

EL ESTADO PRESENTE

La formación del Gran Buenos Aires (GBA) a través del análisis de la normativa y los códigos vigentes durante la primera mitad del siglo XX

Mtr. Arq. Ana Gómez Pintus

Instituto de Investigación sobre la Historia, Teoría y Praxis de la Arquitectura y la Ciudad (HITEPAC) -
Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad Nacional de La Plata

Director de Tesis Doctoral: Fernando Aliata; Co-directora: Alicia Novick

Mail: agomezpintus@hotmail.com

RESUMEN

Este trabajo se enmarca en una investigación cuyo objetivo principal busca dar cuenta de la inserción de núcleos de barrio parque y fin de semana en la formación del área metropolitana de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX. Analizar este proceso implica, entre otros temas, considerar las problemáticas de los loteos que subyacían en relación a la acción del Estado. Desde esta perspectiva, se propone un análisis de la normativa y los códigos vigentes para el área durante la primera mitad del siglo XX. El foco estará puesto en la construcción y puesta en práctica de dicho cuerpo legislativo; presumiendo que los orígenes del “crecimiento caótico e hipertrófico del GBA” –como en 1948 lo definió la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires- obedecieron, no sólo a la falta de controles estatales, y a la intrascendencia de la normativa, sino por el contrario, a la capacidad de esta última de sostenerse a través del tiempo dificultando la adaptación a nuevos modelos de expansión.

Palabras clave: expansión, Gran Buenos Aires, legislación.

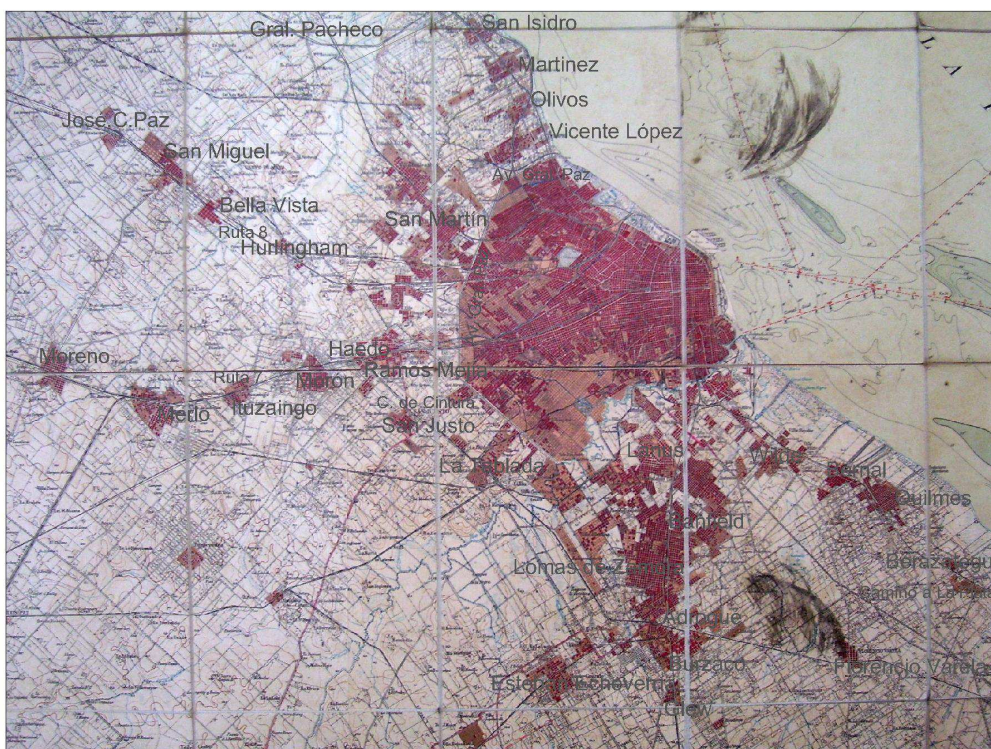
ABSTRACT

This paper takes part of a broader investigation which main objective is to evaluate the impact of garden suburbs and week-end houses areas developed by private enterprises within Buenos Aires' Metropolitan Area between 1910 and 1950. To look deeply into this matter implies considering, among other subjects, those problems related to land subdivisions and State regulations. From this perspective, we will seek into land regulations and urban laws affecting the area during the first half of the twentieth Century. The main objective is to focus on the formulation and implementation of those regulations, assuming that the chaotic sprawl of the area- as defined by the Comisión Asesora from GBA in 1947- is due not to the lack of regulations but, on the contrary, to its capacity to stick into everyday practice, difficulting any process of transformation or adaptation to new ways of sprawl.

Keywords: urban sprawl, Buenos Aires, Metropolitan Area, legislation.

1 INTRODUCCIÓN

En el GBA una porción importante del crecimiento metropolitano se ha dado principalmente sobre la base de loteos particulares.¹ Especialmente, a partir de 1910 se asistió al crecimiento de un tipo particular de suburbio moderno, articulado en torno a la residencia de verano o fin de semana en combinación con la oferta deportiva o paisajística de un área, destinado a la habitación de los sectores medios y altos. En la base de la expansión de los suburbios residenciales modernos se encontraban procesos de modernización técnicos, culturales y sociales. La ampliación de las redes ferroviarias y camineras, la difusión de las tendencias higienistas, la incorporación de pautas de sociabilidad vinculadas al *sport* y al uso del tiempo libre, la transformación de los modos y modelos de habitar, así como los procesos de ascenso económico, potenciados a su vez por los procesos de metropolitanización (Simmel, 1986; Gorelik, 1998) que sufrió la ciudad de Buenos Aires a comienzos de siglo, llevaron a que algunos sectores sociales intentaran compensar las características de la vida urbana con el refugio en sitios aislados.



Mapa de Buenos Aires y Área de Expansión. Circa 1935.

Plano base: Departamento de Investigación Histórica Cartográfica, Dirección de Geodesia MOP, Pcia. de Buenos Aires.

