



N° 76

***“La idea del Conurbano Bonaerense,
1925 - 1947”***

Autor: Arq. Horacio E. Caride.

**Comentaristas:
Horacio Torres y Jorge Ramos**

Abril de 1997

La idea de Conurbano Bonaerense, 1925-1947, Horacio Caride, Colección Investigación, *Documento de Trabajo N° 14*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, 1999. 53 pp.. ISBN 987-9300-18-1

LA IDEA DEL CONURBANO BONAERENSE, 1925-1947

Horacio E. Caride, arq.

*"La ciudad, más que una
localización en el espacio,
es un práctica dramática en el tiempo"*
Patrick Geddes

INTRODUCCION

En el año 1947, el **IV Censo General de la Nación** introdujo una nueva categoría territorial. Se trataba de "El Gran Buenos Aires", denominación con la que se identificaba al área comprendida por la Capital Federal de la República Argentina y los entonces diecisiete partidos aledaños de la Provincia de Buenos Aires.

En realidad, este "rango oficial" que adquirió la ciudad y su conurbación fue el reconocimiento censal del notable crecimiento físico de una ciudad que se desarrollaba extramuros de la capital, pero también fue una consecuencia del proceso de ideas y propuestas que se venían formulando por lo menos desde las dos décadas anteriores.

Este trabajo tiene por objeto la sistematización e interpretación de parte de esta serie de discursos que, puede considerarse, fueron los aportes intelectuales más significativos en la construcción de una idea de Conurbano. Así, se adelanta como hipótesis operativa, que 1947 podría entenderse como el punto de llegada de todo un caudaloso río de ideas, proyectos o tan siquiera expresiones de deseo, que desembocaron en la categoría incluida en el censo.

Si esta interpretación fuera válida, una segunda hipótesis sería presentar al Conurbano como una idea antes que como una realidad. Es decir, existiría la posibilidad de revisar la historia del Conurbano definiendo un período donde se formularon las interpretaciones que lo "construyeron" como concepto, nominando -y en la operación, redefiniendo- esta realidad que, desde luego existía y caracterizaba a Buenos Aires desde bastante tiempo atrás.¹

¹ Por ejemplo, desde las primeras décadas del siglo XIX se verificaba cierta continuidad espacial desarrollada entre el centro de la ciudad (la Plaza de Mayo) y los territorios del sur, en lo que después será el partido de Avellaneda, a la vera de los caminos coloniales. Luego de la federalización en 1880, la definición territorial que finalmente llegó en 1887 desconoció esta realidad, imponiendo para la capital un límite en el Riachuelo. Al respecto, ver Sargent, Charles, p. 5 y Gorelik, Adrián y Graciela Silvestri, p. 99.

En este sentido, no se pretende ofrecer un panorama disociado en dos dimensiones, tales como teoría (en cuanto a planeamiento) y práctica (el urbanismo) que frecuentemente no se compaginó con los hechos. Aunque, evidentemente era la ciudad real el objeto a mejorar a través de planes y propuestas de variada índole, en un camino de ida y vuelta, la formulación de determinados planes durante aquellos años (y aún antes) tendía a “acomodar” dicha realidad espacial de la ciudad y sus alrededores de tal manera que resultase funcional a los diagnósticos y a ciertas soluciones propuestas, recreando así, “nuevas realidades”. En este proceso, una idea de Conurbano se fue gestando al compás de las visiones y maneras urbanas que llegaban básicamente de Europa y que contrastaban con las preexistencias históricas locales.

En definitiva y más allá de la felicidad de una verificación, este esquema interpretativo ha permitido recortar el objeto de estudio para este trabajo con el fin, se espera, de acercar algunos materiales que den marco a esta discusión.

Sobre el recorte temporal, además de la fecha del levantamiento del censo referido, se ha fijado como primer límite relativo a 1925. Fue el año de publicación del *Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio. El Plano Regulador y de Reforma de la Capital Federal*, obra de la Comisión de Estética Edilicia de la Intendencia Municipal de Buenos Aires. En sus páginas podemos encontrar la primer referencia concreta sobre la necesidad de entender a la ciudad, no ya dentro de sus capitalinos límites, sino como una entidad urbana que había tomado otras dimensiones.

Desde el punto de vista metodológico, tres reflexiones han definido otros tantos ejes que permitieron ajustar el enfoque de análisis:

1. En primer lugar, resultó de utilidad recuperar una pregunta de Raymond Aron: ¿un historiador debería pensar a una sociedad determinada en el sentido que se la juzgaba o entendía en su época, o debe comprenderla en términos de valores presentes o quizás futuros?² El "desde aquí" señalado por la segunda alternativa, que claramente se refiere tanto al tiempo como al lugar, que define el primer eje, no se ha podido ni se ha pretendido eludir. Aún más, parafraseando a José Luis Romero, suscribimos la idea sobre una historia que no se ocupa del pasado, sino que en realidad lo interroga según los intereses del presente.
2. El segundo enfoque parte del conocimiento incompleto sobre los hechos narrados, que puede estar justificado por una "ignorancia necesaria", admitida en la construcción histórica. Decimos "necesaria" en cuanto dicha construcción "*simplifica y clarifica, (...) selecciona y omite, con una perfección inalcanzable en las demás artes y ciencias*".³ El razonamiento es pertinente para nuestro caso particular por la fragmentación impuesta al objeto de estudio -el Conurbano Bonaerense- originada en la parcialidad de unos pocos campos del conocimiento. Al respecto, resulta evidente que también sería posible su cruce con otras visiones sociales, políticas o económicas, que no se tratarán aquí.

² Cfr. Aron, Raymond, p. 11 y ss.

³ Strachey, Litton, **Eminent Victorians**, Londres, 1977, p. 9. Strachey, cínicamente supuso que la historia de la época victoriana nunca sería escrita porque se sabía demasiado sobre ella. Aunque asumida como inevitable, esta segmentación aún hoy es considerada como el impedimento básico para cualquier formulación histórica de base científica. El debate, de tratamiento impropio para este trabajo, fue y sigue siendo una objeción al método histórico en general. Cit. y cfr. Gallo, Ezequiel, pp. 149 y ss.

3. Este enunciado conduce a la tercera reflexión, de índole algo más operativa. En la revisión del discurso sobre el Conurbano entre 1925 y 1947, no se ha buscado un análisis localizado en autores diferentes, aunque se los ha reconocido como representativos y probablemente paradigmáticos. Mas bien se ha examinado la particularidad de sus aportes en función de una idea general de Conurbano, con mayor vinculación, si se quiere, a una perspectiva cultural. La definición del "límite" sería el elemento revisado que ha resultado más útil a esta idea. La operación se aproximaría al sentido que Chartier adjudica al concepto de "utillaje mental", cuando señala que *"las formas de pensar dependen, ante todo, de instrumentos materiales (las técnicas) o conceptuales (las ciencias) que los hacen posibles"*.⁴

Por último, el trabajo se ha dividido en tres secciones. Antes de avanzar sobre la materia propuesta, las consideraciones de la primera parte del análisis surgen de la necesidad de incluir una breve reseña sobre el origen del concepto "conurbación" en sí mismo. En esta primera sección se incluyó también el contexto de ciertos debates que se vinculan directamente a la idea de Conurbano para la Ciudad de Buenos Aires, formulados en los primeros años del siglo XX. Suponemos que allí se escribió el prólogo del texto donde puede leerse el discurso posterior, principal tema propuesto, al que se dedica la segunda parte. Finalmente la tercera, busca reconstruir algo del clima institucional e intelectual inmediatamente previo y posterior al "nacimiento" del Conurbano, como entidad oficialmente reconocida.

