



PALABRAS CLAVE

Avenida General Paz,
Límite urbano,
Frontera,
Migración

KEYWORDS

Avenida General Paz,
Urban barrier,
Border,
Migration

LA GENERAL PAZ. DELIMITACIÓN POLÍTICA DEL TERRITORIO PARA LA NUEVA CAPITAL DE LA REPÚBLICA

*THE GENERAL PAZ. POLITICAL BOUNDARY OF
THE TERRITORY FOR THE NEW CAPITAL OF THE
REPUBLIC*

> MONTSERRAT FÀBREGAS FLÒ

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Programa Interdiseño para el Desarrollo Sustentable

> CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (NORMAS APA):

Fàbregas Flò, M. (2019). La General Paz. Delimitación política del territorio para la nueva capital de la república. *AREA*, 25(2), pp. 1-14.
https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2502/2502_fabregas-flo.pdf

RECIBIDO

30 DE ABRIL DE 2019

ACEPTADO

29 DE JUNIO DE 2019



EL CONTENIDO DE ESTE ARTÍCULO
ESTÁ BAJO LICENCIA DE ACCESO
ABIERTO CC BY-NC-ND 2.5 AR

RESUMEN

Finalmente en el 1880, se resuelve la *cuestión capital* y se pacta la capitalización de la ciudad de Buenos Aires estableciéndose, en el 1887, su nuevo límite. Comienza entonces, el reto de poblar el país y urbanizar la capital para estar a la altura de las metrópolis internacionales. Para tal fin, se instauran políticas migratorias para potenciar la ocupación del territorio y se requiere de profesionales extranjeros experimentados para construir la ciudad. A partir de la segunda mitad del siglo XX, empieza a extenderse de forma exponencial el conurbano como efecto de dependencia hacia capital, que por el contrario, preserva su población desde entonces. Paralelamente, la construcción de la avenida General Paz como límite de la ciudad en la década del cuarenta destaca como proyecto integrador ofreciéndose como lugar de interacción e intercambio sociocultural. En la actualidad, debido a las ampliaciones y modificaciones que ha sufrido la vía desde entonces, ha pasado a convertirse en una frontera urbana que remarca, aún más, las diferencias entre ambas jurisdicciones.

ABSTRACT

Finally in 1880, Buenos Aires is agreed to be the country's capital city, establishing, in 1887, its new limit. Then begins the aim of populating the country and urbanizing the capital to be at the level of international metropolises. Therefore, migration policies are established to enhance the occupation of the territory and experienced foreign professionals are required to build the city. From the second half of the 20th century, the conurbation begins to expand exponentially as an effect of dependency on capital, conversely, the city has preserved its growth since then. The construction of the avenida General Paz as the boundary of the city in the 1940s stood out as an integrating project offering itself as a place of interaction and sociocultural exchange. But nowadays, due to the extensions and modifications that the road has suffered since then, it has become an urban border that highlights, even more, the differences between both jurisdictions.

> ACERCA DE LA AUTORA

MONTSERRAT FÀBREGAS FLÒ. Magíster en Estudios Urbanos (MEU) por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Graduada en la Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona. Intercambio académico Erasmus en Helsinki University of Technology. Participación y colaboración laboral en varios estudios de arquitectura y urbanismo en Barcelona, Helsinki y Buenos Aires. Desde el 2010 reside en la ciudad de Buenos Aires. Tomó cursos sobre planeamiento y urbanización, migración y mercado del suelo en la Universidad de Buenos Aires (UBA). También ha participado en la ONG TECHO. Actualmente trabaja en la consultora de planificación y movilidad AC&A en Buenos Aires y forma parte del grupo de investigación "La Brújula" en el Programa Interdiseño para el Desarrollo Sustentable (IDUS) en la UBA.

✉ <mfabregasflo@gmail.com>

Ser o no ser capital y cómo¹

La palabra *capital* proviene del latín *capita* que se refiere a la cabeza. Se relaciona con el concepto de *mando* debido a que la cabeza tiene el control del resto del cuerpo. De modo que si una ciudad adquiere el estatus de capital es porque contrae cierta importancia por encima del resto de las ciudades de su misma jurisdicción.

La palabra *capital* también hace referencia a un elemento que es de alta importancia para la vida misma, necesario e incluso vital. Con el paso del tiempo, su significado se fue alterando y también adquirió el de dinero, refiriéndose a lo que posee de valor una persona y que puede estar materializado por bienes y/o inmuebles. Mientras que el capital económico es convertible en dinero y es esencial para mantener la hegemonía, Bourdieu (2000) desarrolla otros tipos de capital intangible y los desglosa como *capital social*, el cual hace referencia a los recursos que puedan reunirse a través de las redes o relaciones de influencia y *capital cultural*, que agrupa los conocimientos y actitudes que determinan el estatus y las diferencias entre las sociedades. Más adelante también desarrolla el concepto de *capital simbólico* que solo puede ser reconocido por consenso, por basarse en un prestigio o poder acumulado.

A partir de distinguir estos significados, se puede establecer que, en una región, el lugar donde se acumulan en gran medida los diferentes tipos de capital suele ser la ciudad capital. Ahora bien, ¿qué capital origina el otro capital? ¿la suficiente acumulación de capitales determina qué ciudad podría ser capital? o, por el contrario, ¿la denominación de una ciudad como capital lograría acumular los capitales suficientes para afianzarse como tal? Buenos Aires sufrió durante décadas la denominada *cuestión capital*, en la que se debatió si debía ser o no la principal

ciudad del país. Pero ¿exactamente qué es lo que los unitarios se disputaban con los federalistas²? Básicamente, si la ciudad debía compartir con las otras provincias el poder que tenía, es decir el capital que generaba, el cual estaba centrado y originado básicamente en la aduana del puerto. Por tanto, hablar sobre la *cuestión capital* en el caso de Buenos Aires va más allá de debatir si debía ser la capital del país o no, si no que lo más importante que se debía plantear y solucionar era de qué forma lo sería y cómo gestionaría su riqueza y poder con el resto del descompensado y deshabitado país.

