

# *Scripta Nova*

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XVII, núm. 429, 10 de febrero de 2013

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

## **CIUDAD EN DICTADURA. PROCESOS URBANOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES DURANTE LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR (1976-1983)**

Luján Menazzi Canese

Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires

[lmenazzi@yahoo.com.ar](mailto:lmenazzi@yahoo.com.ar)

Recibido: 31 de agosto de 2011. Aceptado: 4 de octubre de 2012.

---

### **Ciudad en dictadura. Procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983) (Resumen)**

A partir del análisis de las intervenciones y reglamentaciones más importantes desarrolladas tanto por el gobierno nacional como por el gobierno municipal de la última dictadura militar argentina en la Ciudad de Buenos Aires, se busca indagar los sentidos que adquieren estas intervenciones, en qué medida pueden ser subsumidas a ciertos lineamientos políticos y de qué modo éstos se enmarcan en los lineamientos más generales del régimen militar. En este sentido, se profundizará en particular en el grado de coherencia y homogeneidad de las intervenciones analizadas, considerando los actores intervinientes, el sentido de las intervenciones y la dinámica político institucional desarrollada.

**Palabras clave:** Ciudad de Buenos Aires, dictadura, procesos urbanos, políticas urbanas.

---

### **City in dictatorship. Urban process in the city of Buenos Aires during the last military dictatorship (1976-1983) (Abstract)**

Based on the analysis of the most important interventions and regulations developed by both the national government and the municipal government of the last Argentinean dictatorship, we seek to investigate the characteristics of these interventions and the way in which they relate with the general political guidelines of the military regime. In this regard, we will focus on the degree of coherence and consistency of the interventions examined, considering the government departments involved, the sense of interventions and the political and institutional dynamics developed.

**Key words:** Buenos Aires, military dictatorship, urban processes, urban policies.

---

El abordaje del período histórico abarcado por la última dictadura militar argentina no está exento de complejidades[1]. A las dificultades de historizar un período reciente se suman las características propias de la dictadura en tanto herencia aún no procesada. Los principales ejes de análisis en los primeros años posteriores a la dictadura se vinculaban fuertemente con aquellas preocupaciones de la transición democrática: la herencia económica, la guerra de Malvinas, la represión y la apertura democrática[2]. Ciertas cuestiones han sido particularmente debatidas aunque no saldadas, como la interpretación del terrorismo de estado y el rol de la sociedad a este respecto, las reformas económicas y los objetivos del régimen entre otras cuestiones.

Si bien este texto se focalizará en el impacto urbano de la última dictadura, se retomará la mirada político institucional sobre el régimen[3] discutiendo, para el caso de las políticas urbanas, dos cuestiones relacionadas: la idea del régimen militar por un lado como un poder monolítico y absoluto, sin fricciones internas y por otra parte como dotado de una coherencia ideológica y una voluntad teleológica de cumplir ciertos objetivos en áreas diversas. La variedad y diversidad de intervenciones urbanas de la dictadura en la Ciudad de Buenos Aires, y la multiplicidad de actores estatales intervinientes, con lógicas diversas, suponen un impacto importante en el período dictatorial sobre la ciudad, pero no homogéneo. La mirada atenta a la dinámica político institucional evidencia que “antes que planes políticos diseñados por los diversos protagonistas hay que pensar en términos de lógicas de acción diferenciadas”[4] que en muchas oportunidades resultarán confusas, ambiguas y contradictorias. A su vez, el cruce de lógicas políticas contradictorias y las internas burocráticas cobran particular visibilidad en lo urbano, ya que no son sólo las políticas específicamente urbanas las que tienen efectos territoriales, sino también, y con particular fuerza, ciertas medidas económicas y ciertas políticas sociales[5]. A esto se suma la superposición de entes estatales de distintos niveles que inciden sobre lo urbano, con lógicas diversas. Para el caso de Ciudad de Buenos Aires, tanto la Nación a través de diversas reparticiones como el Gobierno local tienen competencias que muchas veces se superponen o no están deslindadas con claridad.

Como veremos más adelante, para la dimensión urbana, por un lado existe un sentido común que entiende a la dictadura como un punto de quiebre total y absoluto respecto a las políticas previas, por el otro, existen quienes ven en la dictadura una articulación de continuidad (y culminación) de la tradición modernizadora - planificadora. En este sentido, resulta útil retomar perspectivas como las de Quiroga, Vezzetti y Palermo y Novaro[6] quienes además de “pensar a la dictadura militar en clave política”[7] hacen énfasis en colocar a la dictadura en la trama de sentido de la historia argentina, y no como algo desvinculado de ella. En términos de Vezzetti[8], la última dictadura fue tanto una irrupción como un desenlace, y siguiendo a Quiroga[9], el proceso adquiere sentido en la propia lógica del sistema político argentino.

## **Políticas urbanas en dictadura: balances y perspectivas**

Existe un acuerdo generalizado en el campo de los estudios urbanos de que en los últimos cuarenta años la ciudad de Buenos Aires ha sufrido profundas transformaciones. Esta percepción se condice con un proceso internacional de transformación de las ciudades, la entrada en crisis de un ciclo “expansivo” o “desarrollista” a partir de

procesos como la deslocalización industrial, el fin del crecimiento demográfico urbano por migraciones, la proliferación de espacios insulares, las críticas al urbanismo moderno y la emergencia de nuevas formas de intervenir en la ciudad[10]. Este proceso de transformación urbana se vincula estrechamente con reestructuraciones económicas y del rol del estado que se producen a un nivel internacional. Estas reestructuraciones implican cambios en el rol económico de las ciudades y cambios en el rol planificador propio del estado de bienestar, particularmente visibles en el área de la planificación urbana. A su vez, en relación con estas cuestiones pero atendiendo a sus propios tiempos y lógicas, el universo del urbanismo ensaya para este período nuevas formas de pensar e intervenir sobre la ciudad[11].

A partir de este acuerdo básico se presentan numerosas discrepancias en cuanto al carácter y profundidad de estas transformaciones y el momento en que comenzaron. En este marco, los procesos urbanos iniciados en la dictadura militar o los efectos urbanos de muchas políticas de la dictadura, son interpretados por muchos autores como un parte aguas respecto a las formas de intervenir previamente en la ciudad.

Torres[12] identifica grandes períodos de cambio económico, demográfico y social en los procesos de estructuración espacial de la ciudad de Buenos Aires. Para este autor, 1980 constituye un momento de cambio de las tendencias urbanas en varios sentidos. El contexto de crisis estructural de la década del ochenta implica “nuevas estrategias para superar la crisis en las que se privilegia lo local (el municipio, el barrio, la manzana), lo operacional (emprendimientos que requieran pocas inversiones) y lo gestor (nuevos actores, grupos autogestorarios)”[13]. El contraste con el período anterior, caracterizado por abundar en grandes planes no realizados, se da en la *aplicación real* que tuvieron estos instrumentos. La periodización de Torres pretende dar cuenta de grandes períodos socio-económicos que implicaron diversas estructuraciones del espacio urbano, en este sentido su periodización no se ajusta a las temporalidades políticas.

Liernur[14] realiza una periodización con criterio no político, sino disciplinar. Sin embargo, a la hora de justificar el corte 1960-1980, señala que este período se caracteriza porque el estado funcionaba (a diferencia de lo que sucedió previamente y con posterioridad) como el principal interlocutor de la arquitectura y de los arquitectos. Aún en dictadura, el estado fue el protagonista de las transformaciones, funcionando quizás por última vez como promotor de grandes obras y planes. En muchas oportunidades, las transformaciones encaradas por el estado en el período dictatorial, operaban en un sentido inverso a las tradicionales intervenciones del estado benefactor, deviniendo estado *destructor*, pero aún en ese carácter se mantenía como promotor principal de cambios.

Por su parte, Silvestri y Gorelik[15] consideran que es la década del noventa la que configura una nueva época en la historia de la ciudad, mientras que 1976 implica grietas y fisuras en ciertas cuestiones, procesos que implicaron una articulación de continuidad y cambio. Así, si bien en algunos sentidos la dictadura aportó a la conclusión del ciclo expansivo a través de algunas políticas, los lineamientos principales del gobierno militar tendieron a ocultar las consecuencias de este proceso, funcionando como un *respirador artificial* para muchas de las características del ciclo progresista. Estos autores señalan, junto con Liernur[16] la heterogeneidad en las ideas arquitectónicas de las obras de la dictadura, alejándose de aquellas miradas que pretenden equiparar ciertos lenguajes

arquitectónicos a las coyunturas políticas. Esto no quita que el gobierno dictatorial a nivel nacional y más particularmente a nivel municipal tuvieran una imagen clara de ciudad. Así, Oszlak, Silvestri y Gorelik y Liernur[17] analizan diversas dimensiones del período, pero confluyen a la hora de señalar que la idea de una ciudad limpia, en orden y eficiente atravesó todo el período dictatorial, y dio razón de ser a diversas acciones en pos de *blanquear* la ciudad.

En esta misma lectura se ubican Pando *et al*[18] al historizar la ciudad de Buenos Aires. Allí, ubican al período 1970-2001 como el período de fin de la expansión que hasta ese momento se había desarrollado en el contexto del Estado de Bienestar. Dentro de este fin de ciclo, la dictadura se presenta como una articulación entre continuidad y cambio respecto al ciclo progresista, con políticas que venían a continuar y materializar ideas previas (el Código de Planeamiento, las Autopistas, la construcción de infraestructura, etc.) y políticas que acentuaban los cambios más generales que venían desarrollándose.

Domiguez Roca[19] confluye en esta línea de análisis al observar que las políticas urbanas de la dictadura articularon elementos que podrían considerarse contradictorios, en tanto algunos presentaban líneas de continuidad con planes y propuestas previas y otros elementos marcaba fuertes diferencias. Para este autor, una nota distintiva de la dictadura respecto al período anterior fue la actitud pragmática y la fuerte voluntad de intervenir sobre el espacio urbano por sobre la elaboración de planes a largo plazo.

Por su parte, Oszlak[20] analiza una serie de políticas urbanas llevadas adelante por la última dictadura que desde distintas esferas gubernamentales pusieron de manifiesto la puesta en vigencia de una nueva concepción sobre la jerarquía del espacio urbano manifestada a partir de la expulsión de sectores populares (erradicación de villas y liberalización de los alquileres). Se buscaba perfilar la ciudad como residencial y de servicios, expulsando la industria, priorizando la circulación automotor e implantando una gran cantidad de espacio verde. En esta línea, Oszlak[21] señala la concepción del orden social que sostenía la dictadura, como uno de los grandes lineamientos políticos que organizaban medidas aparentemente aisladas y con diversos fines inmediatos. Antiguos proyectos pudieron ser ejecutados, en tanto los sectores que históricamente los habrían frenado, habían perdido capacidad de respuesta en el contexto dictatorial.

Las diversas miradas y balances acerca del impacto de la dictadura en la ciudad se vinculan en parte con los distintos focos de interés que sostienen estos autores. Mientras Liernur[22] está interesado en historizar procesos ligados a la disciplina arquitectónica, Oszlak[23] se interesa por el desarrollo de los procesos políticos en contextos autoritarios y Silvestri y Gorelik[24] pretenden historizar para un período dado ciertos procesos urbanos y la cultura urbana asociada a ellos. Las divergencias se vinculan también, con los modos en que los diversos autores vinculan procesos sociales, políticos, económicos y urbanos y el grado de autonomía o importancia relativa que se le da a cada uno. Así, Silvestri y Liernur[25] resaltan fuertemente las relaciones ambiguas y tangenciales de los procesos políticos y las formas arquitectónicas, cuestionando la supeditación lineal de hechos urbanos a cambios políticos y económicos, mientras que Torres[26] (2006) destaca el carácter estrecho e interactivo de la relación entre procesos de estructuración espacial y los procesos económicos, sociales y políticos. Las fuentes de análisis de los distintos autores también dan cuenta de los diversos enfoques[27].

A pesar de ciertas divergencias respecto a las periodizaciones o puntos de inflexión, existe un acuerdo generalizado en señalar a la dictadura como un período de cambio, sea en tanto culminación de las características dominantes de un período anterior o en tanto inauguración de elementos novedosos. Si bien abordan diversas dimensiones del período, y enfatizan en algunos casos los elementos de continuidad con lógicas previas y en otros con lógicas que la sucedieron, estos autores se alejan de aquellas miradas que ven en la dictadura un régimen ajeno al entramado histórico político argentino. En los temas urbanos, así como en las políticas económicas la dictadura se inserta en las tradiciones locales retomando planes y proyectos previos, repitiendo diagnósticos previos, pero también sintonizando con el nuevo contexto político ideológico y las demandas sociales que la sostenían, particularmente la idea de orden y la capacidad de aplastar las oposiciones o divergencias. Esta inserción del proceso en la trama de la historia argentina implica también el alejamiento de aquellas miradas que ven en las obras e intervenciones del período de la dictadura un cierto lenguaje arquitectónico, ligado a la represión y al control, dislocando estas obras de sus propias tradiciones.

