982 y (d) el incremento del fenómeno de las casas “tomadas”.

Los “hoteles y pensiones”.

A pesar de las dificultades encontradas para llegar a una cuantificación precisa de la evolución de la población en “hoteles y pensiones” (en los censos quedan englobados —en un conjunto heterogéneo— dentro de las “viviendas colectivas”), toda la evidencia disponible señala la emergencia de este fenómeno. Se ha señalado que la aparición de este tipo debe remontarse a 1959, cuando los hospedajes quedan

“Las asociaciones de propietarios de country clubs han realizado declaraciones reclamando medidas de seguridad. Los countries serían “una presa fácil y atractiva” y habría que temer “la vuelta al hogar suburbano” debido a los asaltos en las rutas. “Tememos que el Buenos Aires suburbano se convierta en una segunda Bogotá”, afirman textualmente (véase “A nice soft target”, Buenos Aires Herald, Mayo 24, 1990).

excluidos de la ley de alquileres, apareciendo entonces la denominación de “hotel y pensión” como forma de disimular la existencia de residentes permanentes en ese tipo de establecimientos, haciéndolos aparecer como pasajeros transitorios (aparecen en un “libro de huéspedes” en lugar de tener un contrato; son objeto de reglamentaciones restrictivas que muchas veces dificultan o impiden la residencia de familias con hijos) y pueden ser desalojados de manera inmediata. En esta población predominan las personas de origen migrante reciente, los hogares jóvenes sin hijos y las personas solas: el espacio por persona y la privacidad son mínimos y el deterioro de las estructuras físicas e instalaciones de los establecimientos es máximo; los cambios de residencia son frecuentes aunque la permanencia en un hotel pueda prolongarse durante varios años. Desde el punto de vista ocupacional, predomina la inestabilidad laboral y la irregularidad de los ingresos. Si bien la actividad de los “hoteles y pensiones” es legal desde el punto de vista de la situación del inquilino, la violación sistemática de las disposiciones municipales (seguridad de las estructuras, estado del edificio, existencia de instalaciones sanitarias, en número suficiente, iluminación y ventilación de los locales) y la ausencia de contratos, configuran una situación que difícilmente pueda ser calificada como legal en lo que respecta a los propietarios y encargados ⁴⁸.

Los “conventillos” en la década de 1980.

La proporción de la población de la Ciudad de Buenos Aires que vive en “conventillos” ha seguido —con algunos altibajos— un proceso histórico de declinación: 21,8% en 1892, 10,1% en 1960, 2,8% en 1960⁴⁹. El número absoluto de esa población en 1980 (79.662 personas) permite, sin embargo, considerarla como una parte significativa de los procesos de deterioro central que se reactivan en la década de 1980. Los “conventillos” tienen su mayor concentración en las zonas centrales hacia el sur (distritos 3 y 4) que constituyeron su origen histórico, pero su dispersión abarca también el resto de la ciudad. La población de los

⁴⁸ Cuenya, *op.cit.*

⁴⁹ Cuenya, *op.cit.*, cuadro 1, p.42.

conventillos es más estable que la de los “hoteles y pensiones” (existen familias residiendo durante más de una generación); desde el punto de vista laboral predominan los empleados y se registra también una mayor estabilidad que en los “hoteles y pensiones” (donde predominan los obreros), existiendo además muchas personas jubiladas. En algunos casos, la situación de los inquilinos está garantizada por contratos o recibos en debida forma; en muchos otros casos, sin embargo, esto no es así, lo que da lugar a la arbitrariedad de los propietarios o de los “inquilinos principales” (que tienen derecho a subarrendar). El deterioro de los edificios es grande, viéndose los inquilinos forzados a hacerse cargo ellos mismos de los trabajos de reparación, lo cual en muchos casos no es reconocido por los propietarios ⁵⁰.

⁵⁰ Cuenya, *op.cit.*

⁵¹ Cuenya, *op.cit.*, Rivas (1977).