Los nuevos límites, cerrando el territorio para instaurar el poder

La ciudad de Buenos Aires se fundó en el siglo XVI como enclave estratégico en la zona más austral del hemisferio y con la creación del Virreinato del Río de la Plata, a fines del siglo XVIII pasó a ser un nuevo origen para exportar mercancías. Estos tipos de ciudades-puerto fueron nuevos centros urbanos en el despoblado continente que crecieron a partir de su desarrollo comercial sin un límite determinado y generaron las bases de las nuevas grandes metrópolis. Es decir, se produjo una combinación de factores espaciotemporales que promovieron que estas ciudades fundacionales se expandieran en superficie para radicar el poder en sus nuevos centros neurálgicos, a un ritmo acelerado. Esta necesidad de crear una nueva identidad para empezar

1. Artículo basado en la tesis de Maestría en Estudios Urbanos “La General Paz, recuperación de los principios urbanísticos originales y cuestionamiento de las modificaciones aplicadas a posteriori en el límite entre Capital Federal y el Conurbano Bonaerense”, defendida en mayo de 2019, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
2. Nombres de los partidos políticos que durante siglo XIX se enfrentaron en Argentina. Los unitarios eran partidarios de un gobierno centralizado localizado en la ciudad de Buenos Aires; los federales buscaban la descentralización política y el respeto de las autonomías provinciales.

a operar dentro de un sistema local y global originó conflictos internos acerca de la modalidad de crecimiento y las condiciones en que se implementaban. En la segunda mitad del siglo XIX, Buenos Aires albergaba una sociedad dinámica e inestable en la que se mezclaban relaciones y desigualdades socioeconómicas que provocaban tensiones y confrontaciones sociales y políticas. Este malestar tenía larga data: se remontaba a la década incierta de 1820 y todavía conservaba cierto protagonismo (Sabato, 2013). La denominada *cuestión capital* había llevado al país a una situación de provisionalidad durante seis décadas provocando una larga serie de conflictos internos entre la ciudad de Buenos Aires y la provincia del mismo nombre. Finalmente, en el 1880 después de una derrota militar en la que el ejército nacional se impuso al de la provincia de Buenos Aires, se pactó que Buenos Aires pasara a ser la Capital Federal por una ley del Congreso.

Con el nuevo estatus, la ciudad necesitaba mostrarse y tener el respaldo de una infraestructura urbana que estuviera a la altura del resto de las urbes internacionales. Fue así que la ciudad cuadruplicó la superficie que tenía el antiguo municipio de Buenos Aires con el fin de equipararse con las metrópolis de la época (ver Figura 1). El conquistar territorio para urbanizar la extensa pampa y, así, *civilizar al salvaje*, era ya una práctica recurrente desde la época de la colonización y este concepto se fue adaptando a las nuevas épocas de expansiones urbanas. Tal como comenta Adrián Gorelik (2010), Domingo Faustino Sarmiento en 1886 se encargó de recuperar y adaptar esta visión cuando hablaba del centro de Buenos Aires como la *ciudad nueva*, la máquina de educar para la vida política a la sociedad necesariamente nueva que debe surgir, y que:

jamás podrá hacerlo en el marco que la ciudad tradicional ofrece. Es tan estrecha la relación ciudad/sociedad para Sarmiento que siempre se plantea en términos circulares: el plan de la 'ciudad nueva' sería convertir un círculo vicioso en virtuoso (p. 83).

A la Capital Federal se le presentaba el gran reto de reinventarse y de generarse como un centro metropolitano con cierta



Figura 1

Plano comparativo entre las superficies de Buenos Aires y Londres, publicado en *La Nación*, 6 de junio de 1904.

Fuente: Gorelik (2010, p. 17).

urgencia para establecer y simbolizar el poder nacional. En el 1887 se trazó el nuevo límite y se consensuó que la superficie incorporada a la ciudad absorbiera los municipios de San José de Flores y Belgrano, pero aun así solo el 10% del total estaba urbanizado (Caride, 1999).

La capitalización de Buenos Aires quedó resuelta con la regularización de su nuevo límite a través de un bulevar de circunvalación de 100 m de ancho, el cual quedaba dentro de la potestad de Capital Federal y estaría financiado por Nación. Esta nueva delimitación, representada en el plano definitivo realizado por los ingenieros Luis Silveyra, representante de Provincia de Buenos Aires y Pablo Blot, representante de Nación en 1888 (ver Figura 2), quedó establecida lejos de los cascos urbanos existentes para facilitar la expropiación de los terrenos que, por ser rurales, ofrecían menor inconveniente. Esta línea regular y a la vez arbitraria "fija una figura ordenada para la nueva ciudad, buscando preservar, pese al cambio de escala, la centralidad y la simetría de la ciudad tradicional" (Gorelik, 2010, p. 128). Esta delimitación clara y determinada servía para diferenciarse del resto del territorio y tener una superficie lo suficientemente extensa para expandirse y crecer como una gran metrópoli de escala internacional.

Tener en consideración los planes y proyectos que se implementaron y los que no, conforma un marco contextual de la situación de la ciudad en cada época. En la década del treinta, Buenos Aires había acumulado años de cierto desarrollo productivo y expansivo como capital del país, y finalmente determinó cómo debía ser el bulevar que iba a rodear la ciudad.

