

XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia.  
Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2017.

# Cicatrices urbanas post-dictadura.

Tella, Guillermo; Amado, Jorge y Kestelman, Mora.

Cita:

Tella, Guillermo; Amado, Jorge y Kestelman, Mora (2017). *Cicatrices urbanas post-dictadura*. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/66>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

PARA PUBLICAR EN ACTAS

MESA 11: Discursos, relatos e imaginarios sobre tiempo, espacio y sociedad.

**CICATRICES URBANAS *POST-DICTADURA***

**Orden espacial y control social en la periferia de Buenos Aires**

Dr. Guillermo Tella

[gtella@ungs.edu.ar](mailto:gtella@ungs.edu.ar)

Lic. Jorge Omar Amado

[jamado@ungs.edu.ar](mailto:jamado@ungs.edu.ar)

Arq. Mora Kestelman

[mora.kestelman@gmail.com](mailto:mora.kestelman@gmail.com)

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento

Juan María Gutiérrez 1150, Los Polvorines (C.P. 1613); Buenos Aires, Argentina

**Resumen:** Las normativas urbanas, junto a otros tipos de medidas y políticas con fuerte incidencia espacial que puso en práctica la última dictadura cívico-militar argentina que tuvo lugar entre los años 1976 y 1983 tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en la Provincia de Buenos Aires, se han conjugado para ejercer un rol esencial en la configuración metropolitana, marcando una impronta territorial distintiva que se manifiesta inmediatamente a la toma del gobierno por parte de las Fuerzas Armadas y se profundiza hacia finales de la década de 1970, cuando los marcos normativos sancionados anteriormente comienzan a evidenciar efectos más profundos.

Tales incidencias en el territorio tuvieron las leyes de la dictadura que continúan definiendo muchas de las características urbanas metropolitanas de la actualidad. En términos generales, produjo una reestructuración del espacio que resultó en perdurables consecuencias sobre la fisonomía y estratificación social de la ciudad mediante el recorte progresivo y exponencial de los derechos de los sectores populares al uso y disposición del espacio urbano. Mientras las villas eran erradicadas por la fuerza y los pobres confinados a sectores periféricos, poco accesibles y sin servicios urbanos, se observaba la concentración relativa de los sectores de mayores ingresos en las áreas mejor situadas y mayor accesibilidad.

Además de las consecuencias inmediatas de las medidas tomadas en la dictadura, existen otras tantas que se pueden observar a lo largo del tiempo y que, luego de 40 años, siguen influenciando en la construcción del espacio. Ambas situaciones son por demás importantes. No sólo los marcos normativos permitieron plasmar en el territorio los objetivos de orden y control social, haciendo referencia a un modo de construcción de espacios y edificios públicos que expresaba y buscaba control y tránsito rápido.

Los marcos normativos y las políticas urbanas resultaron no sólo en la exclusión de los grupos de menos recursos del acceso al suelo urbano y a la ciudad en general en este período sino que, entre otras cosas, cambiaron la morfología de la periferia bonaerense como fundantes de una territorialización excluyente y periférica de los sectores populares, cuyo patrón se profundizó en los años noventa y permanece con características similares hasta nuestros días.

## **Introducción**

Las normativas urbanas, junto a otros tipos de medidas y políticas con fuerte incidencia espacial que puso en práctica la última dictadura cívico-militar argentina que tuvo lugar

entre los años 1976 y 1983 -autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional”- tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en la Provincia de Buenos Aires, se han conjugado para ejercer un rol esencial en la configuración metropolitana, marcando una impronta territorial distintiva que se manifiesta inmediatamente a la toma del gobierno por parte de las Fuerzas Armadas y se profundiza hacia finales de la década de 1970, cuando los marcos normativos sancionados anteriormente comienzan a evidenciar efectos más profundos. Tales incidencias en el territorio tuvieron las leyes de la dictadura que continúan definiendo muchas de las características urbanas metropolitanas de la actualidad.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)<sup>1</sup> ha sido objeto de estudio de una gran cantidad y variedad de trabajos de especial relevancia, abordados desde dimensiones geográficas, políticas, sociales, urbanísticas, ambientales, históricas. Entre ellos, un grupo de investigaciones han realizado importantes aportes a la reconstrucción y caracterización de su urbanización con una mirada orientada hacia los procesos socioeconómicos, estableciendo para ello diferentes periodizaciones dentro de las cuales el apartado dirigido a la descripción y análisis de las políticas de la dictadura ha tenido especial relevancia (Torres, 1975, 1977, 1978, 1987, 1992, 1993, 2001; Silvestri y Gorelik, 2005; Gutman y Hardoy, 2007; Di Virgilio y Vio, 2009; Timerman y Dormal, 2009; Zapata, 2012).