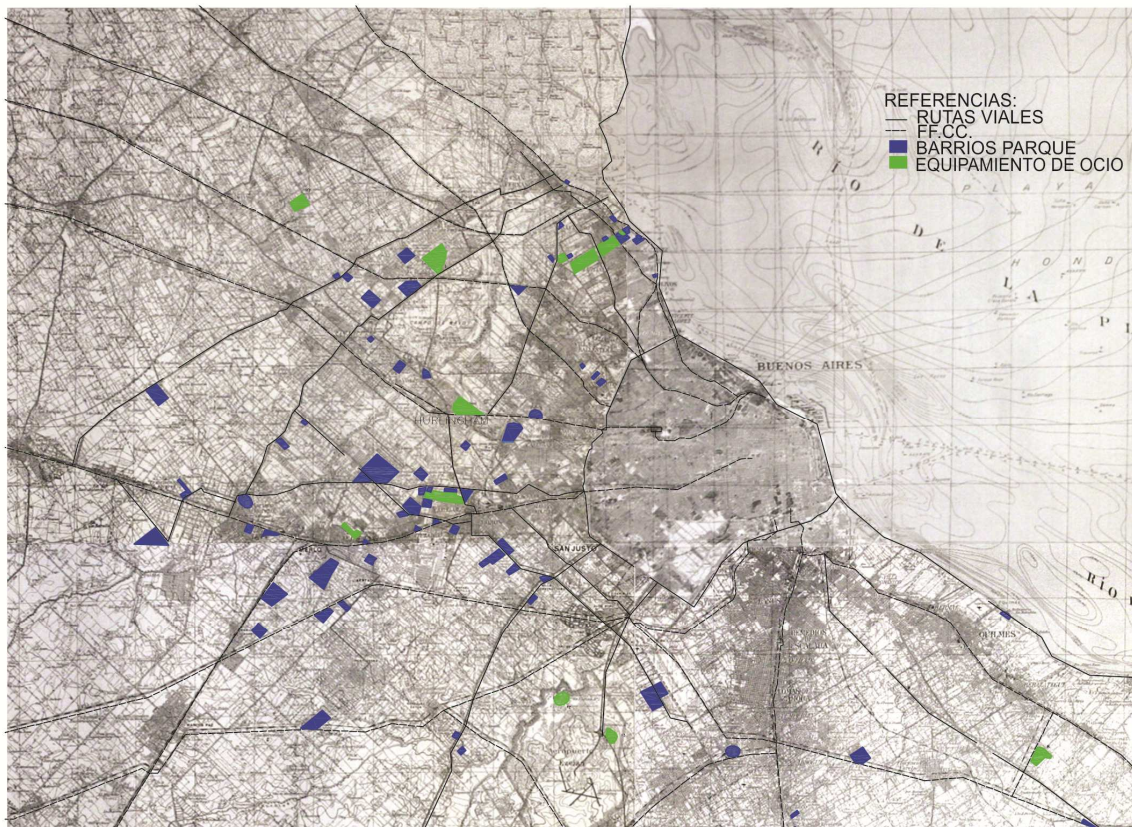
Acompañando la extensión de las redes ferroviarias, los tradicionales pueblos de veraneo de la elite con sus quintas del siglo XIX - Adrogué, Lomas y Temperley al Sur; San Fernando, San Isidro y Tigre al Norte y, más tímidamente, Morón o Hurlingham hacia el Oeste- comenzaron a rodearse de *chalets*, a la vez que se incorporaban clubes e instalaciones deportivas que ponían de manifiesto el proceso de modernización social y cultural que estaba teniendo lugar. Inicialmente, estos procesos se asentaron sobre la tradición fortalecida a fines del siglo XIX por las clases altas de pasar las temporadas cálidas en sitios abiertos y elevados. Hacia inicios del siglo XX el crecimiento de estos núcleos y la formación de otros nuevos habitados por familias de sectores altos contribuyeron a instalar y difundir tempranamente en nuestro país prácticas modernas asociadas al veraneo, el turismo, los deportes o el habitar suburbano. De manera que para las primeras décadas del siglo XX se intensificaron los loteos y la oferta de tierras fue sostenida en los partidos actualmente lindantes con la Capital Federal que ya empezaban a adquirir las características que se consolidarían a lo largo del siglo XX.

¹ Utilizamos la denominación GBA, aunque este sector recién tomaría reconocimiento oficial a partir del decreto provincial 70/48 del 8 de enero de 1948. Este establecía al área del "Gran Buenos Aires" incluyendo a la Capital federal y a los diecisiete partidos que habían formado parte del relevamiento censal de 1947. Sin embargo, otro decreto n°23.438 del 6 de octubre de 1949 otorgó estatus jurídico a este territorio restringido, pero excluyó a la Capital Federal. Datos citados por Caride, 1977.

En este momento, el crecimiento suburbano se materializó a través de la emergencia de operaciones entorno a nuevas estaciones ferroviarias junto a una densificación de los núcleos que existían con anterioridad. (Gomez Pintus, 2011b).

En cuanto al tejido resultante, la trama urbana se extendía principalmente sobre los tres brazos de la expansión que organizaba el trazado ferroviario (Norte, Oeste y Sur), con núcleos más densos en torno a las estaciones que se iban diluyendo a medida que se alejaban de ella dejando espacios vacíos en las áreas intermedias y, sobre todo, dejando grandes áreas vacantes entre las líneas de urbanización más densas que señalaba el paso del ferrocarril (Torres, 1993; Sargent, 1974).

Sin embargo, el rápido desarrollo del mercado inmobiliario, impulsado por lo que se vivía como un proceso de expansión inagotable de la ciudad y de los medios técnicos que la propiciaban, hacía posible pensar en la creación de núcleos suburbanos para el establecimiento de quintas o residencias de fin de semana en algunos sentidos de la expansión, además de la revalorización de antiguos pueblos y del completamiento de manzanas y vacíos intersticiales en áreas ya pobladas. Justamente, durante la década del treinta cuando las lógicas de ocupación del suelo dictadas por el ferrocarril empezaban a quebrarse por la ampliación de la red caminera se asistió a la incorporación de loteos de dimensiones menores que se anexaron a aglomeraciones de cierta importancia y, por otra parte, loteos de grandes dimensiones ubicados sobre las rutas intersticiales, y que jugaron un rol fundamental para guiar nuevos sectores de la expansión (Gómez Pintus, 2011b).



Urbanizaciones de Barrios Parque 1910-1950.

Elaboración propia a partir de la Carta Topográfica del Instituto Geográfico Nacional (1945) y datos relevados del Departamento de Investigación Histórica Cartográfica de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

A partir de este contexto la pregunta más amplia en la que se enmarca esta ponencia busca reconocer el rol de núcleos y emprendimientos suburbanos de fin de semana en la formación del Área Metropolitana de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX. Analizar este proceso implica considerar, además de sus dimensiones materiales, las problemáticas de los loteos que subyacían en relación a la acción del Estado –instituciones, organismos públicos y normativas- y los demás agentes involucrados en la formación del territorio.

En relación a este tema son muchos los autores que hicieron hincapié en el carácter privado de la expansión. Por las características que este proceso adquirió en el área metropolitana de Buenos Aires,

donde la tierra suburbana pertenecía en su mayor parte a sectores privados, se fortaleció la hipótesis de que la ciudad ha sido construida básicamente utilizando los mecanismos del mercado, resultado de las relaciones de competencia entre actores individuales (dueños de la tierra, promotores y agentes inmobiliarios) que buscaron, primordialmente, la obtención de beneficios económicos (Clichevsky, 1975; Torres, 1993). Así, la argumentación corriente atribuye un valor superlativo a las modalidades de producir y concebir el espacio por parte de los actores particulares, dejando en segundo plano el impacto de las ópticas gestadas desde los cuerpos técnicos y la administración pública. A pesar de lo dicho, creemos que es necesario introducir un análisis más detallado del Estado –y sus diferentes reparticiones-, advirtiendo que interviene en los procesos de producción de tierra urbana en dos ámbitos bien específicos: por un lado, a través de la intervención directa, con la construcción de obra pública; y de manera indirecta, ejerciendo control mediante la construcción de un cuerpo legal de reglamentaciones.