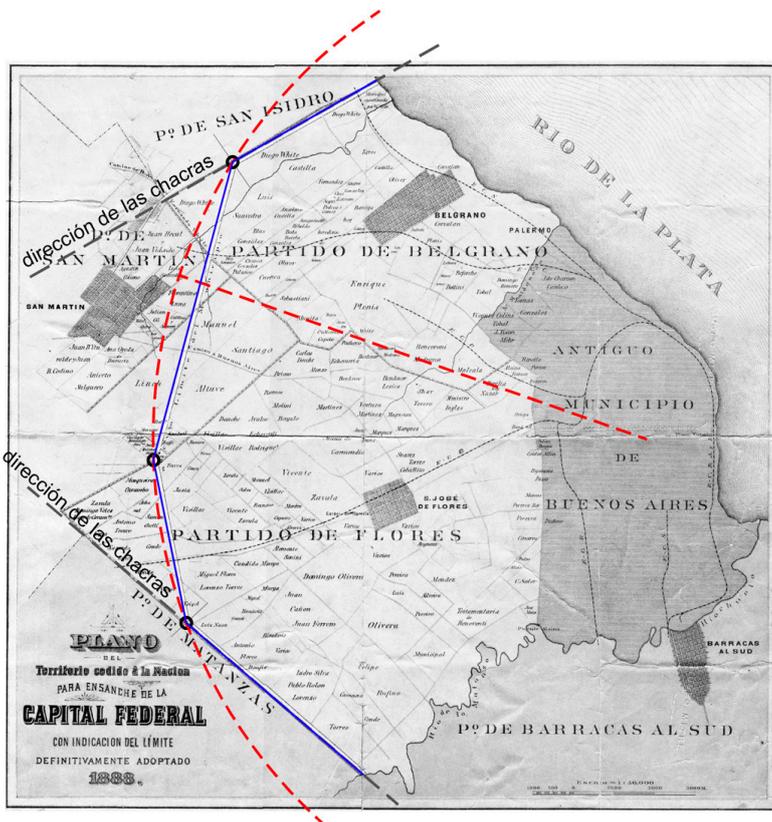
Dicho límite se denominó avenida General Paz y su ambicioso programa requirió que fuera tratado como un proyecto especial aparte, por lo que fue ejecutado por la Dirección Nacional de Viabilidad (DNV), que, por ese entonces, acababa de formarse como organismo. El proyecto se finalizó en 1941 y fue dirigido por el ingeniero Pascual Palazzo. Se diseñó integralmente por profesionales de diferentes disciplinas como una avenida-parque (*parkway*), demostrando que era más que una simple circunvalación, era la puerta a la capital y se debía dejar constancia de ello. El proyecto se basó en el “criterio de hacer ingeniería sin que lo pareciera” (Centro Argentino de Ingenieros, 1980, p. 85) ya que se le dio mucha importancia a la parquización y a la comodidad de los conductores, es por tanto que se construyó como una ruta de extraordinaria convivencia y armonía entre aquellos que deseaban conducir cómodamente y los que disfrutaban de los parques colindantes de la carretera.

expandirse fuera del área del antiguo municipio y alcanzar el nuevo límite. Con la consagración de la nueva capital, el país empezaba una nueva época de expansión y necesitaba afanzarse con una población que pudiera hacerla crecer, es por tanto que “los defensores de una política activa de colonización estatal basaban sus argumentos en torno a un hecho central: la necesidad de ‘poblar los desiertos’” (Pérez, 2014, p. 21). La Constitución Nacional de 1853 había dejado plasmado las intenciones por promover la inmigración para la construcción de una nueva nación en varios de sus artículos. Así el artículo 25 establecía que el gobierno federal tenía el deber de fomentar la inmigración europea y el artículo 64 (inciso 16) que el Congreso debía promulgar leyes protectoras para promover la inmigración y la colonización de tierras de propiedad nacional (Pérez, 2014, p. 9). El filtro por el que pasaban todos los inmigrantes era el puerto de Buenos Aires, pero la ciudad, al tener tanto territorio por ocupar cautivaba a la mayoría de los nuevos pobladores que se quedaban en la urbe. La configuración de la ciudad fue muy cambiante en pocos años debido a la dinámica demográfica de la época. A pesar de no tener un registro realmente certero de los inmigrantes que llegaron al país, se calcula que entre el 1860 y el 1880 ingresaron alrededor de 500 mil personas, una importante cifra si se tiene en cuenta que, en Argentina en el 1870, la población total era de unos 1,8 millones habitantes. En 1876 se sancionó la primera ley integral y orgánica sobre inmigración y colonización denominada Ley N° 817 (1876) de Inmigración y Colonización, conocida como Ley Avellaneda que constaba de 7 capítulos y 128 artículos. La mayoría de los inmigrantes que arribaban, se albergaban en la zona sur, en los barrios de San Telmo y Monserrat, donde se situaban los conventillos, los cuales se caracterizaban por su hacinamiento y carecían de higiene y salubridad. En el

Construyendo una capital por y para los inmigrantes

A finales del siglo XIX, la ciudad de Buenos Aires albergaba alrededor de 700 mil habitantes y todavía le quedaba lejos

Figura 2
 “Plano del territorio cedido a la Nación para ensanche de la Capital Federal con indicación del límite definitivamente adoptado 1888” con análisis geométrico mostrando la centralidad el antiguo Municipio de Buenos Aires.
 Fuente: elaboración propia sobre archivo de la mapoteca del Museo Mitre.



1867, Buenos Aires sufrió la epidemia del cólera y en el 1871 la fiebre amarilla, hechos que diezmaron de una manera atroz a la ciudadanía sobre todo en la zona donde habitaban los inmigrantes debido a sus deplorables condiciones habitacionales. Es a partir de estos casos epidémicos, cuando se empezó a producir un gran desplazamiento poblacional crónico, mayoritariamente por parte de la burguesía, hacia el norte de la ciudad el cual determinó el origen de la fuerte diferenciación territorial a nivel social y urbano en detrimento de la zona sur. Argentina, como en otras tierras colonizadas en donde todo estaba por hacerse, se inspiró en las referencias de planificación internacionales como pautas para su crecimiento. Estas estrategias y proyectos urbanos que se tomaron como pautas para el *nuevo mundo*, se implementaron como instrumentos para organizar la ciudad como si fuera un campo de experimentación, pensándose infalibles y adaptables a todos los casos, pero en realidad se tornaron poco flexibles y, en algunos casos, estaban fuera de contexto y a destiempo. En el caso de Buenos Aires, a partir del siglo XX se generaron los primeros planes urbanos para encarar el desarrollo de la ciudad y estos se empezaron a inspirar en las ideas europeas de mediados y finales del siglo XIX. A principios de siglo y coincidiendo con la celebración del centenario de la independencia del país, se presentó el Plan Bouvard, elaborado entre 1907 y 1910, que intentó “conciliar en el trazado, estética y razonamiento por funciones, en el ámbito de una idea de ciudad cerrada y jerarquizada” (Novick, 2000, p. 2) para una Buenos Aires que tenía que mostrarse al mundo como una capital global. El plan fue pedido por los Intendentes de Buenos Aires, Carlos Torcuato de Alvear (1907-1908) y Manuel José Güiraldes (1908-1910) y para su realización se organizó una comisión de técnicos con funcionarios

municipales y un consultor internacional que fue Joseph-Antoine Bouvard, Jefe de Trabajo Públicos de París.