Existe otro punto de acuerdo ligado a la capacidad del proceso de materializar una gran cantidad de proyectos. En términos de los propios actores involucrados y en términos de los análisis del período, se privilegiaba la intervención por sobre la proyección o planificación. Las muchas concreciones del período, se vinculan no sólo con esta perspectiva sobre lo urbano, sino con el socavamiento de las posibles oposiciones. Como veremos más adelante, vinculada a esta perspectiva que privilegia el hacer, está la búsqueda de introducir cambios drásticos e irreversibles en el espacio urbano, que venían a solucionar problemas de vieja data[28]. Por último, como dijéramos con anterioridad, son varios los autores que coinciden en señalar el cambio de concepción respecto al espacio urbano, la ambición de una ciudad ordenada y jerarquizada por parte de la dictadura.

## **El impacto de la dictadura en la ciudad**

### ***El proceso a nivel municipal. Los primeros pasos***

La gestión de Cacciatore[29] desarrolló muchísimas intervenciones de fuerte impacto en la Ciudad de Buenos Aires en términos físicos, sociales y económicos. Sus primeras medidas se ligaron a la “racionalización” del Municipio, es decir, la cesantía y remoción de miles de empleados municipales y su reorganización administrativa y el ordenamiento del presupuesto municipal, que hasta ese entonces dependía casi en su totalidad de los aportes del Tesoro Nacional. También las primeras acciones se caracterizaron en términos de Oszlak[30] por un sesgo “ordenancista” (limpieza y reparación de calles, blanqueo de frentes, etc.). Este autor sostiene, que los primeros éxitos de la gestión municipal implicaron que el gobierno nacional le otorgara *un cheque en blanco* a la Municipalidad durante un tiempo que se tradujo en apoyo político y financiero del gobierno nacional a las obras faraónicas que se iniciarían en los primeros años de la gestión. A su vez, la sintonía de Cacciatore con Harguindeguy, de quien dependía funcionalmente, lo colocaba en una posición de privilegio, en tanto se asoció al *núcleo estable* del proceso conformado por Videla, Harguindeguy y Martínez de Hoz[31]. La continuidad de Cacciatore en el cargo hasta marzo 1982, es decir, por seis años completos, y su supervivencia a los cambios de gobierno que se dieron en la Junta Militar, da cuenta de la confianza y complacencia para con su gestión.

Las primeras medidas, como la limpieza de frentes de edificios públicos y privados, la reparación de aceras, la prohibición de venta de productos en las vías públicas, pusieron de manifiesto ciertos lineamientos del régimen que luego cobrarían más sentido: el cuidado higiénico y estético y la búsqueda de orden. La racionalización administrativa de la Municipalidad (propugnada desde el Ministerio de Economía hacia todas las reparticiones estatales y facilitada por la Ley de Prescindibilidad sancionada a nivel nacional), supuso la prohibición de horas extras, la cesantía de miles de empleados municipales, y la reorganización de las funciones administrativas. En el aspecto presupuestario, también incentivado desde el Ministerio de Economía, se sancionó el decreto 1.690, de racionalización de los gastos e inversiones, que implicaba la restricción de los gastos municipales a los estrictamente necesarios, la prohibición de una serie de actividades o su permiso sólo bajo autorización expresa de los responsables.

Rápidamente, también, el intendente comenzó a aumentar las fuentes *genuinas* de financiamiento de la Municipalidad, a través de un revalúo fiscal inmobiliario llevado adelante desde la Secretaría de Obras Públicas, aumento de las multas por infracciones de tránsito y contravenciones, aumento en las cuotas de adquisición de viviendas en conjuntos construidos por la Municipalidad y el arancelamiento de servicios que antes se prestaban de modo gratuito entre otros mecanismos. Todas las primeras obras de limpieza, orden y repavimentación así como el diagnóstico acerca de la situación de la Municipalidad y la *racionalización administrativa* fueron efusivamente aprobadas por amplios sectores de la población afines al régimen.

Para caracterizar al período y el enorme impacto del gobierno dictatorial en la ciudad, realizaremos un recorrido no exhaustivo de las intervenciones más importantes en la ciudad de Buenos Aires. Se tomarán intervenciones físicas tanto del gobierno municipal como del gobierno nacional, normativas y reglamentaciones de diversas reparticiones estatales que hayan tenido impacto sobre la ciudad así como proyectos inconclusos que hayan dejado su marca en la ciudad entre otras cuestiones. Algunas de las intervenciones y reglamentaciones se inician antes del gobierno dictatorial y son materializadas por éste, otras intervenciones se completarán con posterioridad. Hay efectos territoriales que se vinculan a políticas económicas del gobierno nacional y cuestiones que atañen estrictamente a decisiones urbanísticas. La heterogeneidad en el origen, duración, impacto y características de estas diversas intervenciones no será analizada en este apartado, pero será retomada y problematizada más adelante en este trabajo[32].

### ***Nuevas reglas de juego: el Código de Planeamiento Urbano y la construcción***

El Código que se sanciona en febrero de 1977, resulta prácticamente una reproducción del Código de 1973[33], pero con ciertas modificaciones de gran impacto. Los objetivos manifiestos del código eran: orientar el desarrollo de la ciudad regulando la distribución de la población, incentivar el perímetro libre y el englobamiento de parcelas con el fin de liberar suelo urbano regulando la intensidad de uso de las parcelas, definir los usos y evitar mezclas, mejorar la calidad ambiental de la ciudad, promover un sistema de autopistas, red vial primaria y secundaria y estacionamientos, reactivar áreas degradadas, preservar edificios de valor histórico y crear un sistema regional de parques recreativos.

Algunas de las modificaciones respecto al Código de 1973 eran de gran importancia. En primer lugar, se introdujo el Plan de Autopistas Urbanas que comenzaba a ejecutarse al mismo tiempo que la sanción del Código. Si bien el Código de 1973 preveía la construcción de Autopistas, se limitaba a proponer tres, de las cuales una sola atravesaba espacio urbano consolidado, mientras que el Código de 1977 proponía 7 autopistas que atravesaban, en su mayoría el tejido urbano consolidado. Se redujo el FOT[34] promedio a 1,55, se favorecieron los edificios de perímetro libre, la liberación de la planta baja, manteniendo el edificio sobre pilotes y el englobamiento de parcelas. Se agregó también una sección dedicada a las condiciones ambientales, que regula la emisión de efluentes líquidos y gaseosos y la emisión de ruidos y una sección dedicada al sistema vial donde se preveían los ensanches de avenidas y calles. Se desincentivaba o restringía a ciertas zonas muy específicas la presencia de industrias y equipamientos en la ciudad y en ciertas zonas se impedían la ampliación o modificación de las industrias ya existentes. Muchas actividades industriales tradicionales consideradas nocivas se prohibieron en la ciudad.

Exceptuando el tema de las autopistas, que analizaremos más adelante, el resto del código mereció la aprobación de algunos de los organismos más vinculados con la temática, como la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) y la Sociedad Argentina de Planificación (SAP), quienes habían participado en la elaboración del código original, aquél de 1973, y consideraban en general adecuados los ajustes realizados. El Código de 1977 representaba para estos actores, una mejora significativa respecto al Código de Edificación de 1944, vigente hasta ese momento, en términos de habitabilidad, calidad ambiental y funcional.

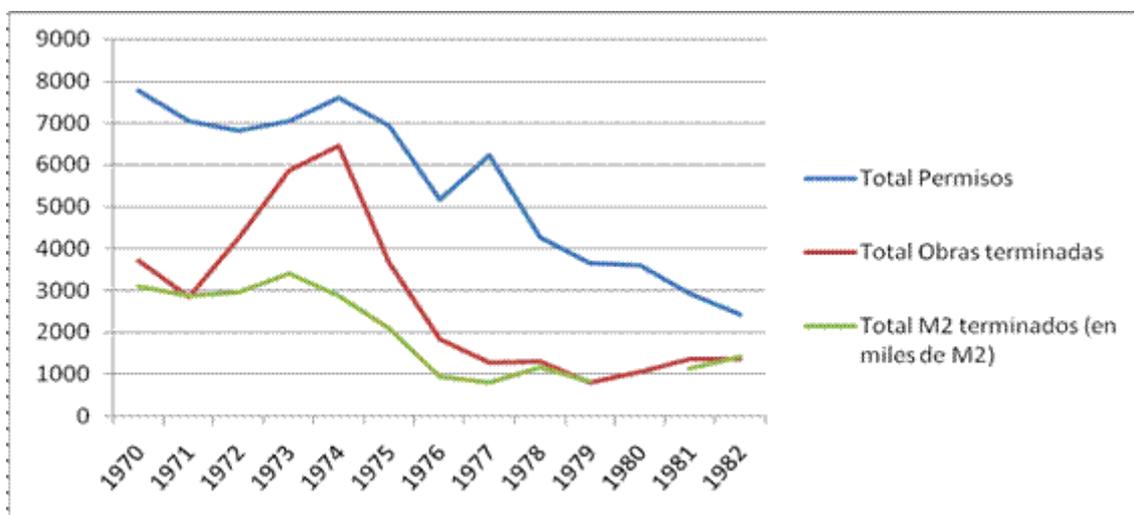
Algunas críticas efectuadas al Código señalaban que en sus efectos, tendía a encarecer la ciudad, debido a que se favorecía a las grandes empresas (por las características exigidas para construir y conseguir “premios” de FOT y por el encarecimiento de las unidades debido a la baja en el FOT) perjudicando a la pequeña y mediana empresa que había caracterizado al modo de construcción tradicional de Buenos Aires[35]. A su vez, la zonificación estricta suponía usos muy restringidos para ciertos sectores que en ocasiones, debido a factores varios, implicaban la decadencia y el abandono del área por la rigidez de las normas[36].

Resulta complejo medir los impactos del Código, puesto que muchos se manifiestan en el largo plazo. Algunas de las normas del Código implicaban acciones directas por parte de la Municipalidad, como el Plan de Autopistas y los ensanches de calles y avenidas, otras implicaban restricciones que en los hechos también tenían impacto directo sobre la ciudad, como la prohibición de ciertas industrias y actividades en la ciudad o su restricción estricta a ciertas zonas muy limitadas. Otras reglamentaciones, ligadas a las características de las construcciones, se manifestaron con posterioridad. Si bien en algunos casos se liga el freno de las construcciones a las restricciones impuestas por el Código, éste se liga más bien a la situación económica. La incidencia inmediata del Código en este sentido sería relativa, compleja y más visible en el largo plazo. Esto no quita ciertos efectos concretos del código: el encarecimiento de los terrenos alentado por la reducción del FOT, la restricción severa de las actividades industriales incentivando y profundizando el proceso de desindustrialización en correlato con las políticas económicas, la orientación de la ciudad hacia un perfil residencial, de servicios y negocios en lugar de un perfil productivo y que se privilegiaran equipamientos y grandes obras para las clases medias y medias altas (como las autopistas,

estacionamientos, ensanche de calles y avenidas, destinadas a los propietarios de automóviles) al tiempo que se restringían las fuentes de trabajo y supervivencia de los sectores populares (tanto las industrias formales como aquellas informales ligadas a la basura). Por último el Código suponía un complejo vínculo con su entorno, la Provincia de Buenos Aires. Por un lado, se plasmaban en el Código ciertos procesos que lo precedían parcialmente y que terminarían de tomar forma con posterioridad, como la conformación del Mercado Central y del CEAMSE. Estos organismos suponían un acuerdo con la Provincia, para llevar adelante una política conjunta, pero también suponían que la ciudad lograra *liberarse* de ciertas funciones consideradas contaminantes o indeseables, como la basura y el comercio y abasto mayorista. El traslado a provincia de elementos *indeseables* será repetido en varias políticas llevadas adelante por la Municipalidad que se analizarán más adelante.

Los grandes lineamientos económicos que caracterizaron el período, como una inflación creciente, el proceso de valorización financiera y un proceso de desindustrialización complejo y contradictorio que implicó la retracción de las pequeñas y medianas empresas y la concentración de capital en pocas empresas[37], no favorecían a la industria de la construcción, que requería estabilidad, inversiones a largo plazo y voluntad estatal de invertir en obra pública. Resultaba casi imposible lograr inversiones en la industria de la construcción frente a la competencia de la valorización rápida y sin riesgo garantizada en el circuito financiero. Asimismo, si bien la necesidad de vivienda se había agudizado, no había una demanda con capacidad económica que pudiera reactivar al sector.

Así, se observa una fuerte retracción de la construcción en la Ciudad de Buenos Aires.



**Figura 1. Permisos, Obras Terminadas y Metros cuadrados terminados (1970-1982).**

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires[38].

Tal como se observa en la figura 1, si bien los permisos tienen un boom momentáneo debido al “plazo de gracia” estipulado en la ordenanza 33.116, que autorizaba, por un breve período a pedir permisos de construcción acordes al Código anterior, más permisivo en alturas y densidades, esto no tuvo un correlato en el número de construcciones terminadas. En 1977, se observa una pronunciada caída de la construcción tanto obras terminadas como en metros cuadrados construidos. Se observa

a su vez, un aumento de metros cuadrados por obra, cuestión que se irá profundizando cada vez más, concentrándose la construcción en grandes obras.

