



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Construcción del espacio urbano: socialización-privatización

Flores, Susana

1992

Cita APA: Flores, S. (1992). Construcción del espacio urbano: socialización-privatización. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Col 1502/26

TESIS DE MAESTRÍA

Construcción del Espacio Urbano Socialización - Privatización

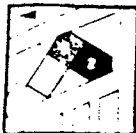
Autor: Susana FLORES

Tutor: Dr. Antonio Brailovsky

- 1992 -

EL ESTADO VENDE

INMUEBLES INNECESARIOS PARA SU GESTION (DEC 407 '91)
EN BLOQUE EN 3 LOTES CON Opcion



VENTA EN BLOQUE: A 163.040.000.000.-
EN CASO DE NO HABERSE VENDIDO EL BLOQUE SE OFRECERÁ A CONTINUACION EN TRES LOTES CON Opcion
BASURA EN LOTES: LOTE 2 A 85.323.000.000
LOTE 4 A 36.924.000.000
LOTE 5 A 50.085.000.000

REMATE: EL JUEVES 19 DE SEPTIEMBRE A LAS 13 HORAS EN ESMERALDA 660 SALA 35-CAP.

Por cuenta y orden y en nombre de  Servicios Electricos del Gran Buenos Aires SA



banco de la ciudad

ESMERALDA 660 PISO 8 CAP
TEL 322 4511 7240 9267 7673

CONSORCIO DE EMPRESAS INMOBILIARIAS
BRAVO BARROS Y CIA S.A. ADOLFO BULLRICH Y CIA LTDA SA
RUFINO DE ELIZALDE Y CIA SRL GIMENEZ ZAPIOLA SRL
LORENZO EZCURRA MEDRANO S.A.
Tucuman 422 Capital Tel 322 4631 393 1019 49 7271 41 7155 4091



MINISTERIO DE ECONOMIA Y
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
COMISION FISCALIZACION
ENAJENACION INMUEBLES

CONSTRUCCION DEL ESPACIO URBANO SOCIALIZACION - PRIVATIZACION

SUSANA M. FLORES

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINSTRACION PUBLICA

**CONSTRUCCION DEL
ESPACIO URBANO
SOCIALIZACION - PRIVATIZACION**

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Catedrador Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

TRABAJO DE TESIS

SUSANA MERCEDES FLORES
TUTOR: ANTONIO BRAILOVSKY
Buenos Aires 1992

INDICE

INTRODUCCION	3
--------------------	---

PARTE I

EL PLANEAMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

1. Normativa Dispersa	
Urbanización de Buenos Aires	6
Urbanización y urbanismo	7
Comisión de Estética Edilicia	10
Le Corbusier en Buenos Aires	13
Creación del organismo de Planeamiento	
Urbano en la estructura municipal	16
2. El Código y el Plan	
El Código de Edificación	17
Alteraciones por el Estado de los	
contratos de compra-venta y alquiler	21
Las torres de Buenos Aires	23
El Plan Director	24
El debate sobre el FOT	29
3. El Planeamiento Urbano a Partir de la	
Sancción de su Código Específico	
El Código de Planeamiento Urbano	32
El CPU como organismo de control/permisividad	36
La participación como simulacro	38
La privatización como nuevo estilo de gestión	40

PARTE II

HIPOTESIS EXPLICATIVAS:

REGIMEN INMOBILIARIO E INTERVENCION ESTATAL

1. El Planeamiento Urbano en la Relación Estado-Sociedad	
La dependencia cultural	49
El espacio urbano en su unidad dialéctica	52
2. El Planeamiento Urbano en la Socialización Capitalista	
Estilo cognitivo	55
Lógica de diseño en el espacio económico	58
El Estado de Bienestar y la arquitectura	
como actividad expropiada	63

3. El Planeamiento Urbano en la Socialización

Capitalista Periférica de Buenos Aires

La trampa de las apariencias	66
Especificidad del Estado Periférico	68
Imposibilidad del trasplante de modelos	75
Qué hacen los organismos de Planeamiento Urbano	78
El Planeamiento Urbano en el contexto de la Reforma del Estado	82

4. Bases Epistemológicas del Planeamiento Urbano

NOTAS

ANEXO

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Esta tesis se motiva en una pregunta: ¿Qué ocurre con el Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires?, pregunta que a su vez tiene su motivo. Porque en una evaluación global de la ciudad, y especialmente en sus áreas más densamente pobladas, el plan y el orden no se manifiestan. Porque desde 1944, año en que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se ve facultada a ejercer restricciones al dominio privado a través del Código de Edificación y, en especial, a partir de 1977, cuando la ciudad posee su Código de Planeamiento Urbano, se proclama la subordinación de la construcción de la ciudad a determinados objetivos que no se han cumplido, por el contrario sí los contraobjetivos: problemas de tránsito, déficit de espacios verdes y equipamiento, desequilibrio poblacional, contaminación, deterioro de las condiciones de habitabilidad, etc.

¿Es esto pura ineficacia? ¿Existe eficacia pero en otro sentido? ¿Cuál? Mientras los objetivos declamados se subordinan a su vez al interés general que el Estado debe representar, los contraobjetivos, en cambio, se vinculan a las contradicciones dadas en el juego de intereses particulares.

Sobre estos indicios se inicia la búsqueda de respuestas que intenta alcanzar esta tesis. Para ello, puse en juego la formación adquirida en las cuatro carreras que he transitado por la Universidad de Buenos Aires: Arquitectura, Planeamiento Urbano y Regional, Filosofía y Maestría en Administración Pública. De este

modo, las hipótesis explicativas alcanzadas son una síntesis de la Teoría de la Arquitectura, la Teoría del Urbanismo, la Teoría del Estado y la Epistemología.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera se realiza una reseña histórica de la actividad de planeamiento llevada a cabo en relación con la ciudad. En la segunda se expone el conjunto de hipótesis que intentan elucidar ese acontecer tan accidentado y teoriza en base a la síntesis citada. Como estas hipótesis toman la forma de la denuncia, no puedo dejar de puntualizar una cuestión de orden académico y personal.

En mi tránsito por la Universidad he tenido muchos Maestros. Es mérito de ellos el que pueda hoy generar, con las limitaciones y errores en que pueda incurrir y que son de mi exclusiva responsabilidad, un pensamiento crítico propio. La crítica a los maestros hecha por sus discípulos es la mejor medida de la talla de éstos. Por eso, si esta tesis en lo académico es una crítica, en lo personal es un homenaje.

Susana Mercedes Flores
Buenos Aires, julio 1992

PARTE I

EL PLANEAMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

"- Es contrario al protocolo bostezar en presencia de un rey -dijo el monarca-. Te lo prohíbo.
- No puedo impedirlo -respondió confuso el principito (...).
- Entonces -le dijo el rey- te ordeno bostezar."

El Principito
de A.de Saint Exupéry

1. Normativa Dispersa

Urbanización de Buenos Aires

Durante su pasado colonial, la evolución de la configuración física de Buenos Aires había sido contenida por las normas urbanísticas fijadas por la corona española y recopiladas luego en las *Leyes de Indias*.

La historia de la ciudad como metrópolis recién se inicia a mediados del siglo pasado. Es entonces cuando la Argentina inicia su incorporación al mercado mundial por el sendero del capitalismo dependiente.

En principio, la ciudad recibe oleadas migratorias europeas que incrementan notoriamente el volumen poblacional y la densidad residencial en las áreas centrales de la ciudad. El proceso de urbanización se inicia, contrariamente a los países centrales, sin industrialización. Esta cobrará impulso hacia fines del siglo pasado y especialmente después de la Primera Guerra Mundial.

En 1880, Buenos Aires pasa a ser capital de la Nación, con lo cual tanto el Estado Nación como el Gobierno Municipal, por él designado, intervienen en la conducción del desarrollo de la ciudad.

Capitales extranjeros se disponen a dotarla de toda la tecnología, desarrollada en los países industrializados y aplicada al acondicionamiento del espacio y que se hace necesaria para convertirla en el polo de concentración del vínculo con el exterior. Inversiones extranjeras y Estado Nacional y Municipio dotan a la ciudad de un gran puerto de ultramar en 10 años, de red ferroviaria en 25, de red tranviaria en 50, de 30 km de líneas

subterráneas en 15, y entre 1870 y 1930 de agua corriente, desagües, canalizaciones y entubamientos, avenidas, parques y equipamiento administrativo.

Esta dotación transfigura el espacio urbano e impacta en su patrón de ocupación, mediatizado por el régimen inmobiliario capitalista urbano.

Hasta fines del siglo pasado el negocio inmobiliario se limitó a las áreas centrales y sus mejoras, más allá de lo cual el negocio se realizaba sobre grandes parcelas rurales. Pero a partir de allí, el incremento poblacional y la extensión del transporte dan lugar a la expansión del negocio inmobiliario hacia la reconversión de tierra rural en urbana por medio del parcelamiento y la venta a plazos a sectores de bajos ingresos, que generalmente realizan su vivienda propia por autoconstrucción o por contratación informal de mano de obra poco calificada. En el centro, en tanto, la valorización del suelo con infraestructura completa y equipamiento promueve la reconversión hacia el uso dominante administrativo-comercial y la construcción de vivienda colectiva cuya ocupación se da predominantemente por contrato de locación. El Estado garantiza vía derecho los contratos de compraventa o locación.

Urbanización y urbanismo

La expansión urbana desborda la legislación indiana, la expansión periférica queda librada a la simple demarcación catastral. No hay más regulación que un conjunto de ordenanzas dispersas sobre normas edilicias. La ciudad crece y se modifica sin plan, pero no sin régimen. Este es el del negocio inmobiliario. Se absolutiza

SUSPENDENSE POR 180 DIAS SOLICITUDES DE EXCEPCION A LOS C.P.U. Y DE LA EDIFICACION Y LA VIGENCIA DE LOS ARTICULOS 2.2.2 Y 9.2.3 DEL C.P.U.

Buenos Aires, 19 de diciembre de 1991.

*El Honorable Concejo Deliberante
de la Ciudad de Buenos Aires
Sanciona con Fuerza de*

ORDENANZA:

Artículo 1º — Suspéndense por el término de ciento ochenta (180) días corridos a partir de la promulgación de la presente ordenanza, todo tratamiento de solicitudes de excepción a los Códigos de Planeamiento Urbano y de la Edificación y la vigencia de los artículos 2.2.2 y 9.2.3 del Código de Planeamiento Urbano, a los efectos de reglamentar los procedimientos que en el futuro deberán cumplimentarse para el tratamiento y otorgamiento de los mismos, no siendo de aplicación esta suspensión a las solicitudes correspondientes a modificaciones en vivienda unifamiliar y a las referidas a las Ordenanzas Nros. 44.485 y 45.589.

Art. 2º — Comuníquese, etcétera.

ROLLANO
Tomás Bres

ORDENANZA Nº 45.678

Buenos Aires, 16 de enero de 1992.

Viso las Ordenanzas Nros. 45.445 y 45.678, sancionadas por el Honorable Concejo Deliberante el 29 de noviembre y el 19 de diciembre de 1991, respectivamente, y

CONSIDERANDO:

Que conforme los informes producidos por la Subsecretaría Consejo de Planificación Urbana puede procederse a la promulgación de la Ordenanza Nº 45.678;

Que es necesario precisar los alcances de las mencionadas ordenanzas, y reglamentar su aplicación para evitar consecuencias no queridas para el Municipio;

Que es necesario atender los reclamos vecinales en contra de la concesión de privilegios irrazonables para determinados emplazamientos que vulneran la garantía constitucional de la igualdad ante la ley;

Que es necesario que la resolución de los temas puntuales cuenten con todos los avales técnicos para garantizar que no se afecte el interés común;

Que es necesaria la difusión con la suficiente antelación de las cuestiones que se planteen para facilitar la participación ciudadana dando transparencia a los actos de Gobierno;

Que es necesario alejar la posibilidad de un conflicto de poderes entre el Honorable Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo;

Por ello, en ejercicio de las facultades que le asigna el inciso d) del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal Nº 19.987,

El Intendente Municipal

DECRETA:

Artículo 1º — Promúlgase la Ordenanza Nº 45.678.

Art. 2º — La aplicación de las Ordenanzas Nros. 45.445 y 45.678 se realizará conforme las pautas, extensión y alcances que se reglamentan por el presente decreto.

Art. 3º — A los efectos de la aplicación de las ordenanzas mencionadas en el artículo anterior, se entenderán las expresiones "normas particulares" y "excepciones" como toda norma de alcance individual que se aparte de las disposiciones generales, objetivos y sistemas de los Códigos de Planeamiento Urbano y de la Edificación.

Consecuentemente, no incluye a las resoluciones que adoptan los órganos del Ejecutivo conforme sus facultades.

Art. 4º — Deniéganse las solicitudes de dictado de normas individuales que contravengan las normas de carácter general vigentes correspondientes a lo legislado en el Código de Planeamiento Urbano y en el de la Edificación, abandonando los objetivos y el sistema de ambas codificaciones, en todo el territorio de la Capital Federal.

Art. 5º — Las dependencias en las que se encuentren las tramitaciones en curso, alcanzadas por las disposiciones del presente decreto, procederán a efectuar la notificación, a parte interesada de la denegación resuelta,

Art. 6º — En caso que un particular demuestre que la normativa vigente aplicada a su inmueble genera una solución injusta deberá interponer el pertinente recurso jerárquico en forma fundada, el que será evaluado por el Consejo de Planificación Urbana y remitida a los Consejos Vecinales del área de impacto, para recabar la opinión vecinal.

Art. 7º — La presentación, junto con los informes pertinentes del Consejo de Planificación Urbana y de los Consejos Vecinales correspondientes, deberá ser exhibida por un periodo no menor de sesenta días hábiles administrativos en dependencias municipales y en las instituciones intermedias consultadas según el caso.

Art. 8º — Cumplidos los plazos y las condiciones anteriormente citados, se expedirá el Intendente Municipal, quien resolverá expresamente la cuestión planteada y establecerá, de ser posible, las reglas generales para atender situaciones similares.

Art. 9º — Dése al Registro Municipal; publíquese en el Boletín Municipal; gírese copia a la Dirección

General Legislativa del Honorable Concejo Deliberante y para su conocimiento y demás efectos remítase a la Secretaría de Planeamiento y a la Subsecretaría de Planificación Urbana, la que deberá comunicar el presente decreto a las demás Secretarías del Departamento Ejecutivo y Consejos Vecinales. Cumplido, archívese.

GROSSO
Alfredo Garay

DECRETO Nº 66

BIBLIOGRAFIA

- Bergaitz, M.A. *Problemas Jurídicos del Urbanismo*, Buenos Aires, Abeledo-perrot, 1972.
- Borja, J. "Los Actores Sociales en la Construcción de la Ciudad", en *Ciudad y Territorio*. Revista de Ciencia Urbana, 3-4/83, nro. 57-58.
- Campos Venuti, G. *Urbanismo y Austeridad*, Madrid, Siglo XXI, 1981.
- CELAM *Instrumento de Trabajo de la Cuarta Conferencia General del Episcopado Latinoamericano*, nro. 146. jul. 1992.
- CPU-MCBA *Boletín CPU*, Buenos Aires, Consejo de Planificación Urbana, nro. 1,2,3,4,5,6,y 7.
- CPU-MCBA *Bases para la participación pública en la planificación territorial de Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba, 1989.
- Chapiro, J. *Poder y Autonomía*, Buenos Aires, Manrique Zago, 1990.
- Deleuze, G. *Foucault*, Buenos Aires, Paidós, 1987.
- De Ventos, J.R. *Ensayos sobre el desorden*, Kairos, 1976.
- Dupuy, R. *La traición de la opulencia*, Barcelona, Gedisa, 1979.
- Foucault, M. *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, 1979.
- Gerchunoff, F. y Guadagni, A. *Elementos para un programa de reformulación económica del Estado, en desregulación y crecimiento*, Buenos Aires, Tesis, 1987.
- Gómez, R. *En torno a Popper acerca de Marx*, mimeo, ficha de cátedra, 1991.
- Habermas, J. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986.
- Kuhn, T. *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1971.
- Lowe, D. *Historia de la percepción burguesa*, México, FCE, 1986.
- Mathías, G. y Salama, P. *El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo*, Buenos Aires, Era, 1986.

- MAS-SSDUV *Desarrollo urbano y vivienda. Introducción al estudio de la acción del Estado*, Buenos Aires, Ministerio de Acción Social, 1983.
- MCBA *Planeamiento del desarrollo urbano*, Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1969.
- Oszlak, O. *El derecho al espacio urbano: Políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario*, mimeo CEDES, 1980.
- Randle, P. *El plan de Londres. Revisiones y cambios*, Buenos Aires, Oikos, 1972.
- Schvarzer, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, CISEA, 1991.
- SCA *Le Corbusier en Buenos Aires 1929*, Buenos Aires, Sociedad Central de Arquitectos, 1979.
- Suárez, O. "El Código de Planeamiento Urbano: normas urbanísticas y autopistas para Buenos Aires", en *Revista Summa*, Buenos Aires, nro. 113, jun. 1977.
- Suárez, O. *Planes y Códigos para Buenos Aires, 1925-1985*, Buenos Aires, FAU, 1986.
- Thuillier, P. *La trastienda del sabio*, Barcelona, Fontana, 1985.
- Varios "Ciudad de Buenos Aires: Código de Planeamiento Urbano" en *Revista Summa*, Buenos Aires, nro. 61, abr. 1973.
- Varios "Buenos Aires, 400 años", en *Revista Summa*, Buenos Aires, nro. 144, dic. 1979.

como *ley natural del crecimiento urbano* y la obra pública seguirá pasivamente los dictados de su lógica, satisfaciendo demandas allí donde éste las cree.

El régimen inmobiliario capitalista influye en la construcción de una nueva imagen de la ciudad cosmopolita, de una nueva arquitectura para la ciudad. La valorización del suelo limita el acceso al mismo a propietarios con mayor poder de inversión y justifica mayor inversión en su mejora. De este modo se realiza el deseo de Sarmiento de superar "la ciudad de los horneros", esto es, una ciudad sin arquitectos cuya construcción recae preponderantemente sobre el sector doméstico. Esta ciudad se irá desplazando y terminará por desaparecer dentro de los límites de Buenos Aires. El centro de la ciudad quedará en manos de la arquitectura profesional que se expresa en las fachadas neoclásicas de edificios públicos, sedes administrativas y financieras, comercios y viviendas de clases media y alta. De todos modos esta arquitectura es un objeto de consumo restringido y satisface la emulación de la imagen de las capitales del mundo europeo.

La Carta Orgánica de 1882 prescribía para la Municipalidad la tarea de "delinear el trazado de la ciudad" y facultaba al Concejo Deliberante a

ordenar el ensanche y apertura de calles, la fijación de la altura de los edificios particulares y de las delineaciones de la ciudad, el establecimiento de plazas, paseos y parques y autorizar la compra o solicitar la expropiación de los terrenos necesarios al efecto, proveer a la construcción de drenajes y acueductos (...) aguas corrientes, usinas y servicios análogos (...) caminos, puentes, desagües y calzadas, vigilar el mantenimiento de la ribera (...) debiendo siempre tomar la licitación como base para todos los contratos que excedan de los mil pesos (art 46).

Sin embargo, el ejercicio de esta facultad de control fue muy

escaso.

En 1888 se sanciona la primera ordenanza que regula la altura de las edificaciones relacionándolas con el ancho de las calles (altura máxima 20 metros) y exige presentación del plano de obra. En 1910 las alturas de los edificios siguen reguladas en función del ancho de calle (21 metros de altura máxima de fachada, en calles de hasta 10 metros; hasta 32 metros en calles de mayor ancho, y 40 metros en frentes a plazas o esquinas de avenidas; es decir entre 6 y 12 pisos aproximadamente).