Más adelante, en el 1925 se presentó el Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio, más conocido como el Plan Noel, que hizo hincapié en las directrices generales y sobre todo higiénicas para garantizar una expansión equilibrada de la ciudad. Esta mirada más descentralizadora, llegó a plantear el papel que debía adquirir el conurbano, ya que el plan reconocía que la mayoría de los partidos colindantes a la ciudad, no podían permanecer ajenos a los intereses de la misma y, por tanto, debían incluirse en la planificación urbana y socioeconómica de la capital.

El urbanista argentino Carlos María della Paolera, quien dirigió la Oficina del Plan de Urbanización de la Municipalidad en la década del treinta, “alertaba sobre la reducción acelerada de los espacios verdes en la ciudad” (Gruschetsky, 2012, p. 5). Según el catastro y el censo de mediados de los años treinta, más de la mitad de la superficie de Buenos Aires estaba edificada y el resto eran terrenos baldíos, y este patrón se extendía aceleradamente hacia la periferia. Esta época marcó un antes y un después en el concepto de proyectar la ciudad, como se demostró en el siguiente Plan Director del 1938 elaborado por Jorge Ferrari Hardoy y Juan Kurchan con Le Corbusier en París. En él se plasmaban nuevas ideas basadas en lejanas utopías que apuntaban a un modelo de sustitución urbana con una “concepción instantaneísta” (Choay citado en Novick y Piccioni, 1990, p. 7) que no tenía en consideración la historia de la ciudad y su cultura como herramientas estratégicas. En el 1933, Della Paolera ya criticaba esta fórmula sentenciando que

en el urbanismo también hay renovadores que quieren hacer tabla rasa con las enseñanzas del pasado, [a ellos] que actúan por horror de lo que fue, se les puede recordar un consejo de Gaudet: para apartarse de un principio es necesario conocerlo (Novick y Piccioni, 1990, p. 8).

La modernidad que vivió Buenos Aires, sobre todo entre el 1915 y el 1940, fue comparable a las grandes ciudades mundiales del momento: se desarrolló una extensa red de líneas de tranvía; fue una

de las doce primeras ciudades en el mundo que tuvo transporte subterráneo y la primera del hemisferio sur; se elaboraron planes urbanísticos tan importantes como el Plan Noel o el Plan Director; se concretaron avenidas y parques significativos para la ciudad diseñados por paisajistas de renombre internacional como Charles Thays y Jean Claude Forestier y se construyeron edificios innovadores como el Kavanagh construido en hormigón armado que en el 1936 fue el más alto de Latinoamérica. Los proyectos que se realizaron en esa época fueron representativos y auguraban un desarrollo trepidante o, por lo menos, un constante auge económico para la ciudad de Buenos Aires.

Estos fueron los principales planes que pautaron el crecimiento y el desarrollo de la capital hasta mitad del siglo XX y que se adaptaron según los intereses políticos y económicos de la época. Las ideas e innovaciones de Europa y Norteamérica, fueron captadas por Buenos Aires en los primeros planes con la intención de absorber esas estrategias urbanas y adaptarlas a su necesitado contexto. No obstante, esas implementaciones partían de una visión lejana y se diseñaron con un cierto desfase en el tiempo, provocando que, en la mayoría de los casos, se adaptaran de forma inconexa al territorio.

La capital tuvo la presión de urbanizar su extensa superficie en muy poco tiempo para estar a la altura de ciudades internacionales. Desde finales del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX, se creyó necesario invitar a famosos arquitectos y urbanistas, tales como Alejandro Christophersen y Mario Palanti, que viajaran de Europa a Buenos Aires para ofrecer sus técnicos y modernos conocimientos en los planes y proyectos urbanos. En consecuencia, Buenos Aires fue planificada y construida por profesionales europeos, es decir, por inmigrantes y a la vez, se promovió su ocupación y la del país para las grandes masas de inmigrantes.

Conformación del conurbano: efecto de Capital Federal

El acceso a las grandes ciudades ha comportado un reto para la planificación desde que el automóvil pasó a ser el principal vector de la conformación urbana durante el siglo XX. Estos tipos de patrones se

establecieron principalmente a mediados de siglo en Estados Unidos de América, donde se forjaba un *modus vivendi* basado en un modelo urbano expansivo y muy poco denso, que aseguraba la calidad de vida de los ciudadanos basado en el sueño americano como referente a seguir. Estas urbanizaciones extensas ubicadas en la periferia de las grandes ciudades se escapaban de las áreas centrales degradadas y dedicadas exclusivamente a la producción económica y garantizaban, así, una cualidad habitacional para la clase trabajadora. Esto fue posible gracias a la popularización del automóvil y, por consiguiente, a la basta infraestructura vial que se fue estableciendo como política a nivel internacional.

En la planificación, las urbanizaciones y la infraestructura que les da servicio, tanto las rutas como los servicios básicos, deben converger y pensarse como una unidad, o, por el contrario, no puede garantizarse unas correctas condiciones de habitabilidad ni asegurar el *derecho a la ciudad* para todos los ciudadanos. Este concepto abarca todas las dimensiones vitales que los humanos generan en un espacio social y que entienden como propio “permitiendo el uso total y completo de momentos y lugares” (Lefebvre citado en Wagner, 2014, p. 40) viviéndolo como un derecho innato y teniendo la libertad de gozarlo.

Tradicionalmente, el urbanismo y la movilidad no se han vinculado de forma integral dentro de la planificación urbana a pesar de estar estrechamente relacionados. Esta desarticulación entre ambos factores, a lo largo del siglo XX, ha sido uno de los principales causantes de la desigualdad territorial en las regiones urbanas que conocemos en la actualidad. En el caso de Capital Federal ya se vaticinaba, a finales de los años cuarenta, que su crecimiento exponencial, sin estrategias de planificación concretas, conllevaría a un cierto libre albedrío que sería el origen de una metropolización de

la ciudad, con la consiguiente conformación del conurbano bonaerense.