Tanto en los “conventillos” como en los “hoteles y pensiones” —tal como es señalado por algunos autores⁵¹— “el acceso a la centralidad se paga con el hacinamiento”, desde que la localización central facilita los desplazamientos al trabajo, permitiendo (sobre todo a las mujeres) disponer de más tiempo en el hogar para el cuidado de los hijos. Encontramos aquí una aplicación particular —dirigida al análisis de la precariedad habitacional— del principio general de la sustitución entre espacio residencial y accesibilidad urbana⁵².

⁵² *La tensión entre espacio y accesibilidad se resuelve a veces a favor del espacio, como lo manifiesta explícitamente el ocupante de un asentamiento periférico (regularizado): “Durante años yo viví a tres cuadras de mi trabajo (...) en una pensión en la que mis chicos (siete hijos) no se podían mover. Ahora tengo una hora y media de viaje, ida y vuelta, todos los días, pero tengo mi terreno, mi casa, mis chicos pueden jugar. A eso no lo cambio por nada” (Reportaje a ocupantes de un “asentamiento”, Clarín, 22/9/91, Buenos Aires).*

Los procesos fuera del mercado en la Capital: casas tomadas, “villas miseria”.

Las casas tomadas (dueños ausentes, juicios sucesorios, edificios en construcción paralizados, propiedad fiscal no utilizada) adquieren una mayor difusión a partir de la década de 1980, como otro más de los fenómenos desatados por la crisis. Si bien su cuantificación es en extremo dificultosa, no se discute que su número ha aumentado durante la última década.

Las “villas miseria” de la Capital Federal —cuya evolución durante el último período intercensal se conoce— han experimentado un aumento vertiginoso

(34.664 personas en febrero de 1980 y 50.945 en mayo de 1991), en el contexto de una práctica estabilidad poblacional de la Capital (un aumento de sólo 32.173 personas para una población total —en 1991— de 2.955.002 habitantes). El aumento se concentra en el distrito 1 (central-portuario), 5 (sud) y 19 y 20 (sudoeste).

En conclusión, considerando a la Capital Federal como el núcleo central de la aglomeración, puede decirse que las tendencias recientes dentro de su perímetro muestran un claro aumento y diversificación de las situaciones de deterioro central, lo cual pone de manifiesto un nuevo cambio en le historia de la tensión centro-