Es así entonces como, tras evanescerse las normas coloniales, sólo rigen disposiciones dispersas sobre construcción.

Entre tanto, el mundo europeo había iniciado desde mediados de siglo, y aún antes, concepciones urbanísticas que conllevaban un rol protagónico de las burguesías nacionales en el desarrollo urbano (paternalistas y utopistas 1820-30), innovación tecnológica y su aplicación al espacio urbano (ferrocarril, electricidad, rascacielos) así como un nuevo modo de intervención del Estado, a través del plan urbano (Plan de París de 1853).

De todo ello aquí se comenzará a esbozar un reflejo a partir de 1906, con el Plano de la Ciudad de Buenos Aires encargado al Arq. Bouvard. Importan el modelo de Haussmann para el Plan de París de 1853, del cual recogen ciertos objetivos preponderantemente estetizantes.

La innovación Haussmann significó una intervención mucho más significativa. Por un lado, dar posibilidad física a la represión de las masas obreras industriales, pero por el otro una política que innovaba en materia recaudatoria de manera de recuperar para el fisco el mayor valor con que los propietarios se veían

- beneficiados por las mejoras introducidas en el espacio urbano.

Esta diferenciación marca la separación que ya existe entre los modos y los límites de intervención estatal entre un capitalismo central y uno dependiente.

En los primeros años de esta década los Estados más avanzados de Europa van inventando nuevas bases para la intervención urbana. El urbanismo como disciplina científico-técnica, como aplicación del conocimiento científico-técnico a los problemas urbanos inventó los marcos conceptuales a partir de los cuales ellos se definen, la metodología con que son abordados en base al conocimiento positivo, el dato empírico, que fundamenta el proceso de investigación: relevamiento, diagnóstico y propuesta, así como los mecanismos de implementación específicos: normativa y plan de obra pública.

Esta invención de sistemas de Planeamiento Urbano, sus marcos conceptuales, su metodología, sus mecanismos de implementación, lo es en el contexto histórico de un aparato de Estado cuyo límite de intervención se verá ampliado progresivamente así como sus características de burocracia científica que emplea y mantiene recursos humanos de nivel técnico y produce vastos archivos de datos como base de gestión y control. Las ciudades europeas desarrollan desde principios de siglo Planes Urbanos que establecen tanto controles formales al volumen edificable como controles al uso del suelo (zonificación).

Comisión de Estética Edilicia

En 1923 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires crea la

Comisión de Estética Edilicia como proyecto promovido por grupos de técnicos y particulares preocupados por el futuro de la ciudad. Dicha Comisión es integrada por representantes de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la Sociedad Central de Arquitectos, el Ministerio de Obras Públicas de la Nación y la Comisión de Bellas Artes.

La Comisión tuvo como antecedente para sus estudios el Plano Bouvard y su propuesta *Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio*, publicada por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en 1925, respondió a la concepción de la *city beautiful* propia del urbanismo de principios de siglo en EEUU. Lo notable es que este estudio señala prácticamente todos los objetivos que reiteradamente resurgirán en todos los estudios de planeamiento urbano subsiguientes. Su recurrente fracaso coloca a este estudio en el inicio del *sendero de ineficiencia* al Planeamiento Urbano municipal que torna a estas formulaciones en anti-objetivos:

- Creación de un sistema continuo de avenidas.
- Cobertura de déficit de espacios verdes.
- Política de reserva de terrenos urbanos para desarrollo.
- Atención al carácter metropolitano de la ciudad.
- Rehabilitación del Barrio Sur.
- Reconquista del río.
- Reequilibrio Norte-Sur.

Veamos la performance en sus otras recomendaciones. Ellas fueron:

* La construcción de casas baratas, que tiene como antecedente la Ley 4824 - Casas Baratas de 1905. Al respecto, la acción en vivienda por parte del Estado, que involucra también el orden nacional, es poco significativa hasta 1950

y comprende en general viviendas de baja densidad predominantemente unifamiliares.

* El establecimiento de un código de construcciones, que se concreta en 1928, con el Reglamento General de Construcción - Ordenanza 2.736.

* La necesidad de ampliación de la potestad municipal en cuanto a restricciones al dominio privado, que se concreta 20 años después en 1944, al publicarse el Código de Edificación.

* El establecimiento de una comisión permanente (ella fue transitoria) con competencia en cuestiones urbanísticas, que se concretó en 1932 con la creación de la primer oficina estable de estudios urbanos dentro de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires: Servicio Técnico del Plan Regulador, que con sucesivos cambios de nombres, dependencia y estructura permanecerá hasta hoy.

* La formulación y adopción de un Plan para la ciudad, que no será concretada hasta casi 40 años más tarde, en 1962.

Cabe señalar que desde fines del siglo pasado el proceso de desarrollo urbano de la ciudad es sin duda, y principalmente en las áreas centrales edificadas en su casi totalidad, el de renovación urbana. En este proceso es el cambio de uso lo que decide la nueva configuración de la ciudad. Este cambio está gobernado por la mayor rentabilidad de la actividad: actividades más rentables desplazan a las menos rentables (renta diferencial). En este proceso se generan economías de aglomeración, mayor valorización del suelo y mayor densidad edificatoria.

Entre tanto, y hasta 1944, la ciudad cuenta con este Reglamento de Construcción que sólo regula las densidades de edificación, controlando los volúmenes edificables, y no los usos del suelo que están a la base de los cambios urbanos más significativos.

Además, cuando la zonificación se instituye lo hace sobre la base de las tendencias vigentes, que no son otras que las instituidas por el régimen inmobiliario de mercado.

Con todo, el control de volúmenes edificables de la Ordenanza de 1928 era mucho más restrictivo que el que fijará el Código de 1944. Durante su vigencia la población de Buenos Aires pasó de casi dos millones de habitantes a los tres millones.

Le Corbusier en Buenos Aires

Un evento paradigmático de la actividad del planeamiento urbano en nuestro medio fue la elaboración en 1937 en París, en el estudio de Le Corbusier con la colaboración de arquitectos argentinos, de un Plan para Buenos Aires.

Este Plan respondió al racionalismo funcionalista del CIAM y se constituyó en casi un mito, una idea regulativa en las mentes de los teóricos más puros del urbanismo local. Sus antecedentes arraigan en la visita de Le Corbusier a Buenos Aires.

En 1929 Le Corbusier llega a Buenos Aires para brindar un ciclo de conferencias, invitado por la Facultad de Ciencias Exactas, de la que dependían las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería y Ciencia, y por la Sociedad de Amigos del Arte.

La convulsión y revisión de los cánones de diseño del espacio empezaron a fines del siglo pasado y principios de éste tanto en EEUU (Escuela de Chicago) como en Europa. Este proceso responde a

la nueva percepción del espacio urbano, que se resuelve a nivel del espacio económico, recibe el impacto de las nuevas tecnologías aplicadas a su acondicionamiento, del método científico de producción taylorista, etc.

Entre la comunidad de arquitectos argentinos, salvo contadas excepciones, aún ejercían su hegemonía las viejas pautas de diseño vigentes en Europa durante el siglo pasado. Como ejemplar de esta arquitectura, en el año que se produce la visita de Le Corbusier, empezaba a levantarse en la calle Perú la sede del Concejo Deliberante. Por eso Le Corbusier expresa que tenía ante sí "un auditorio numeroso y hostil" sobre el que precipitaba "novedad sobre novedad". Y frente a un auditorio de estas características denuncia la inmoralidad del contrato social y afirma la necesidad de formular las preguntas adecuadas con coraje, de modo de obtener respuestas "temerarias, insólitas, que se revierten, revolucionarias". Para este revolucionario el corazón de la arquitectura permanece enfermo hasta que no sea tocado por los principios de una nueva tecnología, una nueva sociología y la economía (taylorismo y fordismo). Standardización, industrialización y valorización no son atrocidades, sino por el contrario principios que conducen al orden, a la perfección, a la pureza y a la libertad.

En sus conferencias de 1929 expresa:

Buenos Aires es una ciudad que está en el error (...) Es la ciudad más inhumana que he conocido, está desprovista del mar, de los árboles, del cielo.

Su plan de 1938 configurará una propuesta para recuperarlos a la vez que para alcanzar los conocidos objetivos: recuperación del

rio, reequilibrio Norte-Sur, reservas verdes, sistema vial integrado. Dicho plan documenta las siguientes expresiones:

La ciudad de Buenos Aires se ha desarrollado prodigiosamente en estos últimos años sobre la base de la *cuadra* tradicional de la colonización española (...) Hoy la *cuadra* está cubierta de rascacielos, llena como un hueco, sin un jardín ni un patio. La ciudad ha adquirido una extensión prodigiosa (infinitamente más extendida que París). Su estructura modular (la *cuadra*) crea un tejido urbano inhabitable completamente congestionado. No existen mas arterias, ni pulmones ni órganos definidos. Es el momento de hacer intervenir un plan director vitalizador.

No sólo este plan no llegó. El ambiente inhumano y congestionado que nos describe se renovó casi totalmente para alcanzar fronteras insospechadas en los grados de congestión, inhabitabilidad y vulnerabilidad del ecosistema.

Vale remarcar el hecho de que la renovación urbana se produjo, y se produjo sin plan pero no sin regla. Se produjo bajo la lógica del régimen inmobiliario capitalista cuyos resultados no pueden ser otros que los anti-objetivos, pues de esta lógica se derivan la privatización creciente del espacio urbano y la plasmación en el espacio de dos modelos de consumo y sus contradicciones.

En cuanto al primer aspecto tal privatización involucra tanto el suelo como el espacio aéreo, explotando al máximo las externalidades de la infraestructura y el equipamiento urbano y la accesibilidad del espacio circulatorio a los que termina por saturar. En cuanto a la plasmación espacial de dos modelos de consumo, éstos se expresan en el desequilibrio Norte-Sur, al cual profundiza al límite de destruir las condiciones que le dieron origen, al punto que los habitantes de las zonas Norte son hoy los que ven deteriorada en mayor medida las condiciones medioambientales de habitabilidad a medida que esta lógica se despliega.

Obviamente éstos conformarán una nueva demanda para el régimen inmobiliario capitalista: la vivienda de fin de semana en la provincia (renta absoluta), donde éste puede ofrecer un nuevo tipo de producto que ya es inhallable dentro de los límites de la ciudad.

Creación del organismo de Planeamiento Urbano en la estructura municipal

En 1932 se crea por Ordenanza 4576 el Servicio Técnico del Plan de Urbanización que instituyó como responsabilidad municipal la formulación y puesta en marcha de un plan de urbanización para la ciudad¹. Responsabilidad no asumida políticamente.

Entre 1934 y 1943 la oficina de urbanismo adquiere la denominación de Dirección del Plan de Urbanización. Entre 1944 y 1948 Departamento de Urbanización. Luego, Estudio del Plan de Buenos Aires, cuya labor central fue el estudio de la evolución urbanística de Buenos Aires *Evolución del Plan Buenos Aires en el Tiempo y en el Espacio* publicado por la Revista de la Sociedad Central de Arquitectos en 1956. Disuelto éste, se reconstruye bajo el nombre de Dirección de Urbanismo, luego Dirección General de Arquitectura y Urbanismo.

En 1957 se crea la Organización del Plan Regulador. Entre 1965 y 1971 será Dirección General del Plan Regulador y desde 1972 Consejo de Planificación Urbana, nombre con el cual perdura hasta 1992.

Pero, recapitulando, veamos qué conduce a la ciudad en medio de tanto bautizo.

--2. El Código y el Plan

El Código de Edificación

En 1943 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires da sanción al Código de Edificación que la Comisión Especial designada a tal efecto había elaborado. Sin embargo, este Código no podía entrar en vigencia por carecer el municipio de las facultades necesarias en materia de restricciones al dominio privado en el interés público.

El 17 de abril de 1944, el Poder Ejecutivo Nacional, mediante Decreto 9434, autoriza a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para establecer restricciones al dominio privado, no sólo en cuanto a superficie, volumen edificable, parcelamiento sino también en cuanto al uso, a partir de lo cual puede realizarse la zonificación de la ciudad.

Aún la vigencia del Código de Edificación demorará cinco meses más puesto que

la vigencia inmediata del referido Código podría desvirtuar a los interesados, induciéndolos a disminuir la ejecución de obras constructivas y agravando de tal manera el problema de la desocupación. (Decreto 1099/44).

El Código comienza a regir el 15 de setiembre de 1944, y su mayor novedad es la del control de uso por zonificación.

Vista la próxima vigencia y, con ella la necesidad de designar una Comisión de Actualización del Código, por Decreto 3757 del 13 de setiembre de 1944, se decide la continuidad con esta tarea de actualización de la Comisión Especial a la cual se incorporan, por reiterada solicitud de la Cámara Argentina de la Construcción, un delegado de ésta, y

teniendo en cuenta la vinculación entre las tareas de la Comisión Especial y las que debe realizar la Dirección General de Obras Públicas y Urbanismo, ya que el Código de Edificación está estrechamente vinculado al Plan Regulador de la Ciudad, es conveniente incorporar a aquella un delegado por esta Dirección (el subrayado es mío).

En consecuencia, esta Dirección que constituye la oficina específica de Planeamiento Urbano no participó en la formulación de un Código que incluye regulaciones urbanísticas.

Es interesante observar la composición de esta Comisión del Código y su modificación posterior como expresión, primero, del peso relativo de las entidades representadas, entre las cuales la oficina específica de Planeamiento Urbano lo hace con un voto más, en igualdad de condiciones con, por ejemplo, los Bomberos o la Unión Industrial Argentina, en tanto los organismos relacionados con la actividad industrial, profesional y académica de la construcción suman votos de intereses particulares. Segundo, del descuartizamiento que sufre el tema urbano en la burocracia municipal.

Cuadro Integrantes de la Comisión del Código (1944)

=====	
Delegado	Ente Representado
(nro)	

1	Departamento Ejecutivo MCBA.
1	Dirección General de Obras Públicas y Urbanismo.
1	Inspección Técnica de Obras Públicas.
1	Dirección General de Arquitectura MOP.
2	Centro Argentino de Ingenieros.
2	Sociedad Central de Arquitectos.
1	Centro de Arqs, Constructores de Obras Públ. y Anéxos.
1	Cámara Argentina de la Construcción.
1	Unión Industrial Argentina.
=====	

.- Cuadro Integrantes de la Comisión del Código (1957)

Delegado (nro)	Ente Representado
1	Departamento Ejecutivo MCBA.
1	Organización Plan Regulador.
2	Dirección de Obras Particulares.
1	Dirección General de Arquitectura MOP.
2	Centro Argentino de Ingenieros.
2	Sociedad Central de Arquitectos.
1	Centro de Arqs, Constructores de Obras Públ. y Anexos.
1	Cámara Argentina de la Construcción.
1	Unión Industrial Argentina.
1	Dirección de Bomberos de la Policía Federal.
1	Facultad de Ingeniería UBA.
1	Facultad de Arquitectura y Urbanismo UBA.
1	Obras Sanitarias de la Nación.
1	Dirección Técnica de Higiene.
1	Dirección de Asuntos Legales.
1	Instituto Experimental de la Construcción.
1	Dirección de Inspección General.
1	Dirección General de Catastro.
1	Dirección de Servicios Públicos.
1	Dirección Espectáculos y Diversión Pública.
1	Dirección de Paseos.

Vale la pena reflexionar también sobre los Fundamentos de este Código (que se reproducen en el Anexo I), en su tercera edición con modificaciones, de 1949, en donde se expresa que:

La legislación es consecuencia de la vida en común de las personas y en cierto modo, un propósito para sus relaciones futuras. La ciudad es el más alto exponente de esa vida en común la cual exige, por razones biológicas una conducta regulada para ser (sic) posible la convivencia.

El Código de edificación es parte de esta regulación (...) que procura ajustarse a las tendencias más modernas que rigen la materia.

(...) Las innovaciones introducidas en esta edición del Código, claro está, respetan con especial cuidado el estado alcanzado hasta la fecha por la metrópoli sin descuidar sus posibilidades de progreso en el porvenir.

En primer lugar, atiéndase al individualismo metodológico que expresan los supuestos en su punto de partida: la ciudad es un

exponente de la vida en común y la legislación es consecuencia de la vida en común de las personas. En segundo lugar, obsérvese los conceptos a que apela como fuente de legitimación de una legislación que regule la conducta para hacer posible la convivencia. En este contexto declara que:

(a) existen razones "biológicas", ahora bien, ¿qué leyes están rigiendo la conducta de las personas de modo de atentar contra las mismas leyes de la vida? ¿las del mercado, tal vez? y éstas ¿son el resultado de las relaciones en común de las personas o de las relaciones de unas sobre otras?.

(b) procura ajustarse a las tendencias más modernas que rigen la materia; ahora bien, estamos en la década del '40, en la cual la planificación es ideología mundial, y si vamos al caso de la planificación urbana, las tendencias más modernas se diferencian con un salto cuántico de lo que este Código representa. Sin duda, el caso paradigmático de esta década es el inglés ² (modelo que intentará reproducir en los años '60 la Organización del Plan Regulador), y

(c) respeta con especial cuidado el estado alcanzado hasta la fecha por la metrópolis pero sin descuidar sus posibilidades de progreso en el porvenir. Para lo cual el mecanismo operativo será el siguiente: detectar las tendencias espontáneas del régimen inmobiliario capitalista y promulgar con fuerza legal, como el rey de El Principito ¿Qué quieres hacer? ¡Te ordeno que lo hagas!.

-- Alteraciones por el Estado de los contratos de compraventa y alquiler

El Código de Edificación rige durante treinta y cuatro años, hasta la sanción, en 1977, del Código de Planeamiento Urbano, periodo durante el cual, si bien la cantidad de población no se altera sensiblemente, se profundiza el proceso de renovación urbana (con reconversión de tipo e intensidad de uso) en un marco de especificidad peculiarísima.

Esta especificidad está configurada por dos instancias. La primera, la Ley de Locaciones Urbanas de 1943 que congeló el valor de los alquileres. El proceso inflacionario que se inicia pocos años después afectó el mercado de alquileres. En estas circunstancias y en segundo lugar, se sanciona la Ley de Propiedad Horizontal. Esta ley levanta la prohibición establecida en el artículo 2.617 del Código Civil de dividir por pisos los edificios. Desde su promulgación la enorme mayoría de los edificios son contruidos de acuerdo a ella para su venta en propiedad horizontal, en tanto la Ley de Locaciones Urbanas desalentó la construcción de edificios de renta (en 1947 el 62% de la población del país era inquilina) e impidió el acceso a esta modalidad de ocupación a gran parte de la población. Junto con ello, el proceso de terciarización, vinculado a la metropolización creciente y a la deslocalización de las funciones administrativas de las empresas para su instalación en el área central, se profundiza.

El incremento de valor de la tierra y el acceso a la ocupación casi exclusiva por propiedad provocan el cambio en la lógica de

diseño fuertemente sujeta a criterios de rentabilidad. Las relaciones de propiedad se alteran, se concentran las decisiones sobre la construcción de la ciudad en quienes puedan afrontar grandes inversiones, los usos más rentables (tercialización y vivienda colectiva) desplazan a los menos rentables, los bajos ingresos de la mayoría de la población significan los votos que consagran la elección de viviendas de superficies mínimas como tipología urbana. El año 1955 marca el inicio decidido de esta tendencia de concentración en las decisiones de construcción de la ciudad (ver en Anexo: Gráfico *Permisos de Construcción*). El régimen inmobiliario capitalista ha abarcado, principalmente en el desarrollo Norte de la ciudad, tanto el acceso al suelo como a la mejora, universalizando la relación de mercancía a todo el fenómeno urbano. Quienes están marginados de las relaciones mercantiles y la salarización sólo pueden ocupar ilegal y precariamente el espacio urbano. Los "horneros" son ahora los villeros.