Esta cuestión en particular posee toda una vertiente propia de investigaciones con distintos focos de abordaje, donde se pueden apreciar diferentes cortes espaciales y temporales en los cuales se destaca el peso de las políticas de la dictadura en la expansión y construcción de la periferia bonaerense bajo condiciones de necesidad y precariedad (Oszlak, 1983, 1991; Torres, 1993; Tella *et al.*, 2016). Por otro lado, son

---

<sup>1</sup> La Región Metropolitana de Buenos Aires está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires, diferenciados por lo que se denominan primero, segundo y tercer cordón de urbanización: el primero está integrado por los municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero, San Martín, San Isidro y Vicente López. El segundo por Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, Tigre, y Tigre Insular y el tercero comprende a los partidos de Ensenada, Berisso, La Plata, Brandsen, San Vicente, Cañuelas, Marcos Paz, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Pilar, Escobar, Escobar Insular, Campana, Exaltación de la Cruz, Zárate, San Fernando Insular, Campana Insular, Zárate Insular. En su conjunto, este territorio comprende una superficie total de 13.943 km<sup>2</sup>.

interesantes los abordajes relacionados a recuperar la “memoria” colectiva reconstruyendo los lazos sociales ligados a las transformaciones de los espacios de la ciudad en la dictadura y a los roles que cumplían en aquel momento respecto al papel que juegan actualmente y a la potencialidad de los mismos para esa recuperación de la trama social y urbana (Bettanin, 2010) y no sólo en Buenos Aires sino también en otras ciudades (Schindel, 2002, 2011, 2013).

A pesar de la importancia de todos estos trabajos -y de muchos otros-, aquellos que analizan la articulación entre el centro (representado en la CABA) y la periferia (municipios de la RMBA) y la forma que adquiere el crecimiento de ambas zonas en relación y tensión permanente (Tella y Amado, 2015) -que además estudie las consecuencias actuales de las políticas de la dictadura- siguen siendo escasos. Es por ello que consideramos significativo un nuevo análisis que nos permita indagar sobre la expansión metropolitana bonaerense con eje en las políticas urbanas de la dictadura, entendida esta última como un período trascendental para dicha expansión y construcción de la periferia, con un horizonte en el escenario actual como resultado de las diferentes medidas tomadas en aquel período.

Si bien aquí nos proponemos hacer foco en el período 1976-1983, especialmente en relación a las transformaciones urbanas que se suscitaron a partir de las normas y políticas implementadas en la dictadura, no obstante, el desafío principal es poder identificar rupturas y continuidades observadas a partir de la ejecución de esas políticas que modelaron el devenir urbano de la RMBA y que aún son visibles. Para este abordaje consideramos fundamental, en términos de expansión, construcción y transformación de la periferia como proceso espacial, el rol que tuvo la sanción de una serie de leyes y normas en particular que respondían a la ideología, las prácticas y los objetivos propios del gobierno militar. Esa lógica, a la vez, estuvo signada por las ideas urbanísticas de la época, expresadas de forma tal que hasta “el incumplimiento de las garantías constitucionales atravesó los modos de ejecutar las políticas habitacionales” (Bettanin, 2010: 107).

De esta manera se verificó que la política urbana de la dictadura, en términos generales, produjo una reestructuración del espacio que resultó en sensibles y perdurables consecuencias sobre la fisonomía y estratificación social de la ciudad mediante el recorte progresivo y exponencial de los derechos de los sectores populares al uso y disposición del espacio urbano (Tella, 2003). Es decir, mientras las villas eran

erradicadas por la fuerza y los pobres confinados a sectores periféricos, poco accesibles y sin servicios urbanos, por otro lado se observaba la concentración relativa de los sectores de mayores ingresos en las áreas mejor situadas y con mayor accesibilidad y servicios (Oszlak, 1983).

Además de las consecuencias inmediatas de las medidas tomadas en la dictadura, existen otras que se pueden observar a lo largo del tiempo y que, luego de 40 años, siguen influenciando en la construcción del espacio. Ambas situaciones son por demás importantes y, de hecho, los modos en los cuales se expresaron esas políticas no son para nada fortuitos. En este sentido, no sólo los marcos normativos permitieron plasmar en el territorio los objetivos de orden y control social, sino que un punto significativo -y no siempre destacado en este tipo de análisis- es lo que Schindel (2011: 3-4) denomina como “arquitectura autoritaria”, haciendo referencia a un modo de construcción de espacios y edificios públicos que expresaba y buscaba “control y tránsito rápido, en detrimento de espacios de encuentro y acción colectiva”.

Veremos entonces cuáles fueron los marcos normativos y políticas urbanas que resultaron no sólo en la exclusión de los grupos de menos recursos del acceso al suelo urbano y a la ciudad en general en este período sino que, entre otras cosas, cambiaron la morfología de la periferia bonaerense como fundantes de una “territorialización excluyente y periférica de los sectores populares” (González, 2010: 154), cuyo patrón se profundizó notablemente en los años noventa y permanece con características similares hasta nuestros días. Oszlak (1991) señala cuatro tipos de políticas urbanas que tuvieron especial relevancia en la dinámica de estructuración propia de toda la RMBA. Las mismas pueden sintetizarse en los siguientes títulos:

- Transformaciones en el mercado de la vivienda urbana.
- Erradicación de “villas de emergencia”.
- Expropiaciones por construcción de autopistas y recuperación de “espacios verdes” (cinturón ecológico).
- Relocalización industrial.

Cada una de estas intervenciones presenta particularidades, efectos y derivaciones que deben analizarse individualmente y con atención en la articulación entre ellas y en cuanto a la relación centro-periferia para poder contar con una aproximación más certera acerca del modelo territorial que adquirió la periferia bonaerense a partir de las

mismas. De esta manera, interpretar los orígenes e ideas centrales detrás de algunas de las transformaciones espaciales más críticas contribuirá a la comprensión de los procesos socioterritoriales que siguieron su curso -junto a algunos que se fragmentaron y otros que surgieron en otros momentos- y a reconstruir el modelo de suburbanización actual que conduzca hacia ideas superadoras para abordar las problemáticas que nacen de este contexto.