Retomando una serie de estudios que a partir de la década del ochenta se han propuesto revisar el rol del Estado y su dinámica institucional (Skocpol, 1985; Rosanvallon, 1995; Oszlack, 1982; Aliata, 2004; Ballent, 2008), se ponen en duda las visiones más extendidas que desestiman las implicancias de las políticas públicas y las acciones legislativas del Estado en materia de ordenamiento territorial. Desde esta perspectiva, esta ponencia propone un análisis de la normativa y los códigos vigentes para el área del GBA durante la primera mitad del siglo XX. El foco estará puesto en la construcción y puesta en práctica de dicho cuerpo legislativo, presumiendo que los orígenes del “crecimiento caótico e hipertrófico del GBA” –como en 1948 lo definió la Comisión Asesora del GBA-² obedecieron, no sólo a la falta de controles estatales, y a la intrascendencia de la normativa, sino por el contrario, a la capacidad de esta última de sostenerse a través del tiempo dificultando la adaptación a nuevos modelos de la expansión.

Para analizar estas problemáticas, las páginas que siguen se centran en las Memorias del Departamento Topográfico de la Provincia de Buenos Aires, en la formulación de la ley de formación de pueblos y ejidos (1913) y en sus sucesivas reglamentaciones. Se considera que en primer lugar es necesario remontarse al siglo XIX, momento en el que se inicia una tradición reguladora de fuerte arraigo en nuestro país y simultáneamente empiezan a fijarse las primeras normativas que se cargan con esta impronta. En un segundo momento analizaremos las formas de “hacer ciudad” instaladas desde la normativa y su articulación con las formas concretas del crecimiento.

2 EL DISCURSO TÉCNICO Y EL ANÁLISIS DE LA MATRIZ INTELECTUAL SUBYACENTE EN LA LEGISLACIÓN

2.1 La herencia del siglo XIX

De manera paralela a la creación de los Departamentos de: Ingenieros y Arquitectos, Ingenieros Hidráulicos y el Departamento Topográfico, en la tercera década del siglo XIX, se empezaban a delinear los trazos que marcarían el desarrollo territorial de Buenos Aires hasta bien entrado el siglo XX. Entre ellos, los que comenzaron a difundirse con el proyecto de modernización rivadaviano y que de manera creciente contribuyeron a definir el perfil de un Estado centralizado y de una burocracia técnica cuya actuación se reconoce en el perfil de los pueblos de campaña dentro de una tradición de regularización de la cuadrícula continuando los rasgos de las trazas españolas en damero.

Desde fines del período borbónico, pero más notablemente a partir de la experiencia del Gobierno Provincial de Buenos Aires (1821-1825), así como durante la breve presidencia de Bernardino Rivadavia (1826-1827) y a lo largo de todo el siglo XIX, el territorio anexo a la ciudad de Buenos Aires, al igual que la propia ciudad, se vieron transformados por una creciente intervención por parte del poder central. Desde la década de 1820 pudo observarse una acción constante dedicada a ampliar y especializar los mecanismos de gestión de la ciudad. Se creó el Departamento de Ingenieros Arquitectos, el Departamento de Ingenieros Hidráulicos y el Departamento Topográfico, el cual inauguró una larga tradición de pragmatismo científico, cuyas consecuencias fueron fundamentales para el desarrollo posterior de la teoría y la praxis urbana en Argentina. Esta práctica intervencionista, aunque con algunas interrupciones, iría creciendo a lo largo del siglo XIX - conjuntamente a la conformación de un Estado Nacional- hasta convertirse en una práctica tradicional que los gobiernos adoptarían como recurso de penetración en la sociedad civil. A pesar de las

² La Comisión Nacional del GBA fue creada por la Provincia a través del decreto n° 70 -dictado el 8 de enero de 1948-, con el objetivo de redactar un informe que examinara la situación del área en relación al estudio del uso de la tierra y que propusiera medidas permanentes y provisionales, a corto y largo plazo, “a fin de encarar las soluciones más convenientes, teniendo en cuenta los hechos existentes derivados de la ocupación y el uso de la tierra”.

marchas y contramarchas a las que se asistió en la primera mitad del siglo XIX, el alcance más amplio al que conduciría la creación del Departamento Topográfico y su consolidación, reside en la serie de reglamentaciones y mecanismos que a partir de este hecho comenzarían a desarrollarse. Y que, aunque con modificaciones, persistirían como base del marco legal sobre el que se ejecutaría gran parte de la expansión moderna.

Una vez instituido, entonces, el Departamento Topográfico, en 1853 (luego de una interrupción de sus funciones durante el gobierno del Gobernador Rosas), se le encargó la determinación de los ejidos de los pueblos de campaña. Esta resolución afectó a los poblados existentes y a aquellos que estaban estructurándose contemporáneamente, muchos de los cuales, desde inicios del siglo XX, darían lugar a la expansión, quedando delimitados dentro del área que analizamos, definida en 1948 como Área Metropolitana de Buenos Aires.



Plano del Partido de Morón. Registro gráfico de propiedades rurales y ejido de los pueblos de campaña. Circa 1860.

Departamento de Investigación Histórica Cartográfica de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

Para la puesta en práctica de esta resolución, se establecía que en cada pueblo o jurisdicción que estuviera a cargo de un juez de paz, debía funcionar una Comisión de Solares. Más allá de los lineamientos morfológicos que esta comisión debía establecer, aquí nos interesa destacar los procedimientos para su puesta en práctica. En principio, una comisión local procedía a delinear el ejido de acuerdo a las normas generales dictadas por el Departamento Topográfico. Posteriormente, un comisionado se encargaba de realizar los planos del ejido y pueblo con su correspondiente proyecto de traza que, finalmente, sería remitido al Departamento Topográfico para su examen y elevación al Superior Gobierno para su aprobación (Esteban, 1962:108). Esta forma de proceder se mantuvo desde la formación del Departamento hasta 1867. En este momento, una nueva reglamentación dictada por el Departamento Topográfico expresó la conveniencia de establecer un Agrimensor o Ingeniero Municipal, para practicar en debida forma la delimitación de sus pueblos, calles, caminos, medición de los terrenos públicos de los ejidos mandados vender, así como también para los reconocimientos, nivelaciones y demás trabajos que requiriesen conocimientos facultativos (Williams, 2000). De manera tal que, quince años después de que el mismo Departamento Topográfico estableciera la actuación de la Comisión de Solares e instaurara el desempeño de un comisionado municipal, se vuelve a expresar la necesidad de establecer un Ingeniero Municipal que desarrolle actividades similares, haciendo evidente que, en la práctica, continuaban presentándose los mismos problemas de falta de ordenamiento y de delimitación de los trazados definitivos que se habían registrado en la década de 1850.