La frase “el país termina en la General Paz” es una expresión cotidiana que muestra la visión que se tiene sobre capital y del resto del territorio argentino. Dicha sentencia remarca la autosuficiencia y la centralidad que tanto ha proclamado la ciudad durante los últimos siglos y que continúa conservando, e incluso potenciando en la actualidad dado el estatus que alcanzó en el 1994 cuando pasó a ser una jurisdicción independiente como Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Su tendencia, desvinculada del resto del país, se ha traducido tanto a nivel político como en la dinámica urbana que ha impedido en su territorio y, es que, a pesar de tener jurisdicciones diferentes, el conurbano siempre se ha visto supeditado a la capital creciendo y desarrollándose de forma dependiente a lo que determinaba la ciudad. La ciudad ha mantenido su población constante desde el 1947 –el censo del 1947 indica que en Capital Federal había 2.981.043 habitantes y en del 2010 eran 2.890.151 (DGEC, 2013, p. 11)– mientras que el conurbano ha continuado creciendo exponencialmente llegando a albergar en el 2010, según el último censo (INDEC, 2012), 12.806.866 habitantes dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

La General Paz se trazó como una avenida-parque para circunvalar la ciudad y vincular a las urbanizaciones contiguas existentes. Con el crecimiento del conurbano, los barrios colindantes se densificaron y obligaron a ampliar el trazado vial para abastecer la demanda de las poblaciones. La superficie verde de la avenida-parque diseñada por el paisajista Thays, que superaba ampliamente la superficie pavimentada de la avenida, disminuyó en detrimento de las reincidentes ampliaciones viales que sufrió desde la década del setenta hasta la actualidad, en pos de ofrecer un mejor servicio, pero sin una planificación conjunta del territorio. Ya en el 1936 se vaticinaba la necesidad “de un convenio entre Capital Federal y la provincia de Buenos Aires para que desde el punto de vista técnico se organice como un solo conjunto a la gigantesca urbe que poseen en condominio” (Della Paolera citado en Oszlak, 1991, p. 39). No obstante, no fue hasta el 1948 que se formó la unidad de planeamiento del Gran Buenos Aires entre los

diecisiete partidos que en ese momento conformaban la periferia (Caride, 1999). Se esperaba que Capital Federal formara parte de esa unidad, pero “su compromiso se redujo a un acta suscripta por funcionarios del entonces llamado Plan de Buenos Aires con miembros de la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires expresando el común acuerdo de voluntades para una acción planificadora y promotora” (MCBA citado en Oszlak, 1991, p. 82).

Las conformaciones de los principales núcleos urbanos del Gran Buenos Aires se originaron con la extensión de la red ferroviaria, los cuales vieron condicionado su progreso según la calidad que ofrecía el servicio. Las líneas de este transporte masivo se situaban paralelamente a los trazados de los primeros caminos y estos devinieron en las rutas nacionales actuales las cuales, desde la RN 1 a la RN 9, tenían origen en Capital.

Con la materialización de la avenida-parque General Paz como primer anillo de circunvalación, y el Camino de Cintura, décadas más tarde, como segundo, se creó una nueva dinámica en el desarrollo urbano del área que unificó las principales rutas y se crearon masas urbanas de viviendas que tendieron a uniformarse entre sí. La Comisión explicaba este fenómeno de crecimiento urbano como resultado a la especulación desenfrenada. Hasta finales del siglo XIX, el negocio de tierras consistía en vender extensas propiedades y, a principios del siglo XX, este modelo cambió para vender lotes de menores dimensiones promoviendo, así, la densificación en la periferia. Dicha explosión de nuevos loteos terminó siendo una gran falla urbanística que sin ninguna planificación previa provocó que el “Gran Buenos Aires se convirtiera en una de las áreas urbanas más carenciadas del país, en abierto contraste con su núcleo central, el distrito federal” (Oszlak, 1991, p. 55).

Esta expansión urbana se originó al cruzarse varios factores clave que la hicieron posible, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial y con el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que caracterizó la zona. En el conurbano se situó la mayor concentración de áreas industriales de todo el país, hecho que captó los principales flujos migratorios y que tomaría dimensiones considerables en el período marcado entre 1960 y 1980 debido al alto crecimiento demográfico de la zona³. En todo el eje metropolitano se situaba el centro neurálgico del poder económico y político del país atrayendo instituciones públicas y privadas de gran peso a nivel nacional. Se facilitó el acceso a la tierra urbana y a la vivienda ofreciendo buenas oportunidades de pagos en cuotas, ya que los propietarios de las tierras baldías del conurbano aprovecharon para vender lotes sin ninguna infraestructura a los que tanto deseaban tener una casa unifamiliar con terreno propio. Finalmente, este esquema se entrelazaba con el desarrollo de una red básica de transportes, al alcance de las familias populares, que unía los principales centros.

A pesar de estos incentivos, la suburbanización se originó sin una planificación urbana adecuada y con una escasez de planes habitacionales económicos dejando en evidencia la “proliferación de villas precarias en zonas marginales, una creciente contaminación derivada de la expansión industrial en el cinturón capitalino y también una insuficiente prestación de ciertos servicios colectivos básico, como transportes, cloacas, aguas corrientes, hospital y escuelas” (Oszlak, 1991, p. 18).