Del estudio de las políticas surgidas en la dictadura podemos observar un discurso que subyace. Encontramos entonces que las marcas que se van generando en el territorio se hacen con un objetivo definido de ordenar el espacio de manera tal que la fragmentación y la polarización del territorio representará una forma -de las más radicales y efectivas- de controlar a la población mediante la limitación del acceso a distintos sectores de la ciudad. El carácter direccionado y explícito en cuanto acceso diferencial al espacio urbano, permitido para algunos y restringido para otros, será así uno de los rasgos centrales de las medidas emprendidas por el gobierno militar para el control social. Algunas de las huellas que ello significó en el proceso de suburbanización de Buenos Aires son interesantes de identificar para intentar comprender no sólo ese proceso sino también las condiciones actuales de la periferia urbana.

### **La construcción de la periferia: antecedentes inmediatos**

Desde mediados de la década de 1960 la disminución progresiva en los subsidios al transporte y de otras políticas redistributivas impacta fuertemente en el proceso de crecimiento suburbano, observándose una fuerte desaceleración del mismo que se ve afectada también por ciclos de inestabilidad política y sucesiones de gobiernos autoritarios y represivos, además del comienzo de las medidas neoliberales que, favoreciendo al mercado, dejan fuera a los sectores populares que se ven obligados a solucionar sus necesidades habitacionales mediante diferentes formas de organización social. Posteriormente, entre 1970 y 1980 la Ciudad de Buenos Aires llega a concentrar el 36% de la población del país a la vez que expulsa población que se va asentando fundamentalmente en los partidos de la segunda corona de conurbación, mientras los municipios lindantes con la Ciudad registran un crecimiento mucho menor (Di Virgilio y Vio, 2009).

Buenos Aires creció en torno a un núcleo central mediante una expansión en anillos sucesivos. Posteriormente, la traza lineal del ferrocarril reorientó su crecimiento con ejes de vinculación a áreas agroproductivas y las sucesivas estaciones ferroviarias se constituyeron en centro de pequeñas urbanizaciones y el tranvía se ocupó luego de enlazar áreas dispersas. Entre 1880 y 1930 se consolidan los centros fundacionales de poblados nacidos en torno a las estaciones en el marco de una política agroexportadora con la cual se recibió un importante flujo migratorio europeo. Esta población se localizó en extremas condiciones de hacinamiento principalmente en torno al centro de la ciudad y, en menor medida, alrededor de las incipientes áreas subcentrales<sup>2</sup> (Tella, 2009).

Mientras el modelo agroexportador había transformado y posicionado a Buenos Aires como una fuerte centralidad, el desarrollo industrial subsiguiente terminó de consolidar esa posición hegemónica en términos urbanos y productivos; pero también incidió notablemente en las dimensiones políticas, administrativas y financieras a nivel nacional. En cuanto a la población y su asentamiento en el territorio, en el período 1940-1960 se pudo observar como el acceso al suelo y a la vivienda, el desarrollo de la red de transportes subsidiados y la industrialización generadora de fuentes de empleo permitieron los movimientos pendulares de las clases obreras asalariadas; por lo que se convirtieron en elementos fundamentales para la expansión periférica (Torres, 1978; Silvestri y Gorelik, 2005; Di Virgilio y Vio, 2009).

No obstante a ello, las condiciones habitacionales seguían siendo precarias. A la falta de infraestructura y servicios públicos se le sumaba un gran nivel de hacinamiento y un crecimiento que se explica casi en su totalidad a través de la autoconstrucción familiar de las viviendas. De esta manera, lo que en el período anterior todavía no era relevante y hasta no se llegaba a apreciar en los análisis censales, a partir de mediados de la década de 1940 se transforma en un patrón que perduraría por décadas: los grupos de mayor nivel socioeconómico tienden a concentrarse en el centro de la ciudad mientras las

---

<sup>2</sup> Evidentemente, el ferrocarril ha sido el medio de transporte que estructuró el proceso de metropolización, siguiendo las cotas altas demarcadas por la topografía. En un primer momento, fue el tranvía a caballo quien abasteció al área central, luego el tranvía eléctrico pudo alcanzar también a las estaciones ferroviarias de la periferia y el auge del colectivo, con su inherente libertad de desplazamiento, cubrió y potenció toda el área urbanizada. El paso de aldea a metrópolis ha significado la permanente sustitución de suelo rural por urbano.



clases populares habitan la periferia en condiciones de carencia y vulnerabilidad (Torres, 1978, 1993).

Entonces, mientras los sectores de altos ingresos de la población ocupaban las áreas centrales, el escenario descrito confirmó la idea de una periferia “apropiada” por los sectores populares en situación de precariedad (Torres, 1977). Las altas tasas de ocupación de las viviendas individuales -en contraposición con un tejido urbano discontinuo y desestructurado, marcado por la existencia de baldíos, grandes áreas sin lotear y falta de equipamiento e infraestructura- definieron un proceso de estructuración que se caracterizó por la localización residencial de estratos sociales claramente diferenciados en el espacio urbano (Torres, 1978). (Figura N°1)

A partir de esta diferenciación espacial es interesante la apreciación que realizan Timerman y Dormal (2009: 29) cuando señalan que “así como los descendientes de la inmigración extranjera tuvieron su resultante político en el radicalismo, la nueva oleada sembró las raíces del segundo gran movimiento popular del siglo XX: el peronismo”. Citando a Torres (2000: 265), dichas autoras establecen una oposición política y cultural fuerte -que se consolida en las elecciones de 1946- entre los barrios residenciales del centro y los suburbios industriales conformados por los migrantes internos; asociando así lugar de residencia no sólo a la situación económica y al estatus social sino también a una ideología política propia con fuerte impronta y raigambre territorial.