Esta coyuntura exclusivamente local y autóctona, sin modelo en el exterior, parece haber resultado invisible para quienes en ese momento tenían la responsabilidad de pensar el Planeamiento Urbano de la ciudad. Más curioso resulta si se piensa que esta responsabilidad recayó tradicionalmente en arquitectos, esto es, en los profesionales que más de cerca podían apreciar los efectos de interrelación entre diseño arquitectónico y diseño urbano. Esta comunidad profesional que por un lado traslada a la tematización de lo urbano las preocupaciones del estudio de arquitectura (forma --> morfología urbana; proyecto --> plan; comitente --> decisión política) no da señales de visualizar la relación entre la nueva lógica de diseño y el diseño general de la ciudad.

La acción pública en vivienda, activada a partir del '44, concurre a la misma lógica a través de los planes de vivienda masiva, con la introducción de un nuevo tipo urbano: el monoblock (máximo aprovechamiento con mínimo costo de producción). La política municipal también concurre, en materia recaudatoria y máximo aprovechamiento de infraestructura, con la reconversión de la lógica de ocupación del suelo.

Todo esto conforma una lógica de ocupación del espacio que se le impone al ocupante-consumidor (que luego, en teoría, le será asignada como *racionalidad individual*). Vale, en un paréntesis, recordar a Heidegger cuando dice que el hombre habita como poeta (poiesis: creación) ¿Qué lugar queda para la creación en las superficies mínimas, en un espacio urbano crecientemente privatizado y moldeado desde lo económico?

Las torres de Buenos Aires

Pero hasta finales de los '40 la edificación en alturas significativas era más la excepción que la regla. Es en 1948 a partir de las tareas del Estudio del Plan Regulador de Buenos Aires que se irán creando los instrumentos técnicos y jurídicos que permitirán la difusión de esta tipología.

En marzo de 1957 por Decreto 4.110 entra en vigencia la reglamentación para "Edificios de Iluminación Total" (torre) elaborada y propuesta por la oficina de Planeamiento Urbano.

Para ella las presiones venían siendo crecientes (la Sociedad Central de Arquitectos presentó una nota requiriéndola). Esta reglamentación es (lejos de la expresión de la vida en común de

las personas) la expresión de la concentración de las decisiones en la construcción de la ciudad. Los primeros en redituvar con la duplicación de superficies construibles son empresas transnacionales, edificios: Fiat-Concord; Air France; Olivetti; Peugeot. En 1956 también se había iniciado el proyecto integral para Catalinas Norte, reflatando la imagen ya mítica que Le Corbusier ideara para el acceso de Buenos Aires. La integralidad del proyecto quedó aniquilada cuando en el '67 se parcelan y venden las tierras y se eliminan restricciones de altura y continuidad de basamentos.

En este contexto, vale la consideración de la Ordenanza 22.142/67 (ver Anexo) motivada en "el deterioro originado por la presencia de edificios torre en distritos R1 " (residenciales), por lo cual, se decide prohibir este tipo de edificación en tales zonas, menos en un sector del barrio de Belgrano debido al "auge alcanzado" por las torres, "que evidencia la tendencia de los propietarios a efectuar construcciones de este tipo, por lo que no resulta equitativo restringir el derecho a su construcción". Por este motivo la zona citada pasa a otra zonificación, R3.

Es decir: primero, la permisividad reglamentada gatilla la especulación; segundo, la permisividad se retrae, salvo donde las tendencias especulativas hayan emitido su propio dictamen; y tercero, se legitima la actuación atribuyendo una decisión del negocio inmobiliario del inversor, al "propietario", para quien se preserva su "derecho". La distorsión del lenguaje es evidente.

El Plan Director

A fines de 1957 se crea la Organización del Plan Regulador de

-- Buenos Aires (OPRBA). A ella le tocará actuar dentro de un contexto nacional políticamente dinamizado hacia la creación de estructuras de planificación (CONADE).

Ello genera en los planificadores del nivel municipal la expectativa de ver colmadas por fin sus aspiraciones tecnocráticas. El personal técnico proveniente del Derecho encuadraba la labor de la organización como el paso que la ubica dentro de la concepción del Estado en el ámbito económico y social que supera la regulación meramente pasiva del desarrollo urbano por medio de restricciones coactivas a la propiedad y asume un planeamiento activo cuyas intervenciones van desde la planificación propiamente dicha a actividades de carácter promocional, gestión directa y aún empresaria. Esto es, encuadrar el Planeamiento Urbano dentro de la acción propia de una forma particular que el Estado capitalista asume en un momento de su historia: el Estado de Bienestar. El producto de las tareas iniciadas en 1958 fue la formulación del Plan Director para la Capital Federal, acompañado por un plan indicativo para la región metropolitana. Este Plan fue aprobado por Decreto 9.064 en el año 1962 y publicado por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en 1968.

De acuerdo a los responsables de su formulación, dicho Plan respondió a los lineamientos generales del planeamiento británico, específicamente del Plan de Londres de Abercrombie. Pero por lo poco que hemos indicado acerca de este Plan (ver nota 2), podemos colegir que a lo sumo se trata de un trasplante de categorías conceptuales, métodos y herramientas técnicas al interior de un artefacto discursivo cuyas vinculaciones hacia el exterior, tanto

políticas como comunitarias, son tan diferentes que contextualmente lo convierten en algo absolutamente distinto de su modelo.

Este Plan reitera la proclamación de los conocidos objetivos:

- sistema completo de circulación
- satisfacción del déficit de espacios verdes
- reserva de terrenos para desarrollo
- atención al carácter metropolitano de la ciudad
- renovación del Barrio Sur
- reestructuración portuaria y costanera
- reequilibrio Norte-Sur.

Incluyó el proyecto de diversos desarrollos (Parque Almirante Brown, Conjuntos Habitacionales Lugano I y II, Parque Saavedra, Catalinas Norte y Sur, Casa Amarilla, ex- Carcel de Las Heras, ex- Arsenal Esteban de Lucas, Playas Ferroviarias de Liniers y Caballito, Reestructuración del Centro de Transferencia Retiro, Renovación del Barrio Sur, Nuevas líneas Subterráneas en sector Sur y transversales en Area Central, traslado y parquización de la Facultad de Agronomía y Veterinaria, supresión del Puerto Madero, Ampliación del Puerto Nuevo, Creación de Isla Aeropuerto con erradicación del actual, Red Vial y Autopistas).

Cuadro Grado de Realización y Ajuste al Plan Director (1962)

PROYECTO	GRADO DE REALIZACION			GRADO DE AJUSTE AL PLAN	
	Total	Parcial	Nula	Ajustada Alto Bajo	Desvirtuada
Pque.Alte.Brown	X (1)			X	
Lugano I-II	X			X	
Pque Saavedra	X			X	
Catalinas Sur		X			X
Catalinas Norte		X			X
Casa Amarilla			X		
Carcel Las Heras		X (2)			
Ex- Arcenal	X			X	
FFCC Liniers			X		
FFCC Caballito			X		
C Trans Retiro		X		X	X (3)
Renov.Bo.Sur			X		
Lineas Subte			X		X (4)
Traslado FAV			X		
Pto Madero		X			X (5)
Isla Aerop.			X		
Sist Vial		X			X (6)

Observaciones

(1) Restan sólo algunas obras.

(2) Se erradicó pero no se desarrolló.

(3) Se pensaba una recomposición integral.

(4) Se desarrollan extensiones en zona Norte, contraria al objetivo de reequilibrio Norte-Sur.

(5) Este proyecto largamente entretenido, merecería un comentario específico.

(6) La Red de Autopistas Urbanas (1977) contravienen los criterios del Plan.

Pero si el Código de Edificación fue un Código sin plan, el Plan Director fue un Plan sin código. La falta de implementación (más allá de algunas realizaciones puntuales muchas veces desvirtuadas en su carácter original) lo convirtió en un Plan vacuo. Lo importante de destacar es que ni hasta su formulación ni después de ella tuvo lugar un *proceso de planeamiento*, en el sentido técnico que el paradigma dominante fija (relevamiento, diagnósti-

co, propuesta, implementación y control, evaluación del resultado, modificaciones propuestas, y así sucesivamente). Esto implica a la vez cambio y continuidad. Por el contrario, no serán pocas las instancias en que la irrupción de nuevas orientaciones a nivel político (tanto por el quiebre del régimen democrático como por los cambios de conducción partidaria dentro de él) planteen cambios de objetivos, prioridades y relevancia del planeamiento urbano, en tanto que la continuidad de los cuerpos técnicos es parcial y aparente. La estrategia con respecto a esto último de cada nueva conducción política es, o bien echar y llamar a los suyos, o bien, echar y volver a llamar a los mismos, con lo cual se intenta restablecer vínculos paternalistas. Cuando las discontinuidades de los planteles técnicos son significativas, éstos a su vez, en el plano profesional, utilizarán como legitimación de las fracturas provocadas el pertenecer a líneas de vanguardia en relación a las viejas líneas que la nueva instancia permite superar. Por supuesto, esta actualización consiste en el último modelo de planeamiento urbano importado.

En relación a la codificación consecuente, el Plan recomendó la elaboración de un Código Ambiental, que se desarrolló de modo parcial como sección incluida en el Código de Planeamiento Urbano de 1977. En 1966, la Organización del Plan Regulador presentó un Anteproyecto de Ley de Planeamiento Urbano para la Ciudad de Buenos Aires en la que se pretende plasmar en una normativa urbana una concepción de planeamiento activo, esto es, más allá del planeamiento pasivo, enmarcado en el rol más tradicional del Estado, para pasar a un planeamiento del desarrollo que opere sobre la estructura socio-económica de la ciudad. Esta iniciativa

quedaba trunca. Ese mismo año la oficina municipal de planeamiento deja de ser un cuerpo colegiado pluridisciplinario y se incorpora a la estructura burocrática jerárquica subordinada a una secretaria (primero de Obras Públicas, luego en 1967, Secretaría General) como Dirección General del Plan Regulador. El gobierno de facto prescinde de los *notables* que integraban la organización del Plan Regulador y convoca a un grupo de jóvenes profesionales.

El debate sobre el FOT

La década de '70 se inicia con acalorados debates alrededor de la introducción generalizada de nuevas herramientas cuantitativas de control de ocupación del espacio urbano: el FOS (factor de ocupación del suelo) y el FOT (factor de ocupación total, volumen edificable). En 1970 por Decreto 3.072 (BM 13.816) se resolvió crear el Consejo Asesor Honorario para el Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires para estudiar el tema. Nótese la recurrencia de este mecanismo mediante el cual se limita y condiciona la actuación de los cuerpos técnicos propios y del poder político soberano por parte del gobierno municipal, institucionalizando la privatización de las decisiones sobre la construcción de la ciudad. Se convocó en él a representantes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, la Facultad de Ingeniería, la Sociedad Central de Arquitectos, el Centro Argentino de Ingenieros, la Sociedad Argentina de Planificación, la Cámara Argentina de la Construcción, la Asociación Empresarios de la Vivienda y al Asociación de Amigos de la Ciudad, a su vez la Dirección del Plan

Regulador debía designar un funcionario que actuara como enlace entre dicha repartición y el Consejo Asesor. La tarea consistía en brindar asesoramiento para proyectar el instrumento legal que fije las normas y reglamentaciones con respecto al uso y ocupación del espacio urbano, es decir, fundamentalmente, sobre el FOT y el FOS.

Por este intermedio y por Ordenanza 26124 (BM 14175), en octubre de 1971, se resuelve no aplicar las restricciones del FOT. Ello en función de los informes elaborados por el citado Consejo que, a juicio del municipio, según expresa la Ordenanza, está integrado

por prestigiosas entidades e instituciones de la más amplia representatividad.

Según explicita esta Ordenanza, son la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y Sociedad Argentina de Planificación y la Asociación Amigos de la Ciudad las únicas entidades que adhieren a la aplicación del FOT y recomiendan además la redacción de un Código de Planeamiento abarcativo. Las demás entidades, la Facultad de Ingeniería, la Cámara Argentina de la Construcción, la Asociación de Empresarios de la Vivienda y el Centro Argentino de Ingenieros, relacionan estos dos elementos de manera particular. Consideran que la aplicación del FOT sólo tiene sentido en el marco de un Código de Planeamiento Urbano que tome a cargo las cuestiones de insuficiencia de la red vial, el déficit de espacios verdes, la dotación de infraestructura y equipamientos, etc. Su premisa es entonces *o todo o nada* y su conclusión *nada*. Se podrían elaborar significados más concretos para estas categorías abstractas: *o la valorización del suelo urbano por la obra pública y las*

fuentes de ganancia a partir de su realización, o no se negocia y se interpone el fantasma de la desocupación.

La Ordenanza Municipal se expresa entonces en los siguientes términos, puesto que la Asociación de Empresarios de la Vivienda, la Cámara Argentina de la Construcción, la Sociedad Central de Arquitectos y el Centro Argentino de Ingenieros

destacan la situación de casi total paralización del trabajo profesional como consecuencia de las disposiciones restrictivas que sobre la vigencia de permisos de construcción que fueran dictadas como pasos previos a la eventual aplicación de normas sobre ocupación del suelo; (...) la Intendencia no puede permanecer ajena a los conceptos que sintéticamente expuestos reiteran tan prestigiosas entidades e instituciones (... y dado que) la sola aplicación del FOT no solucionará de manera integral los problemas de todo orden que aquejan a la ciudad, se ponen de manifiesto la improcedencia de mantener vigentes disposiciones restrictivas -en cuanto a plazos- sobre permisos de construcción que amén de crear falsas expectativas que distorcionan el mercado inmobiliario con las lógicas consecuencias en costos, contribuyen de manera importante a generar dificultades en el desenvolvimiento empresario y profesional, hechos estos que la Intendencia tiene intención de disipar de manera definitiva dejando sin efecto el Factor de Ocupación Total como elemento aislado y disponiendo su integración en el futuro Código de Planeamiento Urbano.

Ese futuro se fecha diez años más tarde. Entre tanto, y después también, la acción del Estado es la de garante, preservador y custodio de las relaciones de mercado. El régimen inmobiliario capitalista sigue rigiendo la ciudad, cada vez más concentradamente, de modo que las presiones sobre el Estado se tornan más fuertes e impulsan a desplazar los procesos de valorización cargándolos al sector público, en tanto que los procesos de usufructo y apropiación del valor se privatizan crecientemente; esto es, la socialización de los costos y las deseconomías y la privatización de los beneficios y economías externas. Todo ello en el marco regulativo de un Estado que en Argentina y desde los

...años '40 viene financiando socialmente una ineficacia dinámica en el proceso de acumulación del capital, fijando las metas de esta acumulación en términos del crecimiento cuantitativo del producto con pleno empleo (GERCHUNOFF y GUADAGNI, 1987).

Sobre los años '70 la Intendencia decide restablecer el Consejo de notables como estrategia para neutralizar las operaciones que transforman a la conducción de la Dirección General del Plan Regulador virtualmente en patrón de las tierras de Buenos Aires, vía manejo discrecional de las restricciones al dominio. No obstante la contraestrategia permite conformarlo de manera tal que se asegura la continuidad de tales operaciones.

En 1972 la oficina municipal de Planeamiento Urbano comienza a funcionar con el nombre de Consejo de Planificación Urbana, dependiendo de la Secretaría de Obras Públicas.

En 1973 los miembros originarios son desplazados y reemplazados, y así seguirá sucediendo con cada cambio de gobierno. Cambian personas, orientaciones, dependencias, organigramas. El manejo discrecional de excepciones por el contrario permanece. Se realiza por dos vías, una como moneda de negociación política, otra como estrategia empresaria que actúa simultáneamente en el sector privado de la construcción y el sector público de intervención municipal sobre ellas.

3. El Planeamiento Urbano a partir de la Sanción de su Código Específico

El Código de Planeamiento Urbano

El Consejo de Planificación Urbana elabora el Código de Planea-

amiento Urbano en su primera versión; este proyecto se eleva en 1975, pero el golpe de Estado demora su sanción. Esta, con modificaciones, será dada por el gobierno de facto en 1977 por Ordenanza 33.387 que entró en vigencia el 1 de mayo de ese año.

Desde entonces la ciudad cuenta con un Código de Construcción y un Código de Planeamiento. Este último integra las restricciones al dominio sobre tejido, uso y parcelamiento que, corregidas, integraban el antiguo Código de Edificación, más el Plan de Obra Pública que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se compromete a aportar a los fines de la estructuración urbana (erradicación de basurales, relleno sanitario, desactivación de usinas incineradoras, saneamiento del Riachuelo, erradicación del Mercado de Liniers y frigorífico Lisandro de la Torre, construcción de autopistas, y dotación de un sistema de parques recreativos).

La impronta del viejo Código de Edificación sobre la ciudad es patente. Se lee en la forma del paisaje urbano y se desenvuelve en un proceso de cumplimiento de los anti-objetivos: concentración poblacional desequilibrada, aumento del déficit de espacios verdes, infraestructura y equipamiento, desarticulación metropolitana, congestión de tránsito y contaminación, pérdida del río.

¿Cuál es la impronta del Código de Planificación Urbana? A nivel de intervención Estatal directa, no cabe duda que la brutal imposición de las autopistas sobre la trama de la ciudad.¹⁷ Pero ¿en cuánto al régimen inmobiliario capitalista? Hay que señalar varias cuestiones.

Por un lado, paradójicamente el efecto fue el de profundizar las

marcas del viejo Código de Edificación. Esto queda reflejado en las estadísticas del siguiente cuadro.

Cuadro Permisos de Construcción de Obra Nueva

Año	Cantidad	Superficie	m2/permiso
1973	1.962	3.093.100	1.161,2
1974	2.115	2.629.600	1.243,3
1975	1.308	1.916.000	1.464,8
1976	643	816.000	1.269,1
1977	574	726.200	1.265,2
1978	2.442	4.532.721	1.856,2
1979	1.890	1.261.625	667,5

Cuadro Permisos de Construcción de Obra Nueva y Ampliaciones

Año	Cantidad	Superficie	m2/permiso	m2 de Finales de Obra
1973	7.048	2.803.800	397,8	3.413.600
1974	7.620	3.699.400	485,5	2.896.000
1975	6.939	4.076.500	587,5	2.089.200
1976	5.177	2.488.500	480,7	941.000
1977	6.249	7.035.800	1.125,9	812.000
1978	4.265	4.721.183	1.107,0	1.184.500
1979	3.625	1.442.333	398,0	844.300

Los años 1976 y 1977 muestran una retracción especulativa de la obra nueva y una desproporcionada expansión durante 1977 y 1978 de las ampliaciones. El Código de Planeamiento Urbano era, en un principio sumamente restrictivo en lo que hacía a obra nueva, el negocio entonces era ampliar lo existente. Nótese la envergadura de las ampliaciones en la cifra alcanzada por los m2 por permiso. Pero, con la sanción del Código se otorgaron dos años de gracia para presentar planos que se acogieran al viejo Código de Edificación, mucho más permisivo. El año 1978 muestra por ello un

incremento en los permisos de obra nueva. Ahora bien, todo esto tiene que ser completado con un último detalle: los finales de obra decrecen abruptamente a partir de 1976; lo que esta cifra refleja es que se presentaron los permisos de ampliación y obra nueva y muchos de ellos no se llevaron a cabo, sino que el negocio consistió en vender los inmuebles con *planos aprobados*, hecho que les confería especulativamente un mayor valor sin más agregado por parte del inversor que un simple trámite a tiempo.