⁴ Chartier, Roger, p. 19. En realidad el autor hace su interpretación a partir del pensamiento de Lucien Febvre, que contrasta con el de Panofsky y el de Lévy-Bruhl.

1. LA CIUDAD Y SUS LÍMITES

Conurbación: concepto, forma y artificio

Es un hecho conocido que la palabra "conurbación" es la traducción castellana del neologismo inventado por Patrick Geddes a comienzos del siglo XX: *conurbation*.

En el año 1915 la Oxford University Press publicó **Cities in Evolution**, libro que recogía varias ideas que Geddes había desarrollado cerca de diez años antes.⁵ Hacia fines de la década de 1940, sus hipótesis fueron calificadas como "pasadas de moda en el momento mismo de la publicación" por alguno de sus exégetas posteriores.⁶ Sin embargo, para esa época el término ya había sido universalmente aceptado, aunque reconocido como poco feliz para definir un fenómeno que se manifestaba crecientemente en algunas de las grandes ciudades del planeta. "La palabra es muy fea y es de esperar que sea sustituida por otra más de acuerdo con el genio del idioma. Pero la idea que expresa con escasa fortuna es magnífica...", opinaba Henry Hobson en 1948.⁷ Sin duda, el término había producido un contundente cambio de interpretación en las concepciones urbanísticas del siglo XX. Tanto que, al parecer, medio siglo después, el "genio del idioma" continúa buscando algún vocablo mejor dentro de su lámpara lingüística.

En sus escritos, Geddes también se preguntó por la validez de las palabras utilizadas hasta el momento, reconociendo las limitaciones y por lo tanto la necesidad de crear otros vocablos (tarea a la que el autor, al parecer, era muy afecto). A principios de siglo, su preocupación y parámetro de referencia era el Gran Londres y las ciudades que el crecimiento de la capital británica había fagocitado. En ese contexto argumentó:

*"Para enfocar estos cambios, verdaderas transformaciones de la tradición geográfica de la ciudad y el campo en que se educó, y para expresarlas con más vigor, nos es necesario extender algo nuestro vocabulario; pues cada nueva idea para la que aún no tenemos una palabra, merece una. Hace falta, pues, un nombre para estas regiones urbanas, para estos conjuntos de poblaciones. Constelaciones no podemos llamarlas, conglomerados se acerca en la actualidad más al blanco, por desgracia, pero puede resultar despectivo; ¿por qué no "conurbaciones"? Quizá ésta pueda servir como la palabra necesaria, como una expresión de esta nueva forma de agrupamiento de la población que está desarrollando, por así decirlo, subconscientemente, nuevas formas de agrupación social y también de gobierno y administración".*⁸

Se habría así el juego teórico a un panorama que relacionaba y homogeneizaba lo territorial con

⁵ Geddes, Patrick, 1960, pp. 45 y ss. De **Cities in Evolution** se consultó la reedición inglesa, revisada y comentada (Williams & Norgate, Londres, 1949). Esta versión fue traducida al castellano y publicada por Editorial Infinito en Buenos Aires, 1960, bajo el título **Ciudades en Evolución**. Para este apartado hemos utilizado esta última edición, cotejada con su original en inglés.

⁶ Tyrwhitt, Jaqueline, "Introducción a Ciudades en Evolución", Geddes, Patrick, 1960, p. 9.

⁷ Hobson, Henry, p. 258.

⁸ Geddes, Patrick, 1960, p. 51.

la sociedad y sus formas de gobierno, es decir, una unidad -o una realidad- que debía ser nombrada, para luego ser definida y posteriormente analizada. Si convenimos con Ferdinand de Saussure que el lenguaje no es un mero transmisor de los valores de una cultura, sino que es constructor primordial de dichos valores, el término conurbación también puede entenderse como el integrador de aspectos recogidos en una visión desconocida hasta ese momento. En otras palabras, revelaba una problemática ignorada: la idea de conurbación, como construcción cultural, no existía en esa dimensión hasta que se la nombró por primera vez.⁹

Además de la introducción de este concepto, a Geddes también le debemos la "analogía biológica" que posteriormente se utilizó para caracterizar la morfología que frecuentemente adoptaría la conurbación, y con ella, su comportamiento y extensión. Enrolado en cierto positivismo ingenuo y probablemente epidérmico,¹⁰ la imagen orgánica le facilitaba el importante aparato científico que la disciplina requería. El autor escocés -que era zoólogo y botánico por formación- se refería a la ciudad (en este caso, nuevamente a Londres) como "a este pulpo... o mejor dicho, a este pólipo... [de] un vasto desarrollo irregular sin paralelo en el mundo; y quizás a lo que más se parece es a los desarrollos de un gran arrecife de coral". Era, en definitiva, un "arrecife humano", de "esqueleto pétreo y pólipos vivos".¹¹

El pulpo a la Geddes también tuvo sus degustaciones en el ámbito local. En 1940, Ezequiel Martínez Estrada aplicaba la misma analogía para Buenos Aires. Su **Cabeza de Goliat** tenía ocho tentáculos, que se correspondían perfectamente con otras tantas estaciones terminales de ferrocarril. Ciertamente, aquel animal resultaba bastante más abominable: las puntas de los tentáculos tenían bocas que tragaban y escupían personas.¹² En 1983, encontramos otra vez el símil cefalópodo cuando un autor definió los ejes de crecimiento urbano, a través de los cuales se extendía el Gran Buenos Aires, como los "*tentáculos de la conurbación*".¹³ Después de todo, qué otra cosa es un pulpo que una cabeza con patas.

Otra cuestión que fue abordada por Geddes resulta interesante para ciertos enunciados posteriores. La urbe consolidada y su periferia semi rural eran entendidas como sustancias de naturaleza complementaria y, por lo tanto, la conurbación podía implicar una categoría superadora de la polaridad ciudad/campo, por lo menos para el contexto del urbanismo europeo de la primera mitad del siglo XX. En una conferencia de 1925, luego publicada bajo el título "La sección del valle", planteó una visión -hoy diríamos ecologista- de la ciudad, que también preanunciaba el trabajo interdisciplinario del que sería objeto varias décadas después. "La sección del valle" puede ser leída como una metáfora natural de otro valle artificial -la calle

⁹ Cfr. Saussure, Ferdinand de, p. 301. Desde ya que el hecho físico de la conurbación antecede en siglos a la denominación de Geddes. Basten como ejemplos tempranos las uniones de pueblos y ciudades españoles durante los siglos XVI y XVII como Pamplona, proceso que se verificará en varias ciudades europeas, bien estudiado para los siglos XVIII y XIX. Cfr. Sambricio, Carlos, 1991.

¹⁰ Cfr. Randle, Patricio, pp. 35 y ss.

¹¹ Geddes, Patrick, 1960, p. 45. Referencias sobre la influencia de la analogía biológica de Geddes en el discurso de Lewis Mumford en Ballent, Anahí; Mercedes Daguerre y Graciela Silvestri, pp. 47-48.

¹² Cfr. Martínez Estrada, Ezequiel, p. 39.