Todavía, en el año 1873 encontramos reiteradas quejas, formuladas desde el Departamento Topográfico y desde diversas Municipalidades sobre la incumbencia de cada uno de estos agentes en las delineaciones de lotes y subdivisiones.

“para el desempeño de las delineaciones el procedimiento que se observa actualmente es el siguiente: ante el Departamento Topográfico concurren los interesados pidiendo la delineación que solicitan, el Departamento da la delineación por medio de sus empleados, ya sea aplicando las delineaciones vigentes, ya acordando y trazando sobre sus planos las líneas de delineación. Si esas líneas no son aceptadas por el propietario, acude ante la Municipalidad como por vía de apelación y lo que ésta resuelve es lo que se verifica en definitiva” (Esteban, 1962:167)

Esta queja, realizada por el Departamento Topográfico, da cuenta de dos cuestiones: por un lado nos habla de una puja de poderes y de la tensión entre órganos provinciales y municipales. Donde se deja entrever, un problema que se hará patente para la primera mitad del siglo XX, que es la actuación de las municipalidades “por fuera de la reglamentación”, más propensas a hacer excepciones y, finalmente, decidiendo en los hechos muchos de los temas relacionados a la expansión (Gómez Pintus, 2011). Como señala Ozlack (1982:28), una de las principales trabas a las que se enfrentó el Estado Nacional, y en este caso particular el Estado Provincial, a la hora de organizar una estructura centralizada fue el enfrentamiento con intereses regionales, con tradiciones de administración localista y formas caudillistas de ejercicio del poder.

Por otro lado, la nota antes citada, se inscribe en el pedido del Departamento de cesar sus funciones en el ámbito de las delineaciones; avalando ese pedido al exponer las consecuencias que surgen de las irregularidades en los procedimientos y que terminan produciendo situaciones de confusión. Veremos más adelante que muchas de las situaciones de superposición se trasladarán hasta el siglo XX, al igual que muchos de los pleitos irresueltos sobre las incumbencias. Estas continuarían, incluso después de que en 1875 el Departamento Topográfico fuera suprimido y reemplazado por la División de Geodesia del Departamento de Ingenieros y luego, Dirección de Geodesia dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

En paralelo a la formación de los órganos e instituciones encargados de establecer, reglamentar y producir las normas de ordenamiento del territorio bonaerense se empezaba a articular una noción que sintetiza, tal vez mejor que ninguna otra, la naturaleza de la transformación que comenzaba a instalarse. Nos referimos a la noción de “regularidad”. Como bien han estudiado Graciela Favelukes (2011) y Fernando Aliata (2006), este término, no tuvo un único significado a lo largo de la historia y, en principio, no tuvo un alcance que comprendiera solamente al campo de la arquitectura, la ingeniería o la organización urbana. La regularidad, como oposición al desorden o la improvisación era una expresión de uso común en la jerga política y militar de la época. En el ámbito local, la regularidad se presentaba en los discursos militares, literarios, técnicos o científicos, como una especie de resultante formal de la “civilización”. Si aquello que luego Sarmiento identificaría como “barbarie” muestra como característica fundamental el desorden y el desenfreno, la regularidad sería su oposición más radical. Así es que, una vez instituido el Departamento Topográfico, varias de estas nociones trataron de llevarse a la práctica. En la traza de los pueblos de campaña las principales reglamentaciones que debían observarse se resumieron a través de dos conceptos: centralidad y orden.³

2.2 Ingreso al siglo XX

Ya en el siglo XX, el 19 de junio de 1913 se dictaría la ley provincial nº 3487, de “Creación de nuevos centros de población y ampliación de ejidos”, que logró producir un marco más general para las nuevas

³ Estas nociones se expresan a través de ciertos artículos, a saber:

(art. 5) “que el pueblo debe quedar en el centro del ejido, para lo que se medirá una legua a cada viento haciendo centro en su plaza.
(art 6) Si la localidad del pueblo no diese lugar a dejarlo en el centro del ejido por estar a la orilla de algún río o arroyo de consideración o a la de alguna gran laguna, en este caso el ejido deberá extenderse en un solo sentido, procurando siempre la centralidad posible”

(art. 9) Teniendo ya los planos generales se proyectará sobre ellos la traza que mejor convenga tanto en calles, plazas y caminos, como en la disposición de solares, quintas y chacras.

(art. 11) En todo deberá observarse un orden regular, no pudiendo, en ningún caso disminuir el ancho de las calles establecido. Citado por Francisco Esteban, El Departamento Topográfico de la Provincia de Buenos Aires (actual dirección de Geodesia) Su creación y desarrollo. Antecedentes y documentos demostrativos de la importancia de sus funciones. Breve reseña para su historia. Buenos Aires, 1962.

delineaciones. Con unas pocas reglamentaciones se establecían los procedimientos a seguir para la presentación y aprobación de los trazados y algunos requisitos en relación a cuestiones morfológicas: se establecían anchos mínimos para calles y avenidas, de 15mts y 20mts respectivamente; se establecían los porcentajes de superficie que los propietarios debían ceder para uso público y, en cambio, resultaban ausentes las referencias al posible destino y uso de las tierras.

Dentro de este marco amplio se trazaron los primeros barrios que analizamos, hasta que el 26 de octubre de 1927 la reglamentación de la ley estableció, de modo más detallado, la forma de procedimiento que debían observar los propietarios para la fundación o ampliación de pueblos. Se imponían nuevas cuestiones en relación al trazado, medidas mínimas del loteo, orientación de calles y avenidas, y, aunque seguía sin reglamentarse una división de usos del suelo, se reconocían diferentes tipos de parcelas: para la planta urbana, para quintas y, finalmente, chacras.

En cada uno de estos casos se establecía que cada manzana debía estar limitada por calles en todos sus costados.

a- Dentro de la planta urbana las manzanas no podían superar los 150mts de frente, y los solares que la conformaban debían poseer al menos 10mts de frente –recién en 1949, cuando se reglamenten legalmente los barrios parque, los lotes que lo compongan deberán presentar frentes mínimos de 20mts.

b- En la zona de quintas, que debe trazarse a continuación de las manzanas:

1-“cada quinta debe estar rodeada de calles en relación con el trazado del pueblo, y su superficie no debe superar las 11 ha.”

2- “las quintas tendrán las dimensiones que correspondan para contener varias manzanas del pueblo, de manera que en un futuro se pueda realizar la división en manzanas.”