Asimismo, el retroceso de la industria a nivel nacional se acentúa a nivel de la ciudad de Buenos Aires, cuestión que se advierte en la degradación de áreas industriales, el abandono de gran cantidad de fábricas y galpones en diversas zonas de la capital, etc.

**Cuadro 1.**  
**Evolución de la Industria (1974-1985)**

Industria				
	1974		1985	
	N° de Establecimientos	Personal Ocupado	N° de Establecimientos	Personal Ocupado
Capital Federal	23.838	338.683	16.099	228.854
Total país	126.388	1.525.221	111.767	1.359.519

Fuente: Rapaport y Seoane, 2007.

Estas reconfiguraciones económicas que tenían efectivamente correlatos en la ciudad que se manifestarían visiblemente en el período y con mayor profundidad posteriormente, se vinculaban más con los lineamientos económicos del régimen que con las disposiciones del Código de Planeamiento de 1977, más allá de que esta normativa pudiera confluir en el mismo sentido, particularmente en lo que respecta al cierre de ciertas industrias en la Ciudad de Buenos Aires.

Sin duda, la conjugación de políticas del período, tanto de índole específicamente urbana como de medidas económicas incidieron fuertemente produciendo una reconfiguración social profunda de la ciudad. Así, Oslak realiza un análisis intercensal y señala:

“Desde el punto de vista de su estratificación social, la ciudad ganó población de medianos y altos ingresos *perdiendo* al mismo tiempo población integrante de los sectores populares (...) Pero además, la segregación geográfica y ecológica según clases sociales se hizo mucho más marcada. La creciente densificación de las áreas mejor situadas en términos de acceso a oportunidades y servicios (laborales, recreativos, asistenciales, educacionales, etc.) sólo puede interpretarse en el sentido de que gran parte de la burguesía urbana se concentró en dichas áreas.”[39]

### ***La preocupación por la circulación: Autopistas, ensanches y estacionamientos***

Enmarcadas dentro del Código de 1977, las autopistas fueron, sin lugar a dudas, una de las obras más controvertidas de la dictadura por muchas razones. Por un lado, en términos urbanos, significaban el fuerte incentivo a la utilización del automóvil individual, suponían la demolición de miles de viviendas y la violenta ruptura de la trama urbana de los barrios, consolidando además, un foco de contaminación del aire, visual y sonora en zonas residenciales. Por otra parte, el costo millonario de la expropiación de inmuebles y la construcción de autopistas, financiado en parte con deuda externa consolidó una enorme deuda para la Municipalidad, que permaneció fuertemente endeudada la década siguiente además de conformar la ascendente deuda externa nacional. Si bien se preconizaba que el sistema de financiamiento no implicaría gastos para la Municipalidad, esto no fue así en absoluto. En primer lugar, la

Municipalidad se encargó de costear las expropiaciones de viviendas y las demoliciones, además de otras obras no incluidas en el convenio. Estos costos serían en teoría posteriormente cubiertos por la empresa concesionaria, pero esto no fue así. Con avales del Gobierno Nacional, se llamó a concurso público nacional e internacional en Junio de 1977. Una vez adjudicada la obra a las empresas ganadoras de la concesión el consorcio de empresas y la Municipalidad debieron conseguir inversores extranjeros. El consorcio de empresas afrontaría de ese modo los gastos de las obras y lograría pagar los gastos y deuda a partir del cobro de peaje y algunas otras explotaciones. La Municipalidad, a través del Banco Ciudad (y éste, a través del tesoro nacional) garantizaban el cumplimiento de lo pactado, que incluía altos beneficios y una elevadísima circulación de autos (y por ende, pago de peaje) por las autopistas. Para 1985, como era de esperar, las empresas afirmaron que el negocio no dio los beneficios esperados. La Municipalidad, por lo tanto, debió hacerse cargo del mantenimiento de las autopistas y comprar las acciones del consorcio de empresas concesionadas (haciéndose por ende cargo de las deudas).

Si desde la Municipalidad se esforzaron en colocar al plan de autopistas en continuidad con planes previos, los encargados de esos planes se encargaron de contradecirlo, señalando las enormes distancias entre el plan de la gestión Cacciatore y los planes formulados con anterioridad. El plan original, que contemplaba la construcción de 7 autopistas que atravesaban la ciudad hubiera implicado el desplazamiento de 150000 habitantes.

La Sociedad Central de Arquitectos (SCA), el Centro Argentino de Ingenieros (CAI) y la Sociedad Argentina de Planificación (SAP) señalaban que Plan de Autopistas no mejoraba los problemas de transporte sino que los empeoraba al favorecer el uso del transporte individual, por el altísimo costo económico y social que suponía el plan, el impacto sobre el tejido urbano y la pésima resolución de la propuesta física. Señalaban también que el estudio de factibilidad para la construcción de autopistas se realizó con posterioridad a la decisión política, por lo tanto, terminó funcionando como una justificación de una decisión ya tomada. Enfatizaba que la construcción de las autopistas sería un gravísimo error urbanístico y los altísimos costos económicos y sociales para la ciudad, además de la destrucción de cientos de manzanas. Agregan, además, la falta de coordinación entre el sistema de autopistas urbanas y sus continuaciones metropolitanas, la duplicación de vías de circulación innecesarias y señalan que ninguno de los planes y proyectos anteriores para la ciudad de Buenos Aires proyectaban un sistema de autopistas de estas características. Otra crítica muy reiterada por todos los organismos y especialistas se vinculaba a que las autopistas debían tener amplios espacios verdes a ambos lados, ya que era inconcebible que éstas atravesen tejido urbano compacto de edificios en altura sin una banda verde a ambos lados en tanto se constituirían en fuentes de contaminación. La fuerte oposición a las autopistas por parte de estas entidades, no suponía una condena *in toto* de la gestión de Cacciatore, en tanto la SCA y la SAP se habían manifestado a favor del Código de Planeamiento sancionado a comienzos de 1977.

Además de criticar a las autopistas por su elevadísimo costo económico, social y ambiental y por contribuir a empeorar el sistema de transporte interno de la ciudad, algunos autores señalaban lo contradictorio del plan de Autopistas con otras políticas sostenidas por la misma Municipalidad. En primer lugar las distintas acciones encaminadas hacia la protección ambiental que se manifestaban en reglamentaciones

varias y en el propio Código no se condecían con la construcción de las autopistas como foco de contaminación en medio de la trama urbana. También, la construcción de la Autopista Perito Moreno implicaba miles de demoliciones en la zona sur, área que sería muy poco tiempo después, en 1979, objeto de preservación patrimonial[40].



**Figura 2. Demoliciones para la construcción de autopistas.**  
Fuente: Zicovich Wilson, 1983.

Finalmente, se llegaron a construir sólo dos autopistas: la Autopistas 25 de Mayo (previamente llamada Autopista Sur) y la Autopista Perito Moreno. El proceso de expropiaciones se inició de modo subrepticio, incluso antes de los anuncios formales. Los planes iniciales preveían no sólo la construcción elevada de las autopistas, sino también la construcción de estacionamientos y servicios municipales a nivel del suelo y en el caso de la Autopista 25 de Mayo, la extensión de la línea E de subterráneos.

Además de las dos autopistas que se llegaron a construir, se expropiaron cientos de inmuebles para construir la Autopista 3 o Autopista Central, que continuaba el acceso norte hasta el centro de la ciudad. Muchos de esos inmuebles fueron ocupados posteriormente.

Las obras de para la construcción de autopistas se paralizaron por problemas financieros (la negativa de Nación de seguir brindando avales y la crisis económica que comienza a sentirse fuertemente en 1980) y por la agudización de conflictos intraestatales, presentes desde un principio en el plan de autopistas[41].

Las autopistas se constituyeron en símbolo de la gestión de Cacciatore para la ciudad de Buenos Aires y, por extensión, en símbolo del impacto de la dictadura en la ciudad por varios motivos: el modo subrepticio e individualizante de llevar adelante las primeras expropiaciones sin posibilidad de resistencia colectiva a las mismas, el desprecio por las críticas y miramientos de los actores más directamente involucrados en la problemática,

la drasticidad de las medidas, la falta de soluciones para la población afectada y el paralelo entre la desaparición física del patrimonio y la destrucción de barrios enteros con las desapariciones masivas de personas ejecutadas por la dictadura[42].

La herencia económica que dejaron también se vincula íntimamente con una de las marcas indelebles de la dictadura, el aumento sideral de la deuda externa. Así, Autopistas Urbanas S.A. llegó a consolidarse como el tercer grupo económico con mayor endeudamiento externo (951,2 millones de dólares)[43]. Esta deuda, desde ya, debió ser absorbida por el Tesoro Nacional una vez que se habían caído los avales dados a la empresa. Este mecanismo formó parte de las maniobras irregulares que se investigaran en la conformación de la deuda externa argentina.

Además de las autopistas, otras obras de la comuna se destinaron a beneficiar la circulación del transporte automotor, como el ensanche de avenidas. Si bien varios de los ensanches estaban previstos hace muchísimos años, no se concretaban por las dificultades que suponían, en tanto exigían la realización de expropiaciones y demoliciones a los que los vecinos se oponían. Desde ya que esto no resultó un inconveniente para el gobierno de facto y se ensancharon las Av. San Juan, Independencia, Jujuy y 9 de Julio entre otras.

Además, se construyeron varios estacionamientos subterráneos en el período. A mediados de 1977, y siguiendo el principio de subsidiaridad del estado, se llamó a licitación nacional e internacional para el proyecto, construcción y explotación de playas subterráneas de estacionamiento que quedarían a cargo de empresas privadas para cubrir los gastos de construcción, si bien los terrenos y locaciones subterráneas iban a ser aportados por la Municipalidad. También, vinculado al tema de los estacionamientos, se estableció el sistema de Tarjeta Azul, que implicaba la compra de una tarjeta que autorizaba el estacionamiento temporario en algunas calles y avenidas en las cuales estaba restringido el estacionamiento. La idea de gravar ciertos usos que anteriormente eran gratuitos se repite en varios ámbitos y era reivindicada como la única solución a muchos de los inconvenientes de la ciudad.

### ***La expulsión de los sectores populares: Liberación de alquileres y erradicación de villas de emergencia***

La preocupación por el orden en un sentido amplio, y por la calidad de habitantes de la ciudad se manifestó rápidamente en la gestión, tanto a nivel municipal como a nivel del Gobierno Nacional. Así, durante los primeros meses de la gestión municipal, en Julio de 1976, se creó el Servicio de Rescate de Indigentes en la Vía Pública cuyo objetivo era recoger a personas en estado de abandono que se encuentren en la vía pública. No se aclara el destino de las personas, sólo que se procurará su *readaptación* y ubicación futura.

A nivel nacional, la Ley de Normalización de Locaciones Urbanas se sancionó el 30 de Junio de 1976 y supuso la liberalización de los alquileres que hasta ese entonces venían siendo regulados por el estado -con modificaciones- desde 1943. La ley guardaba absoluta lógica con los principios proclamados por el Ministerio de Economía: liberación de mercados protegidos, retracción del estado como regulador. Para 1976 había en la ciudad de Buenos Aires 186.500 grupos familiares de locatarios con

contratos amparados[44]. Dada la atomización de los inquilinos, la velocidad con que se sancionó la ley y la manifiesta voluntad de cumplirla en tiempo y forma por parte del gobierno, no hubo capacidad de resistencia. A partir de la liberación, el aumento del precio de los alquileres fue muy pronunciado, y desde ya, no fue acompañado por un correlativo aumento en los ingresos de los inquilinos, sino, por el contrario, por la contracción de sus ingresos. Siguiendo el análisis de Oszlak[45], para 1980 los datos del censo daban cuenta de ciertos efectos de esta medida, conjugada con los efectos de otros procesos urbanos: el 16% de las viviendas de la Ciudad de Buenos Aires se encontraban desocupadas. Si bien según el discurso oficial la liberación de los alquileres iba a incentivar la construcción de viviendas con fines de alquiler, equilibrando el desajuste entre oferta y demanda, la construcción en la capital no aumentó, sino que por el contrario, se retrajo respecto a los años previos, por diversos motivos que mencionamos previamente.