¹³ Cfr. Chiozza, Elena, 1983.

urbana- pero, en cuanto a herramienta del planificador:

*"Es ante todo el croquis seccional esencial de una 'región' de geógrafo listo para ser estudiado, y también es un esquema para el antropólogo y el economista evolutivo. Cuando llegue el momento descenderemos a investigar el aspecto urbano moderno, el económico convencional, el político y otros. Pero ante todo, debemos proceder por el orden natural".*¹⁴

El acto de "descender" de la dimensión natural a la urbana también puede interpretarse como una subordinación de dos órdenes. Es a "lo natural" (y aquí creemos que su significado debería entenderse en un sentido muy amplio) a donde debe remitirse el urbanista para comprender y manejar el "artificio" de lo urbano.

Sin embargo, para el territorio argentino e iberoamericano en general la relación campo/ciudad, lejos de verse como armoniosa, presentaba -presenta- antagonismos insuperables. *"Pueden llegar a ser dos mundos con escasos puntos comunes de referencia, pueden llegar a rechazarse; y pueden llegar a enfrentarse"*.¹⁵ Más aún:

"Quizá puedan explicarse los procesos de la sociedad latinoamericana de diversas maneras. Pero si se atiende a la significación de las ideas, especialmente cuando se convierten en ideologías, esta dialéctica entre una ideología urbana y otra rural expresa con bastante fidelidad ciertas tendencias sostenidas en la vida social y cultural: es como un espejo donde se reflejan las tensiones entre campo y ciudad, dos áreas donde el asentamiento humano ha sido muy diferente en Latinoamérica y donde han surgido dos formas de vida y de mentalidad que pueden extrapolarse en dos ideologías en perpetuo conflicto".¹⁶

Las lúcidas interpretaciones de José Luis Romero, contextualizan en nuestro medio buena parte de la utopía geddesiana. No obstante, las consideraciones brevemente reseñadas le valieron a Geddes el reconocimiento mundial de su paternidad -que sin duda compartió con Marcel Poëte y algunos más- sobre las teorías sociales que sustentaron a la "ciudad moderna" y al planeamiento regional en general. Pero, como telón de fondo, sus trabajos retomaban una problemática aún anterior que ya desvelaba a ciertos profesionales de lo urbano. El urbanismo se enfrentaba a una disyuntiva: ¿una ciudad abierta o una ciudad cerrada? Dicho de otra manera ¿en qué lugar la planificación de una ciudad encontraba sus límites?

Un debate para Buenos Aires

Aunque más no sea como hipótesis operativa, podemos suponer que la problemática urbana de la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores de las dos primeras décadas de este siglo registró

¹⁴ Geddes, Patrick, 1968, p. 59. El subrayado es nuestro.

¹⁵ Romero, José Luis, 1982, p. 87.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 114.

implícitamente el conflicto de una ciudad abierta vs. una ciudad cerrada.¹⁷

En términos de lo "urbano", la dicotomía ciudad-campaña, no es retórica en cuanto a la definición del objeto de estudio. Revisar desde esta perspectiva el caso que nos ocupa puede aportar algunos elementos de análisis. Deliberadamente utilizamos "campaña" en lugar de "suburbio". Esta distinción es importante para contextualizar territorial y temporalmente algunas consideraciones que siguen.

Así, un paso previo a la definición de la idea de Conurbano -tan previo como obvio- es revisar la cuestión de los límites a partir del cual se construye. Siete años después de la federalización de 1880, se incorporaron al antiguo municipio de Buenos Aires los partidos de Flores y Belgrano. Con esas 19.000 hectáreas (la extensión de la actual Ciudad Autónoma), y aunque menos del 10% de esa superficie se consideraba edificada, la capital argentina, dejaba atrás "La Gran Aldea" y se convertía en una de las ciudades más extensas del mundo.¹⁸

No es común encontrar en la bibliografía datos que informen sobre los criterios de adopción de los límites que aparecieron en el Plano del Ensanche, trazado por los ingenieros Pedro Blot (representante de la Nación) y Luis Silveyra (por la Provincia), publicado en 1888 (**Figura 1**). La poligonal abstracta no coincidía exactamente con los límites de Flores ni de Belgrano, que además incluía la federalización de un territorio que había pertenecido a San Martín.¹⁹ La Capital encontró su frontera en una línea que se materializaría en un boulevard de cien metros de ancho, encerrando "tres ciudades", separadas por zonas de quintas y chacras. En esta operación, se incorporó parte de la zona rural cercana a Buenos Aires.

En la **Geografía de la República Argentina** escrita por Francisco Latzina en 1889, Belgrano aparece como una ciudad de 15.000 habitantes, jerarquía que pudo establecerse en comparación con otros poblados:

"Así, por ejemplo, se encuentran a lo largo del ferrocarril del Norte los caseríos y pueblos de Núñez, Olivos, Martínez, San Isidro, San Fernando, Tigre y Las Conchas; a lo largo del ferrocarril Oeste, Ramos Mejía, Morón, Merlo; sobre el ferrocarril Buenos Aires a Rosario, San Martín; sobre el ferrocarril Sud, Bandfield, Lomas de Zamora, Temperley y Adrogué; sobre el ferrocarril de la Ensenada, Quilmes".²⁰

EL párrafo citado, además da cuenta del "molde" básico donde será colada la forma del Conurbano Bonaerense, en cuanto resume una estructura básica dada por los principales ejes de crecimiento vinculados a las vías férreas.²¹ Pero fuera de la propia ciudad y de Flores y

¹⁷ Ver este tratamiento en Novick, Alicia, pp. 10 y ss.

¹⁸ Cfr. Romero, José Luis, 1983, Tomo II, p. 11.

¹⁹ Algo más 700 hectáreas del municipio de Flores y unas 150 de Belgrano pasaron a la Provincia. Como resarcimiento, la Capital se quedó con unas 890 hectáreas de San Martín y 4 de San Isidro. Favier Dubois, Eduardo, p. 27.

²⁰ Latzina, Francisco, p. 70.

²¹ Para esta interpretación, Cfr. Sargent, Charles, pp. 93 y ss.

Belgrano, los alrededores que menciona Latzina (incluyendo a Núñez, dentro de la Capital Federal) pasan con justeza a la categoría de "pueblos y caseríos". Esta imagen apareció materializada en el plano de Carlos de Chapeaurouge de 1890 (**Figura 2**). Las cuadrículas y grillas de los pueblos y ciudades, muestran el desarrollo de la ciudad y su área de influencia a sólo una década de la federalización. También preanuncian el *continuum* espacial que se desarrollará poco tiempo después.

Pareciera que esta intención de "convertir en ciudad a la campaña", que aparece en la voluntad del ensanche, estuvo presente en el espíritu del estudio clásico de James Scobie, cuyo título original señalaba a la Plaza (de Mayo) como corazón de un centro de límites más difusos y a un territorio que fue suburbio antes que barrio. En el trabajo de Scobie la palabra "*suburb*" se identifica simplemente -y así se ha traducido- con el barrio, en cuanto a la periferia más cercana al centro.²²

La hipótesis que convirtió a **Buenos Aires, del centro a los barrios** en un punto de inflexión en la historia urbana de Buenos Aires podrían resumirse en una frase: "*El esquema rector según Buenos Aires crecía desde 1870 hasta 1910, había sido formado, en consecuencia, por tres elementos críticos: el puerto, los ferrocarriles y la cuestión capital*".²³

Es importante acotar que esta construcción se ha relativizado, aún destacando el mérito que tuvo Scobie de "anudar" cuestiones que hasta ese momento aparecían desatadas.²⁴ A partir de su revisión, nos interesa destacar como ha sido abordado el tema de los límites de la Capital Federal de 1887. A la pregunta ¿por qué ese límite?, que la avenida General Paz materializará definitivamente a partir de 1936, es posible anteponer un panorama necesariamente complejizado en visiones sobrepuestas de lo higiénico, económico, político, artístico, ideológico y hasta lo "simplemente urbano".