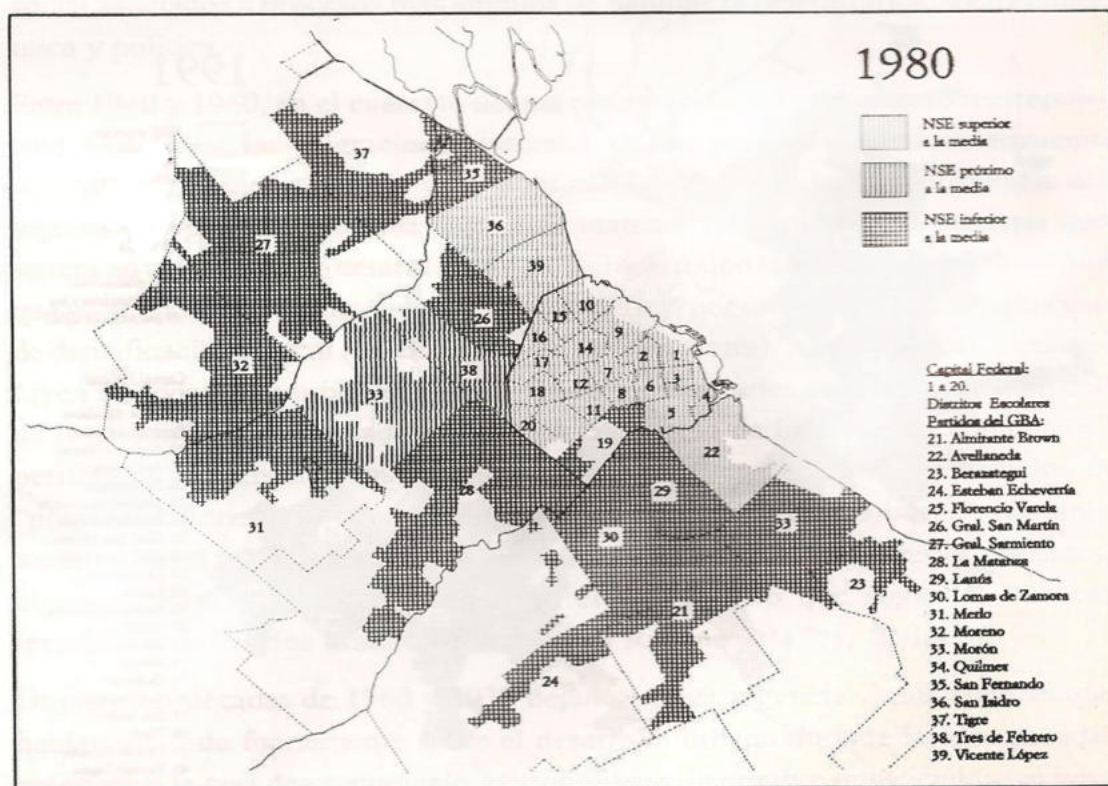


Figura 4.

periferia: las formas típicas del deterioro central (conventillos) se implantan durante el comienzo del período 1880-1930 en zonas del centro-sur anteriormente ocupadas por la élite (de manera similar a lo que sucede durante el siglo XIX en otras metrópolis); durante los procesos de suburbanización de los grupos de bajos ingresos que tienen lugar durante las décadas de 1940, 1950 y 1960, si bien el centro-sur mantiene muchos de sus “conventillos”, su peso en el total disminuye y el crecimiento de las situaciones de deterioro habitacional se produce predominantemente en la periferia. Puede decirse entonces que la década de 1980 marca una reactivación de los fenómenos asociados al deterioro central en Buenos Aires.