Por otro lado, su propia impronta sobre el régimen inmobiliario capitalista se torna invisible. En principio el Código proponía la conformación de corazones de manzana obligadamente forestados, reducciones drásticas del FOT, principalmente en vías rápidas y áreas centrales (hasta entonces las más apetecibles del régimen inmobiliario capitalista). En 1983, bajo el mismo régimen que lo promulgó, habrían sido aprobadas modificaciones al Código que desvirtuaban ambas prescripciones.

Además, este Código tenía como antecedente de referencia el Plan Director de 1962. En 1982 la Intendencia encarga su actualización la cual no sale a la luz, de modo que en última instancia estamos ahora ante un Código sin Plan.

Este Código tiene entonces una curiosa manera de regir. En principio motivó la aceleración especulativa de construcciones contradictorias con sus prescripciones. Posteriormente, las modificaciones tras su sanción comienzan a producirse aún antes de entrar en vigencia. Pero lo más importante es que junto con su aplicación, tal vez justo por ella, se da un aceitado mecanismo de excepciones, que atienden los intereses particulares que se

ven afectados por la normativa general.

El CPU como organismo de control/permisividad

De este modo, el organismo que debiera ser de control es un organismo de permisividad. En vez de intervenir, modificar y controlar el régimen inmobiliario no sólo lo garantiza si no que favorece su evolución hacia una mayor concentración de las decisiones de inversión en la construcción de la ciudad, construcción concentrada que favorece y hace posible siempre los nexos de clientelismo entre empresa privada y órgano público de gestión.

El cambio de régimen político no cambia esta situación. Por el contrario, se produce una politización sobredimensionada en función de la interna tal que en estos términos se mueven prácticamente todas las decisiones y todos los cambios se motivan y tienen en ella su justificación final. Será posible comprar cargos a cambio de apoyo a campañas políticas y a la vez llegar a la función pública desde puestos que ocupan posiciones fuertemente comprometidas con intereses particulares y sectoriales (por ejemplo la Cámara Argentina de la Construcción). Con cada cambio los cuerpos técnicos se expulsan, se relegan (ñoquis forzosos) o se mantienen como reserva de información y de procedimientos administrativos, puesto que muchos funcionarios llegan desde lo privado sin conocimientos sobre administración; reserva mínima necesaria para, en el momento oportuno contar con fuentes de legitimidad. Otra estrategia de permanencia en el cargo por parte de los técnicos es ubicarse en tareas con cierta autonomía y carácter limitado. *Nos usan* es el modo en que los profesionales

más antiguos se describen a sí mismos en cuanto a la funcionalidad de sus tareas en la administración municipal urbanística. En 1989 un nuevo cambio político hace pasar al Consejo de Planificación Urbana de la dependencia de la Secretaría de Obras Públicas a la Secretaría de Planeamiento. Los cambios políticos que se producen se muestran como proceso de actualización de la concepción sobre planeamiento. La experiencia española regala un buen discurso acerca de un planeamiento participativo y descentralizado por lo cual se profundizan los convenios intergubernamentales abiertos durante la gestión anterior. Los planteles técnicos preexistentes son excluidos o marginados (distribución estratégica de tareas) de este proyecto, son considerados técnicamente representantes de la vieja planificación de laboratorio. Los Convenios con el Gobierno Español, como las *20 Ideas para Buenos Aires* de 1986, se extienden en el contexto del Quinto Centenario hacia el financiamiento para "lavarle la cara" a la Avenida de Mayo o el reciclaje de ciertos edificios con valor histórico, etc. En esta línea se crean las Áreas de Protección Histórica (APH) y con ello una Comisión ad hoc para pasar el tema de manos, puesto que tal Comisión intervendrá en todos los futuros negocios con los inversionistas en reciclaje, además de intercambios, viajes, representaciones, etc. Nótese que la obtención de este financiamiento (del mismo modo que el francés para los conventillos de la Boca) colocan al Consejo de Planificación Urbana en tareas que debieran ser competencia de la Dirección de Arquitectura, en tanto otras cuestiones que sí son de su incumbencia, como vivienda o industria son resueltas de modo independiente en otras dependencias. Es que tras ello existen otras

motivaciones que la racionalidad organizativa.

La participación como simulacro

En razón de la inspiración en el modelo catalán se divide la ciudad en siete talleres, como instrumento de planificación descentralizada y participativa. De este modo se trabajó, por ejemplo, en los temas de Warnes y San Telmo. El tema participativo viene de lejos mencionándose en el tratamiento de las cuestiones urbanas. Su institucionalización cobra cuerpo con las Juntas Representativas Vecinales creadas por Decreto 780/69 las cuales comienzan a funcionar el 1970. Entre 1973 y 1975 funcionan en cambio los Consejos Vecinales creados por Ley 19.987/72 a semejanza de los consejos europeos. Entre 1976 y 1983 retoman las Juntas Vecinales, posteriormente a lo cual se reinstauran los Consejos Vecinales. Es decir, Juntas en gobiernos de facto y Consejos en gobiernos democráticos. Sin embargo, pese a su declaración, incluso por gobiernos de facto, no hay mejor indicador de la verdadera dimensión en que la participación popular asume las decisiones sobre la ciudad que el *analfabetismo urbano* de la población de la ciudad. La Ordenanza 44094 introdujo en el Código de Planeamiento Urbano las audiencias públicas no vinculantes, valga de ejemplo que en audiencia pública se decidió el uso de espacio parquizado para el predio del ex- Italpark. La comuna piensa por su lado la construcción de un hotel internacional.

Talleres, Consejos Vecinales, Audiencias Públicas, rica variedad de nombres para un mismo referente: el simulacro de participa-

ción popular, su fachada.

Los Talleres se crearon como propuesta para que los vecinos elaboren proyectos a los fines de incorporarlos al presupuesto municipal. La cuestión estaba viciada desde su gestación. Los responsables de la Secretaría de Planeamiento eran plenamente conscientes de que no tenían el poder político para ingresar en el presupuesto municipal tales proyectos³.

Del mismo modo, se da el rol vacío de los Consejos Vecinales. Se vota a consejeros que nadie conoce ni sabe qué función cumplen. El puente para la participación real del vecino debería ser este consejo.

Y de la misma manera ocurre con la discusión acerca de la designación del Intendente por voto popular. Nótese, en primer, lugar que esta discusión se da en el espacio de los partidos políticos y no de la movilización popular. En segundo lugar, si lo designa el Poder Ejecutivo Nacional ¿qué le impide a éste decidir, por decreto, que su designación recaerá sobre el ciudadano que la población elija?

Lo que sucede es que quien tiene el poder político para hacer de la Intendencia un cargo electivo tiene también el poder de designarlo a dedo. En consecuencia, todo el discurso sobre la elección del Intendente Municipal es también un simulacro⁴.

Con una participación así entendida, es como si hubiese dos Consejos de Planificación Urbana, uno virtual y otro real. Por un lado, los talleres, para la práctica de un planeamiento descentralizado y participativo, en vinculación directa con la Intendencia, una línea del Concejo Deliberante y los Consejos Vecinales. Por el otro, el que aprueba excepciones. El primero una

nebulosa invisible y predominantemente política no exenta de caracteres venales. El segundo una realidad patente y venal, que no deja de tener valor político. Un profesional de larga antigüedad, parte de la reserva técnica, definía al manejo político de la codificación como el intercambio de *Coquitas por Chocolinas*, por ejemplo, el Concejo Deliberante aprueba la U 31, radicación de villas, de significación política por un incremento del FOT en la zona de Barrancas de Belgrano.

La privatización como nuevo estilo de gestión

Y aquí se evidencia la gran contradicción. Un planeamiento participativo y descentralizado parece ir de la mano con un proceso creciente de socialización en la construcción del espacio urbano.

Sin embargo, los hechos demuestran lo contrario, el proceso de apropiación y explotación privada de la ciudad es creciente. Este proceso viene legitimado por su inserción en un nuevo modelo de Estado, que conlleva una nueva relación Estado - Sociedad. Este modelo involucra la reforma del Estado con el desmantelamiento del Estado de Bienestar y los procesos de privatización y desregulación.

Esto produce una transfiguración de los objetivos tradicionales del planeamiento de Buenos Aires. Valga aclarar que no se trata aquí de una defensa de estos objetivos, puesto que lo que se tematiza no es su contenido sino el hecho de que éstos han verificado un recurrente fracaso. Ahora bien, en el contexto de la Reforma del Estado surge un nuevo estilo de gestión que los

revierte. Lo grave es que esta reversión sucede de hecho sin responder a un plan explícito y sin el menor grado de participación o representatividad.

Lo grave es que decisiones tomadas a nivel nacional aterrizan sobre el contexto municipal y vengán a amalgamarse con los modos más perversos que el planeamiento ha instanciado en su historia institucional, con decisiones a nivel municipal exteriores a una planificación global e interiores a mecanismos de negociación no transparentes con intereses privados y relaciones clientelistas. De este modo, todo el aparato municipal que se relaciona con el planeamiento urbano así entendido y que, como se entiende, rebasa la oficina específica y se vincula al ejecutivo y al legislativo municipal, se convierte en un sistema de subsidio a la gran inversión para la cual siempre es posible la normativa ad hoc. Esto significa la institucionalización de una definición local y específica del planeamiento urbano, tal cual lo expresó en el curso de esta investigación un funcionario del CPU "El planeamiento es toma y daca". Con lo cual, "Tanto tienes, tanto vales", esto es, cuanto mayor es el monto de la inversión a emprender, más consideración (asesoramiento, normativa especial, diligenciamiento, aprobación, etc.) recibirá por parte del ente público. La equidad se alcanza por mano propia por quienes no afrontan sino pequeñas inversiones en las mejoras urbanas: su método es la ilegalidad y su resultado más de un millón de metros cuadrados sin declarar, sobre los cuales el municipio no ejerce control. Un ejemplo, el más visible hoy, del mecanismo privilegiado de la excepción es la torre de cincuenta pisos que se está construyendo en Falermo (Oro y Cerviño). Esta torre es una muestra del curioso

manejo de la normativa: ocupa el pulmón de manzana, hecho prohibido por el Código, pero esta ocupación resulta en un retiro de frentes que al ser premiado le otorga mayor superficie construable; a su vez, este predio siempre fue único, sin embargo, obtiene otro premio por englobamiento de parcelas, lo que hace concluir que es otro de los casos en que se subdivide primero para englobar después y obtener con ello como premio un incremento del FOT.

A tanto llegó el otorgamiento discrecional de excepciones vía Concejo Deliberante que la Cámara de Diputados formuló un pedido de informes. A raíz de esta situación se prohíbe por Ordenanza 45.678/91 (ver Anexo) las excepciones por 180 días. El Decreto 66, que reglamenta dicha Ordenanza, establece un procedimiento que las solicitudes de excepción deben seguir. En primer lugar el CPU debe informar al respecto, y lo mismo debe hacer el Consejo Vecinal, previa convocatoria de Audiencia. En segundo lugar, estos informes se elevan al Departamento Ejecutivo, el cual promulga su decisión mediante el correspondiente Decreto.

Como es evidente, este Decreto 66, sustrae la potestad de emitir excepciones al Consejo Deliberante y la convierte en exclusiva del Ejecutivo.

Este plazo de 180 días está a punto de vencer. Funcionarios del CPU opinan que este procedimiento será el que se siga aplicando una vez vencido el plazo. Como se comprenderá, el Consejo Deliberante no está de acuerdo con ello, por lo cual está preparando su propia Reglamentación de Excepciones, como forma de no quedar al margen de este tipo de procedimiento.

Por otra parte, con la sanción de esta Ordenanza, lo único que ocurrió fue una denegación en masa de las solicitudes que estaban para ser aprobadas (para calmar las aguas) y luego, una reacomodación según la cual no se pide *excepción* sino *reinterpretación*, *rezonificación* o cualquier otro eufemismo que el ingenio proponga.

En el nuevo estilo de gestión, la siempre recomendada política de reserva de tierras para desarrollos de equipamiento, infraestructura o vivienda, se desmorona. Y más que esto, la socialización del espacio urbano se revierte para alcanzar su máxima privatización con una política de enajenación del patrimonio social urbano; de este modo, lo que antes era percibido como recurso escaso (la tierra urbana, sobre todo la del área central) es ahora decretado supernumerario.

En esto interviene el Estado Nación por intermedio del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Por Decreto el Estado decide la liquidación de *inmuebles innecesarios para su gestión*. Claramente, es su estilo de gestión el que hace concebir innecesario el patrimonio social urbano y lo remata con la destrucción a futuro de disponibilidad de tierras para desarrollo urbano.

Como el caso de los predios de Catalinas Norte (foto de tapa) puestos en venta por Decreto 407/91, por intermedio de un Consorcio de Empresas Inmobiliarias, para entregarlo a la lógica del negocio privado (todo tipo de equipamiento terciario, hoteles cinco estrellas, oficinas de grandes empresas con vistas al río, y eventualmente viviendas de lujo), incluso para empresas inmobiliarias internacionales.

En el mismo camino y por Decreto 602/92, se ponen en venta 200

hectáreas ocupadas por parte del Puerto Nuevo, las playas ferroviarias de Retiro, una amplia zona de edificios públicos y la Terminal de Omnibus de Larga Distancia, las cuales pasan a jurisdicción de la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales. A ello se suma el proyecto para 170 hectáreas de Puerto Madero con la urbanización y reciclaje de sus antiguos galpones, donde la municipalidad dota de la infraestructura necesaria (con un gasto que ronda los 50 millones de dólares) y vende a 250 dólares el metro cuadrado, que luego se valorizará por encima de los 1.000 dólares. Todos éstos son casos de tierras con localización central privilegiada. Se entregan tierras valorizadas socialmente (las joyas de la abuela) con el único objetivo de obtener recursos (cuestión que un análisis más profundo tal vez pueda desmentir) y sin que nada evidencie la intención de contextualizar esta acción dentro de un proyecto más abarcador a nivel urbano, más allá de la coyuntura del negocio privado y la satisfacción de ciertas demandas fragmentadas. En este sentido, el Decreto 602/92 expresa que:

(...) dada la importancia de los valores inmobiliarios de las propiedades que circundan esta zona, un manejo adecuado de la urbanización y posterior comercialización de los inmuebles comprendidos en la citada área, redundará en la obtención por parte del Estado Nacional de importantes ingresos.

Con este criterio puede llegar a enajenarse el patio de una escuela, y convertirla en Escuela - Shopping. Y todo ello, junto con el desarrollo de mejoras orientadas al consumo de lujo (shoppings, torres de vivienda de alto nivel, generalmente por excepción ya que alcanzan los 30, 35 y 50 pisos, en zonas con

infraestructura saturada) desvirtúa la posibilidad de un reequilibrio Norte - Sur. Por el contrario, el sobredimensionamiento del sector Norte y la fragmentación espacial de los modelos de consumo se profundiza. Cuando una localización de este tipo se decide fuera del perímetro Norte, lo hace a la manera del enclave. Como por ejemplo, en la centenaria estación Hipólito Yrigoyen de Barracas, cuyo viaducto será transformado en un centro comercial al estilo del Paseo de la Infanta, con lo cual el vecindario, que nucleado en el Ateneo Cultural Barracas bregó por materializar un centro cultural para la zona Sur en esa misma localización, vió frustrados sus intentos.

El acceso restringido a las zonas más tradicionales de uso público, como Costanera, Zoológico, Parque Tres de Febrero, etc., las involucra dentro de las relaciones de mercado. De este modo, el desentendimiento por satisfacer el déficit de espacios verdes y recreativos, acrecentado por la densificación poblacional a que la permisividad da lugar, se profundiza y se entrega crecientemente a su satisfacción por la oferta privada. En este contexto, vale el ejemplo de los parques de Palermo. El Parque Tres de Febrero es creado en 1874 por iniciativa de Sarmiento. A estos efectos, la expropiación de las quintas de Rosas significó la apertura de 500 hectáreas de espacio verde al uso público. Posteriormente, la comuna va adquiriendo predios lindantes hasta alcanzar una superficie de 688 hectáreas. A partir de allí comienza a desarrollarse un régimen de concesiones precarias de terrenos del Parque para su acondicionamiento para usos de esparcimiento y deportes, que privatiza y restringe su uso a quienes paguen por ellos. Estas concesiones van expandiendo sus

límites originarios, casi siempre por invasión y posterior consentimiento de la comuna, la cual en algunos casos, como el Club Gimnasia y Esgrima termina por escriturar el predio en propiedad privada. Este proceso repetido en el tiempo acaba por reducir el Área verde de uso público a 150 hectáreas. Actualmente los padrinazgos están corriendo el riesgo de desvirtuarse y pasar a ser concesiones de este tipo, como por ejemplo la del Club Atlético Bajo Belgrano. En el último año la invasión de lo privado sobre lo público, por distintas vías, ha significado una reducción de 5 hectáreas más. Compárese el volumen y el destinatario de este regalo con la venta de los terrenos ocupados por los villeros.

Por fin, la universalización de las relaciones de mercancía a la tierra urbana ha alcanzado también a la estrategia de radicación de villas de emergencia. La propuesta es transformar al villero en propietario por medio de un contrato de compraventa sobre la tierra que ocupa. La pregunta es: ¿es posible para el villero ser propietario, retener y reproducir esa condición, más aún cuando su predio se vea valorizado por su status jurídico y la infraestructura de la cual será provisto? La población villera pertenece mayoritariamente al sector informal. Este es un sector "no garantizado" (sin garantía de empleo, sin salario indirecto, etc.) o cuentapropista. Está no obstante vinculado al sector formal, puesto que su existencia permite que ciertos segmentos de la producción se realicen en condiciones particulares de explotación, en tanto que las crisis en el sector formal se manifiestan con el acrecentamiento del informal. Refleja por ello

la salarización incompleta y la pauperización y, en tanto ellas no se resuelvan ¿cuál puede ser el efecto de un contrato de compraventa?.

La experiencia FONAVI, en la cual, las familias más necesitadas dejaron sus viviendas por cuotas impagas, parece indicar las dificultades que existen para que quienes se encuentran en los márgenes de las relaciones mercantiles puedan integrarse a ellas en la dimensión exclusiva de la ocupación del suelo urbano. Si esto es así este mecanismo de "radicación" por la fuerza del mercado sería un mucho más sutil de "erradicación" por esa misma fuerza, puesto que la expulsión aparecería como otra decisión de localización más, orientada por la "racionalidad individual" (individualismo metodológico) y como el resultado de las contradicciones del sistema en su conjunto.

En el momento de escribir esta tesis se produce un último cambio en la estructura mediante el cual la Secretaría de Planeamiento de la cual depende el Consejo de Planificación Urbana pasa a conformarse como Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente. Ello jerarquiza al Planeamiento Urbano pero elimina el planeamiento integral, a la vez que el Consejo de Planificación Urbana pasa a conformarse como Subsecretaría de Desarrollo Urbano, y el Consejo en sí queda "descolgado".

PARTE II

HIPOTESIS EXPLICATIVAS

REGIMEN INMOBILIARIO E INTERVENCION ESTATAL

"Desde el centro gritábamos: libertad,
igualdad, fraternidad. Desde la perife-
ria se oía: ...rdad, ...ldad, ...idad".
Jean Paul Sartre

Prólogo a *Los Condenados de la Tierra*
de F. Sanon

1. El Planeamiento Urbano en la Relación Estado - Sociedad

La dependencia cultural

En esta segunda parte se desarrollan un conjunto de hipótesis explicativas tales que tornen inteligible el recurrente fracaso del Planeamiento Urbano de Buenos Aires. El camino que se considera pertinente para tal logro es el de hurgar tras la apariencia fenomenal que estructura la percepción corriente y elucidar la lógica profunda de los procesos involucrados.

En primer lugar, se entiende irrenunciable el abarcar en esta lógica el hecho de que el Planeamiento Urbano forma parte del aparato del Estado. De este modo, las relaciones Estado - Sociedad deben ocupar en centro de la explicación. En este contexto, se da una especificidad muy clara de Buenos Aires, dada su íntima vinculación con el Estado a nivel nacional.