Dentro de estos nuevos campos de análisis para algunas cuestiones planteadas por Scobie, los notorios desbordes urbanos hacia el norte y hacia el sur de aquellos años adquieren -en este tratamiento- otra significación, según se explica a través del trazado que ensancha la Capital. La realización del "proyecto para Buenos Aires" estaría directamente supeditado a la necesidad de contar para su materialización con un territorio poco ocupado, donde la regularidad de la trama, el equipamiento y los servicios no encuentren demasiados obstáculos provistos por las "persistencias históricas".²⁵ Pero este planteo, aún nos abre otra vía de reflexión.

Si bien no es objeto del presente trabajo discutir la teoría y la práctica del urbanismo finisecular porteño y su prosecución a lo largo de los años, necesitamos hacer algunas referencias como

²² **Buenos Aires. Plaza to Suburb, 1870-1910** de James R. Scobie fue publicado en 1974. Tres años después se tradujo al castellano con el título **Buenos Aires. Del centro a los barrios, 1870-1910**, Ediciones Solar, Biblioteca "Dimensión Argentina", dirigida por Gregorio Weinberg, Buenos Aires. Somos concientes que las connotaciones y proyección histórica del suburbio requerirían interpretaciones de mayor envergadura. Para un análisis cultural del suburbio, ver Ramos, Jorge, 1993.

²³ Scobie, James, p. 145.

²⁴ Ver Gorelik, Adrián y Graciela Silvestri, pp. 99-101.

²⁵ Cfr. Gorelik, Adrián y Graciela Silvestri, p. 100.

marco de la problemática posterior.

El estudio comparado entre el *Plan de Mejoras para Buenos Aires* encarado por la Municipalidad en 1898, el *Proyecto de Transformación Edilicia* propuesto por Enrique Chanourdie en 1906 y el *Proyecto de Avenidas y Diagonales* formulado en 1911 por Victor Jaeschké aporta otros elementos para la discusión. Ya ha sido desarrollado y trabajado mediante sugerentes hipótesis, que resultan de particular utilidad, sobre todo en la definición para un contexto local la cuestión de los límites urbanos, en los años en que el tema se debatía en el nivel internacional.²⁶

El Plan de 1898 indicaba que el Camino de Circunvalación (la futura General Paz) junto con el camino ribereño operaría como separación entre la ciudad de Buenos Aires y la provincia homónima

*"... y finalmente cerrando este hermoso circuito se tendrá el paseo proyectado a lo largo del Riachuelo que se prolongará hasta Barracas. Así, encerrada en este hermoso marco, con grandes parques y paseos, sus amplias avenidas, sus grandes edificios públicos y privados y su población, que irá siempre en aumento, atraída por este gran centro se puede tener una idea de lo que será la que ya es hoy la primera ciudad de América".*²⁷

A fines del siglo XIX, cuando el territorio de la Capital Federal presentaba importantes vacíos urbanos, su población ya se acercaba a las 700.000 personas que se concentraban básicamente en el antiguo municipio. El territorio del futuro Gran Buenos Aires no superaba los 120.000 habitantes, y no aparecía contradicción en imaginar una ciudad "encerrada" con una población que "irá siempre en aumento". De hecho no la había. El borde planteado estaba lejos de alcanzarse.

Pocos años después la visión había cambiado, presentando otros matices. La cuadrícula atravesada por diagonales propuesta por Chanourdie planteaba un crecimiento casi ilimitado. El crecimiento de la ciudad era inevitable y *"un concepto de previsión elemental nos obliga a mirar más allá del límite Entre Ríos- Callao"*, declaraba el autor.²⁸ La avenida de circunvalación de 1887 era un horizonte algo alejado todavía en 1906. Esta idea se pondría de manifiesto cuando Chanourdie pone la frontera en Callao (lo que casi equivaldría a decir "la Argentina no termina en Callao-Entre Ríos"). Ocho décadas después seguía reconociéndose para la ciudad el límite en la primera avenida de circunvalación que conoció Buenos Aires, trazada en la época de Rivadavia. Flores y Belgrano todavía no eran barrios. El suburbio se encontraba ahora dentro del Distrito Federal. Pero aún otra visión se contrapondría después del Centenario.

Victor Jaeschké reconoció en la gran extensión de Buenos Aires el problema más grave. Y su propuesta era coherente con el planteo teórico: la concentración y la densificación a través de edificios en altura serían la respuesta a un crecimiento ilimitado.²⁹ Para Jaeschké el espacio de la

²⁶ Ver Novick, Alicia, 1995.

²⁷ Citado por Novick, Alicia, p. 10.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Cfr. Novick, Alicia, pp. 10 y ss. La crítica de Jaeschké, se entronca con la polémica que había desatado por el plan

Capital era más que suficiente como territorio de planificación. Todo intento de control extramuros era innecesario, y la solución debía concentrarse en un territorio que tenía 4.000 hectáreas más que la ciudad de París. Como veremos, estos argumentos serán esgrimidos por el autor con mayor pasión durante la década siguiente. Con voces y diferencias de tono para uno y otro bando la reflexión sobre la ciudad de los primeros años del siglo XX, osciló entre proponer o identificar límites para un crecimiento en un carácter cerrado o asumir el desarrollo abierto como situación a controlar por una planificación urbana y regional.

En todo este imaginario, donde sobrevolaron a diferentes alturas las ideas de Howard, Hausmann y Sitte, una concepción estética de la ciudad atravesó el discurso general y se reflejó en muchos proyectos truncos. Este pensamiento de la década de 1910 alcanzó un desarrollo evidente en el *Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio* de 1925. En él, tangencialmente hará su irrupción la idea de un Conurbano, a partir de la cual se inaugurará otro discurso. El "urbanismo esteticista", lentamente estaba dejando paso al "urbanismo científicista".

2. LOS APORTES A LA IDEA DE CONURBANO

La Comisión y Forestier: flores robadas de varios jardines

La Comisión de Estética Edilicia Municipal fue constituida el 19 de abril de 1923, bajo la presidencia del Intendente de Buenos Aires, Carlos M. Noel. Sus integrantes fueron los arquitectos René Karman, por la Municipalidad; Carlos Morra, representando a la Sociedad Central de Arquitectos y Martín Noel, presidente de la Comisión Nacional de Bellas Artes. El ingeniero Sebastián Ghigliazza fue el representante del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, donde ejercía el cargo de Director de Arquitectura.