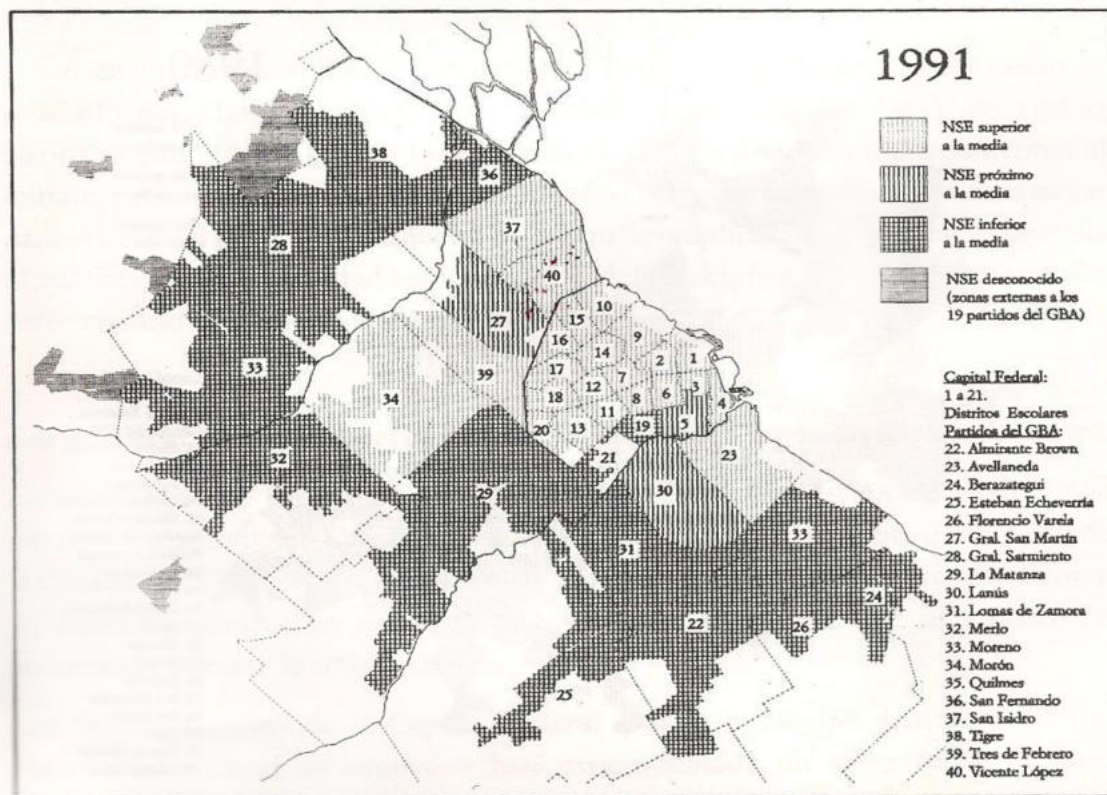


Figura 5.

VI. Resumen y conclusiones

Los períodos en los que se ha dividido este trabajo muestran en cada caso un conjunto específico de procesos socioespaciales, que implican en todos los casos formas de interrelación entre estructuras espaciales y procesos sociales. El efecto agregado de esos procesos ha producido una configuración como la presentada en el mapa síntesis (figura 6), que traduce el efecto de cambios periódicos en el mapa social asociados a procesos más amplios de naturaleza demográfica, socioeconómica y política.

Entre 1940 y 1960, en el contexto de una reactivación del crecimiento metropolitano basado en las migraciones internas, de un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones y de políticas tendientes a la “redistribución del ingreso”, se produce, por una parte, una marcada expansión de la periferia que supera no sólo el núcleo central de la aglomeración sino también la primera corona que ya se encontraba consolidada a su alrededor y, por otra, un importante proceso de densificación central (edificios de vivienda en altura). Ambos procesos constituyen los mecanismos por los que vastos sectores sociales acceden a la propiedad de la vivienda: los trabajadores urbanos en el caso de los “loteos económicos” periféricos y la amplia gama de los estratos medios en el caso de los edificios en “propiedad horizontal” centrales. Por su parte, las “villas miseria”, en tanto sectores fuera del mercado, encuentran su localización en terrenos vacantes, algunos centrales, pero sobre todo en el vasto anillo que sigue las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista (ver figura 6).

Durante las décadas de 1960 y 1970 dejan de tener vigencia varios factores que habían incidido fuertemente sobre el desarrollo urbano durante las dos décadas anteriores: la tasa de crecimiento metropolitano disminuye reduciéndose el peso

relativo de las migraciones; varias de las políticas del Estado que en mayor medida afectaban los procesos de estructuración urbana cambian de sentido o desaparecen (subsidios a la vivienda y al transporte, ley de alquileres). En relación con la difusión de la pequeña propiedad urbana, el desarrollo expansivo de los loteos económicos se detiene y el submercado de la "propiedad horizontal" se hace selectivo para los sectores de ingresos medio-altos, estabilizándose el porcentaje de propietarios en los valores de fines del período anterior. De manera consistente con el agotamiento del modelo de desarrollo característico de las décadas de 1940 y 1950, el modelo de estructuración socioespacial de ese período muestra también señales de agotamiento.

Durante la década de 1980, en el contexto de una situación calificada como de crisis "estructural", se ponen de manifiesto cambios importantes en relación con la tensión centro-periferia: por una parte, reaparecen tendencias que apuntan al deterioro de ciertas áreas centrales y, por otra, aparecen en la extrema periferia —en zonas que hacen accesibles las dos autopistas principales— desarrollos que señalan una tendencia a la suburbanización de los grupos de más altos ingresos.