3- “es facultativo dividir las quintas en fracciones de quintas; donde cada fracción debe tener frente a la vía pública.”

c- Finalmente para las chacras se establecen iguales condiciones que para las quintas, es decir, que: “deben contener quintas regulares capaces de subdivisión y trazado de calles” y “pueden fraccionarse, teniendo cada fracción frente a la vía pública.”

Además del carácter general que tiene la ley y su reglamentación, se observa particularmente que en relación a la parcelación, se aborda el problema pensando desde la lógica urbana y más específicamente desde la tradición regularizadora de la cuadrícula que, como ya demostramos, se instala durante la colonización y se mantiene como base para los trazados a lo largo de todo el siglo XIX. Sin embargo, la figura tradicional de centro y áreas periféricas que esta tradición instala, y que sí podría pensarse para la creación de pueblos en el interior de la provincia, o que sirvió al trazado de muchos de los pueblos de campaña (alrededor de los cuales en el período que abordamos comienza a experimentarse la expansión), es difícilmente aplicable al fenómeno que está teniendo lugar en el área metropolitana, donde –como demostramos en la introducción- nos encontramos, por un lado, frente a la lógica del crecimiento concéntrico con su núcleo en la Capital y que expande sus brazos sobre el área metropolitana y por otro lado, superponiéndose a estos brazos, se reconoce un panorama de tramas, en relación a los diversos núcleos, que se cruzan y superponen ante la falta de un trazado homogeneizador que, al menos en la gran escala, permita entender las intervenciones como parte de un todo coherente.

A pesar que reconocemos algunos de los planteos de Adrián Gorelik (1998), donde expone que la opinión negativa sobre la cuadrícula ya era completamente hegemónica hacia fines del siglo XIX, incluso entre los técnicos de los equipos municipales, en nuestro análisis se revela que, si bien dentro de la “biblioteca de saberes” de urbanistas y técnicos, la aplicación de la grilla como único elemento para el trazado de nuevas áreas estaba ampliamente superado. En la realidad, la pervivencia de códigos y reglamentaciones, que como demostramos, se seguían rigiendo por esa lógica, dificultaba la puesta en práctica y el quiebre con la tradición regularizadora de antaño. Lo que persiste a través de las reglamentaciones son una serie de supuestos sobre los que no se discute: continuidad, regularidad, homogeneidad, integración.⁴

⁴ Fernando Aliata (2006: 58) habló de la visión predominante durante el siglo XIX, de aplicar figuras simples para organizar un espacio determinado, donde se busca la continuidad y repetición de elementos a fin de que el orden a establecer sea lo más sencillo posible.

3 LA APLICACIÓN DE LOS CÓDIGOS, REGLAMENTACIONES Y SU ADECUACIÓN A LAS PROBLEMÁTICAS PREEXISTENTES EN LA EXPANSIÓN

En este punto, es necesario presentar este desfase de manera concreta, y ver de qué forma se articulan los loteos (ver Cuadro 1) con la reglamentación existente.

El primer núcleo problemático que se establece responde a lo que podríamos llamar “la extemporaneidad”: entendemos que las reglamentaciones vigentes han sido pensadas para aplicarse en operaciones de grandes dimensiones. Según indica el decreto reglamentario de la ley n° 3487, de octubre de 1927, se propone para la organización del trazado, la subdivisión en planta urbana, quintas y chacras, pensando en una futura expansión que hablaría de un momento en que se establecen núcleos poblacionales incipientes, un momento fundacional, en el que el terreno está libre y se puede “dibujar” el trazado al igual que si fuera un plano en una hoja blanca.

En relación a esto, dijimos que la mayor parte de los pueblos que estructuran el crecimiento del GBA ya existían –aunque, muchas veces en la forma precaria de una estación y algunas quintas- para la década de 1910- y el crecimiento que comienza a experimentarse lo hace superponiendo pequeños trazados autónomos en las áreas vacantes que dejan las pocas vías existentes, generalmente, en lo que hasta ese momento se consideraba la zona periférica de quintas.

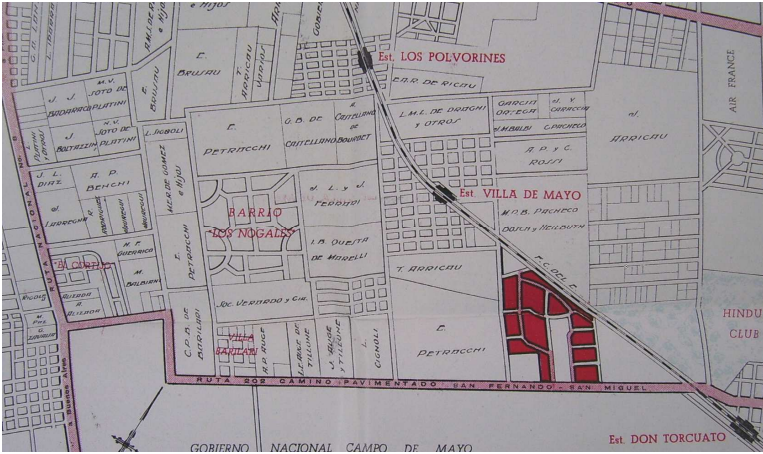


Plano de ubicación del Barrio Parque Castelar en relación a la Estación Castelar del FCO.

Carpeta de Remates, Partido de Morón, en Departamento de Investigación Histórica Cartográfica de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

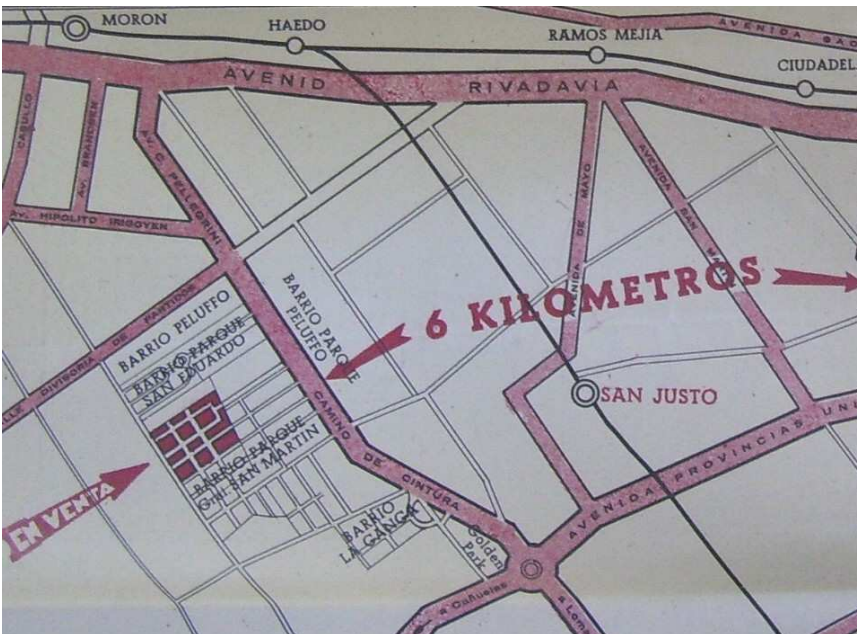
Si analizamos el caso de Castelar, el trazado del barrio parque de 1929 se ubica en una zona lateralizada del punto que hasta ese momento constituía el núcleo central del pueblo. Como resultado de esta incorporación, el barrio parque empieza a conformar su propia “área central” y una periferia que, rápidamente, entra en contacto con la zona de la estación del tren, núcleo que históricamente constituye el área central del poblado. En síntesis, lo que este caso nos permite demostrar es la dificultad de pensar este tipo de expansión metropolitana en términos de un área urbana y unas quintas, a la manera de la ciudad colonial. Por el contrario, el tipo de expansión que aquí analizamos se superpone a otra expansión que ya tuvo lugar, la de los primeros pueblos de campaña y pueblos ferroviarios, presentes seguramente en el pensamiento de aquellos que redactaron la ley, matrizando un modelo de crecimiento que lleva la marca de los topógrafos y de la lógica técnica en el momento en que se tornaba obsoleta. Se reconoce una inercia con respecto a las medidas y acciones pervivientes del siglo XIX y que en los hechos produce una tensión que es producto de desconocer la realidad sobre la que se está llevando a cabo la expansión.