Solo algunas zonas dentro de la ciudad se preservaron de la ocupación popular, adjudicándolas como zonificaciones especiales y clasificándolas como terrenos fiscales; otras sufrieron la ocupación precaria en villas de emergencia. Paralelamente, el conurbano bonaerense se pobló de inmigrantes del interior y, más tarde de países limítrofes, atraídos por las oportunidades laborales y los diferenciales de ingreso que ofrecía el área metropolitana, el transporte barato, la posibilidad de compra de lotes a plazos y los planes oficiales de vivienda (Oszlak, 1991). Más adelante y debido a los grandes cambios como la desindustrialización, la destrucción del

aparato productivo, la ausencia de una economía en crecimiento y el proceso de desregulación crearon situaciones de emergencia y de exclusión que impactaron duramente sobre las estrategias de vida de los sectores populares. La gran cantidad de asentamientos informales del conurbano bonaerense surgieron durante el régimen militar que gobernó a la Argentina entre 1976-1983, el cual “provocó profundas transformaciones socioeconómicas, que sumado al autoritarismo político (desaparición de personas, encarcelamiento, etc.), arrojó como saldo más visible el deterioro de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población del país” (Cravino, Del Río y Duarte, 2010, p. 103). Así, a partir de la década del ochenta, el paradigma de conformación urbana cambió profundamente hasta volverse irreversible, ya que residir en la ciudad se convirtió en una selección basada en los recursos económicos dado que el suelo pasó a ser un bien preciado inalcanzable para los sectores más vulnerables. Las políticas de la ciudad o la falta de ellas, no solo marcaron una forma de expandirse dentro de su territorio, sino que también condicionó un gran cambio en el crecimiento urbano de su periferia, ya que, “y aquí radica su riqueza metafórica, al hablar del espacio habla también de otra cosa: simboliza las relaciones de poder y las desigualdades posiciones sociales de distintos actores asociados a un determinado espacio” (Segura, 2006, p. 12).

La Ley Avellaneda tuvo vigencia hasta el año 1981 cuando fue reemplazada por la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (Ley N° 22.439, 1981) sancionada por la última dictadura militar, que se dio a conocer como Ley Videla. En este período de más de cien años entre estas leyes, se fue marcando un giro sustancial hacia una política migratoria crecientemente restrictiva. Tal y como comenta Pérez (2014):

3. Según el censo del 1970 (INDEC, 1970, p. 8), el AMBA albergaba el 35,7% de los habitantes del país, siendo este el porcentaje más elevado que haya sido registrado.

Esta política comenzó a principios del siglo XX con la sanción de la “Ley de Residencia” en 1902, la “Ley de Defensa Social” en 1910 y el Decreto reglamentario de la “Ley Avellaneda” de 1923, que otorgaban facultades al Poder Ejecutivo para prohibir el ingreso o para detener y expulsar a los extranjeros políticamente “indeseables”, especialmente los anarquistas (p. 11).

Esta política restrictiva no solo se estableció a nivel nacional, sino que también se implementó en la misma capital unas décadas más adelante. Las políticas del gobierno militar de la década de los setenta destacaban por querer preservar Buenos Aires manteniendo “su actual dimensión demográfica, estabilizada desde 1947 como vecindario de 3 millones de residentes en poco más de 20.000 hectáreas” (declaraciones del Consejo de Planificación Urbana de la Capital a comienzos del 1980, citado en Oszlak, 1991, p. 77). No solo se quería preservar la cantidad de la población, sino que también se quería seleccionar la calidad de los ciudadanos ya que no todos merecían vivir en la capital (Oszlak, 1991). Es decir, a nivel nacional el país se quiso resguardar a principios de siglo de inmigrantes no deseables, y en su momento la capital también pretendió preservar su calidad demográfica.

Las consecuencias de establecer y materializar un límite

Generalmente es en el área central donde se instalan las principales actividades socioeconómicas más características que dinamizan la ciudad. Esto es debido, principalmente, a que este suele ser el centro histórico donde alberga el origen fundacional y concentra el patrimonio que generó el desarrollo urbano. Los diferentes capitales abarcan estos aspectos intangibles que también forman parte de la idiosincrasia de la ciudad y la definen a nivel social, cultural y simbólico. Estos capitales determinan el empoderamiento que adquiere la ciudad estableciendo, así, un centro neurálgico que configura una expansión urbana alrededor. Esta periferia atiende a las actividades y servicios que ofrece el área central y, por tanto, se genera una relación de dependencia entre ambos que, puede llegar a determinar

que cuanto más poder se genere en el centro, más crecerá la periferia debido a su efecto de atracción.

Ingresar al área central requiere de una cierta accesibilidad que no todos los ciudadanos poseen por igual. Factores como la movilidad urbana o el acceso al suelo determinan diferentes grados de permisividad que actúan como selección territorial.

Como se dijo más arriba, Buenos Aires, una vez establecida como capital de la nación, debía ofrecer ciertos servicios políticos y públicos y mostrar un aspecto de modernidad que estuviera a la altura de las ciudades internacionales más avanzadas de la época. Para tal fin, fue necesario aumentar la superficie de la ciudad para territorializar y administrar el poder que adquiriría con el nuevo estatus. Ahora bien, ¿para qué y cómo se iba a materializar el límite? Dichas acciones contenían una gran responsabilidad: iban a definir las pautas de la relación entre la ciudad y su periferia y, por consiguiente, la identidad de toda el área urbana. Refiriéndose a la década del ochenta del siglo XIX, cuando se consensuó el límite definitivo de Buenos Aires, Gorelik y Silvestri (1991) se cuestionan por qué la definición de la nueva capital tenía que tomar como límite al Riachuelo, seccionando a todo lo largo lo que ya entonces existía como puerto industrial funcionando en ambas márgenes.

El plano con el nuevo límite que realizaron Pablo Blot y Luis Silveyra en el 1888 (ver Figura 2) para Capital Federal, estaba definido por una forma geométrica compuesta por cuatro líneas rectas que terminaban en el Río de la Plata y en el Riachuelo. *A priori*, sería lógico pensar que las mismas interrupciones geográficas eran una buena referencia para delimitar la ciudad de una forma natural. Por tanto, era comprensible que los ríos pasaran a ser parte del límite de la superficie que se incorporaba a la ciudad. Aunque, tal y como cuestionan

Gorelik y Silvestri, la zona de la boca del Riachuelo albergaba, desde el siglo XVII, la principal zona portuaria del país, por lo que había una zona urbanizada al otro lado del río que era *Barracas al Sud*. Tal urbanización, no se incorporó a la nueva capital, a pesar de tener un vínculo histórico con el antiguo municipio de Buenos Aires. Esta sentencia territorial marcó la posición que tomaba Capital Federal con respecto a su periferia y que condicionaría su desarrollo urbano durante el último siglo. De hecho, la distancia entre el centro y la periferia sur corresponde a la mitad que la de la periferia norte, sin embargo, la zona sur se percibe más lejana por la relación que se ha establecido. Cabe destacar que por aquel entonces, la zona sur se mostraba con un alto déficit habitacional por el acentuado crecimiento demográfico ya que recibía a todos los inmigrantes que desembarcaban en el país, es, por tanto, que

no casualmente, los provincianos y extranjeros de países limítrofes, residentes en la ciudad, se concentran en mayor proporción en los distritos ribereños del Riachuelo y en los cercanos al puerto, es decir, en las zonas de mayor deterioro y marginalidad de la ciudad (Oszlak, 1991, p. 52).