Esta situación de tensión política y social expresada en el territorio sería un hito elemental para la sucesión de gobiernos democráticos y dictatoriales que transcurrirían a partir de aquí, donde se sientan las bases para dos modelos económicos, políticos y sociales expresados mediante distintas normativas que dejarán marcas imborrables en términos sociales y humanos, y fundamentalmente físicos y espaciales en la trama urbana.

### **Políticas urbanas: marcas simbólicas en el territorio**

Retomando los modelos de políticas que describe Oszlak (1991: 18-22), observamos que las “transformaciones en el mercado de la vivienda urbana”, junto a la “erradicación de villas de emergencia” conformaron, quizás, las medidas que más directamente afectaron los modos de habitar y de acceder a la ciudad.

A partir de la sanción de leyes en los años 1976 y 1977, tanto para la Ciudad como para la Provincia, se comienza a construir una periferia que, si en el período anterior había crecido en base a lo que se podría considerar como beneficios urbanos implícitos, ahora se vería fuertemente condicionada por estos factores normativos explícitos que determinan nuevas configuraciones y características para una periferia urbana que registra una fuerte desaceleración en su crecimiento -aunque, en menor medida, el mismo se venía registrando a partir de 1960 cuando las políticas sociales empiezan a perder vigencia-.

Estas medidas resultaron eficientes para expulsar a los sectores populares y sectores medios de la ciudad, y también de la periferia, dejando como única opción la búsqueda de alternativas habitacionales informales y precarias en asentamientos y villas de la ciudad y el conurbano. Ahora bien, en ese mismo momento, la Ordenanza 33.652 sancionada también en 1977 buscaba la erradicación de las llamadas “villas miseria” de la Ciudad de Buenos Aires (Figura N° 1). Esta iniciativa incluía el desplazamiento forzado de los habitantes de las villas y, además, la demolición de las viviendas, lo que implicó en muchos casos que también se destruyan las redes de infraestructuras de cada barrio, además de los equipamientos sociales tales como: centros de salud, escuelas, clubes, sociedades de fomento, gremios, espacios políticos, etc. (Oszlak, 1991; Timerman y Dormal, 2009).

Figura N° 1: Villa 31 de Retiro en la Ciudad de Buenos Aires, luego de la erradicación y demolición parcial, c. 1977-1978.



*Fuente: Fotografía de Pablo Vitale. Recuperada de: <http://mundovilla.com/article.php?idArticle=2239>*

El hecho es que a comienzos de 1976 las villas de la Ciudad de Buenos Aires concentraban 224.885 personas, mientras que en marzo de 1981 los habitantes de estos barrios eran apenas 16.000 (Oszlak, 1991: 185). Esto representa poco más del 7% de la población existente antes de los procesos de erradicación realizados mediante la violencia ejercida a través de distintos dispositivos de coerción.

Mientras más de 200.000 personas tenían que buscar su propia suerte en situaciones de gran penuria y necesidad, la publicidad oficial, en complicidad con varios medios de comunicación, anunciaba como un logro trascendental el desalojo de 123.000 habitantes de las villas miseria. Mediante la información difundida se aseveraba que dichas personas habían sido trasladadas voluntariamente y que además se les suministraba terrenos y/o viviendas en otras zonas. Sin embargo, de acuerdo a lo que se puede obtener de las declaraciones de organizaciones sociales y religiosas que trabajaban asistiendo a la población desplazada, es que lo único que se observaba en realidad era el traslado de la miseria, la ilegalidad y la precariedad hacia las afueras de los límites de la ciudad (Oszlak, 1991: 186).

Con las políticas de liberación de alquileres en plena vigencia, sumado a los nuevos marcos normativos estrictos para el territorio metropolitano y la erradicación de villas,

la única política pública con cierta vocación positiva, si se quiere, es la de créditos hipotecarios para quienes tenían alguna capacidad de ahorro, mediante el Banco Hipotecario Nacional, y la construcción de conjuntos de viviendas y otras medidas tomadas por parte del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda)<sup>3</sup> que, bajo un nuevo marco regulatorio impuesto por el gobierno militar, había firmado un convenio en 1977 con el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) para trabajar conjuntamente (IVBA, s.f.).

Dentro de la ciudad, los grandes conjuntos habitacionales impulsados por el FONAVI se localizaron generalmente en las zonas más marginales y precarias, sobre todo al sur, que todavía contaban con algunos terrenos vacantes. Tal es el caso de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo, que por la propia morfología y el modelo de gestión, de ejecución y de control no llegaron a lograr una plena integración de sus habitantes a la trama urbana de la ciudad (Zapata, 2012); (Figura N° 2). El caso de la provincia de Buenos Aires no fue muy diferente a pesar que en 1977 el FONAVI traspasó 10.477 viviendas ubicadas en el conurbano Bonaerense para su finalización y/o regularización dominial y hasta el año 1992 construyó 304 conjuntos habitacionales equivalentes a 72.244 viviendas en toda la provincia (IVBA, s.f.).