La ciudad, en cuanto Capital de la Nación, debía sintetizar sus valores y representar al país del cual debía constituirse en foco irradiador de civilización. Estos conceptos se afirmaron sin ambages en algunos de los diez fundamentos establecidos para la creación de la Comisión. Buenos Aires debía ser la *"expresión total del sentido estético a que aspira el progreso social e intelectual de la Nación"* (1°); también debía expresar *"los valores étnicos de todos los argentinos"* (2°); *"constituir la manifestación más avanzada de la prosperidad y personalidad moral, social e intelectual de la Nación"* (3°) y en definitiva apelar a la "belleza" como catalizador de todas estas cualidades, elemento fundamental *"que contribuye eficazmente al desarrollo espiritual de nuestro pueblo"* (4°).³⁰

Este andamiaje cuasi metafísico se tradujo en un proyecto general que no es pertinente analizar aquí.³¹ Pero luego de la propuesta, que se desarrolló en gran medida para el área central de la ciudad, la Comisión reflexionó sobre su territorio circundante. El último punto del informe se tituló "El plano de reforma y extensión de Buenos Aires". Allí se dejó anotado:

"Tampoco echemos en el olvido que si bien nos hemos abocado al problema actual dentro de los límites que demarcan las actuales fronteras del perímetro de la Capital, hemos aludido en diversas oportunidades al 'Plano de Extensión'. En efecto, los numerosos pueblos que circundan a nuestra gran urbe y que se desarrollan y prosperan impulsados por su propia vitalidad, han de contemplar su posible anexión al ejido de la Capital, tal como ocurrió con Flores y Belgrano".³²

La extensión de la ciudad, donde la Comisión/Forestier veía una consecuencia natural de su obra, era entendida en el marco de un nuevo ensanche del territorio capitalino. No se trataba, aparentemente, de completar su trabajo de embellecimiento urbano en las jurisdicciones administrativas de la Provincia que rodeaban Buenos Aires.

Se buscaba un territorio mayor para la Capital misma, un segundo acto de la obra de ensanche de 1887.

³⁰ Comisión de Estética Edilicia, p. 11.

³¹ Sobre el Proyecto Orgánico y sus detractores puede consultarse, Gutiérrez, Ramón, pp. 155-158 y Rigotti, Ana María, pp. 4-8.

³² Comisión de Estética Edilicia, p. 361.

Sin embargo, el color del cristal que la Comisión utilizaba para mirar fuera de su territorio de acción, seguía siendo la propia Capital y su futuro promisorio. El desarrollo propuesto para las localidades de la provincia no superaba cierta condición satelitaria:

*"Avellaneda, Matanza, Lomas de Zamora, San Martín, Haedo, no pueden permanecer ajenos a los propios intereses de Buenos Aires, puesto que, situados a lo largo del cinturón urbano, están llamados a compartir su porvenir y ser en el presente fuentes de abastecimiento y tributarios de los servicios urbanos de la Capital".*³³

La Comisión termina su informe proponiendo otra, de carácter permanente para llevar a cabo "El Plano Regulador y de extensión de la ciudad de Buenos Aires". A continuación de este apartado se incluyó como sección separada la "Memoria" de J. C. N. Forestier.

Es posible que el recurso editorial se haya pensado para que las ideas no quedaran tan "pegadas" a las de este profesional, contratado para la ocasión. Aún así, es imposible dejar de ver la mano de Forestier en estas concepciones. Su pensamiento y obra es aludido en todo el trabajo. Pero es él quién directamente cierra el Proyecto.³⁴

Más de la mitad de las páginas de la Memoria se dedicaron a cuestiones de jardinería, desde un relevamiento de especies vegetales apropiadas hasta la ubicación de viveros. Jean Forestier, que no era un urbanista, contaba entre sus antecedentes el trazado del Parque de María Luisa en Sevilla, obra que conoció Martín Noel (hermano de Carlos), y a partir de la cual se decidió probablemente su contratación.³⁵

En una "Nota sobre el Plano de Conjunto de los terrenos públicos", el paisajista francés sintetizó algunas sugerencias anteriores. Entendió que a partir de las indicaciones del intendente Noel *"...se buscaba no sólo el embellecimiento de los barrios agraciados de la ciudad, sino además el mejoramiento futuro de los barrios excéntricos, cuidando la higiene y las condiciones de vida de la población obrera o de la clase media que vive en ellos"*. Agregó, además que *"...habría sido menester completar esos proyectos de realización lenta con un estudio de los barrios fabriles ubicados fuera del radio del municipio... Mas los límites de mi misión y los documentos de que disponía no permitieron extenderme más allá de la Capital"*.³⁶

La Comisión y/o Forestier habían puesto en marcha una idea de Conurbano. Entre el variado espectro de críticas que recibieron, uno de los puntos más polémicos fue justamente éste. Nuevamente el "enemigo N° 1" del ensanche, Victor Jaeschké hizo sentir su voz, esta vez disparando también sobre las intenciones de los autores. En un artículo que se publicó antes que el Proyecto de la Comisión, cuyo título eximiría de mayores comentarios (se llamó "Inútil

³³ *Ibíd.*, p. 362.

³⁴ Dos décadas después, Bardet reconocerá a la obra de Jean Forestier como entre las "realizaciones notables" del urbanismo (¿francés?) de aquella época, fuera de Francia. Bardet, Gastón, p. 17

³⁵ Cfr. Gutiérrez, Ramón, p. 156. Después de Buenos Aires, Forestier fue contratado por el Ministerio de Obras de Cuba para la realización de plan general para La Habana; Hardoy, Jorge E., p. 207

³⁶ Comisión de Estética Edilicia, p. 423. En páginas anteriores y en el índice de la documentación que anexó a la Memoria, Forestier evidenció la problemática del ensanche a través de la legislación urbana, operativa en varios países de Europa.

ensanche de la ciudad de Buenos Aires. En su radio actual caben 9 millones de habitantes") culpó a los "...rematadores y especuladores que hace años vienen explotando este negocio lucrativo en perjuicio de la población... Para qué, entonces seguir entregando nuevos barrios y nuevas manzanas a la edificación mísera y antiestética de los suburbios".³⁷

Casi como contestando esta frase, un escritor poco conocido publicaba en 1925 su primer libro de prosa. El juvenil (y luego autocensurado) Jorge Luis Borges de *Inquisiciones* hizo públicas algunas de sus primeras imágenes de la ciudad en un ensayo que llamó (de que otra manera sino) "Buenos Aires", donde presentó una suerte de rescate, entre poético e higienista:

*"¡Y en los alrededores del crepúsculo! Acontecen gigantescas puestas de sol que sublevan la hondura de la calle y apenas caben en el cielo. Para que nuestros ojos sean flagelados por ellas en su entereza, hay que solicitar los arrabales que oponen su mezquindad a la pampa... Ponientes y visiones de suburbio que están -perdónenme la pedantería- en su aseidad, pues el desinterés estético de los arrabales porteños es patraña divulgadísima entre nosotros".*³⁸

Desde otro ángulo, mostrando un costado cientificista, los urbanistas siguieron criticando la ligereza con que el tema de la extensión de la ciudad fue tomado en la Proyecto de la Comisión de Estética Edilicia. Pero a diferencia de Jaeschké, (la inutilidad del ensanche) aparecieron propuestas que le concedieron indubitable importancia. Quizás en esta clave borgeana de recuperación para "ponientes y visiones del suburbio", también puede ser leída la obra de Carrasco.

Benito Carrasco en plan de turismo

Observando algunos trabajos de Benito Carrasco (**Figura 3**), se podría convenir en que el romanticismo de las imágenes propuestas para los suburbios se realizaron en sintonía con los trazos generales del Proyecto de la Comisión para la Capital. Sin embargo, la teoría que sustentó su obra puede ser rastreada en el debate clásico sobre el ensanche de las ciudades europeas de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. La "ciencia urbana" de Carrasco bebió de estas fuentes, particularmente de las ideales *Garden Cities* que el inglés Ebenezer Howard había logrado materializar parcialmente en Letchworth y Welwyn, en 1903 y 1919, respectivamente.