Este creciente abandono contrastaba con el barrio norte el cual albergaba la mayor parte de las familias con más recursos afianzándose como una zona próspera. La ciudad, por tanto, se iba desequilibrando. Se instauraba así una tendencia, sobre todo en la parte norte de Capital Federal, a restringir el acceso a la vivienda solo para las clases de medianos y altos ingresos. Esta inclinación no seguía el patrón clásico de otras ciudades latinoamericanas en el que el centro pasó a ser olvidado y destinado al uso comercial, e incluso habitado por sectores más populares, mientras que la periferia pasaba a ser ocupada por sectores

de altos recursos. Buenos Aires es un caso particular de una capital que supo mantener sus barrios de clase media alta en algunas zonas del centro urbano y que desplazó grandes masas de los sectores más vulnerables a los suburbios, con excepción de la zona norte que limita a lo largo del Río de La Plata y que en general mantiene las mismas altas restricciones socioeconómicas que la zona norte de la ciudad.

El límite definitivo de Buenos Aires se materializó 50 años después de que se acordara su trazado. Durante ese período, su entorno inmediato cambió radicalmente, por tanto, la avenida debía dar nuevas respuestas a los barrios colindantes y unir zonas de diferentes índices socioeconómicos. Así pues, la General Paz se propuso, no solo generar buenas conexiones viales, sino que también pretendía embellecer las entradas de la ciudad por tierra incorporando nuevos espacios verdes. A estos se les asignaban un “rol civilizador asociado a la creación de ámbitos de sociabilidad” que eran “apropiados para civilizar y argentinizar a las nuevas masas de inmigrantes” (Armus, citado en Gruschetsky, 2012, p. 9) promulgando usos tales como la práctica de deportes, el descanso o el paseo. Se conseguían varios objetivos a la vez, Novick (citado en Gruschetsky, 2012) lo describe así:

El proyecto de la avenida abordaba diferentes aspectos urbanos que superaban las cuestiones relativas a la circulación. En primer lugar, se recuperaban problemas que desde las últimas décadas del siglo XIX habían cobrado vigencia en la agenda municipal: la higiene y la salubridad, la estética y el ornamento, y la circulación y el tráfico (p. 5).

Era primordial que la avenida entablara una buena relación con su entorno y respondiera a las urbanizaciones que existían y a las que se preveían en un

futuro cercano. Por tanto, la nueva avenida adquiriría un rol de gran importancia a nivel integrador ya que no solo debía dar respuesta a los diferentes cruces, sino que también debía vincular a los barrios colindantes que habían crecido de forma inconexa entre sí.

Este gran reto, fue posible gracias a que el diseño de la General Paz estudió hasta el detalle cada una de las intersecciones y creó un espacio de intercambio social. El límite de la capital, con la construcción de la avenida, tomó forma y se materializó pasando a ser, no solo una circunvalación sino, un mundo aparte del resto de la ciudad. Se creó un parque lineal que contenía y amparaba a la capital; un cordón verde muy necesario para los vecinos y admirado por los visitantes que accedían a la urbe; fue un respiro dentro de tanta celeridad urbana, una zona de contemplación y de disfrute familiar. Estas características adquiridas y apropiadas por los ciudadanos para con el territorio fueron posibles debido a que el límite no se estipuló solo a una línea, sino a una franja de 100 m de ancho que ofrecía un espacio considerable para ser vivido dentro de ella.

Como se señaló más arriba, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el incremento de los altos volúmenes de tránsito provocados por la expansión de las zonas suburbanas y urbanas en el Gran Buenos Aires requirió de constantes adaptaciones y ampliaciones de los accesos por parte de los organismos viales y ferroviarios desde mediados del siglo pasado. En el 1951 el Ministerio de Obras Públicas presentó un informe correspondiente a la actualización de la red de caminos y ferrocarriles y de las futuras ampliaciones en las principales ciudades, en especial en Capital Federal. Fue para entonces, que los principales accesos a la ciudad se empezaron a modificar debido a la alta demanda vial. Estas dinámicas de cambios en el trazado se han ido implementando constantemente

desde entonces, hecho que ha generado que los accesos más destacados a la ciudad hayan evolucionado según sus requerimientos de forma desvinculada entre sí. La General Paz pasó de ser una línea con un recorrido constante a una serie de puntos inconexos entre sí, es decir, devino de un anillo unificador con un tratamiento igualitario a una serie de nodos de centralidad. Cada uno de ellos se ha ido formando dependiendo del tipo de conexión que cada acceso ha requerido para unir el centro de la ciudad radialmente con la periferia, evolucionando independientemente del resto de los accesos. No solamente los tratamientos de los accesos más importantes se distinguen en complejidad y cantidad, sino que cada uno ha adoptado una identidad propia atrayendo diferentes comunidades de inmigrantes, como es el caso de Liniers⁴. Por tanto, en la actualidad, el límite entre la capital y el conurbano distingue una zona de otra a nivel jurisdiccional; pero, a nivel físico, hay más diferencias a lo largo del trazado que entre ambos lados.

Las ampliaciones viales que ha sufrido la General Paz han contribuido a la *sobre materialización* de la misma vía, en otras palabras, se han *sobre construido* accesos y carriles aumentando así, la superficie de asfalto a lo largo de toda la avenida. Con la intención de querer mejorar el acceso a la ciudad, se renunció a los propósitos originales de diseño del proyecto, es decir, se transformó de una vía integradora a una barrera urbana y la zona verde complementaria a la vía pasó del espacio al no espacio.