Paralelamente a este contexto normativo y sumado al accionar de control y represión, el gobierno militar buscó proyectar una idea de modernidad en la ciudad. Más allá de los conjuntos habitacionales compactos, monolíticos y magnánimos, de las intervenciones más representativas fueron las que se realizaron en términos de accesibilidad y conexiones, orientados esencialmente a promover un mejor acceso del parque automotor privado al centro de la ciudad. En este sentido, uno de los proyectos urbanos más destacados que seguían dichos objetivos fue la construcción de una red de autopistas que contribuyó al uso masivo del automóvil y, además, detonó una fragmentación notoria en la trama urbana y social de la ciudad.

---

<sup>3</sup> El FONAVI fue creado en 1970 por la Ley 19.929 con el objetivo de contar con recursos genuinos para contrarrestar y disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna de los sectores de menores ingresos de la población. Si bien mantuvo estos objetivos, en diferentes momentos se realizaron reformulaciones y cambios en su financiamiento y funcionamiento.

Figura N° 2: Segunda parte del Conjunto Habitacional Piedrabuena en Villa Lugano, construido en 1981. La primera parte había sido realizada en los años cincuenta



Fuente: <https://lateja3.wordpress.com/2009/05/01/1981-barrio-piedrabuena/>

Para ello fueron expropiados y destruidos barrios enteros, con el consiguiente desplazamiento de su población. En algunos casos se ha verificado que las obras para las autopistas no llegaron a realizarse, o bien quedaron incompletas, lo que dejó grandes espacios vacíos, como heridas abiertas en un tejido urbano donde antes se encontraba el tradicional amanzanado residencial (Figura N° 3). Según Timerman y Dormal (2009: 33), la nueva red vial revistió una situación grave en la medida que además “condenó al centro de Buenos Aires a un permanente estado de caos vehicular, con las implicancias que esto tuvo y tiene en términos de equidad social, de productividad económica y de contaminación ambiental”.

Además de estas situaciones de índole urbana, se suscitaron diferentes problemáticas legales y administrativas relacionadas a la expropiación de las áreas que debían utilizarse para dichos fines y se generaron fuertes deudas en las que incurrió la entonces Municipalidad de Buenos Aires para costear las obras. En condiciones y con resultados similares para la estructura urbana, se llevaron a cabo otros grandes emprendimientos a

nivel metropolitano, tales como la construcción del Mercado Central, en un contexto de reorganización y reglamentación general de los mercados, que incluía el traslado y también la clausura de muchas ferias de la ciudad. Otras intervención de alcance metropolitano y de gran importancia fueron la Terminal de Ómnibus de Retiro, a partir de la iniciativa de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación (Menazzi, 2013) y la construcción del edificio sede de la señal pública de televisión “Argentina Televisora Color” (ATC). (Imagen N° 4)

Figura N° 3: Construcción de la Autopista 25 de Mayo, año 1978



*Fuente: Archivo fotográfico de la Cámara Chilena de la Construcción. Recuperado de:*  
<http://biblioteca.cchc.cl/galeria/index.asp?Op=E&pg=245>

El Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) fue otro hito a nivel urbano y metropolitano de la época con peso propio. Se trató de una institución conformada en conjunto entre el gobierno provincial y el de la Capital Federal, que fue facultada para expropiar más de 30.000 hectáreas y definió el espacio para la disposición final de los residuos urbanos de gran parte de la RMBA. Su objetivo

inicial era rodear a la ciudad de espacios verdes y parques que mejorarían las condiciones ecológicas y las posibilidades de recreación (Oszlak, 1991). En la práctica, el resultado no fue el esperado ya que se pudieron constatar efectos negativos para el ambiente, expropiaciones y procedimientos administrativos conflictivos y procesos de expulsión de la población y de asentamientos informales en los intersticios generados por los espacios destinados a los rellenos sanitarios y autopistas.

La última política urbana que menciona Oszlak (1991) como fundamental para la reorganización y reestructuración de la conurbación, sobre todo en términos poblacionales, es la implementación de un plan sistemático de erradicación industrial. Mediante una norma sancionada en 1979 el gobierno provincial dispuso la erradicación de las industrias consideradas contaminantes de los 19 municipios más próximos a la Capital Federal, que tenían 10 años de plazo para relocalizarse. A pesar de contar con sólidos argumentos normativos y ambientales, representó un gran problema el traslado de numerosas, costosas y voluminosas instalaciones industriales, lo que traía aparejado el consiguiente desplazamiento de 1.200.000 de personas junto a sus respectivas familias que vivían del trabajo en esas industrias.

Figura N° 4: Plaza seca en la sede de ATC. Se destaca la impronta moderna y el uso extendido del cemento en formas geométricas que remiten al orden y al control



Fuente: [https://es.wikiarquitectura.com/images/7/72/25\\_ATC.jpg](https://es.wikiarquitectura.com/images/7/72/25_ATC.jpg)

El objetivo detrás de esta iniciativa era el mismo que recorre toda la política de la dictadura: la dispersión de la población para facilitar su control, y la expulsión de la clase obrera y de los sectores populares, que se intenta alejar lo más posible del centro. La aplicación de esta norma no pudo completarse debido a las dificultades operativas y de las numerosas voces en contra que había encontrado en el sector empresario. De esta manera solo se consiguieron relocalizar algunas industrias mediante negociaciones particularizadas, donde adquirió importancia la capacidad de organización de los diversos sectores afectados (Oszlak, 1991).

A pesar de que esta última iniciativa no se haya aplicado en su totalidad y, por lo tanto, no se lograran completar los efectos buscados por el gobierno militar, la ejecución sistemática, forzosa y precisa de las restantes normas mencionadas había resultado infalible y ya venía cumpliendo con creces los objetivos de control y desplazamiento de la población -que no era “merecedora” de habitar la ciudad- a través del establecimiento de un orden determinado del espacio urbano que actuaba como instrumento funcional a dichos objetivos.