En segundo lugar, el Planeamiento Urbano conlleva una forma de conocimiento. Por ello, no debe escapar al análisis el estilo cognitivo vigente en una determinada instancia histórica de esa relación. A partir de allí podremos deducir los cambios en la lógica de diseño (usando este término en su sentido más amplio) del espacio, estrechamente vinculada a los procesos de innovación.

En cuanto a la relación Estado - Sociedad, debemos atender a la naturaleza capitalista del Estado que, en nuestro caso, lo es como capitalista dependiente. Este Estado capitalista dependiente es caracterizado por Salama Y Mathias como un puente entre los países centrales y los países periféricos, puente por el que se deslizan e implantan las relaciones capitalistas. Estado entonces

comprometido fuertemente con la creación de tales relaciones que, al no ser endogeneradas, como en los países centrales, son siempre fragmentadas e incompletas (SALAMA y MATHIAS, 1986).

Esta difusión fragmentada genera procesos de urbanización sólo en apariencia similares a los de los países centrales, puesto que su génesis profunda es diferente. No obstante, las tecnologías de gestión, entre ellas el Planeamiento Urbano, se importan y se introducen en un aparato de Estado cuyos límites de intervención son otros, otro su grado de legitimidad, otro el grado de democracia formal alcanzado, de hegemonía del conocimiento científico-técnico como estilo cognitivo, otra la naturaleza de su burocracia; en una sociedad donde la existencia de una burguesía nacional (esto es, cuyo destino esté comprometido con el del país) es por lo menos dudosa, y donde la fragmentación social reduce la responsabilidad social e institucionaliza la corrupción.

Por todo ello es que, en última instancia, la hipótesis explicativa denuncia la dependencia cultural como vehículo que conduce al fracaso en el intento de hacer de Buenos Aires una ciudad ordenada de acuerdo a un plan urbano integral.

Y esta denuncia termina por recaer en la intelectualidad responsable de asumir el problema del espacio urbano, casi siempre al calor de corrientes extranjeras (la *City Beautiful*, el modelo haussmanniano, el funcionalismo del CIAM, el planeamiento británico, el ordenamiento territorial francés, el modelo catalán, etc), adoptadas como criterio de autoridad y reaseguro de libertad de discurso en un orden social esencialmente represivo, coincidiendo con el recorte de tematizaciones que estas corrien-

tes establecen, tornando invisibles otras más profundas y con especificidad local.

La formación en Urbanismo en nuestro país brinda contenidos teóricos de apoyo a la práctica técnica cuya base epistemológica es fuertemente empirista. El problema urbano es lo dado, se lo inserta en teorías hipotético-deductivas que permiten predicciones tecnológicas y supuestas manipulaciones que optimicen resultados en función de determinados fines que quedan más allá de las teorías mismas, en la decisión política, es decir, con los límites de una racionalidad técnica.

Se entiende que esta epistemología es una ideología en el sentido que oculta, y en nuestro medio ello tiene como resultado un conocimiento no preocupante, en tanto no desafía sino que da por supuestas las relaciones de poder imperantes.

En oposición, este trabajo aborda la lógica de diseño del espacio (tanto arquitectónico como urbano) insertándola en el espacio de poder del capital como relación social.

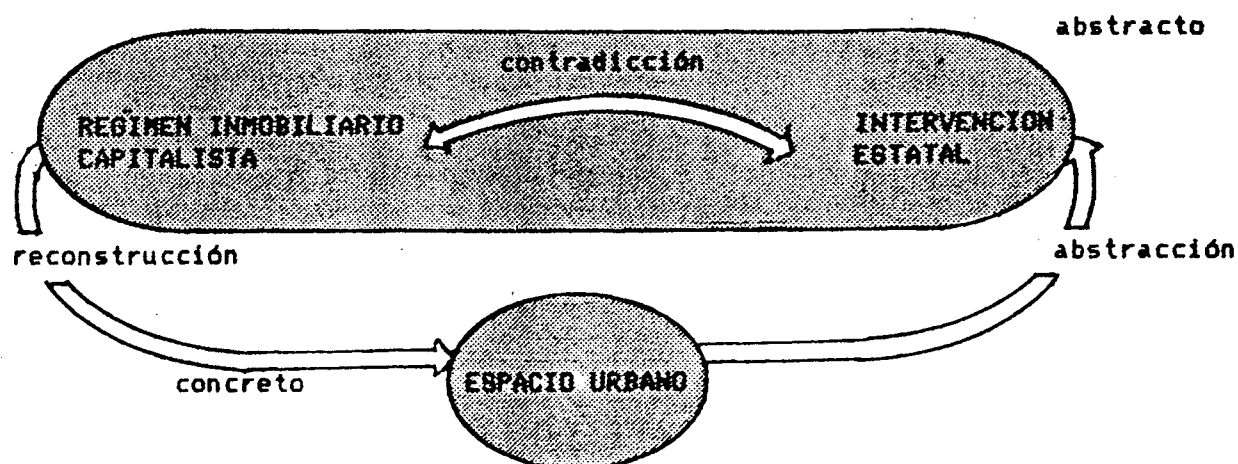
Por último, dos cuestiones más. Si preguntamos a la gente del común su opinión acerca del Planeamiento Urbano en Buenos Aires, posiblemente obtengamos como respuesta una mirada azorada, indicadora de la analfabetización urbanística que reduce al ciudadano a simple habitante. Si, en cambio, se lo preguntamos a cualquier persona que haya tenido algún contacto con esa práctica, posiblemente observemos en su rostro una sonrisa socarrona, indicadora de su claro conocimiento de la contaminación venal y política de la misma. Por eso, si este estudio va a encarar el tema de manera concreta, y no en el mundo de las ideas platónicas como suele suceder⁵, deberá referirse e intentar teorizar sobre los fenóme-

...nos de analfabetización funcional de la población en materia de derechos urbanos y a la corrupción administrativa que medra a su sombra.

Espacio urbano en su unidad dialéctica

Es lo corriente en teoría urbana que los fenómenos urbanos se presenten escindidos, separados en la unidad dialéctica que los produce. Por un lado, el hecho urbano, sus características, su evolución, su problemática. Por el otro, la gestión urbana, los intentos de intervención, conducción y control sobre los mismos. Esta gestión también es escindida a su vez en su aspecto político, decisión de planificar, y su aspecto técnico, propuestas de cursos de acción fundamentados en conocimientos teóricos y empíricos.

En contrario, recordaremos acá algo por lo demás obvio, que la construcción de la ciudad es inescindible de su gestión. El hecho urbano amalgama una lógica conjunta, y es esta lógica resultante, de características dialécticas, la que debemos atender. Un concreto unitario es lo que acaba por ocupar el espacio urbano.



Esta visión escindida resulta en un conocimiento de las apariencias, de cómo el hecho urbano se muestra o aparece. La gran ciudad como fenómeno general, mundial, con una problemática que surge allí regularmente donde la metrópolis se dé. Un problema general y una teoría general que lo aborda, con algún que otro retoque específico local.

Esta remisión a la apariencia deja de lado la génesis profunda de los fenómenos urbanos. Descubrirla impone hacer una abstracción a partir de lo concreto hacia el plano de lo abstracto en que tienen lugar las contradicciones que gobiernan su cambio. Y en estas contradicciones el papel del Estado es un polo dialéctico fundamental e irrenunciable para la explicación.

Esto revelará que los problemas urbanos son sólo aparentemente los mismos en toda gran ciudad. Son problemas diferentes puesto que sus causas son diferentes, pero, sobre todo, porque sus soluciones son diferentes y no pueden ser las mismas. De allí, el interés de este trabajo por enriquecer la teoría urbana con el aporte de la teoría del Estado.

Para la comprensión de esta lógica, en el caso de Buenos Aires, debemos remitirnos al punto en que el capitalismo cae en *paracaidas* sobre una configuración colonial, y la ciudad inicia una evolución propia del capitalismo dependiente de los Estados periféricos.

Dentro de los procesos de creación de mercados que esto conlleva, nos interesa uno en particular: el mercado inmobiliario, con su propia legalidad: el régimen inmobiliario capitalista, cuyos términos son el espacio urbano y sus mejoras como mercancía, maximización de la rentabilidad, la valorización y la privatiza-

ción.

La conformación del régimen inmobiliario capitalista no fue producto de un mero desarrollo espontáneo, sino del concurso de la intervención del Estado en su creación. Esta intervención, que abarca la dimensión económica, demográfica, etc, en la órbita del espacio suma a su rol de garante del derecho de propiedad y del contrato de locación⁶, la obra pública en cuanto a equipamiento e infraestructura que crea los procesos de valorización del espacio urbano que son apropiados sectorialmente. Un proceso creciente de valorización que genera un proceso de concentración creciente de las decisiones sobre la transformación física de la ciudad en las grandes inversiones, así como la privatización creciente del espacio urbano.

La aparición de un régimen inmobiliario capitalista, como todo régimen de mercado, lejos de eliminar la intervención estatal que lo acompaña en su génesis, la refuerza. Esto es así puesto que este régimen lejos de constituir un principio de organización social, posee un carácter pre-social o anti-social que lo constituye más bien en principio de desorganización y desintegración de la cohesión social, que se expresa en contradicciones (beligerancia capital - capital y capital - trabajo; economías - deseconomías externas; necesidad de afectación - apoyo de intereses particulares, etc).

De allí la necesidad de que emanen del mismo Estado que contribuyó a la creación de las relaciones mercantiles y su generalización al suelo urbano y sus mejoras bajo el régimen inmobiliario capitalista, mecanismos que limiten esta generalización, ejerzan

un control. Límites y controles que son necesarios a la propia reproducción de las relaciones mercantiles y posibiliten su generalización. La intervención del Estado se deduce como condición de posibilidad de toda socialización capitalista. Se produce así una tensión contradictoria entre la función del Estado como productor de las relaciones capitalistas (acumulación) y la necesidad de ponerles límite (legitimación)⁷.

Lo concluyente es que la normativa urbana se torna indispensable del momento mismo en que el régimen inmobiliario capitalista entre a regir de manera universal.

El hecho urbano es un hecho históricamente emplazado; las categorías abstractas a que debemos recurrir son categorías históricas, no universales. Corresponden en nuestro caso a las particulares de un estadio del desarrollo del capitalismo dependiente. En el plano abstracto separamos aquello que se funde en el concreto, la forma urbana: máxima rentabilidad privada y control normativo del Estado, al punto que el límite constructivo normado pasa a ser, de hecho, la resolución del límite formal de diseño volumétrico de la construcción.

2.El Planeamiento Urbano en la Socialización Capitalista

Estilo cognitivo

Recorreremos ahora el análisis, a la manera de comparación, entre mundos, no como conjunto de cosas o datos, sino como dimensión semántica en la que se realiza toda socialización. En este sentido, abarcamos los fenómenos de construcción de sujetos sociales, los cuales comprenden las motivaciones para la acción, el sentido

y la identidad social, la percepción, la delimitación de lo que se puede ver y decir, los criterios de verdad y las fuentes legítimas de las cuales ella emerge, los límites entre lo público y lo privado, de lo lícito y lo ilícito, en definitiva, la construcción de la conciencia, tanto de su libertad como de su represión.

Desde este punto de vista los procesos de superación de crisis del capitalismo pueden ser vistos como procesos de profundización de la triple alianza que, desde sus albores involucra a la industria, el Estado y el conocimiento científico técnico. Esto es, el capitalismo de los países centrales en un proceso endógeno que abarcó la triple emergencia de:

1. una dinámica industrial impulsada por la hegemonía de una clase calculadora orientada a la maximización de la ganancia, la burguesía industrial nacional.
2. la secularización del poder político y la constitución del Estado Nación.
3. una racionalidad científico-tecnológica orientada mucho menos a la comprensión que a la dominación y manipulación de la naturaleza para su provecho material.

Sólo un Estado secular podía ser socio de tal proyecto, sólo la ciencia y la técnica podían ser fuentes legítimas de saberes funcionales a tal proyecto, sólo una clase dinámica e innovadora podía ser su protagonista.

Este proyecto es, en el plano que estamos interpretando, el de la invención de un nuevo par, ontológico, gnoseológico y ético yo/mundo, cuya naturaleza, desde luego, no puede ser otra que dialéctica.

La hegemonía de lo económico, propia de la socialización capitalista, se expresa en lo cognitivo como **totalitarismo científico**, puesto que en el contexto de esta alianza la ciencia puede demostrar su superioridad frente a cualesquiera otros saberes. Se realiza en la I+D de las empresas tanto públicas como privadas, organiza la burocracia científica, acrecienta la legitimidad del poder político, dotándolo de racionalidad, desplazando la violencia hacia las tecnologías productivas y de gestión de mano de obra. De la mano de sus aliados penetra en sectores domésticos, descalifica saberes y universaliza la mercancía y la relación salarial a los saberes que ella califica⁸.

Cada salida de crisis profundizando la alianza logra hacer emerger al modo de socialización capitalista con mayor margen de legitimidad, que se traduce en la conciencia como mayor margen de libertad para la innovación, la emergencia de novedad, la cual, en el nivel de la división internacional del trabajo, queda del lado de los países centrales.

Tanto la emergencia del capitalismo como sus salidas de crisis no constituyen adaptaciones a un mundo preexistente sino la **creación** de uno nuevo. El propio sistema define el **enigma** (en el sentido de Kuhn), esto es, tanto el problema como su solución⁹. El Estado de Bienestar es una de las respuestas con que el capitalismo emerge de su crisis, y el planeamiento le es consustancial. Tal vez la contraposición más marcada con los países centrales es que el proceso de implantación y reproducción del capitalismo en los países periféricos tiene el carácter y el imperativo de una **adaptación** a un mundo externo. Esta adaptación es lo que consti-

tuye su problema. El problema, entonces, viene dado y con ello, determinada en gran parte la índole de su solución. Esto a su vez traslada la dependencia al plano de la dependencia cultural de los sujetos. Así la solución tomará como modelo a los países centrales y terminará más por profundizar que por resolver, al punto que hoy es posible reemplazar la palabra *dependencia* por *prescendencia* (CELAM, 1992) ¹⁰, para caracterizar el puesto de los países periféricos en la economía mundial.

Lógica de diseño en el espacio económico

En este contexto, la generación de un régimen inmobiliario capitalista no puede sino venir entrelazada con la generación de saberes disciplinarios que, dentro del estilo cognitivo dominante, establezcan cambios en la lógica de diseño espacial.

De este modo, el recurso al nivel abstracto nos permitirá deducir la lógica del diseño del espacio que se concreta tanto en lo arquitectónico como en lo urbano e instituye una nueva percepción de las configuraciones físicas. Los cambios en la lógica del diseño deben ser explicados en su génesis por los cambios que motorizan las contradicciones (la tensión en el plano abstracto). Así, estos cambios en la lógica del diseño revelan cambios en los efectos de poder dentro del sistema social que realizan. Estos efectos de poder operan sobre los sujetos sociales determinando en cada momento histórico las percepciones y los saberes, la sensibilidad y la racionalidad, lo visible y lo decible.

Desde este ángulo la arquitectura y el urbanismo pueden entenderse como modos privilegiados en los que los efectos de poder se corporizan y se hacen patentes. La estructuración del espacio

aparece como canalización para la circulación fluida de los efectos de poder. De este modo, se puede identificar la coextensividad del diseño del espacio físico con el espacio institucional del poder. Y esta coextensividad tiene dos efectos contradictorios: hace visible el poder (acumulación) al tiempo que debe tornarlo invisible (legitimación).

En la forma de socialización no capitalista la percepción del espacio se resuelve al nivel del espacio simbólico. La arquitectura se expresa en templos, palacios, avenidas procesionales. La visibilidad del poder es completa y confundida con lo sagrado pero también la violencia coercitiva es explícita. El resto del espacio urbano es acondicionado por los habitantes según sus propios saberes y bajo la órbita de lo doméstico.

En la socialización capitalista la violencia coercitiva se interioriza en el régimen de mercado, el cual pasa a ser instrumento de autogobierno dominante, reglas de juego endógeno, de modo tal que el poder político del Estado puede mostrarse como representante del interés general.

El proceso de industrialización - urbanización genera modos de ocupación del espacio que hacen visible la violencia interiorizada. La intervención del Estado entonces es obligada. Pero esta intervención tendrá los límites propios que le fije un determinado estadio de desarrollo capitalista en un momento histórico dado. Esto significa que el Estado está llamado a resolver los problemas del capital, no a crearle problemas al capital, al capital como relación social.

En un primer momento histórico (Estado gendarme) esta interven-

ción se reduce al marco del derecho como garante de la propiedad y de contratos de locación. Sólo más adelante se promulga una normativa urbanística, con preocupación en la resolución de problemas más que nada sanitarios y de seguridad edilicia. Esta regulación se orienta mayormente a resolver la beligerancia capital/trabajo. El capital, de por sí, terminaría destruyendo su base en la fuerza de trabajo. El Estado interviene imponiendo la racionalidad necesaria para que los capitalistas individuales no actúen de forma tal que pongan en peligro la racionalidad del conjunto. La racionalidad estatal preserva la reproducción de la fuerza de trabajo, dentro de límites acotados.

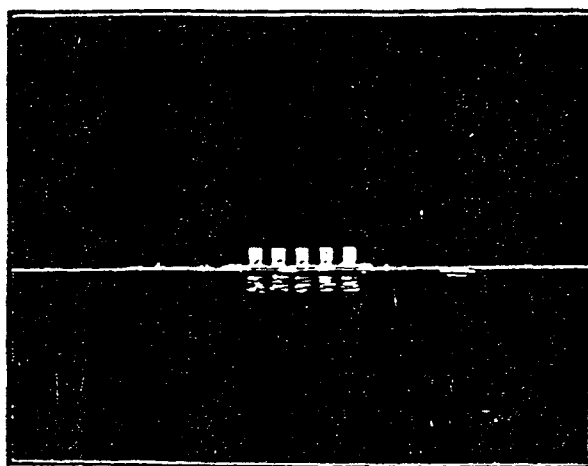
En etapas posteriores (Estado Interventor) la intervención estatal se ve ampliada, con una participación más directa en la producción y reproducción del capital. Para éste el suelo urbano es una mercancía. En la forma de socialización capitalista, la percepción del espacio físico urbano se resuelve en el nivel del espacio económico.

Este espacio económico genera su propia lógica de ocupación, que abarca dos formas que se refuerzan y a la vez se corroen mutuamente (economías/deseconomías externas). Una lógica de la localización, orientada a la maximización de la rentabilidad, para el capitalista individual, y una lógica de la circulación y la comunicación, orientada por la maximización de la velocidad de los flujos, para el "capitalista ideal general" que es el Estado. En ello opera tanto por medio de su aprobación legal y garantía como en cuanto productor directo de infraestructura y equipamientos públicos. La intervención estatal como racionalidad de conjunto, abarca entonces tanto la normativa como la obra

pública. Son modos que producen, preservan y garantizan la reproducción ampliada del capital y a la vez le ponen límite, a través de restricciones al dominio y expropiaciones. Favorece la conformación de un régimen inmobiliario capitalista al colaborar en la valorización del suelo y al proceso de privatización creciente del espacio urbano que le es inherente, sustrayendo al mismo tiempo amplias porciones de ese espacio a tal proceso asegurando su colectivización¹¹ .

Esta intervención del Estado erradica y desplaza la violencia hacia modos menos visibles como mecanismo de legitimación del tipo de socialización fundada en el capital. En términos de espacio urbano por ejemplo, el desarrollo de vías y medios de transporte traduce el hacinamiento en tiempo de viaje¹² . El estadio del desarrollo permite al Estado la aplicación de las tecnologías y la ciencia a la construcción de un artefacto urbano eficiente. La resultante es la expansión y profundización del régimen inmobiliario capitalista.