La relación entre periferia y ciudad ha sido condicionada por el límite entre ambas, que ha ido desvirtuándose según las políticas jurisdiccionales que se han determinado a lo largo de su conformación. En la época de la capitalización, Nación y Provincia fueron las que establecieron el crecimiento de Buenos Aires y estipularon la construcción del

4. Sobre este tema invitamos a la lectura del texto de Guadalupe Ciocchetto, publicado en este mismo Dossier titulado “El Mercado Andino de Liniers” (Nota Ed.).

límite. Más adelante, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires se consagró como poder político y se formuló como un tercer ente jurisdiccional que pasaría a preservar la ciudad y la General Paz pasó a ser “el límite político y físico de la Capital, e implicó una cierta condición no solo política, sino física y simbólica, de inclusión y exclusión en el casco urbano” (Lestard, Janches y Bonder, 1995, p. 67).

La geografía en sí determina nacionalismos o sentimientos de pertenencia que generan una identidad sobre el territorio. Establecer un límite es remarcar un cambio de características o propiedades entre ambos lados, por tanto, las fronteras crean la ambigüedad de separar a los que están a fuera y unir, a la vez, a los que viven dentro de ella, es decir, enfatizan el efecto de socialización del espacio interno mientras se refuerza la segregación con lo externo.

El límite es una determinación simbólica difícilmente movable, en cambio, la ciudad es un ente vivo y expansivo, por tanto, el contacto entre ambos tiende a generar conflictos urbanos. La mutación que ha sufrido la General Paz en las últimas décadas ha remarcado aún más la diferencia entre ambas jurisdicciones por el mero hecho que se ha transformado en una barrera urbana que dificulta el cruce de un lado a otro, anteponiendo el servicio del transporte privado al espacio público. Para evitar algunos de estos efectos negativos sobre la ciudad que puede generar un límite físico, antes debería plantearse si realmente hace falta que un límite se materialice o si, por el contrario, podría plantearse de una forma más sutil que tuviera un cierto grado de plasticidad para adaptarse a la evolución de su entorno.

Las intervenciones y políticas urbanas pueden tener un efecto de atracción o expulsión para con los ciudadanos y en una sociedad que se creó a base de la inmigración, en la que persisten una

gran variedad de culturas, pasa a tener una responsabilidad aún mayor ya que podría ayudar a alcanzar una integración necesaria para obtener una convivencia enriquecedora. Por el contrario, si las políticas urbanas no crean más umbrales de interacción, las fronteras sociales se reafirman y el tejido de la ciudad se fractura ■

> REFERENCIAS

- Bourdieu, P. (2000). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ediciones de Seuil.
- Caride, H. (1999). *La idea del conurbano bonaerense, 1925-1947*. [Documento de trabajo 14]. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Centro Argentino de Ingenieros. (1980, setiembre). Avenida General Paz. *Revista La Ingeniería*, 79(1041), pp. 81-86.
- Cravino M. C., Del Río J. P. y Duarte J. I. (2010). Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires: evolución y crecimiento en las últimas décadas. *Ciudad y Territorio*, (163), pp. 83-86.
- Dirección General de Estadística y Censos-DGEC. (2013). *Dinámica y envejecimiento demográfico en la Ciudad de Buenos Aires. Evolución histórica y situación reciente*. [Archivo PDF]. Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Hacienda/GCBA. Recuperado de https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/dinamica_envejecimiento_demografico_2013_septiembre.pdf
- Gorelik, A. (2010). *La grilla y el parque, espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Quilmes: UNQ Editorial.
- Gorelik, A. y Silvestri, G. (1991, abril). Imágenes al sur. Sobre algunas hipótesis de James Scobie para el desarrollo de Buenos Aires. *Anales*, (17), pp. 1-32. Recuperado de <http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0017.pdf>
- Gruschetsky, V. (2012). El paisaje de un borde urbano: el proyecto de la Avenida General Paz en la Buenos Aires de los años treinta. [Archivo PDF]. *Saberes de Estado* [documento de discusión], pp. 1-24. Recuperado de <http://saberesdeestado.ides.org.ar/files/2013/09/Gruschetsky-IDES.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC. (2012). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010. Censo del Bicentenario: resultados definitivos. Tomos 1 y 2*. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC. (1970). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 1970*. [Archivo PDF]. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/censos/038-1970-Censo Nacional de Poblacion, Familias y Viviendas. Compendio de Resultados Provisionales/PDF/1970.pdf>
- Lestard, J., Janches, F. y Bonder, J. (1995, mayo). Arquitectura de la primera frontera. *Arquis* (5), pp. 65-69.
- Ley N° 817. Inmigración y Colonización. Honorable Congreso de la Nación, 6 de octubre de 1876. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-817-48862>
- Ley N° 22.439. Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración. Honorable Congreso de la Nación, 23 de marzo de 1981.
- Novick, A. (2000, agosto). Planes versus Proyectos: algunos problemas constitutivos del Urbanismo Moderno. Buenos Aires (1910-1936). *Revista de Urbanismo*, (3), pp. 1-26. Recuperado de <https://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/view/11787/12150>
- Novick, A. y Piccioni, R. (1990). Carlos María Della Paolera, Buenos Aires (1890-1960) o Los orígenes de la profesión urbanística en la Argentina. *Anales*, 16, pp. 1-25. Recuperado de <http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0016.pdf>
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad, los pobres y el derecho al espacio público*. Buenos Aires: CEDES.
- Pérez, M. A. (2014). *Inmigración y colonización. Los debates parlamentarios en el s. XIX*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Sabato, H. (2013). Ensayo introductorio. Buenos Aires de 1820 a 1880: procesos, actores, conflictos [pp. 15-43]. En M. Ternavasio (dir.). *De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*. Tomo 3. Buenos Aires: Unipe/Edhasa.
- Segura, R., (2006, julio). Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico. *Cuadernos del IDES*, (9), pp. 3-24.
- Wagner, R. F. (2014). Las políticas habitacionales en la ciudad injusta. *Revista Vivienda Popular*, 25, pp. 34-45.