Sólo en los núcleos que se consolidaron junto a las nuevas estaciones se puede pensar en la matriz de crecimiento ordenado que establece la ley de formación de pueblos. Pero ya dijimos que durante el siglo XX los ejemplos de este tipo fueron escasos, y que no lograron constituir áreas significativas dentro de la expansión.



Plano del área de Don Torcuato. Ubicación del Barrio Parque Sancal (en rojo). Circa 1948.

Carpeta de Remates, Partido de Tigre, en Departamento de Investigación Histórica Cartográfica de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.



Plano de ubicación del Barrio Parque Peluffo (en rojo). Partido de La Matanza. Circa 1949.

Carpeta de Remates, Partido de La Matanza, en Departamento de Investigación Histórica Cartográfica de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

En cambio, fueron significativos los emprendimientos de áreas menores, como lo muestran en el área de la Estación de Don Torcuato, la incorporación de diferentes loteos de barrios parque en áreas vacantes cercanas al trazado en retícula que rodea las estaciones. O, en el partido de La Matanza, la localización de sucesivos núcleos de barrios parque ocupando un sector intersticial entre los ejes demarcados por las vías férreas, accesible gracias a la apertura operada en los años cuarenta por las vías de tránsito automotor.

Si bien, entonces, existen algunos núcleos centrales dentro de la expansión –generalmente en torno a las estaciones del ferrocarril- y lo que se puede entender como sus áreas periféricas, también es cierto, -como señalamos en la introducción y como dejan ver los casos que mostramos- que la mayor parte de los nuevos emprendimientos comprendieron áreas relativamente pequeñas, que se asentaron en los bordes de los pueblos originales o en zonas intersticiales entre un núcleo y otro.

De esto se desprende lo que denomino un tema de “prioridades”. Lo que para la ley nº 3487, había constituido su segundo núcleo de preocupación, “la ampliación de ejidos”, y donde, por lo tanto, se reconocía un mayor grado de indeterminación legal, por el tipo de expansión fragmentaria que atravesó el GBA, terminó afectando a la mayor parte de los loteos; siendo que gran parte de estos no conformaron nuevos centros de población, sino que quedaron enmarcados como ampliación de ejido o dentro de lo que la legislación determinaba como zona de quintas o chacras. Concretamente, esto implicó, entre otras cosas,

la posibilidad de eximirse de ceder tierras para reserva urbana (Art. 13. en las zonas de ampliación, el Poder Ejecutivo podrá eximir al propietario de la obligación de dejar alguna o algunas de las reservas indicadas en el Artículo 14 de esta ley).

Los trámites realizados ante la Dirección de Geodesia del MOP para la aprobación del trazado del Barrio del Golf Ituzaingo (San Antonio de Padua, 1931) nos proveen información detallada para ilustrar esta situación. En el año 1931 el ingeniero Armando Frhener, autorizado por la Compañía de Tierras del Oeste solicita ante el Sr. Director de Geodesia y Catastro la aprobación del plano del "Barrio del Golf":

"Se solicita en esta actuación autorización para ampliar el pueblo de San Antonio de Padua, creando el llamado "Barrio del Golf" en terrenos de la mencionada Compañía, ubicados en el partido de Merlo.

Se trata de regularizar hechos existentes, ya que varios propietarios han comprado lotes, edificado y plantado árboles de buena fe y a fin de no dañar sus intereses y allanar en lo posible las dificultades de la Compañía, por cuya razón pido se contemple lo relacionado con el trazado de las calles que no tienen el ancho reglamentario. Los lotes del nuevo proyecto tiene todos frente mínimo de 10mts con excepción de unos pocos que no se pudieron modificar por estar vendidos.

Se agrega copia del proyecto en tela y dos copias (...)

Confío que el Sr. Director quiera considerar la necesidad de regularizar la actual situación en el sentido de allanar en lo posible las dificultades y contribuir a la buena fe de la Compañía de Tierras con una resolución favorable que venga a sanear un estado de cosas que puede ser causa de confusiones y pleitos (...)

Se considera también que no le corresponde a la Compañía de Tierras la cesión de Reservas para uso Público considerando la pequeña cantidad de terreno propiedad de la misma y el hecho de que el pueblo de San Antonio ya posee escuela, iglesia y comisaría en las inmediaciones de los terrenos en cuestión. Además cuando la Municipalidad aprobó los planos presentados por el Sr. Benavides no obligó a Diaz Valdéz (a la sazón propietario de las tierras) a ceder las reservas antes mencionadas." (Copia de Mensura, duplicado nº 54, 1931)

La aprobación definitiva del barrio llegó en 1936, allí se aceptó el plano presentado a pesar del incumplimiento en relación a las medidas de algunos lotes y calles y se exigió escriturar a favor del fisco una parte de las reservas correspondientes. (Copia de Mensura, duplicado nº 54, 1931)

Si bien la resolución final del caso muestra la voluntad de hacer respetar ciertas normas, también es posible esgrimir que algunas "licencias o excepciones", como la medida de los lotes o el porcentaje de reservas que se cedían al Municipio, eran admitidas como prácticas cotidianas. En este sentido, si tensionamos al máximo esta posibilidad de exención, podemos imaginar como resultado la materialización de áreas suburbanas continuas, conformadas a partir de la sumatoria de sucesivos loteos de pequeñas dimensiones, carentes, completamente, de reservas para el uso público.