En la socialización capitalista *lo económico* se constituye en el plano hegemónico de la reproducción social; el proyecto social se funda desde lo económico. Esto en el espacio urbano se manifiesta como la hegemonía del espacio económico, la conformación de la ciudad se gobierna desde lo económico, de acuerdo a la lógica de la mercancía. Lo simbólico queda sometido, señalando la primacía de lo económico.



La imagen soñada por Le Corbusier para la puerta de Buenos Aires: cinco rascacielos administrativos, símbolos del poder económico.

Esta lógica de ocupación del espacio gobernada desde lo económico está mediatizada por la competencia y el progreso técnico. De este modo cada vez más son los grandes capitales los que deciden sobre la construcción de la ciudad. En la puja por la localización serán los usos mas rentables los que desplacen a los menos rentables, las mayores capacidades de inversión a las menores, las soluciones más tecnificadas a las menos tecnificadas, la

mayor a la menor densidad e intensidad de uso. Todo lo cual termina por imponer una lógica de diseño espacial: la arquitectura y el urbanismo modernos.

El Estado de Bienestar y la arquitectura como actividad expropiada

Para entender la emergencia de esta lógica de diseño espacial debemos atender al surgimiento de una nueva relación Estado/Sociedad, de una nueva forma de Estado: el Estado de Bienestar. En los países centrales esto significa un nuevo modo de regulación, esto es, un marco regulacionista como modo en que el sistema capitalista logra articular producción social y demanda social, el modo de producción fordista y el consumo masivo. Dentro de este marco regulacionista se eleva marcadamente el grado de universalización de la mercancía (consumo y relación salarial) con lo cual el Estado capitalista alcanza niveles superiores de legitimidad, lo cual acrecienta a su vez sus límites legítimos de intervención, como representante del bien común.

En este sentido, la difusión de la arquitectura moderna no es independiente de la actividad de obra pública y plan de vivienda masiva del Estado de Bienestar. La índole de su saber legitima su ejecución por un Estado cuyo rol era el de dotar de racionalidad a los procesos sociales, en una sociedad con un estilo cognitivo hegemónico tal que sólo podía entender esa racionalidad como científica. Tal racionalidad desplaza los criterios escenográficos y estéticos prevalecientes en las acciones urbanas de formas de Estado anteriores, reemplazándolas por criterios de economía,

eficiencia técnica y optimización de recursos para determinados fines. De este modo la arquitectura moderna representa la lógica de diseño realizable en el nuevo espacio institucional de poder, al hacer visible esos criterios.

Así, la acción estatal en vivienda masiva y en los propios edificios públicos, es copia y modelo del régimen inmobiliario capitalista, que extiende la relación de mercancía al espacio urbano y sus mejoras y las integra a la producción y el consumo masivos. En definitiva, éste es el que impone las pautas de diseño racional, con una racionalidad económica que ignora o avasalla y hasta reprime cualquier otro tipo de racionalidad en la apropiación y uso del suelo.

En tanto la arquitectura se plasmaba en símbolos del poder en templos y palacios, las personas se hacían sus propias casas. Hasta que ya no pudieron hacerlo: se vieron incapacitados para hacerlo.

Esta incapacidad se deriva de un sistema social que institucionaliza la propiedad privada, la creciente división del trabajo, la separación entre mano de obra y producto y la supremacía de los saberes disciplinarios por sobre los de la gente del común. Incapacidad de la que se dota a los habitantes para transformarlos de personas en consumidores, en una pedagogía que enseña a traducir necesidades en deseo de mercancías y servicios profesionales. La transformación de un bien en mercancía implica la incorporación al mismo de un saber y de un proceso de producción eficiente al que el sujeto ya no tiene acceso: queda incapacitado¹³

La arquitectura, como un servicio profesional más, es una actividad expropiada que se autolegitima como saber disciplinario que somete y descalifica a los saberes comunes de la gente a partir de cuya herencia se construye. Con esta expropiación generaliza las relaciones mercantiles a las mejoras urbanas, aporta a la universalización de la mercancía y la salarización, a la privatización creciente de la construcción de la ciudad.

La arquitectura se alía al capital pautando su diseño con criterios productivos. En los hechos concretos de construcción cotidiana este diseño se resolverá en la tensión entre la maximización de la rentabilidad y los controles legales imprescindibles para su propia preservación. A partir de aquí se marca una ruptura en los modos de percibir, concebir, producir y apropiarse del espacio. El espacio económico como lógica de diseño gobierna tanto el régimen inmobiliario capitalista como las consideraciones estatales en materia de urbanismo.

En primer lugar, porque el Estado concurre a ello con un criterio recaudatorio, de disminución de costos y aprovechamiento de infraestructura, que alienta el incremento de la densidad urbana.

En segundo lugar, porque la acción estatal en vivienda de tipo masivo encuadra dentro del marco regulacionista, al requerir la inversión, la participación de la industria de la construcción y servicios técnicos profesionales. Permite integrar en el mercado actividades que antes le eran ajenas, y estimular actividades mercantiles via gasto público. El resultado final es la expansión del capital¹⁴. Estos dos aspectos, como se verá, cobrarán profundidad específica en la metrópolis periférica en relación a su

centralidad absoluta.

En tercer lugar, en el plano conceptual, porque la reducción a lo económico permite la formulación de leyes acerca del comportamiento de los hombres en el espacio. Estas leyes permiten una ingeniería social basada en el conocimiento científico técnico. Esto es así porque se homologa a ley natural aquello que es impuesto por la violencia del mercado como regla de juego.

3.El Planeamiento Urbano en la Socialización Capitalista Periférica de Buenos Aires

La trampa de las apariencias

Se ha visto cómo los intelectuales y técnicos locales tomaron a cargo la tarea de planeamiento introduciendo modelos que los países centrales inventaron para su propia realidad. Se intentará ahora una crítica a este hecho que no es más que otra manifestación de dependencia, un caso particular de dependencia cultural. Intentamos concluir que esta génesis de la acción de planeamiento es al mismo tiempo abortiva.

Se copia mirando la superficie, las apariencias. Se atiende a las resultantes de los modelos de planeamiento urbano de los países centrales, sus recetas, y se ignora el modo en que fue generado, las condiciones de posibilidad de su planteamiento e implementación.

En primer lugar, las evidentes tendencias de mundialización de la acumulación del capital, o sea, el hecho de que el capital se desarrolle cada vez más sobre el plano planetario, mundializa las

contradicciones del proceso de acumulación. Esto no puede dejar de impactar en el desarrollo mismo del Estado. Ello da razones para la homogeneización de las estructuras del Estado capitalista, hay un proceso de convergencia dinámica en la configuración estructural de los Estados. Pero esto no debe traducirse en una ilusión de identidad que deje de lado las profundas diferencias existentes entre los Estados individuales.

En segundo lugar, la mundialización del fenómeno urbano no debe esconder las marcadas diferencias específicas de los modos de socialización que lo sostiene.

No olvidar ambas cuestiones requería atender a la naturaleza del Estado y de las relaciones Estado - Sociedad, profundamente diferenciales entre los Estados centrales modelo y el Estado periférico como el nuestro. En diferentes condiciones de posibilidad se requería inventar otro planeamiento, e inventar otras bases epistemológicas para el mismo, más allá del empirismo.

Se cae en la trampa del lenguaje (señalada ya por Aristóteles) de pensar que una misma palabra designa fenómenos iguales. Es más, se pone en juego el poder normativo del lenguaje sobre la percepción para obtener este resultado. El problema de congestión del tránsito, de crecimiento incontrolado de los centros urbanos, etc., aunque existen acá y allá no son el mismo problema. En términos de Kuhn, no conforman el mismo *enigma*, esto es, el par *pregunta-respuesta*, o *problema-solución*. No pueden tener la misma solución, la definición de un problema de planeamiento afecta la distribución del poder en la sociedad, su definición es política. Ahora bien, el modelo británico, luego el francés, el italiano, últimamente el español parten de una definición política del

problema a nivel de un Estado que guarda diferencias específicas relevantes con el local.

Especificidad del Estado periférico

En primer lugar, como se ha dicho, el capitalismo en los países centrales es un proceso endogenerado que conlleva la alianza entre Estado, Industria y Ciencia y Técnica. En los países periféricos, en cambio, cae en paracaídas, su difusión sólo es incompleta y fragmentada. El Estado es el puente por el cual se difunden e imponen las relaciones capitalistas. Como en nuestro caso, puede no existir una clase burguesa industrial nacional, entendiendo por ello una clase cuyo destino esté indisolublemente ligado al destino del país y a su desarrollo industrial, que posea un proyecto de país y la hegemonía necesaria para llevarlo adelante. El estilo cognitivo también debe imponerse; fue la generación del '80 la que bregó por una filosofía positivista y una transformación del sistema educativo concordante con una formación científica y tecnológica, lo cual nunca dejó de tener resistencias en los sectores más regresivos (aristocracia terrateniente aristotélico-tomista) y nunca alcanzó las masas de población (analfabetismo o educación controlada por el poder eclesiástico).

La fragmentación de la socialización capitalista periférica se traduce en el espacio en fuertes desequilibrios territoriales y procesos de concentración absoluta. La emergencia del capitalismo en los países centrales los encuentra con un desarrollo de las fuerzas productivas y una culturización del territorio

nacional con un considerable grado de homogeneidad, de modo tal que el territorio se encuentra altamente homogeneizado para las funciones de circulación, distribución y consumo. No obstante, las ciudades son los espacios en donde estas funciones adquieren mayor velocidad, de allí los fenómenos de concentración en virtud de las externalidades urbanas. Pero esta concentración está relativizada a una jerarquía determinada que la ciudad ocupa en un sistema de ciudades fuertemente relacionado.

El fenómeno de concentración urbana de Buenos Aires no es producto en su principio de la industrialización, el proceso de industrialización será parcial y subsecuente. Con un bajo desarrollo de las fuerzas productivas, la concentración se absolutiza sobre un territorio que Le Corbusier en su asombro describiera como *desierto*¹⁵. La relevancia de las externalidades urbanas, en un territorio con grandes resistencias debidas a las deficientes redes de interconexión y articulación, se profundiza desproporcionadamente. La gran metrópolis nacional es el espacio privilegiado para la producción y reproducción de las relaciones mercantiles, a las que buena parte del territorio queda excluida, y constituye el punto en que se da la vinculación también privilegiada con la economía mundial y fragmentadamente con el resto del país.

La mercancía, aunque con difusión fragmentada e incompleta, se impone desestructurando los modos de socialización preexistentes. El régimen inmobiliario capitalista desplaza otros modos de acceso al uso del suelo urbano y sus mejoras. Pero su no universalización se hará visible.

Los países centrales han alcanzado en gran medida la universali-

zación de la mercancía y la relación salarial, hecho que es fuente de legitimación del poder del Estado. De este modo, el Estado capitalista central asume como tarea predominante su intervención en las condiciones de reproducción de la mano de obra (que en lo específicamente urbano se traducen en condiciones de habitabilidad y acceso a servicios). Así, tal reproducción se satisface en los países centrales a través del salario y, como socialización fuera de mercado, por medio de la intervención estatal y el sector doméstico, este último con un peso de tendencia declinante. La intervención estatal, procurando servicios de salud, educación, cultura, esparcimiento, vivienda, condiciones medio ambientales adecuadas, etc., aporta un salario indirecto, financiado por el conjunto de los trabajadores y empresarios. Este salario tiene un efecto importante dentro del marco regulacionista, en tanto puede alterar los modelos de consumo, generar demandas dirigidas que permiten la aparición de nuevas actividades y amortiguar las crisis asegurando el mantenimiento de ciertas demandas y ofertas.

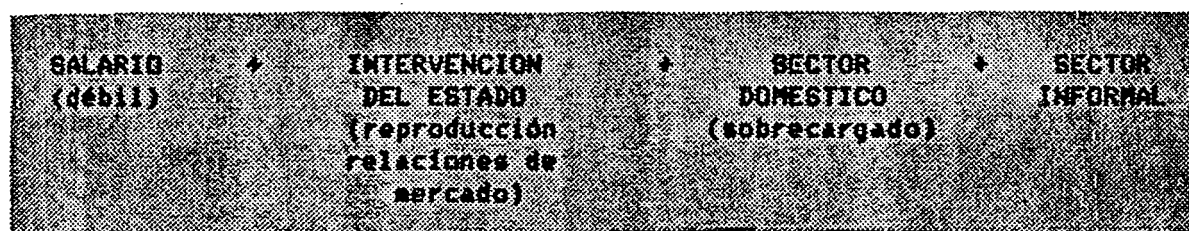
El Planeamiento Urbano se encuadra en este marco regulacionista. Constituye una socialización fuera de mercado, en tanto sustrae espacio urbano al régimen inmobiliario de mercado, le pone límites y modifica las relaciones mercantiles introduciendo una racionalidad diferente.

Reproducción social en países centrales

SALARIO (fuerte)	+	INTERVENCION DEL ESTADO (salario indirecto)	+	SECTOR DOMESTICO (débil)
---------------------	---	---	---	--------------------------------

En cambio, el Estado periférico mucho más que garante de las relaciones capitalistas y de atender a las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, está comprometido en la producción y expansión de las relaciones mercantiles. Y, en este contexto, constituye el puente para la inserción de la nación en la economía mundial, difundiendo los niveles alcanzados en las economías desarrolladas. La universalización de la relación salarial y de la mercancía no es satisfecha. De este modo, se sobrecarga el peso del sector doméstico en la reproducción de la fuerza de trabajo y llama al sector informal, como socialización fuera de mercado. En el espacio urbano esto se expresa con las villas de emergencia y la venta ambulante, modos de ocupación del suelo fuera del régimen inmobiliario capitalista, por quienes no tienen acceso y están marginados del mismo.

Reproducción social en países periféricos



De este modo, existen límites de intervención diferentes sobre condiciones estructurales urbanas diferentes. En el primer caso, la dominancia de la intervención como salario indirecto se refleja a nivel urbano como la mayor posibilidad de procesos de socialización del espacio urbano implicados en la acción de planeamiento. A la inversa, el mayor compromiso del Estado periférico con la producción de relaciones mercantiles, lo vincu-

la con los procesos de privatización del espacio urbano, esto es, con el régimen inmobiliario de mercado. Sumemos a esto la especificidad señalada para el caso argentino que desde los años '40 transita un sendero de ineficiencia dinámica en el proceso de acumulación del capital, con metas fijadas en el pleno empleo y el crecimiento del producto, así como su carencia de soberanía frente a la presión de intereses particulares¹⁶. En este contexto, el marco normativo urbano tenderá a arbitrar las posibles beligerancias entre capitalistas individuales (deseconomías externas) más que a asegurar mejores condiciones en la relación capital - trabajo y de reproducción de la fuerza de trabajo (mejores condiciones de habitabilidad y de acceso a equipamiento y servicios para el habitante). Este habitante, en el proceso, va siendo puesto *entre paréntesis*.

En efecto, los capitalistas individuales son los que tienen decisión en el régimen inmobiliario de mercado y esta decisión se ve crecientemente centralizada en grandes capitales de la industria de la construcción, agentes inmobiliarios y grupos de profesionales y empresarios organizados corporativamente. La intervención del propietario medio es difícil, aunque casi siempre intente traducirse los intereses de los primeros en un lenguaje acorde a los intereses del segundo, un claro ejemplo de lo cual es la citada Ordenanza 22.142/67, sobre edificios torre. Este ya ha consumido el *producto*, vivienda por ejemplo, atomizadamente, en tanto quienes representan la propiedad y gestionan la aprobación de una nueva mejora urbana significativa con las autoridades son los representantes de la gran inversión. La Ordenanza 26.124, acerca del FOT aludida en la primera parte, es

una elocuente muestra del modo en que el Estado actúa como productor y salvaguarda de las relaciones mercantiles y los procesos de creciente privatización y concentración de las decisiones sobre el espacio urbano.

Cabe señalar otra diferencia específica en lo que hace a la soberanía del Estado. Como ya se dijo, en la década del '40 la planificación toma el carácter de marco ideológico mundial como modo de intervención del Estado. Los Estados capitalistas centrales poseen cuerpos técnicos, poder regulativo y soberanía frente a grupos privados con poder de coerción. La gestión de planeamiento involucra un buen diagnóstico y ejercicio de la soberanía. La especificidad argentina es que el Estado no tiene soberanía frente a los grupos de presión. Es más, hay presiones privadas para crear un modelo de ineficiencia único en el mundo, ineficiencia que será financiada socialmente de modo mediatizado por la intervención estatal, que abarca el gasto público y un modo de regulación que excluye los mecanismos claves del capitalismo central: competencia y progreso tecnológico y científico. En tanto en el capitalismo central no hay lógica individual que pueda sobrevivir si no es subsumible en una lógica social, obviamente capitalista, y el Estado con su intervención apoya los capitales *de punta* sin impedir la muerte de formas obsoletas, en Argentina ha sucedido lo contrario.

Hay, en el capitalismo central, un refuerzo del estilo cognitivo hegemónico al hacerlo concurrir como tributario de eficiencia tanto al aparato productivo como al estatal, que se ve ligado a la vez con procesos de legitimación. En el aparato de Estado se

expresa en la organización de una burocracia científica que, aunque no absoluta, construye vastos archivos de información, otorga peso y continuidad a los cuerpos técnicos y una considerable separación de las instancias políticas. En otro sentido, la democracia formal, en medio de relaciones de poder con alto grado de legitimación, otorga un marco de libertad imprescindible para la innovación en el campo del conocimiento.

Por su parte, lo relatado acerca de la organización burocrática en relación a las oficinas municipales de planeamiento urbano dista mucho del modelo weberiano (jerarquía, diferenciación y calificación, reclutamiento y ascensos por competencia, carrera administrativa, remoción por sanciones legales, alta consideración para las decisiones de gobierno, etc). Por el contrario, nos encontramos con un plantel técnico que es convocado por el nivel político, casi siempre de manera personal, y que es removido junto con el nivel político. Esto le confiere a la organización un carácter paternalista y clientelista. Hay una falta de jerarquización, incluso del establecimiento formal de relaciones jerárquicas sobre las cuales tiene peso creciente en la decisión el Sindicato de empleados municipales. Se politiza hasta el nivel de maestranza y la continuidad de los cuerpos técnicos sólo se verifica en el mínimo indispensable para que las reservas de información puedan ser rescatadas por el nivel político cuando, casi siempre coyunturalmente, se las considere útiles.

En cuanto al peso de los cuerpos técnicos especializados baste recordar las performances señaladas para sus recomendaciones técnicas o, si no basta, pensar en el hecho de que la Organización del Plan Regulador, la de los "notables", era sólo un voto

más a la hora de resolver sobre cuestiones urbanas, al nivel de, por ejemplo, el Cuerpo de Bomberos, o, peor aún, de la Cámara Argentina de la Construcción. La estrategia de creación de comisiones ad hoc para tratamiento y/o negociación sobre temas urbanísticos, es un ejemplo de la no funcionalidad ni del buen diagnóstico ni del ejercicio de la soberanía del Estado. El análisis de la organización conjuga algo de todos estos elementos de politización, clientelismo, manipulación, y, por qué no decirlo, de corrupción, cuestión que se tratará más adelante en específico.

Imposibilidad del transplante de modelos

Este inventario de contrastes y diferencias no es exhaustivo, pero basta para la conclusión que interesa fundamentar frente al hecho de que se importaron modelos de Planeamiento Urbano. Si esta importación se implanta en condiciones estructurales diferentes no puede menos que pasar a constituir fenómenos diferentes, con efectos diferentes.