En ellas, como en Carrasco, los parques periurbanos operaban como mecanismo "antiespeculativo", regulando el impiadoso crecimiento de la ciudad y dotando al territorio del desahogo higiénico que anteponía el cinturón verde a la ocupación indiscriminada del suelo. Fue la propia Comisión de Estética Edilicia quien dejó por escrito la diferencia, cuando expresó: "*Declaramos, ante todo, que el partido por nosotros elegido no corresponde en manera integral al concepto absolutamente científico del urbanismo moderno*".³⁹

³⁷ **Revista de Arquitectura**, Buenos Aires, agosto de 1924. Citado por Gutiérrez, Ramón, p. 155.

³⁸ Borges, Jorge Luis, p. 89.

³⁹ Comisión de Estética Edilicia, p. 59.

Así, buena parte de la prédica de Carrasco estará fundamentada en la crítica al "Proyecto Orgánico..." y sustentado por argumentaciones de un tono científicista. Si Jaeschké atacaba la intencionalidad de los integrantes de la Comisión, Carrasco, junto con otros colegas -como por ejemplo, Gerónimo de la Serna- lanzaron sus dardos a la impericia manifestada por los responsables, que se había traducido en una serie de bosquejos que no alcanzaban la categoría de proyecto.⁴⁰

En este contexto debe entenderse su discurso que, buscando un público masivo, utilizó a los diarios como principal medio de comunicación.⁴¹ Los artículos aparecidos en **La Nación** entre 1923 y 1926 fueron publicados por los Amigos de la Ciudad en 1927, bajo el título **Algunas consideraciones sobre la urbanización de las ciudades**. Uno de ellos es particularmente importante para este análisis. En la "Orientación que debió darse al Congreso de Municipalidades" (**La Nación**, 5-12-26) se planteó en forma temprana su aporte a la visión del Conurbano.

El título del artículo hace referencia al Primer Congreso Argentino de Municipalidades, celebrado en Buenos Aires en noviembre de 1926. La crítica de Carrasco apuntaba a un temario incompleto, donde no se trató la necesidad de formular -para todos los municipios del país- un "*Plan regulador y de extensión*" que él consideraba "*eje o médula de todo el programa de urbanización de las ciudades*".⁴²

Después de recurrir a variados ejemplos europeos, donde "el plan" constituyó el centro de congresos similares, aborda la cuestión metropolitana. Propuso una "Confederación de Municipios" entre la Capital y algunos partidos de la Provincia. Hizo especial incapié en la integración con las localidades del norte que consideraba sobre un eje que unía Vicente López, Olivos, Martínez, San Isidro, San Fernando y Tigre. "*Nadie ignora la falta de una ruta adecuada que conduzca a Tigre, paraje pintoresco por excelencia, ni tampoco habrá dejado de notar el estado deplorable en que se encuentra el actual camino llamado del bajo*",⁴³ señalaba Carrasco, justificando la necesidad de una vinculación funcional desde la Capital a un centro recreativo que por aquellos años estaba perdiendo captación del turismo porteño, en franca competencia con otras playas más lejanas, como Mar del Plata. En realidad, esta justificación venía de la mano de una reivindicación profesional.

Varios años antes de este texto, Carrasco había presentado un "Proyecto de embellecimiento de la costa, desde el límite de la ciudad de Buenos Aires hasta el Tigre", realizado en 1914, y "que había sido aprobado por las autoridades competentes" (ver **Figura 3**). Una reciente publicación, ha divulgado la documentación principal de este proyecto, que proponía un gran boulevard entre

⁴⁰ Cfr. Rigotti, Ana María, pp. 6-7.

⁴¹ No fue el único. El uso de los periódicos fue común para la publicación de este tipo de trabajos. della Paolera presentó su "Plano regulador para la Aglomeración Bonaerense" en **La Razón** el 11 de marzo de 1929.

⁴² Carrasco, Benito, p. 91.

⁴³ *Ibidem*, p. 95.

ambos puntos, con tratamientos paisajísticos para algunos enclaves costeros.⁴⁴

Pero la integración propuesta se extendía a otros rumbos. En un mapa esquemático, incluido en el artículo en cuestión (**Figura 4**) aparecen, además del eje norte, un eje oeste, con las localidades Ciudadela, Ramos Mejía, Haedo y Morón, siguiendo las vías del Ferrocarril Oeste. A la vera del Ferrocarril al Pacífico destacaba un tercer eje hacia el noroeste que vinculaba Palomar, Hurlingham, Bella Vista, Muñíz y San Miguel. En esta propuesta, Carrasco no hace demasiadas referencias a jurisdicciones administrativas. La vinculación funcional intentaba generar un circuito turístico "interciudades" -es lo que representa el mapa- para lo cual debían repararse y mantenerse los caminos indicados y además el Estado debía adquirir el "Talar de Pacheco" (según él, como reserva de la poca flora autóctona que quedaba), todo rodeando Campo de Mayo, la principal guarnición militar del país.

Curiosamente, el eje sur no aparece relevado, siendo la primera conurbación de la Capital, a través de una continuidad espacial que se presentaba con mayor contundencia que en los otros puntos cardinales. Sin embargo, la propuesta existió, y es por un contemporáneo, Eduardo Schiaffino, que conocemos algunos detalles. Se trataba de una nueva vinculación desde el Riachuelo hasta Avellaneda, pero que incluía la construcción de viviendas. Schiaffino refiere el proyecto en cuanto a la materialización de una posible "ciudad jardín":

"Este nuevo barrio, en forma de parque agreste, anexo a la Capital, destinado a ser por algún tiempo el más pintoresco e higiénico de todos, estará ligado a la Metrópoli por las líneas de tranvía, de ómnibus y de vaporcitos; y una vez realizada la prolongación del Balneario Municipal, hasta el Riachuelo, se podrá ir caminando desde la ribera hasta la Ciudad-jardín".⁴⁵

También resalta la figura de Carrasco -el único autor que cita en su libro- y de quién toma la idea de ciudad jardín:⁴⁶

"El plano, debido al Ingeniero autor del proyecto D. Benito Carrasco, así como la fotografía de la costa del río en su estado actual y la del arroyo Sarandí será la frontera sud del Nuevo barrio-jardín".⁴⁷

En definitiva, fue Benito Carrasco quién propuso claramente y quizás por primera vez, la idea de una integración de la ciudad con sus alrededores, aunque voluntariosamente sesgada. Su técnica paisajística (fue la mano derecha de Thais) se constituyó en el medio de integración. En él no figuraban argumentaciones históricas, económicas o demográficas. Sus "vínculos" eran la consecuencia natural para una ciudad que había sobrepasado ciertos límites. La "Confederación de Municipios" tendría la facultad de manejar administrativamente un plan que asegurase la armonía de este crecimiento.

⁴⁴ La descripción y documentación de este proyecto se encuentra en Tella, Guillermo, pp. 56-61.

⁴⁵ Schiaffino, Eduardo, p. 198.

⁴⁶ Un análisis de la figura de Schiaffino en relación a la ciudad en Piccioni, Raúl, 1996.

⁴⁷ Schiaffino, Eduardo, pp. 198-199.

Casi en forma simultánea con Carrasco, otro ingeniero -Carlos María della Paolera- presentaba su propuesta de integración, pero los términos y la dimensión serían otros.