	Partido	Núcleo	Cantidad de parcelas	Superficie de la parcela (en m2)	Dimensión del núcleo (en ha)	valor económico de la parcela (en \$) x mes	Año de realización del 1er loteo	Tipología	distan cia a la Capital
1	Alte. Brown	B. P. Manuel Obligado	2.000	400	80	\$ 5	1929	C.N.P.	22
2	Alte. Brown	B.P. Burzaco	100	300	3	\$ 10	s/d	L.S.	25
3	Alte. Brown	La Carmen Bonorino	65	900	5,85	\$ 10	1947	P.P	26
4	Boulogne	Gral. Urquiza	416	500	20,8	\$ 8	1946	L.S.	28
5	G.Sarmiento	B.P.Mattaldi	700	400	28	\$ 10	1926	L.S.	20
6	G.Sarmiento	B.P. Santa Mónica	113	1.000	11,3	\$ 15	1946	P.P	21
7	G.Sarmiento	B.P.San Andrés	200	500	10	\$ 7	1931	N.E	15

8	G.Sarmiento	B.P. La Primavera	200	800	16		1946	L.S.	34
9	G.Sarmiento	B.P. La Huella	109	800	8,72	\$ 15	1947	L.S.	30
10	G.Sarmiento	Quintas San Miguel	133	900	11,97	\$ 10	1940	L.S.	32
11	G.Sarmiento	B.P. Bellaflor	80	700	5,6		1944	P.P	30
12	Gral. San Martín	Villa Zagala	200	400	8	\$ 4	1936	P.P	12
13	La Matanza	Puente Ezcurra	700	400	28	\$ 7	1948		18
14	La Matanza	Golden Park		800	0	\$ 35	1949	L.S.	25
15	La Matanza	B.P. Gral. San Martín	134	900	12,06	\$ 10	1945	L.S.	23
16	La Matanza	B.P. Peluffo	400	1.000	40	\$ 50	1945	L.S.	23
17	La Matanza	Parque Ibañez	400	1.800	72		1947	L.S.	20
18	La Matanza	B.P. Santa Clara	100	1.500	15	\$ 20	1945	L.S.	18
19	La Matanza	El Pino	0	0	0	\$ 30	1950		24
20	La Matanza	Santa Amelia	270	350	9,45	\$ 30	1945		22
21	La Matanza	La Ganga	31	400	1,24	\$ 0	1947	P.P	25
22	La Matanza	Camping Club	150	900	13,5			P.P	
23	Lomas de Zamora	B.P. Lavallol	600	400	24	\$ 10	1933	N.E	31
24	Lomas de Zamora	Las Torres	270	900	24,3	\$ 30	1949		30
25	Lomas de Zamora	Lomas de Beheran		1.200		\$ 60	1948	L.S.	30
26	Lomas de Zamora	San Juan de Biocca	438	800	35,04	\$ 6	1948	P.P	
27	Merlo	Gran.B.P. San Martín	5.000	400	200	\$ 15	1949	C.N.P.	35
28	Merlo	El Pericón	300	300	9	\$ 15	1950	L.S.	33
29	Merlo	La Esmeralda	300	800	24	\$ 70	1949	P.P	34
30	Merlo	Est. Agustín Ferrari	2.000	800	160	\$ 20	1950	N.E	37
31	Merlo	Paso del Rey	800	600	48	\$ 20	1947	C.N.P.	33
32	Merlo	B.P. Gral. Alvear	130	1.000	13	\$ 20	1946	L.S.	28
33	Merlo	B.P. Los Indios	100	800	8		1946	L.S.	30
34	Merlo	B. Golf Ituzaingo	300	400	12	\$ 10	1932	C.N.P.	27
35	Merlo	B.P. San Antonio	140	800	11,2	\$ 16	1945	P.P	32
36	Merlo	La Teja	450	1.200	54	\$ 15	1947	L.S.	35
37	Merlo	Pradera de Merlo	500	900	45	\$ 250	1950	S/D	
38	Merlo	San Antonio de Padua	0	0	0	\$ 24		P.P	28
39	Merlo	B.P. San Martín	1.000	400	40	\$ 8			

40	Moreno	El Ensueño	240	1.800	43,2	\$ 25	1947	L.S.	45
41	Moreno	Rancho Grande	300	1.000	30	\$ 25	1947	L.S.	34
42	Moreno	Santa Teresa	300	800	24	\$ 80	1948	L.S.	35
43	Moreno	Parque Trujui	26	2.000	5,2	\$ 100	1949	L.S.	34
44	Moreno	Juan Pastorini	23	800	1,84	\$ 90	1950	P.P	35
45	Moreno	Las Catonas			20	\$ 30		L.S.	23
46	Moreno	Los Nogales	120	800	9,6	\$ 30	1949	P.P	34
47	Morón	Alto Verde	128	500	6,4	\$ 3	1945	L.S.	31
48	Morón	Francisco Verde	300	500	15	\$ 10	1945	L.S.	30
49	Morón	Parque Leloir	500	2.250	112,5	\$ 100	1947	L.S.	30
50	Morón	Ituzaingo Residencial	9	500	0,45	\$ 40	1947	P.P	30
51	Morón	B.P. Castelar	620	400	24,8	\$ 20	1929	C.N.P.	25
52	Morón	Parque Quirno	230	1.000	23	\$ 10	1947	L.S.	30
53	Morón	B.P.San Francisco	260	800	20,8	\$ 30	1947	L.S.	29
54	Morón	B.P.Lomas de Castelar	150	1.000	15		1943	L.S	25
55	Morón	Parque Guiraldes	133	1.200	15,96	\$ 40	1946	L.S.	30
56	Morón	B.P. Maupas	200	800	16	\$ 12	1948	L.S.	31
57	Morón	Parque Morón	1.000	400	40	\$ 6	1932	L.S.	27
58	Morón	Nuevo B.P. G.Alvear	120	800	9,6	\$ 20		P.P	25
59	Morón	Morón Week-end	196	500	9,8	\$ 10	1945	L.S.	22
60	Morón	Lomas de Haedo	197	800	15,76	\$ 5	1945	L.S.	20
61	Morón	Villa Ariza	0	0	50	\$ 0	1939		22
62	Morón	Los Angeles	195	400	7,8	\$ 2	1945	L.S.	24
63	Quilmes	B.P.Jacarandá	1.400	300	42	\$ 20	1949	L.S.	19
64	Quilmes	San Juan Pereyra	30	3.000	9	150 (45)	1946	L.S.	20
65	Quilmes	Balneario Quilmes	200	500	10	\$ 80	1947	L.S.	18
66	San Fernando	La Floresta	90	400	3,6	\$ 15	1950	S/D	26
67	San Isidro	B.P.Elortondo	51	400	2,04	160 (64)	1931	P.P	21
68	San Isidro	B.P. Nelson	51	400	2,04	s/d	1934	P.P	21
69	San Isidro	B.P. Atalaya	10	800	0,8	250 (50)	1949	P.P	22
70	San Isidro	B.P.Aguirre	300	600	18	250 (50)	1920	N.E	22
71	San Isidro	B.P. Balcarce	107	600	6,42	170 (34)	1935	P.P	21
72	San Isidro	B.P. Longchamps	158	500	7,9	180 (72)	1945	P.P	22
73	San Isidro	B.P. Santa Rosa	63	1.000	6,3	\$ 100	1945	P.P	24
74	San Isidro	B.P. Federico Alvear	156	1.500	23,4	\$ 250		L.S.	27
75	San Isidro	B.P ViVot	s/d	s/d	6	125 (25)	1935	P.P	21
76	San Isidro	B.P. Alvear	0	350	5	\$ 300	1940	P.P.	24