A nivel de la política municipal, el 19 de Julio de 1977 se promulgó la Ordenanza 33.652 para la ejecución de un Plan de erradicación de villas[46]. El plan, llevado adelante por la Comisión Municipal de la Vivienda a cargo de Del Cioppo, quien posteriormente se convirtiera en Intendente de la ciudad una vez finalizado el período de Cacciatore, preveía etapas de congelamiento, desaliento y erradicación. Se comenzó por aquellas villas de la zona norte de la ciudad, como la villa de Belgrano (cercana al estadio de River Plate, donde se disputaría el Mundial de 1978), la villa de Colegiales y la villa de Retiro. La metodología repitió en ciertos aspectos aquella utilizada para las expropiaciones para las autopistas, al negociar individualmente cada caso, sin posibilidad de acción colectiva. Además, en el caso de las villas se sumaron todo tipo de métodos violentos para presionar a sus habitantes. Para 1980 se habían expulsado de las villas de capital unas 180.000 personas que en su gran mayoría fueron a parar a la Provincia de Buenos Aires, para sumarse a las villas y asentamientos del área metropolitana[47]. Algunas de las villas de la ciudad desaparecieron, como la Belgrano y la de Colegiales, otras quedaron con un ínfimo núcleo de habitantes que lograron resistir, por medio de amparos judiciales u otros mecanismos. Los argumentos que respaldaban las erradicaciones se ligaban a la concepción de la villa como espacio degradado, en el que vivían los peores segmentos de la sociedad. En este sentido, la villa resultaba degradante en términos morales, estéticos, legales y ambientales para la imagen que el gobierno dictatorial sostenía sobre la ciudad. Así como en el caso de la basura, la solución se ligó a trasladar el problema a la Provincia de Buenos Aires. En muchas ocasiones esto supuso problemas con intendentes de los municipios provinciales que no querían recibir a la población expulsada.

Así como en otros casos, la resistencia de la población afectada tuvo dificultad en conformarse, por los mecanismos individualizantes con los que se abordó la cuestión.

Respecto a la vivienda social, se finalizan ciertos conjuntos que venían de operatorias previas a nivel nacional, como el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia y el Plan Alborada. Se finalizan en 1978 el conjunto Albarellos (de 193 viviendas), en 1979 el conjunto Soldati (de 3200 viviendas) y en 1981 el conjunto Piedrabuena, (de 2100 viviendas). Las operatorias municipales, financiadas por el Instituto Municipal de Previsión Social se caracterizaron por conjuntos más pequeños; el Pampa II, de 72 viviendas, finalizado en 1980 y el San Pedrito, de 480 viviendas, finalizado en 1983[48].

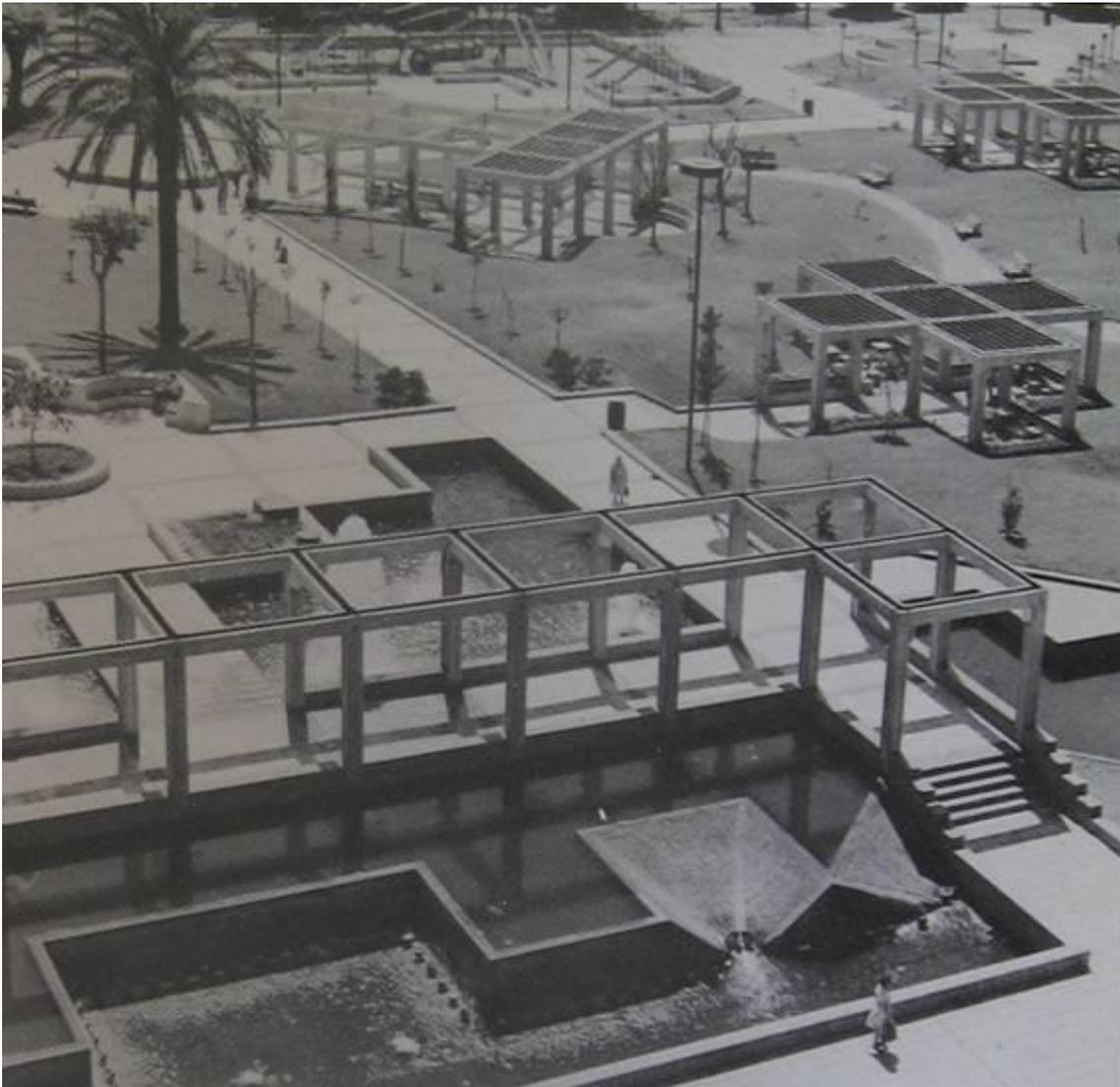
El interés de la gestión municipal no estaba en el tema de vivienda social. El ente encargado del tema a nivel municipal, la Comisión Municipal de la Vivienda tenía como prioridad la erradicación de villas y no la generación de soluciones habitacionales.

### ***La problemática ambiental***

Una de las cuestiones innovadoras del Código de 1977 fue la incorporación de una sección específica sobre cuestiones ambientales. El tema ambiental comenzaba a cobrar relevancia a nivel internacional, y también a nivel local en ámbitos diversos. Los planteos novedosos del Código de 1977 se ligaban a la prohibición de la disposición final de residuos a través de la incineración o los basurales a cielo abierto y la obligación de instalar compactadoras domiciliarias en los edificios. Estas normas se vinculaban con la conformación en paralelo del CEAMSE, que instrumentaba la disposición final de residuos por medio de rellenos sanitarios en la Provincia de Buenos Aires. También, por medio del Código se prohibieron muchas actividades industriales consideradas contaminantes y se restringieron otras tantas a zonas muy específicas, regulando el tamaño de las plantas, prohibiendo la ampliación de las mismas y restringiendo severamente la posibilidad de instalación de nuevas industrias. Se reguló la emisión de efluentes líquidos y gaseosos, de residuos sólidos y ruidos molestos, de comercios, residencias, industrias y automóviles.

La convivencia de las fuertes reglamentaciones ambientales con la construcción de autopistas y el incentivo general al transporte individual daba cuenta de las lógicas diversas, y en ocasiones contradictorias, que operaban en la Municipalidad.

Una de las cuestiones ambientales que más preocupó a la comuna fue la de remediar el *déficit* de verde. Así, se construyeron una enorme cantidad de parques y plazas en la Ciudad de Buenos Aires[49]. Muchos de estos espacios verdes, particularmente las plazas, se caracterizaban por tener grandes superficies de cemento, fuentes ornamentales, anfiteatros, desniveles y pérgolas de cemento, conformando un patrón estético muy distinto al de las plazas tradicionales de la ciudad.



**Figura 3. Plaza San Miguel de Garicoits, Estudio Serra y Valera.**  
Fuente: Fevre (s/f).

Si bien muchas veces se asoció el diseño y materiales característicos de estas plazas con la voluntad disciplinadora de la dictadura, o con una postura contraria a lo verde por parte del régimen militar, lo cierto es que la estética uniforme de estas plazas se vincula con ciertas premisas manifestadas por la Municipalidad y porque muchas de estas fueron diseñadas por el mismo estudio de arquitectura, Serra : Valera, que se caracterizó por experimentar estos diseños innovadores en los espacios verdes porteños. La Municipalidad solicitó la realización de plazas con zonas diferenciadas: zonas sombreadas para la recreación o el descanso, sendas peatonales con diseño flexible, zonas con juegos para chicos, zonas con entretenimientos para mayores, separación de zonas a través de muretes y el uso de materiales resistentes[50]. Siguiendo estos parámetros, los materiales elegidos pretendían ser aquellos materiales tradicionales de la ciudad (ladrillos, baldosones de cemento y hormigón para las pérgolas) y se caracterizaban por ser de fácil mantenimiento y reposición, una cuestión también solicitada específicamente por la Municipalidad. La construcción de las plazas se realizó en tiempos brevísimos, el período desde las ideas preliminares hasta los pliegos de licitación abarcó entre sesenta y setenta días solamente y los tiempos de construcción también se caracterizaron por ser muy breves. Las plazas no sólo fueron criticadas por

su diseño y los materiales utilizados, siendo consideradas, sino también por el modo en que fueron adjudicadas sin concurso previo y por contratación directa[51].

Algunas de estas obras supusieron escándalos para la comuna. El caso más conocido fue el del Parque de la Ciudad, concesionado al consorcio Interama, cuya construcción fue concesionada otorgándose avales del Gobierno Nacional para garantizar los endeudamientos que contrajera la empresa. La Municipalidad garantizó a la empresa una concurrencia mínima por año al parque, además de avales por el 80% del valor de la obra, anticipos de fondos y créditos entre otros beneficios. Según una Auditoría realizada por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, la concesionaria desviaba los fondos al exterior, poniéndolos en depósitos a plazo fijo obteniendo así intereses[52]. Además de la concesión escandalosa, se compraron juegos e instalaciones varias con enormes sobreprecios.

La participación de actores privados en la construcción de obras a través del sistema de concesión y la posterior explotación, se encontraba en sintonía con los predicamentos de la política económica del régimen dictatorial, alentando privatizaciones y el rol subsidiario del estado en aquellos casos en que fuera posible.

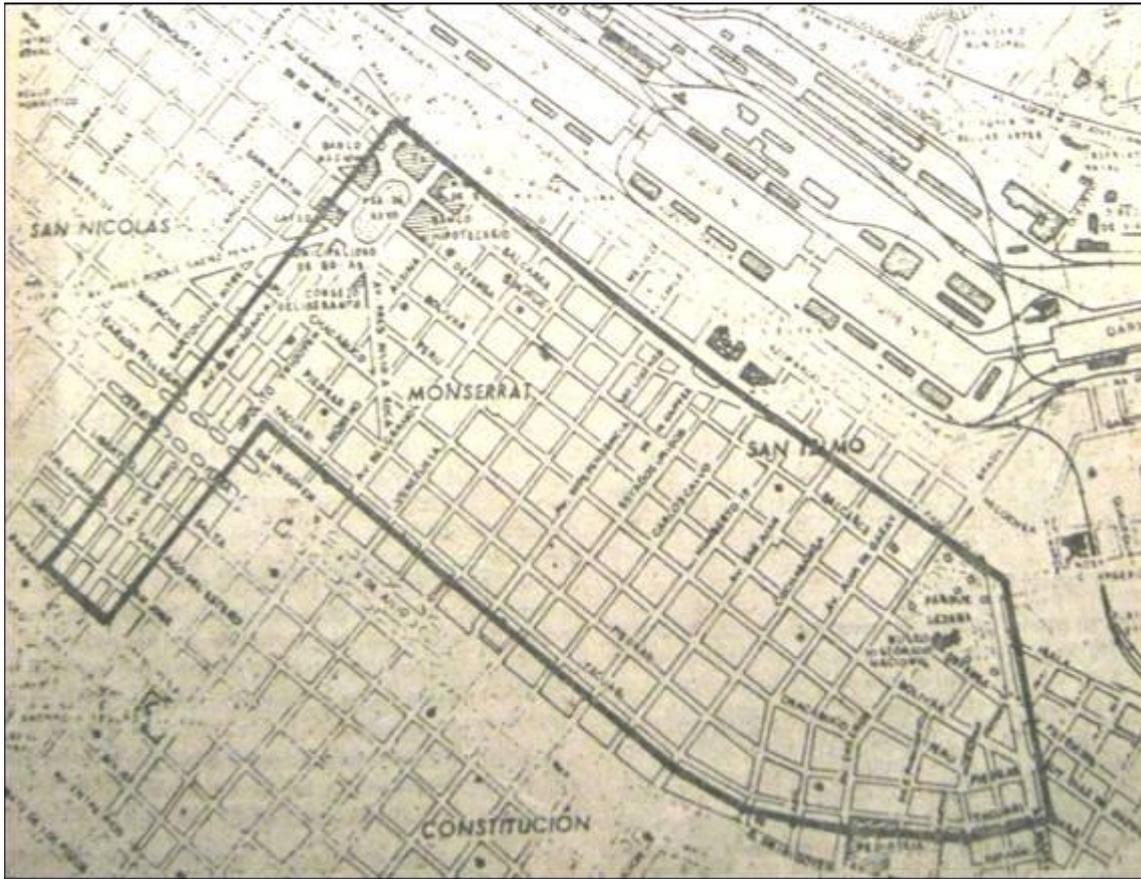
Las características en la construcción de los espacios verdes, como veremos, se repiten en varias obras del período: la adjudicación directa de las obras a unos pocos estudios que solían repetirse, sin realizar concursos de proyectos, la exigencia de tiempos muy breves para la proyección y ejecución, lo cual solía implicar errores, o la subsunción del diseño y los materiales a los apurados tiempos de la comuna, la reorientación del perfil de la ciudad, construyendo espacios verdes en ámbitos donde previamente se instalaban grandes equipamientos, ahora considerados obsoletos, inadecuados o contaminantes y población o actividades económicas *indeseables*, la falta de control en los gastos e inversiones de la comuna, lo cual en algunos casos supuso grandes negociados y desvío de fondos, además de fuertes endeudamientos para la Municipalidad.