Carlos María della Paolera, con la ciencia en la mano

Alguien debía recoger el guante que había arrojado la Comisión de Estética Edilicia, al declarar la necesidad de crear una nueva Comisión Permanente para "El Plano Regulador y de extensión de la ciudad de Buenos Aires". Ciertamente no podemos decir que fuera Carrasco quien asumió el desafío. Más se acercó della Paolera, como claro representante de una generación de técnicos que, en nuestro medio, renovaron la mirada a la ciudad superando las visiones esteticistas de los profesionales actuantes durante las décadas de 1910 y 1920, que habían llegado a una frontera paradigmática en el Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio.

En este aspecto, su visión estará inseparablemente unida al concepto de "Plan", en cuanto instrumento técnico global para la resolución de la problemática urbano regional que, en varias dimensiones, comenzaba a discutirse con fuerza en aquellos años.

A principios de 1927, durante los últimos meses de una larga residencia en Francia -entre 1921 y 1928- della Paolera formuló el Plan Regulador de la "Aglomeración Bonaerense", como parte de su tesis de posgrado en el Instituto de Urbanismo de la Universidad de París. Las ideas centrales fueron publicadas por **La Razón** entre abril y marzo de 1928.

Por esos años, él junto a otros profesionales había logrado "convencer" a los funcionarios y a la opinión pública en general sobre la urgencia de un "Plan", y della Paolera regresa a Buenos Aires con algunos temas resueltos:

"En estos últimos tiempos se oye hablar con frecuencia de la necesidad de formular un plan orgánico y científico que encauce las energías divagantes que no reinan con absolutismo en el desarrollo de nuestra gran metrópoli. Y aún más, parece que la idea se va abriendo camino y comienza ya a interesar hasta en las esferas oficiales".⁴⁸

La batalla, aparentemente se había ganado y el "ambiente era favorable" para su desarrollo. En diciembre de 1925, dos artículos de su autoría (que también había publicado en **La Razón**) declaraban la existencia de esta aglomeración a la que se debía dotar de un plan. Pero fue quizás en la Exposición Municipal de Urbanismo, organizada por della Paolera a fines de 1932, donde encontró la repercusión necesaria para "su" plan y con él para "su" idea de Conurbano.

La **Revista de Arquitectura** saludó la exposición con un laudatorio editorial donde se ocupó de aclarar cuál era el verdadero sentido de la ciencia urbana, separándola de la "improvisación irresponsable de aficionados" a los que no identificó, pero que claramente aludió, ya que en la muestra,

⁴⁸ **La Razón**, 11 y 18 de marzo de 1928, p. 92, el subrayado es nuestro. Esta cita y las que siguen fueron tomadas de della Paolera, Carlos María, 1977.

"El público ha tenido... la oportunidad de darse cuenta de que para preparar un Plan de Urbanización no bastan la buena voluntad y el gusto estético, y que estas condiciones se vuelven por el contrario negativas cuando no están sostenidas por una sólida base de estudios y pacientes investigaciones".⁴⁹

Las "pacientes investigaciones" de della Paolera se habían traducido en una serie de planos, donde la conurbación de Buenos Aires aparecía en su evolución histórica y con manchas urbanas superpuestas de la capital argentina con algunas de sus colegas europeas. El público presente pudo constatar que su ciudad superaba en extensión a París, igualaba la de Berlín y era muy comparable a la dimensión que había cobrado Londres por aquellos años, la ciudad más extendida de toda Europa. Ahora bien, para della Paolera la "Aglomeración Bonaerense" era obviamente la Capital Federal y su área de influencia, ¿cuál?

Unos tres años después de la exposición, el territorio de la conurbación adquirió una definición aún más precisa dentro de sus propuestas. Se trataba, ni más ni menos de la explicitación del término Gran Buenos Aires. En 1936, expresó:

"En la escala de ciudades más populosas del mundo Buenos Aires ha sufrido un descenso repentino, que sólo es explicable por el error de apreciación que cometemos al limitar los dominios de nuestra gran urbe".⁵⁰

La comparación -que continuaba siendo uno de sus principales caballos en la batalla irredenta del Plan- acusaba el salto (hacia adelante) de la población censada en Londres, París, Berlín o Tokio. En aquellos años, algunas grandes ciudades ya consideraban, según la "técnica urbanística moderna", además del núcleo urbano original o área fundacional de la ciudad, las áreas conurbadas que había definido Geddes. En otras palabras, se registraba no a Berlín, sino al Gran Berlín, "por lo que se puede asegurar que si Buenos Aires fuera inglesa, japonesa, francesa o alemana, sus límites de gran ciudad pasarían por el Tigre, Ituzaingó, Burzaco y más allá de Quilmes".⁵¹

En el desarrollo del Plan, della Paolera visualizó como objeto de estudio el territorio global de la conurbación. Su trabajo daba cuenta de la metodología arbitrada por Marcel Poëte en su **Evolución de las ciudades**, especialmente en lo que respecta al análisis de la estructura histórico territorial de la ciudad y su campaña. En esto su trabajo se adelantaba en cuatro décadas al primer estudio que definió en clave de evolución histórica las características del espacio donde se desarrollaría el Gran Buenos Aires.⁵²

⁴⁹ "La Exposición Municipal de Urbanismo", **Revista de Arquitectura** N° 145, Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires, enero de 1933, p. 4.

⁵⁰ della Paolera, Carlos, p. 116.

⁵¹ *Ibidem*, p. 117.

⁵² Con el título "Como se formó Buenos Aires" la **Revista de Arquitectura** publicó a partir de abril de 1936, una serie de artículos de della Paolera sobre la evolución de la ciudad y sus alrededores. En 1974, **The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires** de Charles Sargent actualizaría el mismo esquema, aunque con importantes diferencias de enfoque.

Algunos de los planos que formaron parte del Plan (**Figura 5**), nos devuelven una imagen de la posterior Area Metropolitana de Buenos Aires -un núcleo central, cuatro ejes de crecimiento, caracterización de la vivienda y de los medios de transporte- bastante familiar en la actualidad pero seguramente novedosa para el medio local de finales de la década de 1920.

El objetivo de estos planos estaba muy claro. Della Paolera no habla de pulpos o tentáculos, pero también recurre a la "analogía biológica" para demostrar la subordinación de las localidades cercanas a la Capital, "... *que no son más que formaciones parasitarias de la metrópoli de la que constituyen su prolongación natural*".⁵³ Su análisis implícitamente relativizaba la identidad de los pueblos vecinos con respecto a Buenos Aires. Si la metrópoli se había engullido a las localidades circundantes, el plan sería reflejo de la misma situación.

El salto cualitativo de la propuesta de della Paolera con respecto a la producción anterior, también se ubicaba en el estudio de los aspectos administrativos. Justificaba la creación de un ente regional, como prerrequisito básico en la operatividad de cualquier plan para la aglomeración. Consideró "...*indispensable un convenio entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires para que desde el punto de vista técnico se organice como un solo conjunto a la gigantesca urbe que poseen en condominio*".⁵⁴

Con Carlos María della Paolera se abre el capítulo de un "urbanismo científico" para Buenos Aires y Argentina en general, donde debería ser consultada su propuesta.⁵⁵ Otros continuarán en esta línea, con aportes específicos. Otros, también, plantearán nuevos problemas para los cuales no habrá un remedio a mano.