En relación con las políticas públicas dirigidas a producir cambios en la estructura metropolitana, se ha señalado que en Buenos Aires, o bien no fueron enunciadas explícitamente como políticas urbanas (sino que se enmarcaron en el contexto de políticas generales, por lo que en este trabajo son llamadas "políticas urbanas implícitas"), o bien, cuando sí lo fueron y dieron lugar a planes urbanos, estos no se aplicaron de manera efectiva. Además, pueden advertirse importantes contradicciones entre políticas generales y políticas de control urbano (en algunos casos podría mostrarse que se trata de contradicciones aparentes), siendo de ello el ejemplo más evidente la situación de las décadas de 1940 y 1950, cuando —en el contexto de un modelo de desarrollo que incrementaba la participación del Estado (ley de alquileres, nacionalización de los servicios públicos, crédito subsidiado a la vivienda)— los procesos de expansión urbana se produjeron en condiciones de un verdadero *laissez-faire*, lo que dió por resultado la formación y consolidación

de un tejido urbano periférico discontinuo y desarticulado, desprovisto de servicios, que ocupaba por lo general las zonas intersticiales alejadas de los ejes principales de transporte, en algunos casos en zonas anegadizas de las cuencas de los ríos Matanza y Reconquista (ver la principal zona de expansión entre 1947 y 1960, señalada con un rayado horizontal en el mapa síntesis —figura 6). Deben también mencionarse los grandes planes urbanos formulados durante la década de 1960, que no fueron aplicados de manera efectiva ni tuvieron un lugar en el debate político, como podría haberse esperado dada la magnitud de sus propuestas. Cuando en 1977, bajo un gobierno militar, se establecen controles sobre la expansión urbana (ley de usos del suelo de la Provincia de Buenos Aires), estos chocan en tal medida con las prácticas de los promotores y los intereses creados que resultan de muy difícil —o imposible— implementación. Finalmente, los intentos realizados entre 1983 y 1989, luego de restaurarse el régimen constitucional, para constituir una entidad jurídica formal (el AMBA) que actuara como autoridad coordinadora del planeamiento metropolitano, resultaron infructuosos debido al obstáculo planteado por los intereses políticos y económicos divergentes de las distintas partes constitutivas de la región.

Se sostiene en este trabajo que las “políticas urbanas implícitas” han tenido en los hechos un peso más decisivo en lo que respecta a la consolidación de la estructura socioespacial característica de Buenos Aires que los documentos formales de urbanismo. Por otra parte, las políticas que afectaron el sistema de accesibilidad metropolitano tuvieron un efecto importante sobre los procesos de localización residencial, al incidir de manera diferente y selectiva en los distintos estratos sociales.

La situación posterior a los cambios drásticos producidos durante la década de 1980, plantea importantes interrogantes en lo que respecta a la evolución futura del mapa social, cuyos cambios periódicos han acompañado a los cambios del contexto socioeconómico y político durante los últimos cincuenta años.