Otra cuestión ligada a la regulación ambiental fue la creación del Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad de Estado (CEAMSE), que buscaba responder a tres problemas: la disposición final de residuos, el aprovechamiento de grandes extensiones de tierras inundables y el déficit de espacio verde. Si bien se trató de un organismo conformado por la Municipalidad y a la Provincia, la iniciativa fue de la Secretaría de Obras Públicas. Para agosto de 1977 se conforma el CEAMSE bajo la forma de Sociedad de Estado, con atribuciones similares a las de una empresa privada. La idea era realizar con la basura compactada rellenos sanitarios en las zonas inundables, que permitieran después de un tiempo forestar esas áreas. Para la ciudad de Buenos Aires, la posibilidad de *exportar* la basura a la Provincia era ideal, y tenía congruencia con otras medidas que implicaban expulsar aquellos elementos que resultaran indeseables: población de bajos recursos, basura, industrias contaminantes entre otras cuestiones. Previamente, la gestión de Cacciatore ya había desactivado las usinas para incinerar residuos (había usinas municipales en Flores, Nueva Pompeya y Colegiales), había prohibido arrojar residuos en basurales para así cerrar el basural de la zona de Parque Almirante Brown y otros basurales a cielo abierto y había exigido la supresión de incineradores en edificios. Se pretendía reemplazar los incineradores en edificios por compactadoras pero estas trajeron problemas por producir abundantes líquidos contaminantes en el proceso de compactación. Se construyeron tres estaciones de transferencia en donde antes estaban las usinas municipales.

El CEAMSE fue ampliamente publicitado como una mejora ambiental cualitativa para la ciudad y el Área Metropolitana en su conjunto. En términos de gestión, operó contratando empresas privadas que se encargaban de llevar adelante las tareas, de modo que se trató de un caso de privatización periférica[53]. Junto con las autopistas y la construcción de ciertos equipamientos, la creación del CEAMSE probablemente sea una de las gestiones con mayor impacto del período, no sólo en la ciudad de Buenos Aires, sino también en la Provincia. En la ciudad, permitió la liberación de diversos terrenos antes utilizados para el tratamiento, traslado y disposición final de residuos: los basurales a cielo abierto, los terrenos donde estaban las usinas incineradoras, las áreas donde paraban los camiones de basura de la Municipalidad, etc. También, supuso la prohibición de actividades contaminantes como incinerar de residuos en usinas municipales y en edificios privados y arrojar basura en basureros a cielo abierto. Como en otras dimensiones de la gestión municipal, el problema se trasladó a provincia.

### *Las primeras normas patrimoniales*

Otro tema que en la década de 1970 comenzaba a cobrar fuerza a nivel internacional y también a nivel local a partir de distintas iniciativas era el tema de la protección patrimonial. A nivel nacional, la Secretaría de Cultura y Educación declaraba a ciertos sitios como Monumento Histórico y a nivel Municipal y a nivel municipal, el Código de Planeamiento de 1977 determinaba a ciertos lugares muy restringidos como “Arquitecturas Especiales” (AE), zonas puntuales de carácter histórico, tradicional o ambiental que debían ser preservadas. La AE11 era la única que protegía a una zona más amplia, conformada por 6 manzanas, en el barrio de San Telmo. Sin embargo, en 1979, se sanciona la ordenanza 34.956/79 que delimitó la U24, una nueva urbanización protegida que abarcaba un área de 140 manzanas delimitada por: Tacuarí desde Hipólito Yrigoyen hasta Av. Martín García, Paseo Colón, Rivadavia, Paraná, Luis Saenz Peña, Hipólito Yrigoyen, Bolívar. Tal como señala Magadan[54], la afinidad entre la idea de protección patrimonial y ciertos ideales de la dictadura se vinculaban con la voluntad de preservar los valores histórico nacionales, en este caso, a través de la preservación edilicia. La U24 reglamentaba la preservación del área, restringía el tipo de nuevas construcciones que podrían realizarse y prohibía las modificaciones en la estructura catastral[55]. La ordenanza suspende también los ensanches de avenidas que estaban dispuestos para el área de la U24, exceptuando los de Garay, Independencia y San Juan. El contraste de las 140 manzanas de la U24 con la preservación de 6 manzanas en el Código de 1977 era evidente. Además, la misma área bajo protección era la que había sufrido la construcción de autopistas y ciertos ensanches de avenidas.



**Figura 4: El área de la U24.**  
Fuente: Municipalidad de Buenos Aires, 1979.

La sanción de la U24 generó fuertes reacciones de diversos organismos ligados a los negocios inmobiliarios como la Cámara Inmobiliaria Argentina y el Centro de Estudios de la Propiedad. Se la acusaba de atentar contra el derecho a la propiedad y contra la inversión privada[56]. Finalmente, en 1982, como respuesta a las presiones inmobiliarias[57] se reduce el área protegida, quedando conformada por 74 manzanas.

### ***El Mundial 78: La imagen de la ciudad***

El Mundial de 1978 constituyó tempranamente una preocupación para el gobierno dictatorial[58]. El ente encargado de llevar adelante toda la organización del Mundial fue el Ente Autárquico Mundial 78 (EAM) que quedó directamente bajo la órbita de presidencia y que obtuvo trámites de excepción en materia cambiaria, aduanera, bancaria, impositiva y administrativa. Como en el caso de las autopistas, no se sabe exactamente lo gastado, pero se estima que fueron entre 500 y 700 millones de dólares en obras de refacción de estadios y aeropuertos, construcción de estadios nuevos, obras viales, infraestructura de comunicación etc. Si se considera que en el Mundial de España 82' se gastaron aproximadamente 100 millones de dólares se pondrá de manifiesto lo exorbitante del gasto[59]. La importancia del evento radicaba, además, en que la dictadura pretendía lavar su imagen hacia el exterior (donde ya estaba siendo duramente cuestionada por las violaciones a los derechos humanos) y también reposicionarse frente a la opinión pública local, que ya sufría los embates económicos

de las medidas económicas. Así, el régimen pretendía que el evento transmitiera una imagen de avance tecnológico eficiencia y modernidad.

En la Ciudad de Buenos Aires se realizaron varias obras relevantes, además de que muchas de las obras de la municipalidad, tal como analizaremos posteriormente, se ligaron al Mundial. Uno de las intervenciones más importantes fue la construcción del Centro de Producción de Televisión, proyectado por encargo directo, por los arquitectos Manteola, Sanchez Gómez, Santos, Solsona, Viñoly, con muy breves tiempos de proyecto y construcción para llegar a funcionar como centro de transmisión del Mundial por televisión blanco y negro al interior del país y color al exterior. El edificio fue considerado una gran obra de arquitectura, alabada a nivel nacional e internacional. Se emplazaba en un área de parques y el edificio pretendía respetar este entorno, por lo que se adoptó la solución del techo – plaza para dar continuidad a los parques. De esta manera, el parque continuaría sobre el techo del Centro, que funciona como plaza seca.

Otras intervenciones de importancia fueron las refacciones de estadios de fútbol. En la Ciudad de Buenos Aires se remodelaron los estadios de River Plate y de Velez Sarsfield, que fueron los seleccionados para ser estadios del Mundial 78[60]. El encargo de la remodelación de los estadios se realizó a los equipos profesionales que ya venían trabajando con esos estadios con anterioridad, mientras que para los estadios nuevos, se buscó a los estudios más prestigiosos, con antecedentes en la materia y se otorgó los proyectos en forma directa. El proyecto de refacciones del Estadio de River fue de Aslan y Ezcurra y asociados, mientras el estadio de Velez Sarsfield estuvo a cargo de Francisco Antonio Pérez y Ricardo Staricco Arqs. La Municipalidad, por su parte, cedió en forma gratuita por 20 años al Club Atlético River Plate los terrenos ubicados entre el sector norte del estadio, Av. Lugones, Av. Udaondo y Av. Saenz Valiente.

Por último, también en el contexto del Mundial se realizaron remodelaciones y ampliaciones en Aeroparque. En este caso, por la especificidad de las obras, fue la Fuerza Aérea la encargada del proyecto, que se había iniciado ya unos años antes. Posteriormente, en 1980, la Fuerza Aérea vuelve a realizar una reforma sobre el Aeropuerto, en este caso construyendo una nueva aeroestación para Aerolíneas Argentinas.

Además de las obras mencionadas se realizaron importantes obras para mejorar y ampliar los servicios de comunicaciones. Esto implicó la instalación de miles de líneas de teléfono, tendido de cables y canalizaciones subterráneas entre otras cuestiones. A las diversas obras encaradas por las múltiples reparticiones estatales se sumaron obras de capital privado, entre las que se destacaron la construcción de nuevos hoteles.

Si bien la mayor parte de la prensa tuvo una actitud celebratoria respecto a las grandes obras realizadas por el mundial, las críticas a las enormes inversiones se manifestaron tanto por parte de funcionarios ligados a la cartera económica como por parte de diversos medios de comunicación. Así, los diarios La Prensa y La Nación sacaron una serie de notas sobre los ingentes gastos realizados y las obras a realizarse, muchas veces consideradas innecesarias, onerosas y de imposible ejecución. Más allá de las obras en particular, se apuntaba a criticar la arbitrariedad de las inversiones realizadas respecto a las obras necesarias en las distintas ciudades y la falta de justificaciones oficiales para esas obras.

### ***La construcción de grandes equipamientos: Las escuelas municipales.***

Además de la construcción de plazas y parques, la Municipalidad inició un ambicioso plan de construcción de escuelas municipales. En 1978, por un proceso descentralizador iniciado desde el gobierno nacional, las escuelas primarias y preprimarias de la capital pasaron a depender de la Municipalidad que en 1979, emprendió el Plan Municipal “30 Escuelas” que, posteriormente, se convirtió en el plan “60 Escuelas”[61]. Se compraron terrenos con el fin de construir allí las nuevas escuelas y se reutilizaron terrenos o edificios que la Municipalidad tenía disponibles para otros fines.



**Figura 5. Escuela de Balcarce y Av. San Juan.**  
Fuente: Construcciones, 1981.

El plan fue encargado mediante adjudicación directa a los estudios de arquitectura Antonini, Schon, Zemborain S.R.L., Kocourek S.R.L., Raña Veloso, Álvarez Forster Arquitectos y Sánchez Elia, Peralta Ramos (SEPRA), estudios muy renombrados al momento de la adjudicación. Esto supuso la ruptura con la tradición de construcción directa de estos establecimientos por parte del estado y abrió la puerta a la tercerización[62]. Desde la Municipalidad, se solicitaron *espacios educativos totalizadores*, lo que supuso la adopción de elementos que lograran integrar a la escuela como un todo unificado y reconocible y la construcción de espacios que pudieran ser utilizados para funciones diversas: cerramientos corredizos, aulas vidriadas, patios – taller, pizarrones articulables, espacios reconvertibles, etc. Así como sucedió con las plazas construidas en el período, algunos elementos del diseño fueron asociados a la ideología represiva de la dictadura, como el uso de paredes vidriadas como mecanismo de control.

Otra exigencia de la Municipalidad fue la elección de materiales de alta durabilidad y fácil mantenimiento que constituyeran un producto durable y flexible. Los materiales elegidos para lograr baja necesidad de mantenimiento y perdurabilidad (privilegiando además materiales y técnicas locales) fueron el ladrillo a la vista, el hormigón armado y los pisos de granito. Sin embargo, los materiales utilizados en algunos sectores de las escuelas (vidrios, equipamiento escolar recubierto en plástico, losetas flotantes) supusieron posteriores problemas de mantenimiento y baja perdurabilidad.