Cabe señalar que esta importación de modelos condice con el hecho de que los profesionales urbanistas provienen del sector medio de población. Casi regularmente, los profesionales más reconocidos por su comunidad disciplinaria pertenecen a las clases media-alta y alta. Como sujetos, entonces, están conformados por el predominio del tipo de socialización capitalista. Esto implica la existencia de una serie de supuestos (esto es, enunciados a partir de los cuales, no sujetos a crítica) compartidos por la comunidad disciplinaria. Estos abarcan una serie de objetivos, intenciones

y apreciaciones del mundo propias de lo que, en el mundo periférico, es sólo un *fragmento* del mundo, el que coincide con el modo de socialización capitalista. Pero este plano de objetivos, intenciones y apreciaciones conforma el criterio de distinción que rige la delimitación del propio campo de incumbencia, esto es, qué cuestiones deben tematizarse, cuáles son relevantes y atinentes y cuáles no. Delimita el universo del discurso. La asimilación en el plano de objetivos y el isomorfismo fenomenal de los hechos urbanos y de la estructura del aparato de Estado, no pueden menos que resultar en la coincidencia de los discursos disciplinarios, en la coextensividad falaz de su problemática.

Esta fenomenología legitima la utilización de modelos conceptuales del mundo desarrollado y de su base epistemológica positivista. Esta situación se ve reforzada por la especificidad del modo local de socialización que, más o menos veladamente, es represiva. Así por un lado, la fuente europea o americana es una salvaguarda de la libertad de discurso. Por el otro, se da una condición aún más perversa. En efecto, hay una parcialización obligada del modelo importado en cuanto al componente participativo democrático. Este componente, en la eventualidad de aparecer es siempre discrecional y no universalizado, como herramienta mucho más política que técnica. Esta veda participativa, o participación sesgada y controlada¹⁷, se da independientemente de los regímenes políticos, dada la acotada legitimidad que ellos tienen, profundizada por la designación del Ejecutivo Municipal por el Ejecutivo Nacional y no por el voto de los ciudadanos. La resultante a nivel comunitario es una *analfabetización urbanística*, que, a su vez, resulta en el nivel político, funcional a la

discrecionalidad del poder para manejar las herramientas de Planeamiento Urbano como *moneda de cambio* en la negociación, sea ésta con intereses particulares económicos o partidarios (que en esto se transforma, como se verá más adelante, el *producto* de las oficinas municipales de planificación urbana).

La resultante, por su parte, a nivel técnico profesional es la supresión de toda contradicción lógica interna de un proceso de planeamiento que profundiza así su carácter tecnocrático (ver Nota 5).

En definitiva, la importación de modelos conlleva una paradoja que deviene del trasplante de un modo de intervención de un Estado central a uno periférico. En el primer caso, el Planeamiento urbano es componente de la lógica de reproducción del sistema, a la cual las acciones del planeamiento le son necesarias. En el segundo, no, es contingente y hasta contradictoria.

En el primer caso significa que se deduce de las contradicciones del sistema como intervención estatal dirigida predominantemente a las condiciones de reproducción de la mano de obra que se muestra, por ello, como orientada al interés general, y que cae dentro de los límites de posibilidad de intervención. En el segundo caso, esto no es así, sino que de las contradicciones del sistema se deduce otra cosa distinta y hasta contraria al Planeamiento Urbano entendido en los términos de los modelos importados y que por ello no puede suponerse que se trate de un modo de intervención que caiga dentro de los límites de posibilidad de la intervención estatal, la cual está marcadamente dirigida a la producción de relaciones mercantiles y que se

mostrará por ello favoreciendo el interés del negocio inmobiliario, como medio de universalización de la mercancía y el salario. Esto último no en el discurso, que reivindicará la herramienta normativa del Código como obedeciendo al interés general, pero sí en la realización urbana concreta, instrumentando la actividad de Planeamiento Urbano como mecanismo para otorgar excepciones.

En el primer caso, cuando un problema de Planeamiento Urbano pasa a formar parte de la agenda del Estado, el que tenga una resolución técnica efectiva y eficientizada vía propuesta técnica es posible (recordar el caso británico). En el segundo, lo más probable es que el agendamiento de cuestiones de Planeamiento Urbano, aunque su enunciado sea idéntico al del caso anterior (y tal vez justamente por eso) se dé como un indicador más de la inserción del Estado periférico en el mundo y no será más que una apariencia: ¿cómo se justifica que Buenos Aires no cuente con un Plan Regulador? !¹⁸ .

Qué hacen los organismos de Planeamiento Urbano

La creación de una oficina de Planificación urbano es la creación de una fachada, de una instancia cuyo producto no es la acción de planeamiento sino su opuesto, su neutralización. La solución del problema es la creación de la comisión u organismo que dé vueltas sobre el asunto, y punto. ¡ Casi cuarenta años para formular y aprobar un Plan Regulador que, a la postre, resultó vacío ! Pero, a partir de la creación de este organismo de planificación urbana, éste también inicia su propia lógica interna, y la producción de algo, ¿de qué?. Para responder considérese un ejemplo.

... Técnica y conceptualmente esta lógica interna está orientada por un paradigma de planificación heredero, según el momento, del inglés, el francés, el español; se supone que se hace y se debe hacer lo mismo, aunque, casi siempre, con un grado mayor de autoritarismo, expresado en el detallismo de la norma. Se propone por ejemplo el FOT ¿Qué producto conforma esta *solución* que es el reflejo de la solución dada a un problema de urbanismo que sólo nominalmente es el mismo, pero estructuralmente es diferente? ¿Una herramienta para controlar el volumen edificable?, no. Han fabricado una herramienta política que jugará en negociaciones con intereses no generales sino particulares. Inmediatamente de establecido el FOT (como triunfo aparente sobre la lógica del régimen inmobiliario de mercado) aparecerá en la alta dirección del organismo de planificación y más arriba, los personajes que se constituyan en los dueños de las tierras de Buenos Aires, vía manejo discrecional de esta restricción al dominio privado.

Y aquí surge otro innombrado, una cuestión no tematizada en su especificidad local. Responder sobre la cuestión del Planeamiento Urbano no puede eludir encuadrar conceptualmente el tema de la corrupción. ¿Qué es, un problema moral, una cuestión económica? Para responderlo, en primer lugar, desde el punto de vista epistemológico, debemos dejar de lado el individualismo metodológico aplicado a lo social, que da crédito a la hipótesis de su emergencia a partir de que

un grupo de individuos se define a sí mismo como una comunidad, descubre intereses colectivos (...), y autoriza a alguno de sus miembros para que actúen en nombre y mediante los recursos del grupo a fin de llevar a cabo fines comunes.

a estos últimos les compete la responsabilidad social, entendida

como fidelidad a los valores del grupo (DONAHUE, 1991).

Esta hipótesis es falsa, pero su falsedad queda enmascarada porque su enunciado coincide con la apariencia del Estado capitalista, en un punto de su dinámica, como representante del interés general.

El individualismo metodológico está presente en el hecho de que lo social es explicado prescindiendo de la relación todo - parte (en donde se juegan las contradicciones), y es reducido, en cambio, a individuos y relaciones entre individuos. Hace posible concebir a los individuos como siendo lo que son, independientemente del todo.

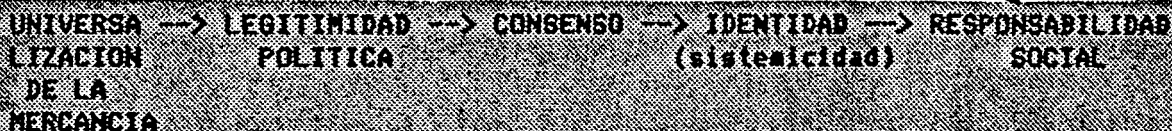
En oposición al individualismo metodológico, el holismo considera que los individuos no poseen individualidad por sí sino en tanto su relación al todo. No se trata de hipostasiar totalidades, una sociedad es un conjunto de individuos. La diferencia está en cómo se concibe la naturaleza de esos individuos. Ellos no son anteriores a lo social. Los individuos que construyen lo social son sujetos constituidos por lo social. No hay individuos preconstituidos.

Por otro lado, la responsabilidad de que nos habla la hipótesis no emerge del plano autónomo de lo moral, sino que se encuentra subsumida dentro de la hegemonía de lo económico, propia de la socialización capitalista, en donde la reproducción social se gobierna desde lo económico, está garantizada desde lo económico, a partir de la universalización de la mercancía (ver Nota 8).

Esta responsabilidad del individuo en función pública no es un imperativo categórico, sino un emergente o derivación de la

sistemicidad social simbólica (integración e identidad) alcanzada por el capitalismo en los países centrales.

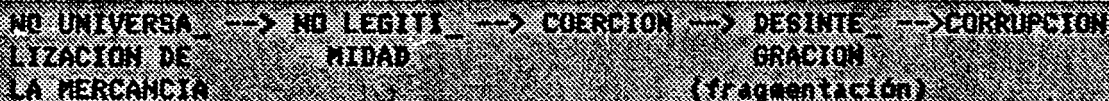
determinación moral



```

graph LR
    A[UNIVERSALIZACIÓN DE LA MERCANCIA] --> B[LEGITIMIDAD POLITICA]
    B --> C[CONSENSO]
    C --> D[IDENTIDAD (sistemicidad)]
    D --> E[RESPONSABILIDAD SOCIAL]
    F[determinación moral] -.-> D
    
```

En países como el nuestro donde no está dada, en lo económico, la universalización de la mercancía, la derivación es otra.



```

graph LR
    A[NO UNIVERSALIZACIÓN DE LA MERCANCIA] --> B[NO LEGITIMIDAD]
    B --> C[COERCION]
    C --> D[DESINTEGRACION (fragmentación)]
    D --> E[CORRUPCION]
    F[determinación moral] -.-> D
    
```

La diferencia surge del contexto social, en la funcionalidad social de la conducta. La determinación moral no es independiente ni trascendente a la lógica del capital. Sólo ocurre una autonomización fenomenal de lo moral. Es un caso similar al dado entre orden natural y orden social: si bien el orden natural refleja el orden social, éste se autonomiza y se convierte en criterio de legitimación del orden social ¹⁹. No se está diciendo que la derivación de la responsabilidad excluya a la corrupción, ni al revés, que la derivación de la corrupción excluya la ocurrencia de actos responsables. Lo que se afirma es que responsabilidad y corrupción no son lo mismo en uno y otro caso, porque sus condiciones de posibilidad son diferentes.

Es probable que un acto de corrupción en el primer caso se resuelva en el nivel de la negociación individual y que sus costos se limiten a este plano, es menos probable que tal negocio individual comprometa costos sociales. Probablemente, en el segundo caso, se dé a la inversa y que los actos de corrupción descarguen todo su costo socialmente.

El Planeamiento Urbano en el contexto de la Reforma del Estado

A partir de los '70, con la salida de crisis post-fordista, los países centrales inician una nueva reinvencción del mundo. Esta traduce una profundización de la alianza entre Industria - Estado - Conocimiento, que transfigura a cada uno de sus componentes:

- * reconversión industrial hacia la producción flexible.
- * reforma del Estado con privatización y desregulación.
- * protagonismo ampliado del conocimiento en todas sus formas y entendido como Factor Conocimiento.

El repliegue del Estado de Bienestar que supone la reforma del Estado no puede desprenderse del contexto de tránsito hacia la reconversión industrial y el protagonismo del Factor Conocimiento. Tal repliegue deja abierto un nuevo espacio de socialización capitalista, al tiempo que no resigna su rol interventor en el sistema de regulación. Deja cimentada la alianza. Deja capacitada la mano de obra para poder integrarse de modo no alienante al aparato productivo: nueva forma de legitimación de las relaciones mercantiles. Deja colonizadas para estas relaciones de mercado y en niveles de saber apropiado las áreas que el Estado había tomado a cargo complementando el proceso de universalización de la mercancía.

-Un mayor margen de libertad autolegitima el nuevo modo de socialización y dinamiza la innovación constante y acelerada que requiere el nuevo paradigma industrial. Este paradigma hace aparecer al empleado autónomo altamente capacitado y, por ello, no intercambiable. En la producción flexible "el modo de ejercer el poder es implementar la autonomía" (CHAPIRO, 1991).

Por su parte, no debe pasar por alto el hecho de que las nuevas tecnologías también alcanzaron los aparatos de información del Estado, tornándolos menos visibles pero más específicos, casi algo así como el ojo divino.

En conclusión, en los países centrales reconversión industrial y reforma del Estado operan asociadamente, y se autolegitiman mutuamente abriendo el espacio productivo a una socialización menos alienante que reimpulsa la innovación y cobija dentro del mismo realizaciones personales que antes excluía.

No hace falta más que esta exposición sucinta de las características que reviste el proceso de reforma del Estado en los países centrales para tornar evidente que el proceso de privatización y desregulación, no puede significar lo mismo en un país periférico como el nuestro en donde la reconversión industrial es un deseo²⁰ y el Factor Conocimiento ha resultado devastado junto con el sistema educativo. Aquí es la Nación entera la que se juega a un modelo descontextualizado.

La paradoja es que la política de desarme del Estado interventor hoy representa la intervención más impresionante del gobierno municipal y el Estado Nación sobre Buenos Aires con la expropiación del capital social que significa el desprendimiento de las

tierras públicas por parte de la comuna. Lo que interesa del tema aquí tratado es destacar el hecho de que la entrega de la tierra pública al negocio privado se ve legitimada con los reflejos de primer mundo que se pretende que ello proyecte. .

Privatización y desregulación no son lo mismo aquí que allá. La traducción puede ser la siguiente: privatización = negocio; desregulación = regulación sí-no, como moneda de cambio en el juego de negocios y el rédito político.

Todo esto sugiere la necesidad de prevenir la profundización de una socialización fragmentada económica y espacialmente, como resultado en los cambios de la relación Estado - Sociedad. Esto conlleva:

- El repliegue de lo público, cuya consecuencia no es, como en los países centrales espacio abierto a la universalización de la mercancía y el salario, sino una sobrecarga del sector doméstico precarizado.
- Profundización de la desvinculación del Estado con las condiciones de reproducción de la mano de obra.
- Debilitamiento del poder del Estado para arbitrar en las beligerancias capital/capital y capital/trabajo.
- Incremento del sector informal con una articulación más crítica con el sistema global.

Estas condiciones impactan sobre la realidad urbana puesto que redefine los polos dialécticos que motorizan su cambio, al modificar los límites de intervención del Estado y, con ello, las condiciones de posibilidad de la planificación. Sin duda, se impone lograr una salida de crisis, pero como proceso creativo más que adaptativo. Y en esto, el *enigma* debe involucrar de algún

modo una profundización de la democratización, de la conciencia urbanística y la participación transparente, tal que dé lugar en la sociedad para la potenciación innovadora que la autoconduzca a niveles superiores de organización.

4. Bases Epistemológicas del Planeamiento Urbano

Todo esto no significa que el Planeamiento Urbano sea imposible, sino que debe ser otro y distinto. El Planeamiento Urbano que conocemos ha sido inventado en los países centrales, debemos realizar un esfuerzo innovativo local ¿Por qué no se hizo hasta ahora? Porque somos dependientes culturalmente, y ¿por qué? Porque la innovación, en palabras de Le Corbusier, requiere coraje puesto que es subversiva, y nuestro sistema no cuenta con la legitimidad suficiente tal que pueda permitirse algo así. El régimen político de los países centrales es el de la democracia formal, y su formalidad alcanza para dar lugar a la innovación funcional. El régimen político aquí ha sido el de la pendularidad (no dos tipos diferentes como quienes se suman a uno u a otro hacen suponer) y la violencia del sistema, efectiva o en acecho siempre estuvo presente.

Un estilo cognitivo independiente debe iniciarse en una crítica y reemplazo de supuestos. Un buen comienzo es la revisión del predominio empirista en las bases epistemológicas del planeamiento urbano que ha invadido al mismo, en mayor o menor medida, en todas sus formas ideológicas, y que se expresa en la verdad evidente de su basamento en los hechos y en las leyes

generales que los gobiernan (pensemos por ejemplo en la ecología urbana, la economía espacial con su teoría de la localización, los modelos de la geografía humana, etc), articuladas en teorías estructuradas en sistemas hipotético deductivo.

En relación a esto:

- * No hay "hechos" independientes de los sujetos para quienes se constituyen como tales.

- * Los "hechos" son a la vez causa u efecto de las relaciones de poder.

- * Pero no las muestran. El requisito de legitimidad de todo sistema social opera de modo que éste no se muestre sino que se oculte. Los hechos son apariencias.

- * Del mismo modo las "leyes" sociales no son otra cosa que compulsiones, cuyo origen y efecto son las relaciones de poder.

- * Si lo que se decide tematizar entonces son las relaciones que están a la base del sistema social, no pueden tomarse como punto de partida y como justificación de las decisiones de intervención hechos y leyes empíricas así entendidas.

- * Por encima del plano fenomenal la lógica del sistema revela sus contradicciones. No puede utilizarse un instrumento de teorización basado en la lógica deductiva (que oculta la contradicción) y la experiencia empírica (que muestra las apariencias) porque está viciado en su mismo origen. Enmascara, es parte de la apariencia legitimante del sistema. De lo que se trata en cambio es de desenmascarar y de denunciar.

* No se puede deslindar Estado y sociedad, lo urbano de la gestión urbana. El planeamiento urbano debe insertarse como componente de la contradicción.

* No puede haber teoría del planeamiento urbano independientemente de una teoría del Estado y ambas deben elucidar todas y cada una de las especificidades locales, incluida la corrupción.

Estas afirmaciones poseen el suficiente carácter revolucionario como para explicar por qué se prefirió la importación de modelos con el sello de legitimidad - seguridad de los países capitalistas centrales. Es que, como dice Borges *"no nos une el amor sino el espanto"*.

Susana Mercedes FLORES

Buenos Aires, julio de 1992

NOTAS

(1) Por su parte, la inquietud urbanística de los arquitectos se expresa en sus proyectos. En 1932, el arq. Vautier perfecciona su idea de 1922 para la avenida 9 de Julio y formula, en colaboración con el arq. Beretervide el *Esbozo y recomendaciones para un plan urbano y regional de Buenos Aires* estudio apoyado y publicado por el Concejo deliberante en 1934.

En 1931, el arq. Wladimiro Acosta había formulado su propuesta *City-Block Integral*, que consistía en un sistema de rascacielos y jardines conectados por calles peatonales sobreelevadas, en la idea de que "si la vida privada del proletariado no está en relación armónica con el sistema capitalista, este nuevo tipo de edificación podría introducir una corrección en dicha relación".

(2) El marco "biológico" en que se inscribe la fundamentación del Código sigue las pautas que en 1875 fijó en Inglaterra la Ley de Sanidad Pública y que atienden lo referente a higiene, salubridad, protección contra incendios, accidentes de tránsito, seguridad, etc. En 1909 se inicia una nueva etapa con el control de ciudades y regiones para alcanzar un crecimiento planeado e incorporar herramientas de control físico de edificación y zonificación. En 1919 una nueva ley establece la obligación de los principales municipios de contar con Planes Reguladores antes de 1926 (plazo que se extendió hasta 1929). Se suceden luego la Ley de Planeamiento Urbano de 1925 y la Ley de Planeamiento Urbano y Regional de 1932 que reconoce la necesidad de un planeamiento integrado regionalmente. Una etapa que profundiza aún mas la cuestión del crecimiento planeado se inicia al finalizar la segunda guerra mundial. En este momento el gobierno inglés encarga tres estudios técnicos (los famosos informes Barlow, Scott y Uthwatt) que efectuaron en conjunto las siguientes recomendaciones:

- el control de planeamiento debe abarcar todo el país
- establecer una política nacional de localización industrial y distribución poblacional
- erigir una autoridad central encargada de
 - reordenación urbana
 - reducción de congestión
 - equilibrio regional industrial
 - desarrollo de ciudades satélites
 - correlación entre planeamientos locales.