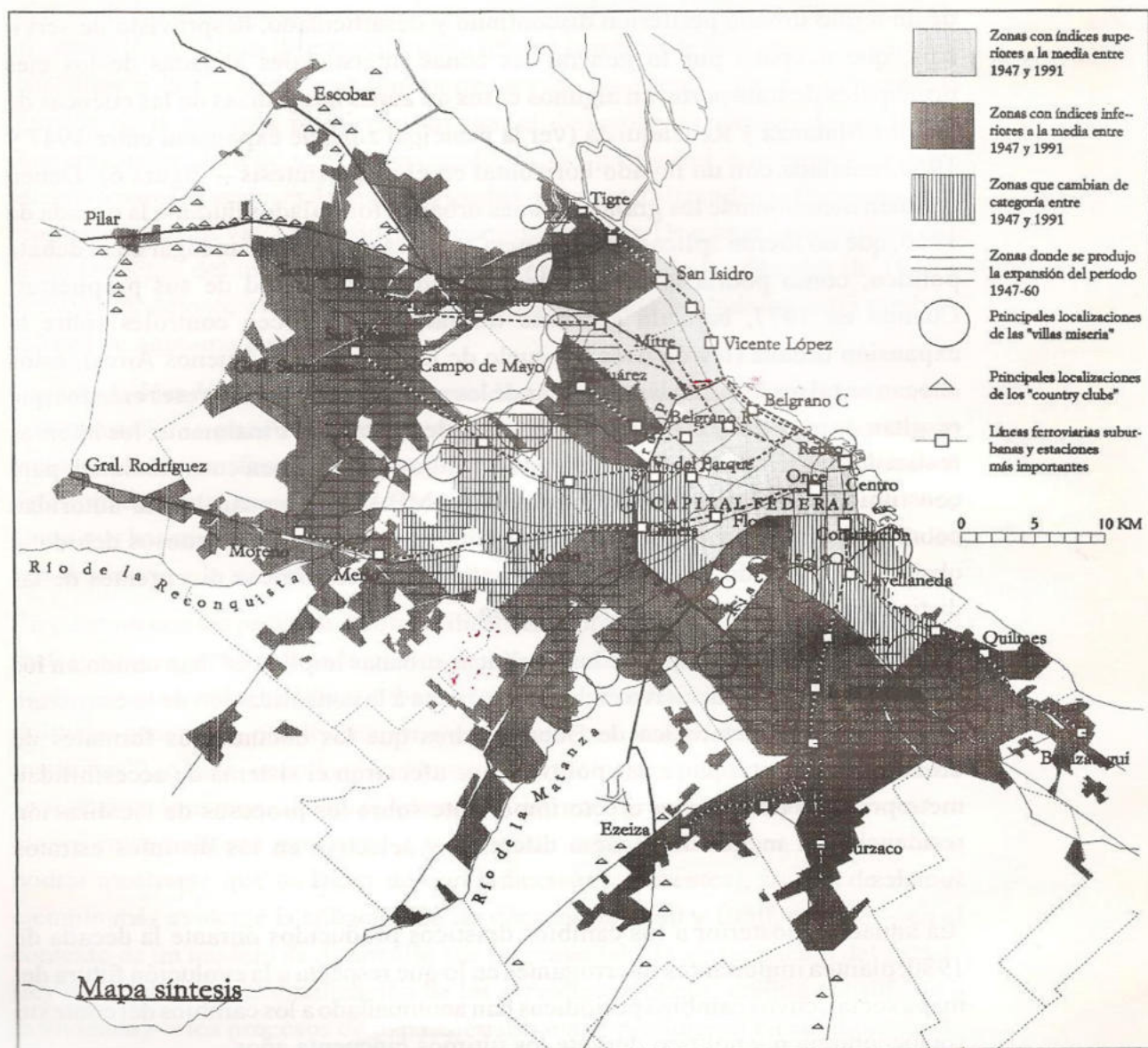


Figura 6.

Bibliografía

BOURDÉ, Guy (1987), *La classe ouvrière argentine (1929-1969)*, 3 Tomos, Recherches & Documents, AMERIQUE LATINE, l'Harmattan, Paris.

CASSAGNE, J.C., DUPRAT, J.E., MENDONÇA PAZ, A.E., REINHOLD, A.L., SCOTTI, E.P. y SUÁREZ, O., Derecho y Planamiento urbano, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983.

CLICHEVSKY, N., PREVOT-SCHAPIRA, M.-F. y SCHNEIER, G.(1990), Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires, CEUR, Buenos Aires / CREDAL, Paris.

CONADE (1970), Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000, Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires.

CUENYA, B.(1988), Inquilinatos en la Ciudad de Buenos Aires, Cuadernos del CEUR N°24, Buenos Aires.

DIEZ F. et al. (1984), "La influencia de los códigos de edificación en la generacion del tejido urbano", en IDEAS en Arte y Tecnología, Año I, N°1.