Se construyeron 38 escuelas con un costo de entre 1000 y 1500 dólares el metro cuadrado, incluyendo el equipamiento escolar. El costo fue muy alto en comparación con los precios internacionales, sin embargo se dio en un contexto de dólar particularmente bajo. La Municipalidad no puso tope al costo de las obras, lo que implicó que se utilizaran en ocasiones materiales caros e innecesarios. Los terrenos donde se ubicaron las escuelas fueron elegidos por la Municipalidad, siguiendo criterios de disponibilidad. Sin embargo, resulta muy sugerente que la mayor parte de las escuelas se ubicaran en barrios de sectores medios y altos[63].

La construcción de escuelas terminó siendo una de las obras menos cuestionadas del período de la dictadura. En primer lugar por ser equipamiento siempre necesario en tanto responde a necesidades sociales, en segundo término, por la calidad de los diseños y los estudios de primera línea involucrados en los proyectos, constituyendo un conjunto de escuelas de alta calidad[64]. Sin embargo, se repitieron algunas cuestiones propias del estilo de gestión municipal del período: la exclusión de la participación de los actores más involucrados en la toma de decisiones, costos excesivos de las obras sin control alguno por parte de la municipalidad, falta de diagnóstico y registro de las necesidades específicas a atender (por ejemplo, estudiando la distribución de escuelas en la capital e identificando zonas de vacancia), inequitativa distribución de los recursos entre los diversos sectores sociales, privilegiando aquellas zonas de sectores medios y altos y desatendiendo las zonas más pobres, tiempos apresurados para el diseño de los proyectos y ejecución de las obras, lo que supuso muchas fallas.

Otro equipamiento de importancia, fue la creación de un Mercado Central de abasto de frutas, verduras y carnes para todo el conglomerado metropolitano, que era un proyecto que preexistía al gobierno dictatorial. La idea era centralizar en un solo lugar la oferta y la demanda en un mercado de libre acceso, con el fin de transparentar las operaciones, mejorar los precios eliminando intermediaciones, facilitar el control y reemplazar los varios mercados que existían en el área metropolitana entre otras cuestiones. Para el caso de la capital, se buscaba eliminar al Mercado de Abasto a partir de la inauguración del nuevo Mercado Central en Tapiales (Provincia de Buenos Aires).

Otra medida ligada a la reorganización y reglamentación de los mercados fue la internación de la gran mayoría de las Ferias Francas y la clausura de otras. Se buscaba que no hubiera ferias en las calles, salvo aquellas artesanales que pudieran resultar atractivas para los turistas. Cacciatore consideraba que las ferias resultaban molestas por los ruidos, olores y la suciedad que causaban, además de las molestias al tránsito y la degradación estética del área. Las ferias fueron trasladadas a lo largo de 1977, a predios pertenecientes a la Municipalidad o que dependían de algún modo de ésta, aplicando el principio de *subsidiaridad del estado*, incentivando la participación privada[65]. La Municipalidad cedía terrenos o predios y los feriantes debían conformar algún tipo de cooperativa y construir, ellos mismo, un centro de abastecimiento o un mercado. Las ferias que no se adaptaran a las nuevas circunstancias fueron clausuradas. También se prohibieron los carros y puestos de venta individuales de verduras y frutas, por los mismos motivos *estéticos e higiénicos*.

Siguiendo con los grandes equipamientos, en el período se construyó la Terminal de ómnibus de larga distancia de Retiro. La iniciativa fue de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas, en el nivel nacional. Se realizó una licitación para las obras en Diciembre de 1977, pero la concesión de obra recién se realizó en 1979, debiendo la

empresa construir, explotar y mantener el conjunto por 12 años a partir del 15 de Julio de 1980. El terreno elegido era un terreno fiscal ubicado entre las Av. Antártida Argentina, Ramos Mejía y las vías del Ferrocarril San Martín, de 110.000 metros cuadrados, mientras que la superficie cubierta sería de un poco menos de 40.000 metros cuadrados. La empresa contrató a los arquitectos proyectistas Serra Valera junto con Raúl Petrucci, quienes diseñaron el edificio. La obra se llevó adelante entre 1980 y 1982.

Otra intervención de importancia fue la creación del Centro Cultural Recoleta. Se trataba de un conjunto edilicio antiguo, que contenía en su interior segmentos construidos y restaurados en distintas épocas. Con el fin de transformarlo en Centro Cultural se restauraron algunos sectores, manteniendo la estructura arquitectónica y otros sectores se hicieron a nuevo. El proyecto es de 1979 y fue encargado a los arquitectos Bedel, Bendit y Testa, los tres muy prestigiosos, habían ganado poco tiempo antes la Bienal de San Pablo y se dedicaban no sólo a la arquitectura sino también a las artes visuales. El Centro se inauguró en diciembre de 1980. Las largas galerías, conservadas como espacios al aire libre, las terrazas jardín, las características generales de la obra y su emplazamiento la convirtieron posteriormente en un símbolo del refloreamiento de la cultura y la vida cívica en la ciudad en el contexto del retorno democrático[66].

Por último, respecto a los hospitales, la Municipalidad tenía a su cargo la mayoría de los hospitales de la Ciudad. A partir del análisis de la situación edilicia, se consideró que algunos hospitales eran irrecuperables, y que saldría más cara su refacción que la construcción de un nuevo hospital. Así, algunos de los hospitales fueron demolidos (el caso del Hospital Salaberry, en Mataderos) o inhabilitados como hospitales y reutilizados parcialmente con otros fines, como el caso del Hospital Rawson o el Hospital Alvear. Sin embargo, no se construyeron nuevos hospitales por parte de la Municipalidad para reemplazar a los desactivados. El Hospital Nacional de Pediatría se construía por iniciativa de la Secretaría de Estado de Salud Pública Nacional, y su construcción se extendió entre 1974 y 1983. Las remodelaciones y ampliaciones de algunos hospitales fueron por encargo directo a los estudios Antonini, Schon, Zemborain S.R.L. Estudio Kocourek S.R.L.; Raña Veloso, Álvarez Forster, arquitectos y Sánchez Elia, Peralta Ramos S.C.A. (SEPPRA). Inicialmente se planeó la ampliación y remodelación de varios hospitales: pero sólo se remodelaron el Fernández y el Argerich, el primero entre 1979 y 1981 y el segundo entre 1980 y 1982.

Durante el período también, se comenzó a aplicar un arancel hospitalario, reglamentado a fines de 1976. En términos de Cacciatore “La idea formaba parte de la política general adoptada en el municipio, que establecía que aquello que respondía a un servicio particular debería ser solventado por cada usuario”[67]. El mismo criterio fue aplicado a otros servicios que prestaba el municipio. La idea de aplicar un arancel no sólo tenía fines económicos, sino que pretendía ser también *educativa*, en tanto reforzaba la voluntad del esfuerzo personal sin pretender todo del estado. A su vez, se presentaron reclamos al Poder Ejecutivo Nacional y al Gobierno Provincial por la “carga” de pacientes de provincia que eran atendidos en hospitales municipales. En algunos casos, como en el Hospital de Geriatria “Gral. Martín Rodríguez” se exigía a los pacientes tener domicilio constituido en capital con una antigüedad mínima de seis meses para lograr ser admitidos en el Hospital.

### ***Reestructuraciones presupuestarias ciudad – nación***

Así como en 1978 se transfirieron las escuelas de la Nación a la Ciudad, lo mismo sucedió en 1979 con los subtes. El proceso descentralizador se repitió en otros servicios, organismos y funciones, como parte del principio de subsidiaridad del estado: el estado nacional le derivaba a las provincias y la municipalidad aquello que éstas podían *administrar mejor* y en la medida de lo posible, privatizar. Así, se transfirieron a partir del 1° de enero de 1980 los sectores de electricidad, gas natural, riego, obras sanitarias, el sistema ferroviario metropolitano de pasajeros y cargas.

Si bien la Nación le otorgó avales a la Ciudad para las autopistas y otras obras de importancia, se buscó también a partir de 1979 y particularmente de 1980, restringir los gastos. Así es que el plan de autopistas quedó trunco por problemas presupuestarios, se comenzaron a transferir servicios que antes prestaba Nación a las reparticiones provinciales y municipal como los mencionados y la atención social de la minoridad, centros asistenciales, etc. con su personal y gastos.

El presupuesto de la Municipalidad se alimentaba, en ese momento por los impuestos de Ingresos Brutos, ABL, patentes y la Coparticipación Federal. La gestión Cacciatore se encargó de reducir los gastos en personal de manera drástica (reduciendo la planta en general y al personal jerarquizado en particular) y se encargó también, como lo mencionáramos anteriormente, de aumentar de modo sideral los impuestos. La reducción de los gastos en personal, se compensó en parte contratando empresas privadas para ciertas obras y servicios. Por otra parte, las obras faraónicas encaradas por esta gestión como las autopistas y el Parque Interama fueron licitadas a privados, autorizando que éstos se endeuden con avales del Gobierno Nacional. Es decir, muchas de las obras públicas encaradas por la comuna en el período se convirtieron posteriormente en deuda externa. A su vez, la comuna también accedió a préstamos diversos para llevar adelante otras obras, lo cual implicó comprometer el futuro de los gastos municipales.

A partir de 1981 se suspendió la Coparticipación Federal de la ciudad de Buenos Aires, ya que esta coparticipación funcionaba como garantía de los avales otorgados por el Estado Nacional para la construcción de las autopistas y de Interama.

A su vez, la idea de que los privados participen en el desarrollo de la ciudad al tiempo que se reducía la participación estatal y se conseguía financiamiento confluyó a nivel municipal produciéndose varios intentos de venta de terrenos a privados, aunque en muchas oportunidades estas ventas a privados no se concretaron por falta de interesados.

### **Algunas reflexiones para concluir**

Un primer comentario a partir de las intervenciones y reglamentaciones repasadas, apunta a ciertos indicios que hacen a la concepción de ciudad de la gestión municipal y de la gestión nacional. En primer lugar, el diagnóstico y balance que hicieron las autoridades de la dictadura al asumir fue muy negativo en todas las áreas de intervención resaltando el exceso de planes en contraste con pocas obras. En este

sentido se encuadra la absoluta priorización de la obra por sobre el plan, el proyecto o la mera discusión de una idea. Lo más importante era *hacer*. Así, la gran mayoría de las obras encaradas, salvo contadas excepciones, habían sido planteadas previamente. Si bien con matices y diferencias (en algunos casos, centrales) Cacciatore remontaba el origen de sus proyectos a planes y proyectos previos, de décadas anteriores, o incluso, en algunos casos, del siglo anterior. Esa era una de las justificaciones a la hora de realizar alguna obra, *ya había sido prevista hace mucho, y nunca se realizó*. Desde ya que esto implicó la realización de un repertorio bastante ecléctico de obras propuestas en otros marcos históricos, políticos e institucionales, y sobre todo, en otros contextos de sentido respecto a las discusiones sobre lo deseable en términos urbanos. Así, por ejemplo un Código de Planeamiento que proviene del Plan Director de 1962 que incorpora un plan de autopistas absolutamente incongruente con lo planteado y diagnosticado por ese mismo plan, ensanches de calles previstos a principios de siglo que se materializan en 1978, con una obvia diferencia en cuanto al tejido urbano a modificar, erradicación de villas de emergencia, política que se remontaba a décadas anteriores y a 1967 con el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia pero que a diferencia de este no suponía la oferta de una solución habitacional y se llevaba adelante cuando ya desde 1974, el Plan Alborada proponía la transformación de las villas en lugar de su erradicación. La idea de que se estaban materializando viejos programas y proyectos, junto con el argumento de los *informes técnicos* que solían llegar con posterioridad a la decisión política y ya en marcha de una obra y el argumento del sentido común solían ser los tres justificativos inapelables para cualquier obra. Desde ya que esto suponía que las intervenciones urbanas, las obras y reglamentaciones eran elementos neutros y desideologizados.

En congruencia con esta mirada, los diagnósticos acerca de la realidad urbana que inspiraron las distintas obras del período estaban en ocasiones seriamente desfasados. Así, por ejemplo, el Plan de Autopistas se inspiró en el libro del Secretario de Obras Públicas Guillermo Laura [68], “La ciudad arterial” de 1970, que a su vez se basó en los proyectos del padre de Laura publicados entre 1950 y 1965. Según afirma Guillermo Laura en su libro, la ciudad de Buenos Aires tendría para el año 2000 catorce millones de habitantes. Si bien el libro es de 1970, ya en ese entonces, la ciudad de Buenos Aires llevaba más de 20 años de estancamiento su población, que no superaba los tres millones de habitantes. El diagnóstico de Laura se vinculaba a una ciudad en plena expansión y crecimiento que ya no se ajustaba a la realidad de Buenos Aires en 1970, y menos aún en 1977.

A su vez, esta confianza ciega puesta en la realización de obras, articulada con el contexto de un gobierno militar implicaba el absoluto desprecio por los posibles perjudicados por el desarrollo de las obras y la impermeabilidad ante cualquier crítica que pudiera realizarse, sin importar el origen o grado de conocimiento o calificación de quienes las formulaban. En términos de Oszlak, se consideraba que se obtendría el consenso a partir de la acción. Si bien esta fue una característica general del régimen militar, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se caracterizó por exacerbarla a la hora de realizar sus obras generando severos conflictos con los Municipios del entorno metropolitano y con integrantes del gobierno provincial.