Tal ha sido la importancia de las medidas de carácter urbano llevadas a cabo por la dictadura, que su aplicación ha determinado muchas de las características y procesos que perduran y aún definen el perfil urbano de una periferia metropolitana que desde entonces comenzaba una de sus transformaciones más radicales; dejando escaras claramente visibles en el territorio y orientadas a lograr atomización cultural, vigilancia territorial, control político y destrucción de la trama social.

De igual manera, las medidas de secuestro, tortura y exterminio de la población tuvieron un fuerte correlato -tanto física como simbólicamente- en términos de usos del espacio urbano. Un ejemplo de ello es la presencia de los centros clandestinos de detención insertos en medio de la trama urbana, que operaban con un doble objetivo: impartir terror en los detenidos y ejercer coerción y disciplinamiento del resto de la población que terminaba “naturalizando” la presencia de los mismos como un elemento más de la vida urbana (Schindel, 2011).

Espacios privados, edificios estatales y elementos componentes del espacio público, sumado a las legislaciones que moldeaban la estructura urbana de la ciudad, se



encargaron de instaurar un orden determinado en el espacio que permita un control estricto de la población. Más aún, la forma de administración intencionada de ese espacio urbano era el canal que permitía establecer límites en el territorio y destinar sectores específicos para diferentes actividades y para determinados grupos sociales.

### **Lógica marcial: ordenar el espacio, controlar la sociedad**

Es importante notar que si bien en sus comienzos la última dictadura podía ser comparada con similares experiencias tanto argentinas como de otros países de la región (Oszlak, 1983), el llamado “Proceso de Reorganización Nacional” rompe radicalmente una tendencia histórica de negociaciones y compensaciones que reflejaban un inestable pero equilibrado juego de fuerzas entre los sucesivos gobiernos y los diferentes grupos sociales con capacidad de organización, movilización y representación para imponer sus intereses frente a las decisiones estatales. Esta situación se observa en todas las dimensiones de la sociedad, pero se hace especialmente relevante en las cuestiones urbanas, sobre todo con el Estado asumiendo el rol de designar el derecho al espacio urbano (y qué espacio asignar) a cada sector o grupo de la sociedad (Oszlak, 1991).

En este contexto y para ejercer ese fuerte control social, económico y político, se establecieron medidas de apertura económica, destrucción de organizaciones comunitarias, proscripción política y desintegración de las clases trabajadoras. Para esos fines, el control del territorio era también imprescindible y se concibió como la “expresión espacial de un proyecto político”, desplegado en forma de “reordenamiento de las ciudades y de disciplinamiento de las prácticas espaciales de sus habitantes” (Schindel, 2002: 3) (Figura N° 6).

De esta manera, las derivaciones que tomó la política urbana de la dictadura respondieron fielmente a esa “necesidad” de orden social para el cual la ocupación del espacio geográfico y la distribución de la población eran fundamentales y estratégicas. Con esos criterios, especial atención adquirió la búsqueda del lugar asignado a los sectores populares en ese espacio (Oszlak, 1991).

Tal y como señala Schindel (2002), las transformaciones urbanísticas y arquitectónicas no deben verse entonces como complementarias sino como la forma espacial que toma un proyecto de país que mediante el terrorismo de estado buscó producir cambios

estructurales profundos a través de la represión sistemática de distintos grupos y expresiones populares, sociales, culturales y políticas; lo que luego le permitiría transformar todo el país a largo plazo, haciendo desaparecer a una generación entera y formando a las siguientes de acuerdo a su propio modelo social, económico y cultural.

Figura N° 6: Los camiones militares trasladan las posesiones de los pobladores erradicados por la fuerza de las villas de Buenos Aires



*Fuente: Sandra Russo, 2001. "La guerra militar a las villas, militares vs. villeros". Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-03/01-03-25/PAG10.HTM>*

Todas estas medidas llevaban por detrás la idea de que la sociedad, así como el espacio, pueden reformularse, remodelarse y reordenarse "desde cero", generando un nuevo punto de partida, como si fuera posible borrar intencionadamente todas las prácticas sociales, los conflictos, los entramados culturales, los movimientos políticos y cualquier otra forma de organización y expresión; lo que evidencia no sólo un modo de actuar sobre el espacio y la sociedad toda sino también un modo particular de concebirlos (Schindel, 2002, 2013).

Para ello se construyó “una caparazón dura sobre la carne de la ciudad” (Schindel, 2002: 28) que se verificaba en la utilización del cemento y el “abuso” del hormigón armado. Dicha “caparazón” se conformaba por espacios y edificios públicos (plazas, estadios, autopistas) construidos con una lógica marcial del espacio que incluía escalinatas, desniveles, monumentos diseñados para evitar concentraciones y movilizaciones, intentando a la vez una circulación rápida y usos individuales que facilitaran el control. Estas situaciones evidencian un programa sistemático de reestructuración del espacio urbano y de las actividades sociales a partir de una drástica transformación de la estructura espacial y demográfica que, en este caso, podía identificarse el Área Metropolitana de Buenos Aires (Schindel, 2011, 2013).