GERMANI, Gino (1955), Estructura social de la Argentina, Raigal, Buenos Aires.

——— (1973), "El surgimiento del peronismo; el rol de los obreros y de los migrantes internos", en: Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales, Vol.13, N° 5 (octubre-diciembre).

GOTTDIENER, M. (1988), The Social Production of Urban Space, University of Texas Press, Austin.

GREGORY, D. y Urry, J. (compiladores) (1985), Social Relations and Spatial Structures, Macmillan, Londres.

I.A.U.R.P. (1972), Schéma Directeur de Buenos Aires, Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne, Vol.26, Paris.

JELIN, E. (comp.) (1985), Los nuevos movimientos sociales, CEAL, Buenos Aires.

LATTES, A. E. y LATTES, Z. R. de (1992), "Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires", en: JORRAT, J.R. y SAUTU, R. (comp.), Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social de la Argentina, Paidós, Buenos Aires.

LE CORBUSIER, FERRARI HARDOY, J. y KURCHAN, J. (1947), "Plan Director para Buenos Aires", en: La Arquitectura de Hoy, Año I, N°4, Buenos Aires.

MORA Y ARAUJO, M. (1983), "Las clases medias consolidadas", en: Romero J.L. y Romero, L.A.(comp.), Buenos Aires, historia de cuatro siglos, Tomo II, Ed. Abril, Buenos Aires.

M.O.S.P. (1972), Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Tomo 1, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

NOVICK, A. y PICCIONI, R. (1989), Urbanismo e historia en Buenos Aires, IAA, FADU-UBA (mimeo), Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1991), Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano, CEDES-HVMANITAS, Buenos Aires.

RIVAS, E. (1977), Estudio analítico de un submercado de viviendas: el arrendamiento de piczas, Informe de Investigación, CEUR-ITDT, Buenos Aires.

ROMERO, J.L. (1983), "La ciudad de masas", en Romero J.L. y Romero, L.A.(comp.), Buenos Aires, historia de cuatro siglos, Tomo II, Ed. Abril, Buenos Aires.

SCHVARZER, Jorge (1983), "Implantación industrial", en Romero J.L. y Romero, L.A.(comp.), Buenos Aires, historia de cuatro siglos, Tomo II, Ed. Abril, Buenos Aires.

_____ (1991), "Del transporte ferroviario al ómnibus: cambios en las prácticas urbanas en Buenos Aires, en: Coloquio Internacional: Grandes Metrópolis de África y América Latina (Taller III), Toulouse.

SCOBIE, James R. (1977), Buenos Aires. Del centro a los barrios, Ed. Solar, Buenos Aires.

SOJA, E.W. (1989), Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory, Verso, Londres.

SUAREZ, O. (1986), Planes y Códigos para Buenos Aires, Ediciones Previa, EUDEBA, Buenos Aires.

TORRE, J.C. (1983), "La ciudad y los obreros", en: Romero J.L. y Romero, L.A.(comp.), Buenos Aires, historia de cuatro siglos, Tomo II, Ed. Abril, Buenos Aires.

TORRES, H. A. (1975), "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires", en Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales, Vol.15, N°18 (julio-setiembre).

_____ (1978), "El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos", en: Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales, Vol.18, N°70, (julio - setiembre).

————— (1992), “Cambios en la estructura socioespacial de Buenos Aires a partir de la década de 1940”, en: J.R.Jorrat y R.Sautu (comp.), Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social de la Argentina, Paidós, Buenos Aires.

TRIBILLON, J.-F. (1991), L'urbanisme, La Découverte, Paris.

VITELLI, G. (1986), Cuarenta años de inflación en la Argentina: 1945-1985, Editorial Legasa S.A., Buenos Aires.

YUJNOVSKY, O. (1983), “Del conventillo a la villa miseria”, en: Romero J.L. y Romero, L.A.(comp.), Buenos Aires, historia de cuatro siglos, Tomo II, Ed. Abril, Buenos Aires.