Así como el gobierno nacional estaba atravesado por cierta tensión entre una política económica liberal que pretendía restringir los gastos y achicar el estado, con un discurso eficientista y aperturista y ciertos sectores que pretendían sostener un importante

entramado de empresas y actores que requerían prebendas e inversión pública, esta tensión se puede rastrear también en las intervenciones en la ciudad de Buenos Aires. Así, se ejecutaron enormes obras de infraestructura, que implicaban la inversión de grandes sumas y favorecían a un pequeño entramado de empresas que se alimentaban de la obra pública y la valorización financiera, a partir de negociados con deuda externa como en el caso de las autopistas y de Interama. Siguiendo el principio de subsidiaridad del estado, se privatizaban algunos servicios, se arancelaban otros y se tercerizaban obras y servicios varios. Las licitaciones para grandes obras solían implicar que el estado (municipal o nacional, según el caso) garantice un mínimo de beneficios, avale las deudas contraídas por las empresas y otorgue la explotación de los servicios y obras por extensos períodos. Las intervenciones en la ciudad de Buenos Aires también contribuyeron a la conformación de un pequeño grupo beneficiario de muchas obras. Estas empresas solían tener una extensa trayectoria en construcción, pero se consolidan y diversifican en este período, favorecidas por las medidas económicas instrumentadas y vinculadas con el complejo económico estatal, conformándose en grupos económicos diversificados, que accedían a obras y servicios de todo tipo en todo el país beneficiándose particularmente de las privatizaciones periféricas desarrolladas en el período. Así, por nombrar algunos casos emblemáticos, a Petersen, Thiele y Cruz SA se le otorgó la construcción de Parque Roca, ATC, el Estadio de Mendoza, las refacciones en los Hospitales Fernández y Argerich entre otras obras de importancia. A nivel nacional, conformando consorcios con otras grandes empresas, o de manera independiente participaba de grandes obras. La empresa Benito Roggio e hijos también participó de la construcción de ATC, el estadio de Córdoba y las privatizaciones periféricas del CEAMSE (conformando CLIBA y Tecsan, iniciando su proceso de diversificación) y a nivel nacional construyó en 1978 la autopista de circunvalación en Córdoba, el dique Piedras Moras entre muchas otras obras.

Al mismo tiempo que se desarrollaban estas grandes obras y se consolidaba el entramado de empresas ligadas a la obra pública, los discursos de austeridad y achicamiento del estado implicaban cercenamientos en la planta estatal por medio de cesantías y *racionalizaciones*.

Respecto a la selección de arquitectos, el período se caracterizó por la adjudicación directa y la no realización de concursos de proyectos, salvo algunas excepciones. En el caso de la Municipalidad de Buenos Aires, a pesar de la gran cantidad de obras realizadas, no se realizó ningún concurso de proyectos. La adjudicación directa de las obras implicó una alta cuota de arbitrariedad, y la concentración de muchas obras en las manos de unos pocos estudios. Así, el estudio Serra : Valera se encargó de gran cantidad de plazas del período, Raña Veloso, Álvarez Foster participó de varias plazas, la construcción de escuelas y refacción de hospitales, Kocourek de varios parques, de las escuelas municipales y también de la refacción de hospitales y Antonini, Schon, Zemborain S.R.L. participaron también del plan de escuelas, la refacción de hospitales, el proyecto de prolongación y soterramiento parcial de la 9 de Julio, el proyecto de renovación del Área Retiro (estos últimos dos no realizados) y estaciones de transferencia del CEAMSE.

A su vez, respecto al lenguaje arquitectónico en las obras del período, podemos afirmar que “no supusieron un lenguaje específico. Las había ingenierilmente *funcionales*, como las autopistas, aggiornadamente racionales, como las escuelas (...); otras, como el Centro Cultural Recoleta, llevaron al paroxismo (...) las desprejuiciadas vertientes *pop*

de las costa oeste norteamericana; mientras que algunas de las plazas sobrerrepresentaban las líneas historicistas italianas, de aire clasicizante. Resultaría así vano leer directamente significados políticos en el lenguaje de las formas específicas adoptadas en estas intervenciones.”[69]. Más allá de la vinculación que algunos autores realizaban entre ciertas características del diseño de las obras y el contexto represivo, la variedad de lenguajes arquitectónicos daba cuentas de lógicas propias de la disciplina más que de directivas gubernamentales. Esto no quita que hubiera características comunes en el modo de decidir e implementar estas obras. Así, las decisiones fueron tomadas velozmente y al interior de un grupo reducido, sin realizar estudios previos, pero retomando en la mayoría de los casos antiguos proyectos y planes. En cuanto a la implementación, las obras se caracterizaron por la exigencia de tiempos veloces de ejecución, costos excesivos por la falta de control, regulación o topes, la concentración de las mismas en las manos de pocas empresas constructoras y pocos arquitectos y la privatización periférica de cuanto se pudiera. En sus efectos, se buscaba que estas intervenciones fueran drásticas, irreversibles, individualizantes y fuertemente restrictivas respecto a los modos de transitar, practicar y habitar el espacio urbano. En la gran mayoría de los casos, tanto en las intervenciones del gobierno nacional como de la gestión municipal, nunca llegó a conocerse el costo final de las obras.

Sin lugar a dudas, la cuestión que atraviesa las intervenciones realizadas y las reglamentaciones sancionadas se vincula con la búsqueda de orden[70]. Así, se reglamentaron y restringieron severamente usos y modos de habitar tradicionales de la ciudad, como la venta ambulante, la presencia de ferias, las villas, los alquileres protegidos, el cirujeo, que en última instancia implicaron el desplazamiento de amplias capas de sectores populares fuera de la ciudad de Buenos Aires. La búsqueda de orden social y urbano se vinculaba a la implantación de valores estéticos, morales y de higiene que excluían a amplios sectores de la población. Vinculado a esto, Oszlak señala la jerarquización del espacio urbano de Buenos Aires buscado explícitamente por el gobierno militar. Esta búsqueda de jerarquización de la ciudad se vio con claridad en el *modus operandi* de la Municipalidad respecto a varios problemas, desplazando aquello *indeseable* por fuera de los límites de la capital. Así sucedió con la población villera, los residuos, las industrias contaminantes y otras actividades económicas que fueron prohibidas en la ciudad. Esto implicó en ocasiones conflictos con funcionarios nacionales, provinciales y municipales, particularmente en los casos en que las decisiones se tomaron de modo subrepticio al interior de la Municipalidad. El arancelamiento de varios servicios antes prestados gratuitamente por la Municipalidad también abonó en este sentido. A su vez, el Código de Planeamiento de 1977 fue inicialmente pensado en el marco de un Plan Director que abarcaba el área metropolitana. Su sanción en la ciudad de Buenos Aires marcó otro contraste entre una ciudad hiper normatizada y encarecida y un entorno que debía absorber los *restos* que emanaba la ciudad. La jerarquización de la ciudad también se advierte por parte del gobierno nacional, no sólo por apoyar financiera y políticamente las faraónicas obras encaradas por Cacciatore sino también por utilizarla como vidriera preferencial al exterior al momento del Mundial '78. El beneplácito con las obras desarrolladas durante la gestión de Cacciatore, articulado con la importancia estratégica otorgada a la ciudad capital confluyeron para posicionar a la gestión municipal como uno de los escasos *éxitos* del proceso[71].

Por último, repasando el sentido de estas intervenciones sobre la ciudad, nos encontramos con un conjunto ecléctico. La dictadura se caracterizó por conjugar

lineamientos que continuaban con el período expansivo y otros elementos que se insertaban en los lineamientos posexpansivos, aspectos que en alguna medida podrían considerarse contradictorios[72]. Así, como señaláramos anteriormente muchas de las iniciativas de Cacciatore se encuadran en la tradición modernizadora – planificadora, retomando planes y proyectos previos: el código de planeamiento, la zonificación, la construcción de autopistas, la construcción de escuelas y espacios verdes. Al mismo tiempo, muchas políticas con efectos urbanos se vinculaban, por el contrario, con el decaimiento de ese ciclo expansivo: los procesos de desindustrialización de la ciudad, las políticas económicas de desincentivo a la actividad industrial y crecimiento del sector terciario, la consideración de la ciudad por fuera de un análisis territorial más amplio, el énfasis en la ciudad como espacio residencial para los sectores de mayores ingresos y la consiguiente expulsión de sectores populares a través de mecanismos diversos, la protección ambiental y las normas de preservación patrimonial.

La diversidad de los procesos urbanos llevados adelante por la dictadura militar, sostenidos por miradas distintas y en ocasiones contradictorias en torno a la ciudad, se vincula con varias cuestiones. Por un lado, la heterogeneidad que caracterizó al gobierno de la última dictadura militar en tanto en su interior convivían funcionarios de diversas ideologías y tradiciones, así, “muy lejos de encarnar un poder monolítico, la alianza cívico-militar que encabezó el Proceso fue un conjunto heterogéneo y conflictivo”[73]. Es importante destacar que, como en cualquier otro gobierno, la dictadura se conformaba por pensamientos heterogéneos, con fuertes contradicciones internas y pujas por la toma de decisiones. Esta característica se manifiesta también en las decisiones en torno a la ciudad. A su vez, para el tema específico de los procesos urbanos, es importante considerar las temporalidades extensas de ciertos procesos que involucran a la ciudad: “(...) la ciudad, por su carácter de artefacto material, somete a las dimensiones sociales, políticas y culturales a la prueba de la larga duración (...)”[74]. Los proyectos urbanos, los reglamentos que rigen el funcionamiento y los usos del espacio, la disposición física de la ciudad son elementos que exigen un período de tiempo muy extenso para poder modificarse. En este sentido se encuadran los vínculos de la dictadura con tradiciones que la precedían.

Lo que quizá sí represente una marca propia de la dictadura fue la capacidad de concretar numerosas obras de carácter faraónico en la ciudad. Esto se vincula con el contexto dictatorial como facilitador para llevar adelante procesos políticos complejos, de gran magnitud, en tanto se eludían los consensos imprescindibles en un régimen democrático, y se anulaban oposiciones que en otras coyunturas políticas habrían tenido mayor peso, poder y voz. Esto se relaciona a su vez, con una fuerte voluntad de acción transformadora respecto al espacio urbano, voluntad que priorizaba las obras concretas por sobre los planes a largo plazo[75]. Además, las intervenciones buscaban tener impactos drásticos e irreversibles. Como dijéramos anteriormente, las intervenciones urbanas se articulaban de forma coherente con una búsqueda más profunda y general del gobierno dictatorial; la búsqueda del orden.

## Notas

[1] La última dictadura militar argentina se inició con el golpe de estado del 24 de Marzo de 1976 y finalizó el 10 de Diciembre de 1983, cuando asumió nuevamente un gobierno democrático. Fue el régimen más sangriento que gobernó la Argentina, cercenando fuertemente los derechos políticos y civiles y dejando un saldo de 30.000 detenidos desaparecidos.

[2] Canelo, 2008.

[3] Canelo 2008.

[4] Quiroga, 2004, p. 83.

[5] En términos de Torres (2006), se trata de *políticas urbanas implícitas*, aquellas políticas que no están formuladas con fines urbanos pero que tienen gran impacto sobre la ciudad.

[6] Quiroga, 2004; Vezzetti, 2002; Palermo y Novaro, 2002.

[7] Canelo, 2008 p. 16.

[8] Vezzetti 2002.

[9] Quiroga 2004.

[10] Pando *et al.*, 2004; Novick, 2003.

[11] Jajamovich, 2009.

[12] Torres, 2006.

[13] Torres, 2006, p. 35.

[14] Liernur, 2008.

[15] Silvestri y Gorelik, 2000.

[16] Liernur, 2001.

[17] Oszlak, 1991; Silvestri y Gorelik, 2000 y Liernur 2001.

[18] Pando *et al.*, 2004.

[19] Domínguez Roca, 2005.

[20] Oszlak, 1982; 1991.

[21] Oszlak, 1991.

[22] Liernur, 2001.

[23] Oszlak, 1991.

[24] Silvestri y Gorelik, 2000.

[25] Silvestri, 2002 y Liernur, 2001.

[26] Torres, 2006.

[27] Para ejemplificar, si en el caso de Torres (2006) se analizan los censos de población, en el caso de Liernur (2001) se analizarán detenidamente las obras de arquitectura y Domínguez Roca (2005) se concentrará en los planes urbanos para Buenos Aires, particularmente respecto al transporte.

[28] Oszlak, 1991.

[29] Osvaldo Cacciatore fue el Intendente de facto de la Municipalidad de Buenos Aires entre el 2 de Abril de 1976 y 31 de Marzo 1982. Perteneciente a la aviación militar, participó en 1951 del intento de golpe liderado por Menéndez y en el bombardeo a la Plaza de Mayo en 1955. A lo largo del texto analizaré las obras principales que durante su intendencia se realizaron en la ciudad. Lo sucedió en el cargo el Dr. Del Cioppo, quien había estado previamente a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda, organismo que tuvo como dudoso mérito llevar adelante la violenta erradicación de villas de emergencia. Del Cioppo era abogado y había participado previamente en la gestión municipal del Brigadier Aguirre, en 1970. Permaneció a cargo de la Municipalidad desde el 31 de Marzo de 1982 hasta el retorno democrático, el 10 de Diciembre de 1983.