La legislación urbana resultante fue significativa e inmediata,

- Ley de Planeamiento Urbano y Regional, 1943 y 1944.
- Ley de Distribución de Industrias, 1945.
- Ley de Nuevas Ciudades (New Towns), 1946.
- Ley de Planeamiento Urbano y Regional, 1947, a partir de la cual se empieza a reconocer una doble función para el planeamiento: primero la determinación de las políticas social, económica y estratégica, y segundo la realización de planes de usos del suelo y de crecimiento de acuerdo con

tales políticas. Estas definiciones a nivel nacional impactan en primer lugar en la ciudad de Londres.

— El Plan de Londres de Abercrombie, encargado en 1942 y publicado en 1943, (paradigma de la actividad de la Oficina del Plan Regulador en los '60) se inscribe en este marco conceptual de intervención estatal. A esto hay que agregar, principalmente a partir de su aprobación como ley por el Parlamento en 1955, que esta inserción altamente jerarquizada en el nivel político, viene acompañada por un asombroso sistema participativo a nivel comunitario que se apoya y refuerza el grado elevado de alfabetización urbanística de la población.

(3) Sin embargo, se hicieron y con gran despliegue, variedad y grado de detalle y con el aporte de la metodología participativa de sociólogos investigadores. El simulacro, demás está decir, tenía como objetivo, su capitalización por la corriente interna representada.

Se implementa un sutil manejo de la desinformación. Los Talleres están desvinculados entre sí; los participantes saben que no todos los proyectos serán aprobados, pero no saben cuál lo será (en verdad no saben que no será aprobado ninguno).

Al año siguiente, una solicitada en los diarios de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se adjudica los resultados de los proyectos de los Talleres y enumera el conjunto de obras que se realizan a partir de ellos. En verdad este listado corresponde a las prioridades de esa Secretaría, si se menciona alguno de los proyectos de Taller es mera coincidencia. Pero, dada la desconexión entre Talleres, cada uno piensa que fue el otro el que consiguió la aprobación y no él.

(4) Este simulacro participativo puede llegar a ser aún más sinies-tro, ejemplo: la propuesta de privatización del Zoológico y el Botánico. La opinión pública se opuso a ambas. La autoridad municipal cedió ante esta oposición en un 50%, el Botánico. Pero la idea primitiva era que, sabiendo que el Zoológico iba a dar ganancia y el Botánico pérdida, el concesionario financiara el segundo a través del primero. La participación legitima el negocio redondo del concesionario.

(5) La expresión del arqu. Patricio Randle (Revista Civilidad. año II, nro 15, pág. 62) ilustra este platonismo de avestruz: *No definir una política concreta como la urbana puede dar más espacio para la maniobra "política" en el mal sentido de la palabra. Pero de esto ni siquiera queremos hablar porque si se acepta esa premisa todo lo serio, lo sincero, lo valioso no tiene sentido.* Aquí daremos la vuelta, primero reconocer las condiciones de posibilidad, luego hacer urbanismo.

(6) Recuérdese el impacto que las alteraciones en esta materia, en cuanto a propiedad horizontal y congelamiento de alquileres, tuvieron sobre la lógica del diseño.

(7) La reglamentación para *Edificios de Iluminación Total* permite acrecentar volúmenes construibles (acumulación), a la vez que vuelve a ponerles límite (legitimación).

(8) La universalización de la relación salarial cubre la incapacidad adquirida socialmente y establece más fuertes vínculos de integración en el sistema social. Los niveles de identidad social crecen y así también la responsabilidad social como valor cuasi-moral.

(9) La teoría de la ventaja comparativa ocultó tras los factores de producción (tierra, mano de obra, recursos naturales y capital) el hecho de que éstos se constituyen como tales en relación a un determinando estadio del conocimiento que los hace emerger en lo que son. Son invenciones.

(10) El milagro japonés es el de la formulación de la pregunta adecuada: ¿Cómo ser eficiente cuando no se puede acceder a economías de escala? ¿Cómo industrializar con eficiencia sin masividad de mercado?, y la respuesta propia: la producción flexible.

(11) El ejemplo de ello es el Código de Planeamiento Urbano de 1977.

(12) Villa - conventillo - hotel familiar vs vivienda precaria periférica. El subsidio al transporte decide más aún la elección.

(13) Buenos Aires, como deseaba Sarmiento, dejó de ser la ciudad de los horneros al universalizarse el régimen inmobiliario de mercado.

(14) Piénsese en el escaso apoyo estatal a los programas de autoconstrucción.

(15) Le Corbusier realiza un viaje de Buenos Aires a Paraguay sobrevolando nuestro territorio a 1.200 metros de altura. Desde allí ve algunos pueblos, algunas chacras, y luego "es todo llanura alrededor ¿Dónde está el vecino? ¿Dónde existe un aprovisionamiento posible? ¿Dónde está el médico? (...) Nada". Esto, seguramente, jugará como contraste en la formulación de su teoría de *Los Tres Establecimientos Humanos*, que propone un territorio culturizado en su totalidad.

(16) El fantasma del desempleo apareció en dos de los ejemplos dados en la Parte I: Decreto 1099/44 y Ordenanza 26124/71, como interposición a la acción de regulación estatal sobre el apoderamiento privado del espacio urbano.

(17) Ver pág. 36 y siguientes.

(18) La proliferación de congresos internacionales de cooperación técnica y/o intercambio de experiencias administrativas a nivel local tiene sin duda un efecto de presión sobre los gobiernos municipales que, para lograr presencia, deben exhibir performance al menos comparables con la de los Estados líderes en la materia.

(19) A su vez, esta concepción bien puede servir de explicación de la asimetría entre progreso económico y progreso moral.

(20) Podemos señalar cuatro formas de reconversión industrial en Argentina, ordenadas según grado de satisfacción con el modelo central:

1. creación de parques científico-tecnológicos (escasos).
2. informatización de las tareas administrativas.
3. profundización fordista (enclaves del sur).
4. abandono a la obsolescencia, quiebra o cierre.

ANEXO

FUNDAMENTOS DEL CODIGO DE LA EDIFICACION

La legislación es consecuencia de la vida en común de las personas y en cierto modo, un propósito para sus relaciones futuras. La ciudad, es el más alto exponente de esa vida en común la cual exige, por razones biológicas, una conducta regulada para ser posible la convivencia.

El Código de la Edificación es parte de esas regulaciones que cambian como es lógico, a través de los tiempos para acompañar a las nuevas ideas o conceptos del vivir humano. Tal es la razón que justifica este volumen de la tercera edición, con modificaciones respecto de la anterior y que procura ajustarse a las tendencias más modernas que rigen la materia.

Es indiscutible la necesidad de imponer normas previsoras con vistas al desarrollo futuro de la ciudad, para encauzar su evolución y desenvolvimiento físico ordenado la edificación conforme a los principios que deben estructurar un Plan Regulador.

La armonización de las soluciones a los complejos problemas comunales lleva, en esta faz de la técnica edilicia, a reglar los distintos tipos de edificios en relación a diferentes formas y ubicación de las parcelas, los diversos coeficientes de aprovechamiento del terreno y las distintas alturas de edificación. Estas pautas que establecen el vínculo entre el edificio y sus usos y la ciudad, están fundados en primordiales conceptos de previsión social, higiene, salubridad y seguridad colectivas.

Para mejor ordenar la edificación a objeto de que, tanto su densidad como el mejor aprovechamiento de los terrenos no alcancen valores inconvenientes para la vida colectiva y vayan disminuyendo del centro a la periferia, se ha dividido la Ciudad en distritos según el uso de los predios y edificios, también según la altura de éstos, según el coeficiente de utilización de las parcelas y además según reserva de espacios verdes como asimismo para futuras urbanizaciones indispensables en toda concentración demográfica.

Esto es en síntesis, propender a la óptima relación entre el espacio a edificar y el espacio libre necesario para la vida comunal del habitante.

Las innovaciones introducidas en esta edición del Código, claro está, respetan con especial cuidado el estado alcanzado hasta la fecha por la metrópoli pero sin descuidar sus posibilidades de progreso en lo porvenir.

Las restricciones impuestas al dominio privado, al fijar un determinado aprovechamiento del terreno en superficie y altura como el de señalar la amplitud del uso u ocupación de cada uno, están basadas en el interés público con las ventajas que se enuncian a continuación:

- a) Mejoran la higiene, la seguridad y el bienestar de la comunidad;
- b) Regulan la densidad de edificación y la de la población;
- c) Aseguran el valor de la propiedad evitando la depreciación por vecindad molesta, al conservar la unidad de uso de la zona;
- d) Defienden la industria y el comercio.
- e) Protegen a la vivienda de olores, humos, polvos, ruidos, proporcionando a los distritos residenciales, la tranquilidad que aparea el alejamiento de industrias y comercios;
- f) Clasifican mejor los lugares donde se reside y trabaja;
- g) Permiten la obtención de terrenos apropiados para cada necesidad;

h) Permiten mejorar el crecimiento de la ciudad;

i) Facilitan el planeo de un sistema de vías en que cada calle cumpla su función y permiten proyectar un pavimento según el carácter del tránsito;

j) Reducen las causas de congestiones y accidentes de tránsito;

k) Simplifican los problemas de la limpieza pública, del alumbrado y de los servicios de salubridad;

l) Restringen las posibilidades de incendio al evitar la vecindad de usos de carácter distinto;

m) Resguardan contra los efectos de los ataques aéreos, y

n) Estimulan el espíritu de vecindad.

En resumen: se ordena la edificación indisciplinada de usos, formas, masas, alturas, subsanando así los inconvenientes provocados por el exceso de densidad humana, y contribuyen a mejorar las condiciones de vida en la ciudad.

Al aplicar con carácter integral estos conceptos unidos y con visión al futuro, estableciendo la clasificación de los diferentes usos y tipos permitidos por reglamentos anteriores, pueden encontrarse algunos en oposición a las prescripciones del presente Código. Estas situaciones se respetan, condicionando su permanencia mientras se conserven en buen estado estético, de seguridad e higiene y aun se permiten modificarlas en forma limitada. El motivo del respeto a lo existente, es producir el menor trastorno posible frente al nuevo sistema, pues es imposible pretender una ordenación que bruscamente lo altere todo.

A falta de un Plan Regulador este Código lo suple en lo posible y en un solo aspecto desde que, por la índole de los temas que comprende no puede abarcar el conjunto del planeamiento urbano; de ello se desprende que es imprescindible sea revisado sistemáticamente dentro de plazos prudenciales aprovechando la enseñanza que la experiencia da. Una vez que el mencionado Plan alcance estado legal, entonces será factible redactar el Código definitivo, revisable en lapsos mayores, cuando nuevas modalidades en la forma de construir y de vivir así lo requieran. No obstante cabe puntualizar que, al afectar las prescripciones de este Código, principalmente a las obras futuras, los resultados concretos y visibles de sus propósitos sólo son tangibles con el transcurso de los años aunque ya pueden apreciarse los beneficios reportados desde 1944.

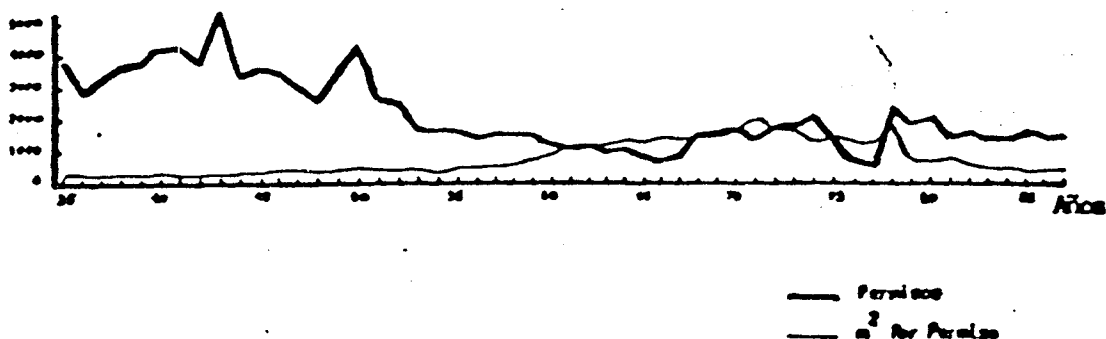
Merece recordar que la Municipalidad de Buenos Aires, a través de una fatigosa y larga tarea de compilación, cuenta ya con el expediente urbano, piedra fundamental de apoyo del Plan Regulador y que evidencia, sin lugar a duda alguna, que Buenos Aires, si comienza junto al Río de la Plata no termina en la Avenida General Paz ni en el Riachuelo.

Buenos Aires, a igual que otras ciudades del mundo no se detiene en los límites administrativos que sólo juegan en las cartas geográficas. La ciudad y sus extensos alrededores componen un conjunto urbanístico sin solución de continuidad que requiere, temprano o tarde, un planeamiento integral donde los límites políticos, evidentemente artificiales, no pueden constituir barreras insalvables que se opongan a la organización funcional de esta gran comunidad. Por tanto surge la imperiosa necesidad de que las autoridades comunales tomen en cuenta la influencia de sus respectivos distritos estudiando la posibilidad de incluirlos en un Plan general armónico y racional.

CANTIDAD DE PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES NUEVAS Y SUPERFICIE CUBIERTA EN m². 1935 a 1987.

Año	Permisos	Superficie m ²	m ² Por Permiso	Año	Permisos	Superficie m ²	m ² Por Permiso
1935	3.830	853.038	222,7	1961	1.076	1.238.613	1.151,1
1936	2.797	709.482	253,7	1962	1.187	1.321.824	1.113,6
1937	3.330	932.263	280,0	1963	971	1.156.450	1.191,6
1938	3.715	1.025.680	276,1	1964	1.124	1.518.800	1.351,2
1939	3.854	1.055.337	273,8	1965	871	1.136.000	1.304,2
1940	4.274	1.257.736	294,3	1966	638	946.900	1.484,2
1941	4.136	961.628	232,5	1967	839	1.149.500	1.370,1
1942	3.752	847.083	225,8	1968	1.567	2.259.100	1.441,7
1943	5.283	1.206.284	228,3	1969	1.467	2.230.800	1.520,7
1944	3.274	963.301	300,3	1970	1.711	2.912.600	1.702,3
1945	3.593	1.077.554	299,9	1971	1.360	2.768.600	2.035,7
1946	3.491	1.427.669	409,0	1972	1.714	2.790.800	1.628,2
1947	3.027	1.230.743	406,6	1973	1.862	3.093.100	1.661,2
1948	2.488	754.515	299,6	1974	2.115	2.629.600	1.243,3
1949	3.602	1.268.207	352,1	1975	1.308	1.916.000	1.464,8
1950	4.257	1.829.100	429,7	1976	643	816.000	1.269,1
1951	2.543	1.043.300	410,3	1977	574	726.200	1.265,2
1952	2.415	946.400	391,9	1978	2.442	4.532.721	1.856,2
1953	1.619	611.131	377,5	1979	1.890	1.261.625	667,5
1954	1.605	480.567	299,4	1980	2.069	1.463.144	707,2
1955	1.610	723.846	449,6	1981	1.539	1.252.021	813,5
1956	1.402	635.646	453,4	1982	1.568	851.504	542,7
1957	1.574	852.551	541,6	1983	1.401	615.399	439,2
1958	1.543	858.233	556,2	1984	1.436	704.319	490,5
1959	1.553	1.085.427	699,9	1985	1.652	594.239	359,7
1960	1.162	1.033.483	889,4	1986	1.479	596.812	403,5
				1987	1.516	689.418	454,8

Permisos para construcciones nuevas y m² promedio por permiso. 1935 a 1987



CANTIDAD DE PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES NUEVAS Y AMPLIACIONES Y SUPERFICIE CUBIERTA EN M². 1905 a 1987

Año	Permisos	Superficie m ²	m ² Por Permiso	Año	Permisos	Superficie m ²	m ² Por Permiso
1905	12.774	1.368.841	107,2	1961	7.350	2.413.574	328,4
1906	12.188	1.234.445	101,3	1962	6.676	2.534.771	379,7
1907	12.560	1.525.041	121,2	1963	4.780	1.623.500	339,6
1908	19.996	1.654.438	82,7	1964	4.909	1.821.300	371,0
1909	16.682	1.756.865	105,3	1965	4.825	2.324.500	481,8
1940	15.419	1.457.058	94,5	1966	5.442	2.993.100	550,0
1941	17.583	1.832.712	104,2	1967	6.138	3.400.510	554,0
1942	16.591	1.799.365	108,5	1968	6.039	3.221.900	533,5
1943	17.080	1.851.188	108,4	1969	8.032	5.031.200	626,4
1944	21.219	3.102.805	146,2	1970	7.785	5.557.200	713,8
1945	14.798	1.967.262	132,9	1971	7.053	4.159.000	589,7
1946	17.192	2.688.405	156,4	1972	6.825	2.889.500	423,4
1947	14.789	2.345.222	158,6	1973	7.048	2.803.800	397,8
1948	17.644	2.232.000	126,5	1974	7.620	3.699.400	485,5
1949	17.153	2.145.000	125,1	1975	6.939	4.076.500	587,5
1950	17.491	2.404.700	137,5	1976	5.177	2.488.500	480,7
1951	13.617	2.115.000	155,3	1977	6.249	7.005.800	1.125,9
1952	12.313	1.911.100	155,2	1978	4.265	4.721.183	1.107,0
1953	9.977	1.503.488	150,7	1979	3.625	1.442.333	398,0
1954	9.833	1.800.047	183,1	1980	3.612	1.633.334	452,2
1955	8.663	2.296.668	265,1	1981	2.924	1.429.642	488,9
1956	8.018	2.612.983	325,9	1982	3.146	1.015.758	323,0
1957	6.785	3.868.580	440,4	1983	2.800	781.349	279,1
1958	8.732	4.456.278	510,3	1984	4.371	998.725	228,5
1959	7.475	3.010.801	402,8	1985	8.674	1.255.575	144,8
1960	7.492	2.126.829	283,9	1986	4.855	977.546	201,3
				1987	4.756	1.068.807	224,7

ORDENANZA Nº 22.142

Buenos Aires, 8 de febrero de 1967.

Visto el expediente Nº 111.705-965, en el que la Comisión del Código de la Edificación, apoyada en la documentación confeccionada por la Organización del Plan Regulador que acompaña y que demuestra el deterioro de las características residenciales netas, originado por la presencia de "edificios en torre" en los distritos R1, aconseja modificaciones a las disposiciones del Código de la Edificación, en el sentido de prohibir ese tipo de edificios en dichos distritos y considerando:

Que si bien esa restricción debe imponerse en la generalidad de los distritos R1, a fin de preservarlos, ello no ocurre en el sector del distrito R1 del Barrio de Belgrano, limitado por las calles José Hernández, Arribeños, Zabala y Arcos, en el cual el auge alcanzado por la construcción de "edificios en torre" ha producido un cambio en las características de la zona, que evidencia la tendencia de los propietarios a efectuar construcciones de ese tipo, por lo que no resulta equitativo restringir el derecho a su construcción;

Que dada la transformación producida en el sector antes citado, resulta adecuado transferirlo al distrito R3, cuyas características comparte y mantener la actual zonificación de área edificable y altura, A5 y HM6 respectivamente.

Por ello y en uso de las atribuciones conferidas por la Ley Nº 16.897 (B. M. 12.857), el Intendente Municipal sanciona y promulga con fuerza de ordenanza:

Artículo 1º — Transfiérese el área delimitada por los ejes de las calles José Hernández, Arribeños, Zabala y Arcos, del distrito R1 al distrito R3 y mántiéndose la actual zonificación de área edificable y altura, A5 y HM6, respectivamente.