De esta manera, entiende que las medidas tomadas entonces tendrían correlatos menos inmediatos en la respuesta a sus objetivos explícitos. No obstante a ello, seguidamente da a entender que las políticas eran dirigidas a los sectores “derrotados”, “desmovilizados”, sin peso político ni capacidad organizativa, afectados por la alteración de su localización espacial y “cuyos derechos y/o privilegios se veían de pronto limitados, desconocidos o lisa y llanamente suprimidos”. Por ende, dichos sectores sociales podían ser sometidos a diversas formas de violencia “sin temer su reacción” ya que eran “incapaces de oponer una resistencia organizada” (Oszlak, 1991: 30).

A partir del juego dialéctico que puede establecerse entre espacio y sociedad, se manifiesta una “espacialidad” (Soja, 1985: 3), entendida como “espacio socialmente producido”, para dar cuenta de la complejidad de los fenómenos de orden social que se entienden también como parte de un tipo de representación simbólica propia. Con este enfoque, los actores sociales cobran relevancia tejiendo relaciones y entablando luchas y alianzas que se realizan y se materializan en el territorio. En este sentido, la idea de que en la ciudad las identidades puedan ser fijas o estables no sólo es cuestionable sino insostenible, ya que la complejidad y diversificación de las interacciones sociales abren posibilidades de conflicto y negociación constantes. Por el contrario, se entiende a la sociedad como algo activo y cambiante por antonomasia, fuente de dinámicas en las cuales los actores accionan códigos y construyen su identidad según el contexto en el que se encuentren (Rodríguez Goia, 2011).

Más allá las categorías utilizadas para distinguir y definir, es precisamente en las interacciones sociales donde el espacio urbano en su conjunto se construye y se reconstruye. De esta manera, las barreras y los límites -tanto sociales como territoriales-, aunque bien pueden ser móviles y cambiantes, proponen -mediante relaciones de poder- diferencias físicas y simbólicas que representan fronteras y divisiones (Tella y Amado, 2015). En tal caso, el espacio entendido como construcción social se erige como un dispositivo capaz de representar, simbolizar y actuar instituyendo y plasmando diferencias sociales, económicas, ideológicas, raciales, religiosas. Así, la forma en la cual sea comprendido, apropiado, utilizado y administrado puede hacer que este espacio funcione como un mecanismo de segregación, vigilancia, control, persecución y hasta confinamiento.

### **La periferia *post*-dictadura: acceso diferencial al espacio**

Ya hemos destacado algunos autores que analizaron el proceso de crecimiento de Buenos Aires, focalizados en políticas y cambios urbanísticos. Otro grupo de trabajos, por su parte, han abordado el estudio de los procesos de metropolización poniendo énfasis en la suburbanización en sí misma, es decir, en la periferia como contraposición de lo que ocurría en el centro. Muchos de ellos han identificado, caracterizado, mapeado y definido las formas de crecimiento y expansión de la periferia, sus causas y consecuencias problemáticas (Bourdé, 1977; Bozzano, 2009, Buzai, 2012, Caride, 2007; Lombardo, 2007, 2012; Sargent, 1974; Scobie, 1977; Tella, 2001, 2003, 2007; Torres, 1975, 1977, 1978, 1987, 1992, 1993, 2001; Vapñarsky, 1999).

En este contexto es que va a surgir el período representado por las medidas restrictivas, controladoras, expulsoras y persecutorias propias del gobierno *de facto*, que bajo un velo estético, modernizador y ordenador, escondía sus prácticas más aterradoras. La profundidad e intensidad de las intervenciones urbanas y sociales fue tal que no tuvieron su final con el restablecimiento de la democracia en 1983. Por el contrario, los problemas estructurales de la ciudad, las necesidades básicas de la población, la fragmentación socioterritorial y las tensiones políticas continuaron protagonizando el escenario subsiguiente.

Hacia fines de la década de 1980, al contexto de pugnas y resistencias por el espacio urbano se le suma en la dimensión política un notable retraimiento de las

administraciones públicas. Es así que ante la necesidad de acceder a los bienes y servicios de los que habían sido privados, en el ámbito de los sectores populares surgieron nuevos actores destacados por tener una fuerte representación y enlace territorial: el municipio, el barrio como sujeto, la iglesia, el club social y otras organizaciones de la comunidad se unieron para demandar y gestionar el derecho a la vivienda y a la tierra, a los servicios y a las infraestructuras básicas (Novick, 2004). Tal proceso produjo un desplazamiento del eje de la acción política a lo social y a lo urbano, en donde la lucha por el espacio centrada en la tierra fue central y predominante (Torres, 1993).

Para ese entonces la periferia ya cargaba con el estigma de “zona mala”, por lo que buscó mejorar sus cualidades intrínsecas, donde los sectores populares -que de una u otra manera ya habían ocupado la tierra de las áreas suburbanas- lucharon por la conquista de nuevos derechos (Torres, 1993). De tal modo, intentaron recuperar una serie de beneficios tales como: los préstamos a la vivienda individual, los subsidios al transporte público y las permisividades en las reglamentaciones de construcción, frente al avance de la inversión especulativa de los desarrolladores inmobiliarios que no se había detenido a pesar de la implementación de la Ley 8.912, sino que sólo había logrado que los loteos suburbanos aumenten de precio, haciendo aún más restrictiva la posibilidad de acceder al suelo urbano.

No obstante, la periferia -signada por la tendencia a la expansión de villas y asentamientos precarios- comienza a sufrir un nuevo proceso de suburbanización cuando los procesos económicos y financieros globales colocan el foco de atención en las ciudades como medio ideal para fijar y reproducir el capital (Lombardo, 2015). En este caso, los desarrollos inmobiliarios, sostenidos por los mecanismos del Estado, permitieron que los sectores de mayores ingresos comiencen a asentarse en zonas cada vez más externas pero cercanas a las autopistas, donde disputarán el territorio con las clases trabajadoras, habitantes tradicionales de esa periferia.