[30] Oszlak, 1991.

[31] Canelo (2008) se refiere al “núcleo estable” del Proceso, conformado por Videla, Harguindeguy y Martínez de Hoz, Presidente, Ministro de Interior y Ministro de Economía del proceso entre 1976 y 1981.

[32] Resulta complejo realizar un punteo de grandes reglamentaciones o intervenciones respetando tanto la lógica temporal como la lógica temática. En este texto se optará por seguir la lógica temática, lo cuál implica no respetar la estrictamente el orden temporal de los acontecimientos y trabajar separadamente intervenciones que en la mayoría de los casos se dieron de modo simultáneo.

[33] El Código de Planeamiento formulado en 1973 pero no sancionado fue elaborado como instrumento legal del Plan Director publicado en 1962. Las preocupaciones y normas plasmadas en este Código se hallaban en sintonía con varios de los lineamientos del Plan Director, que buscaba equilibrar la distribución espacial de la población y de las actividades urbanas a partir del zoning y de intervenciones inductistas (Novick, 2004).

[34] El Factor de Ocupación Total (FOT) indica la cantidad de metros cuadrados que es posible construir en relación al terreno. En un terreno de 50 m<sup>2</sup>, si el FOT es de 2 se podrán construir 100 m<sup>2</sup>.

[35] Moscato, 1984.

[36] Dujovne, 1989.

[37] Pucciarelli 2004a

[38] Municipalidad de Buenos Aires, 1974; 1979; 1980; 1982.

[39] Oszlak, 1991, p. 52.

[40] Gandolfi y Silvestri, 2004

[41] Oszlak, 1991.

[42] Gandolfi y Silvestri, 2004.

[43] Rapoport, 2000.

[44] Oszlak, 1991.

[45] Oszlak, 1991.

[46] Las villas de emergencia son asentamientos informales característicos de la ciudad de Buenos Aires.

[47] Oszlak, 1991.

[48] Dunowicz, 2000.

[49] Parque Alberdi (Polideportivo Alberdi), Parque de la Ciudad, Parque Roca, Parque Sarmiento, Parque Belgrano, Parque Jorge Newbery, Parque Norte, Plaza Pomar (Polideportivo Chivilcoy) ; Plaza Ciudad de Údine, Plaza San Miguel de Garicoits, Plaza Ramón Falcón, Plaza Aramburu, Plaza Lonardi, Plaza Houssay, Plaza Msñr. de Andrea, Plaza San Nicolás, Plaza Sargento Juan Bautista Cabral, Plaza Campaña del Desierto, Plaza de los Colegiales, Paseo Olleros, Plazoletas Lola Mora, Cecilia Grierson, Rosario Vera Peñaloza.

[50] Summa, 1977.

[51] El tema de la gran cantidad de obras con adjudicación directa durante ese período fue señalado por Liernur (2001) y Silvestri y Gorelik (2001) en tanto esto implicó el socavamiento del concurso como principal mecanismo de asignación de obras por parte del estado. Si bien muchas grandes obras se licitaban, la Municipalidad no convocó a ningún concurso de proyectos arquitectónicos en toda la gestión de la dictadura.

[52] Rapoport y Seoane, 2007.

[53] Schvarzer (1983) describe la privatización periférica como una privatización parcial de actividades y servicios de los que antes se encargaba algún ente público. Se cede por medio de algún contrato o concesión específica ciertas tareas de las que antes se encargaba el estado. Por ejemplo, en el caso de la conformación del CEAMSE, varias de las tareas que antes desarrollaba la Municipalidad (como la recolección de residuos y su disposición final) son cedidas a privados, mientras que las tareas de control y supervisión siguen a cargo del ente público. Según este autor, los procesos de privatización periférica constituyeron el aspecto más relevante y exitoso de los diversos procesos de privatización encarados en el período.

[54] Magadan, 2003.

[55] Revista de la Sociedad Central de Arquitectos, 1983; Gandolfi y Silvestri, 2004.

[56] Revista de la Sociedad Central de Arquitectos, 1983b.

[57] Magadan, 2003.

[58] Turner, 1996.

[59] Turner, 1996

[60] Se construyeron estadios nuevos en Mar del Plata, Mendoza y Córdoba y se remodeló el estadio de Rosario Central.

[61] Para el análisis de los planes de escuela se retoman los trabajos de Ferreira (1985) y de Ferreira y Rezzoagli (1986) respecto al Plan Municipal de Escuelas ya que resultan un insumo fundamental para reconstruir las características del plan en tanto dan cuenta de las características del mismo, la ubicación y características de las escuelas construidas, los costos de obra y los lineamientos de los proyectistas y director de obra.

[62] Pineau, Mariño, Arata y Mercado, 2006.

[63] Ferreira y Rezzoagli, 1986

[64] Schmidt, 2004.

[65] Cacciatore, 1993.

[66] Silvestri y Gorelik, 2000.

[67] Cacciatore, 1993, p. 132.

[68] Guillermo Laura fue el Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires entre 1976 y 1981. En 1970 había publicado “La Ciudad Arterial”, libro que plasmaba su visión de una ciudad conectada por autopistas. En 1974 publicó “El cinturón ecológico”, otro proyecto que se materializa con posterioridad, cuando ocupara el cargo de Secretario de Obras Públicas de la ciudad durante el gobierno dictatorial. Cobra alta visibilidad porque fue el gestor de algunas de las ideas más controvertidas que llevó adelante la gestión de Cacciatore: las autopistas y el cinturón ecológico.

[69] Silvestri y Gorelik, 2000: 469.

[70] Oszlak, 1991; 1983.

[71] Oszlak, 1991.

[72] Pando et al, 2004 y Domínguez Roca, 2005.

[73] Canelo, 2008b: 17.

[74] Silvestri y Gorelik, 2000, p. 461.

[75] Domínguez Roca, 2005.

## **Bibliografía**

CACCIATORE, O. *Sólo los hechos*. Buenos Aires: Editorial Metáfora, 1993.

CANELO, P. *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.

CANELO, P. Las *dos almas* del proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina (1976-1981). *Páginas Revista Digital de la Escuela de Historia*, [En línea]. Rosario: Universidad de Rosario, 2008, año 1 – n° 1. <<http://www.revista.ishir-conicet.gov.ar/index.php/RevPaginas/article/viewFile/12/9>>. [14 de Abril de 2009].

CASTELLANI, A. *Estado, empresas y empresarios. La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la Argentina entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

CENTRO ARGENTINO DE INGENIEROS. Dijo el Centro Argentino de Ingenieros. *Summa*, 1983 N° 125.

CONSTRUCCIONES. Plan Municipal de 60 escuelas para la ciudad de Buenos Aires. *Revista Construcciones*, 1981, N° 289-290 Mayo-Junio, Junio-Agosto de 1981.

DOMINGUEZ ROCA, L. Planes urbanos y transporte en la Ciudad de Buenos Aires. *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de Agosto de 2005, Vol IX N° 194. <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-112.htm>>. [30 de octubre de 2010].

DUJOVNE, B. Buenos Aires: Criterios para la reformulación del Código de Planeamiento urbano. *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, 1989, N° 144. Noviembre de 1989.

DUNOWICZ, R. *90 años de vivienda social en Argentina*. Buenos Aires: Programa de Mantenimiento Habitacional, FADU – UBA. 2000.

FERREIRA A. Plan de Escuelas Municipales (1ª parte). *Revista Trama*, 1985, N° 12.

FERREIRA A. y REZZOAGLI A. Plan de Escuelas Municipales (2ª parte). *Revista Trama*, 1986, N° 13.

FÈVRE, F. *Serra-Valera: un nuevo paisaje urbano*. Buenos Aires: Ediciones Unión Carbide, s/f.

GANDOLFI F. y SILVESTRI G. Patrimonio. In LIERNUR, F. y ALIATA, F. *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: AGEA. 2004.

JAJAMOVICH G. *La circulación internacional de ideas y estrategias urbanísticas: Buenos Aires y Rosario (1976-1993)*. Tesis de Maestría dirigida por el Dr. Pedro Pérez, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2009.

LA NACIÓN. La Sociedad de Arquitectos y la licitación para las autopistas. *La Nación*, 13 de Julio de 1977.

LA NACIÓN. El Centro de Ingenieros y el Plan de Autopistas. *La Nación*, 21 de Julio de 1977.

LIERNUR, F. *Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad*. Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes, 2001.

MAGADÁN, M. *Buenos Aires, planeamiento urbano y patrimonio cultural. Una mirada retrospectiva sobre la gestión del centro histórico*. Recife: ITUC/AL, 2003.

MOSCATO, J. Algunas opiniones sobre el Código de Planeamiento Urbano. *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, 1984, N° 132. Diciembre de 1984.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *Boletín Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires N° 119*. Buenos Aires: Dirección de Estadística MCBA, 1974.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *Boletín Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires N° 137*. Buenos Aires: Dirección de Estadística MCBA, 1979.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *Boletín Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires N° 141*. Buenos Aires: Dirección de Estadística MCBA, 1980.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES *Boletín Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires N° 145*. Buenos Aires: Dirección de Estadística MCBA. 1982.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *Código de Planeamiento Urbano*. Buenos Aires: MCBA, 1977.

NOVICK, A. Espacios y proyectos. Oposiciones, hegemonías e interrogantes. In NOVICK, A. *Las dimensiones del Espacio Público. Problemas y proyectos*. Buenos Aires: GCBA, 2003.

NOVICK, A. Plan. En LIERNUR, F. y ALIATA, F. *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: AGEA, 2004.

OSZLAK O. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Cedes-Humanitas, 1991.

OSZLAK, O. Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. *Punto de Vista*, 1983, N° 17.

PALERMO, V. y NOVARO M. *La dictadura militar (1976/83)*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

PANDO H.; GORELIK, A.; BALLENT, A.; ALIATA, F.; SILVESTRI, G. Buenos Aires. En LIERNUR, J. y ALIATA, F. *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: AGEA, 2004.

PINEAU, P.; MARIÑO, M.; ARATA, N. y MERCADO, B. *El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires: Colihue, 2006.

PUCCIARELLI, A. La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. In PUCCIARELLI, A. *Empresarios tecnócratas y militares*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

QUIROGA, H. *El tiempo del Proceso. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. 1976-1983*. Rosario: Fundación Ross, 1990.

RAPOPORT M. y SEOANE M. *Buenos Aires. Historia de una ciudad. Tomo II*. Buenos Aires: Planeta, 2007.

RAPOPORT, M. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000.

REVISTA DE LA SOCIEDAD CENTRAL DE ARQUITECTOS. La ordenanza U.24. *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, 1983, N° 126, Agosto de 1983.

REVISTA DE LA SOCIEDAD CENTRAL DE ARQUITECTOS Comentarios y criterios encontrados. *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, 1983, N° 126, Agosto de 1983.

SCHMIDT, C. Escuela. En LIERNUR F. y ALIATA F. *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: AGEA, 2004.

SCHVARZER, J. *Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica*. Buenos Aires: CISEA, 1983.

SILVESTRI G. y GORELIK A. Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión. In ROMERO, J. L. y ROMERO L. A. *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Altamira, 2000.

SILVESTRI, G. Apariencia y verdad. Reflexiones sobre obras, testimonios y documentos de arquitectura producidos durante la última dictadura. *Block*, 2002, n° 5.

SOCIEDAD ARGENTINA DE PLANIFICACIÓN. Sobre las Autopistas se pronuncian los planificadores. *La Nación*, 21 de Julio de 1977.

SUAREZ, O. *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925-1985*. Buenos Aires: Serie Ediciones Previas, Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, 1994.

SUMMA. Los estadios de futbol para el campeonato mundial de 1978. *Revista Summa*, 1977, N° 117, Octubre de 1977.

TORRES, H. *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ed. Dirección de Investigaciones, Secretaría de investigación y Posgrado de la Facultad de Arquitectura/UBA, 2006.

TURNER, A. *Veinticinco millones de argentinos. Mundial 78, revisionismo histórico y guerra permanente*. Tesina de grado dirigida por Pablo Alabarces, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1996.

VEZZETTI, H. *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.

ZICOVICH WILSON, S. Preservo, preservo ¿Qué preservas? *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, 1983, N° 126, Agosto de 1983.

© Copyright Luján Menazzi Canese, 2013.

© Copyright *Scripta Nova*, 2013.

Edición electrónica del texto realizada por [Jenniffer Thiers](#).

Ficha bibliográfica:

MENAZZI CANESE, Luján. Ciudad en dictadura. Procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 10 de febrero de 2013, vol. XVII, n° 429. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-429.htm>>. [ISSN: 1138-9788].