77	San Martín	Villa Bosch	500	600	30	\$ 6	1934	N.E	17
78	San Martín	C.J. Lomas de Palomar		700	35	\$ 0	1946	C.N.P.	24
79	San Martín	Parque Villegas	523	400	20,92	\$ 4	1942	P.P	21
80	Tigre	Parque Sancalal	200	1.300	26	\$ 40	1948	L.S.	28
81	Tigre	B.P. Guadalupe	400			\$ 40	1948	L.S.	29

Cuadro 1. Relevamiento de loteos de tipo barrio parque entre 1910-1950.

Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Investigación Histórica Cartográfica de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

4 A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos señalado al inicio de la ponencia, la forma de expansión predominante en el Área Metropolitana se llevó a cabo a través de la subdivisión de lotes en manos de agentes privados, a los cuales años más tarde le llegaban los servicios y se construían las viviendas. Si bien es cierto que esta modalidad otorgó especial protagonismo a los actores privados, es innegable la existencia de un marco regulatorio dentro del cual debían llevarse a cabo las acciones, prácticas y operaciones privadas que mencionamos.

A pesar de lo que los propios actores y las lecturas más tradicionales señalaron –la falta de legislación y de controles que llevara a cabo el Estado para regular la expansión frente a los intereses particulares–, hemos visto que a partir del siglo XIX y de manera creciente, comenzaron a organizarse una serie de normativas y reglamentos tendientes a controlar y a ordenar el desarrollo territorial que reflejaron una ampliación en las funciones del Estado. Sin embargo, lo que no se verificó de igual forma fue la adecuación de las mismas al diagnóstico de la expansión. De manera tal que en lo que se refiere a la intervención del Estado en la configuración del territorio pueden señalarse, por un lado, la falta de adecuación entre las acciones propuestas y las posibilidades concretas de llevarlas a cabo y por otro lado, una falta de sensibilidad para saber leer las coordenadas de la expansión y actuar en consecuencia.

En relación al primer tema, la falta de capacidad para llevar a cabo la gestión y los controles que aseguraran el correcto cumplimiento de las reglamentaciones, se reflejó en la dificultad de coordinar y establecer jerarquías concretas entre el accionar de los diferentes Departamentos de la órbita provincial y actores del ámbito local.

En relación al segundo núcleo problemático, además de juzgar la implementación o el cumplimiento de la legislación, lo que se revela al contrastar los contenidos que ella propone con las formas en que se lleva a cabo la expansión, es que la legislación tendió a ofrecer una imagen simplificadora, que daba cuenta, por un lado, de una deuda con la tradición reguladora de los topógrafos del siglo XIX y por otro, de la imposibilidad de pensar la complejidad y múltiples dimensiones de la expansión moderna.

Por último, se verifica que las prácticas instauradas desde la administración central van “colándose en lo cotidiano” hasta instalarse en un plano amplio de acción. Una vez establecidas, las normativas y las instituciones estatales que se organizan para llevarlas a cabo, tienden a perdurar, y por ende su influencia va más allá del “clima de ideas” y las condiciones particulares que llevaron a su surgimiento. Creemos que más allá de su grado de cumplimiento, una vez que ciertas ideas son trasladadas al papel son tomadas como estándar y reproducidas a través de cuerpos técnicos, incidiendo de hecho en la configuración del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

ALIATA, F. (2004). *Departamento Topográfico*. En LIERNUR, J. y ALIATA, F. (dirs.), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires: Clarín.

--- (2006): *La ciudad regular. Arquitectura, programas e instituciones en el Buenos Aires posrevolucionario, 1821-1835*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Prometeo.

BALLENT, A. (2008). *Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943*. *Hist. ciênc. saúde*. (Manguinhos), 15 (3), 827-847.

CLICHEVSKY, N. (1975). *El mercado de tierras en el área de la expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares, período 1943-1973*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella.

ESTEBAN, F. (1962). *El Departamento Topográfico de la Provincia de Buenos Aires (actual Dirección de Geodesia). Su creación y desarrollo. Antecedentes y documentos demostrativos de la importancia de sus funciones. Breve reseña para su historia*. Buenos Aires.

FAVELUKES, G. (2011). Figuras y paradigmas. Las formas de Buenos Aires (1740-1870). *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas "Mario J. Buschiazzo"* (Buenos Aires), 41, 11-26.

GÓMEZ PINTUS, A. (2011). El Gran Buenos Aires: entre las tensiones políticas y el laberinto administrativo. 1913-1948. 1º Jornadas de Investigadores en Formación. Reflexiones en torno al proceso de investigación, Buenos Aires, 16 y 17 de noviembre.

--- (2011b): Hacia una tipología de las urbanizaciones de fin de semana: Barrios Parque y urbanizaciones de week-end en la formación del área metropolitana. 1910-1950. *Revista Estudios del Hábitat* (La Plata), 12.

GORELIK, A. (1998). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura en Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Prometeo.

Merlo, Copia de Mensura, Duplicado nº54 (1931). Solicitud de aprobación del trazado del "Barrio del Golf". Departamento de Investigación Histórica Cartográfica de la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

OSLACK, O. (1982). *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

ROSANVALLON, P. (1995). *La crisis del Estado Providencia*. Madrid: Civitas.

SARGENT, CH. (1974). *The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires, 1870-1930*. Arizona: Center for Latin American Studies, Arizona State University.

SIMMEL, G. (1986). *Las grandes urbes y la vida del espíritu*. En, El individuo y la libertad. Ensayos de crítica de la cultura. Barcelona: Península.

SKOCPOL, TH. (1985). *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. En P. EVANS, D. RUESCHEMEYER & TH. SKOCPOL (editors), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

TORRES, H. (1993). *El mapa social de Buenos Aires. 1940-1990*. Serie Difusión nº 3. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

WILLIAMS, F. (2000). La formación de los técnicos y profesionales: agrimensores, geógrafos e ingenieros. Jornadas Interdisciplinarias: formas y representaciones del territorio y la ciudad. Rosario. Agosto.