La eliminación paulatina de los “subsidios implícitos” hasta su (cuasi) eliminación a lo largo de la década de 1990 -cuando los ferrocarriles metropolitanos fueron concesionados- contribuiría también a explicar las nuevas formas de la periferia. Ahora no se desarrollarían más en el área cercana a las redes ferroviarias sino que la nueva periferia se estructura en relación a las áreas de influencia de los ejes viarios que conforman las autopistas. Por su parte, los protagonistas de este tipo de suburbanización

ya no son los trabajadores urbanos ligados a la actividad industrial sino los grupos de más altos ingresos, que mediante el automóvil pueden acceder a los vastos terrenos que habían quedado ajenos a las formas de crecimiento observadas en el período anterior (Tella y Amado, 2015).

En esta nueva configuración urbana favorecida por transformaciones tecnológicas, el influjo de capital, el agravamiento de los problemas de violencia y la cultura postmoderna, tanto el centro como la periferia sufren nuevos cambios. Se observa así que los sectores de altos ingresos, que habitaban parte de la primera corona, o bien vuelven al centro habitando torres de lujo, o bien se alejan cada vez más, viviendo en los llamados *countries*, clubes de campo y barrios cerrados. Estos procesos han dado como resultado una periferia polarizada y con fuertes rupturas socioespaciales, ocupada tanto por los sectores pobres como por los ricos. Así, los sectores de altos ingresos intentan aislarse de los sectores medios y bajos; sin embargo, aunque encerrados tras muros, barreras y cercos, comparten las mismas áreas de la ciudad.

De esta manera, los sectores populares, la clase obrera, las clases bajas, se encuentran en un escenario que puede remitirse a los últimos veinticinco años y en el cual, así como cuarenta años atrás, se encuentran en las áreas y en las posiciones más desfavorables de la ciudad y de la sociedad. Esto se debe a que, si bien las problemáticas estructurales socioeconómicas y territoriales pudieron mutar y hasta atenuarse; siempre persistieron, jamás desaparecieron totalmente.

### **Reflexiones finales**

A través de un recorrido por las políticas urbanas implementadas por la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983) intentamos destacar la importancia que las mismas tuvieron para la construcción de la periferia de Buenos Aires. Identificamos así y subrayamos, sobre todo, una serie de elementos ordenadores del espacio que surgen a partir de las políticas de la dictadura de un modo más evidente y perceptible pero que sus génesis pueden rastrearse desde períodos anteriores y que aún hoy perduran en el tiempo alimentados por las diversas sinergias que se fueron plasmando en el territorio a lo largo de la historia.

En la actualidad nos encontramos en un nuevo marco posible para el desarrollo urbano de la RMBA a partir de la sanción de la Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al

Hábitat. Si bien la misma no ha logrado desplazar a la vieja Ley 8.912, ha venido a complementarla saldando algunas deudas con los sectores populares que habían nacido en 1977 y que aún no encontraban beneficios en términos normativos. Esta ley, sancionada a fines de 2012, se destaca por reconocer la ciudad “autoconstruida” y establecer objetivos de equidad en el desarrollo urbano. A su vez, instituye procesos, define autoridades de aplicación y establece instrumentos urbanísticos que permitan intervenir en beneficio de los sectores más postergados, que mediante diferentes formas de organización popular son reconocidos como actores fundamentales en la construcción de la ciudad.

Así como a mediados de los años setenta una serie de legislaciones actuaron en detrimento de los sectores populares para el acceso a la ciudad y a través de una serie de marcas en el territorio contribuyeron a la fragmentación social y urbana, esta ley provincial puede ser un primer paso para sentar las bases de un marco normativo anti-cíclico, que defina una ruptura en las políticas urbanas que se vienen sucediendo en los últimos cuarenta años y reconozca la función social de la propiedad, el derecho a la ciudad y el acceso legítimo a la vivienda y al hábitat digno para todos los ciudadanos.

El modelo de periferia urbana aquí presentado consiste en un territorio que responde a un *orden espacial* determinado y definido para ejercer el *control social* de las prácticas colectivas. En consecuencia, la periferia se construye a partir de una interrelación directa entre *marcas urbanas* que surgen fundamentalmente de las políticas implementadas por el último gobierno militar que son orientadas a ordenar el espacio y a controlar los movimientos sociales. Se presenta un discurso que recorre tiempo y espacio, que no sólo se remite a la demarcación y delimitación de lugares y clases sociales sino que, además, construye una dimensión simbólica, ordena y fija las relaciones de fuerza, controla las actividades y establece las distancias sociales, asignando un lugar en el espacio para cada grupo.

Si bien podemos hablar de una periferia como unidad en términos estructurales, funcionales y hasta geográficos, su construcción metropolitana se define sobre todo como resultado de una mera suma de elementos (Badía, 2009). Por el contrario, para poder conocer sus características esenciales, construirla como objeto de estudio y como sujeto de políticas públicas, es necesario reparar en las relaciones y procesos que permiten unir esos elementos fragmentados; recuperando así la historia, la identidad, la memoria y el conocimiento colectivo existente. Reconociendo los hitos que dejaron

cicatrices -y algunas heridas aún abiertas- en su estructura que permitan reconstruir las partes en pos de proyectar un espacio metropolitano integrador, inclusivo y superador.