Algunos aportes más: demógrafos, escritores e historiadores

En el marco de los homenajes por el cuarto centenario de la primera fundación de la Ciudad de Buenos Aires, un conjunto de publicaciones -entre las que figuraron parte de los trabajos de della Paolera- discutieron varios aspectos de la ciudad primada, en forma similar a lo que ocurrió después de 1980, cuando en lugar de Pedro de Mendoza, el celebrado fue Juan de Garay. Los textos dirigidos por Horacio Difrieri, **Atlas de Buenos Aires** (1981) y José Luis y Luis Alberto Romero, **Buenos Aires. Historia de cuatro siglos** (1983), son ejemplos de ello.

Uno de estos trabajos, de fines de la década de 1930, estuvo a cargo de Nicolás Bessio Moreno, que publicó **Buenos Aires, puerto del Río de la Plata, capital de la Argentina. Estudio crítico de su población, 1536-1936**. El título ya indica que el enfoque apuntará a la condición portuaria de la ciudad en su dimensión histórica, pero fundamentalmente tratará de cuestiones demográficas. Con esta intención pasa revista a los avatares de la historia poblacional de la ciudad. Un apartado fue dedicado al "Gran Buenos Aires, 1914-1938". El análisis da cuenta del

⁵³ della Paolera, Carlos, pp. 95-96.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 120.

⁵⁵ Véase, al respecto, el estudio de Rigotti, Ana María, pp. 7 y ss.

comportamiento demográfico de la Capital y de quince partidos, integrados total o parcialmente al territorio del Distrito Federal, desde el primer censo nacional de 1869, hasta el censo provincial de 1938. Cada partido fue desagregado en localidades. Así, por ejemplo dentro de General Sarmiento incluyó a San Miguel, Bella Vista, José C. Paz, Muñíz, Villa de Mayo y Polvorines; los tres primeros con registro poblacional desde 1914. Para 1938 indicaba una población total del Gran Buenos Aires superior a los 3.600.000 habitantes, valor que incluía los casi 2.500.000 de la Capital Federal.

Más allá de esta información, Besio Moreno necesitaba definir el territorio, donde se desarrollaba el estudio, al que le adjudicaba una extensión cercana 1.190 kilómetros cuadrados:

"La línea límite del Gran Buenos Aires, es bastante interior a la de los ferrocarriles que parten de la Capital Federal consideran como zona urbana y el criterio con que ha sido trazada es el de tomar los partidos próximos de la provincia, aquellas partes cuya población excede de 300 habitantes por km²".⁵⁶

Optando excluyentemente por la densidad poblacional, Besio Moreno estableció un territorio que aparecía con toda seguridad más consistente que la interpretación de "turística" de Carrasco y complementaba las variables explicadas por della Paolera.

Establecía así un área incluida en un radio de aproximadamente 50 kilómetros desde el centro de la Capital (**Figura 6**), que identificó en detalle:

"Dicha línea, alcanza hasta la descarga en Berazategui de la cloaca máxima del sistema bonaerense y comprende las ciudades de Berazategui, Florencio Varela, Burzaco y Monte Grande por el sur; las de Tapiales, Tablada y Morón a Merlo por el oeste; las de Bella Vista, San Miguel y José C. Paz al N.O y las de Tigre y Las Conchas por el norte. Los partidos, en los alrededores de la capital federal, tienen ya toda la superficie urbanizada y cubierta de edificación; son Avellaneda, Lomas de Zamora, San Martín, Vicente López, San Isidro y San Fernando. Los restantes afectados, poseen urbanizada sólo una parte: son los de Quilmes, Florencio Varela, Almirante Brown, E. Echeverría; Matanza, Merlo, Seis de Septiembre; Sarmiento y Las Conchas, y es dicha parte la que se ha tomado para el Gran Buenos Aires".⁵⁷*

Besio Moreno era consciente que aún este enorme territorio no se ajustaba a los criterios "más avanzados" en la definición de áreas metropolitanas. Lo expuso claramente cuando comentó que en su plano "...no se comprende como Gran Buenos Aires el límite que aspiraría a otorgarle el moderno urbanismo, el cual procura encerrar dentro de la urbe, la producción de víveres fundamentales para su alimentación y la comarca entera de esparcimiento que tanto beneficia a la higiene de las poblaciones".⁵⁸

La referencia al "urbanismo moderno" también puede presentarse en la línea del discurso de

⁵⁶ Besio Moreno, Nicolás, 1939 a, pp. 416-417.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 417. * Minúsculas en el original.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 417-418.

della Paolera. Pero además puede aparecer como una apelación casi culposa al dogma corbusierano. La *Carta de Atenas*, de 1933, pontificaba:

*"La ciudad debe ser estudiada en el conjunto de su región de influencia. Un plan regional reemplazará al simple plan municipal. El límite de la aglomeración estará en función de su radio de acción económica".*⁵⁹

En contraste, el objetivo de Besio Moreno se acercaba más a la definición del "recinto urbano" de la ciudad. Las teorías del urbanismo moderno, todavía podían esperar un poco.

Pero la cuestión de los límites no sólo planteaba un importante desafío a los técnicos. Por aquel tiempo, el tema había cobrado una dimensión casi metafísica. Una vez más fue Martínez Estrada quien puso en evidencia un problema que en mucho transcendía a las proyecciones demográficas y a las tasas de crecimiento medio anual. En **La cabeza de Goliat** convenía en que

*"Si se puede hablar de la orientación de Buenos Aires no se puede hablar de sus límites. También es arbitraria la delimitación del mapa municipal, pues es cierto que la ciudad llega sin solución de continuidad hasta Tigre, Quilmes -Temperley y Morón. Inconcebible urbe para albergar un país entero, resultado de nuestro temor al desierto".*⁶⁰

El se encargaría de definir los verdaderos contornos de la metrópoli, que ahora tendrían una entidad imposible de manejar dentro de la ciencia del urbanismo. Sigue Martínez Estrada:

*"Los límites edilicios son, pues, otros que los del ejido, y sin embargo esos no son los reales límites extremos. Política y económicamente, los límites de Buenos Aires son: un pasado de siglos, al norte; la pampa, los cereales y las haciendas, al oeste y al sur; Europa, al este. Uno de los lados de Buenos Aires no es el Río de la Plata sino Europa".*⁶¹

Durante aquellos años, la historiografía también comenzaba a hacerse eco de la particular historia territorial de la provincia de Buenos Aires.⁶² Sin embargo, para la década de 1930 no encontramos un trabajo que haya reconocido en el territorio de la conurbación un recorte espacial para el análisis histórico. La **Breve noticia sobre el origen de los partidos de la Provincia de Buenos Aires** (1934) de Enrique Udaondo fue la primera -y por un tiempo, la única- referencia histórica completa para obtener algún dato sobre los partidos de la provincia y,

⁵⁹ **Carta de Atenas**, edición de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1954, ítem 83. Curiosamente, el Plan Director de Buenos Aires de 1938, salido del mismo riñón CIAM, no atendió demasiado a la cláusula referida.

⁶⁰ Martínez Estrada, Ezequiel, p. 88.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² Entre 1930 y 1939, el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires publicó diecisiete monografías de la serie "Contribución a la historia de los pueblos de la Provincia de Buenos Aires". Para el área que nos ocupa, figuraron cuatro estudios de la etapa colonial de San Fernando, Magdalena, Merlo y Quilmes (Enrique Udaondo, 1930; Antonino Salvadores, 1930; José Torre Revello, 1932 y Guillermina Sors de Tricerri, 1937, respectivamente). También Salvadores se ocupó de la Federalización de Buenos Aires y la fundación de la Plata, escrito en 1932.

consecuentemente, para el estudio del área circundante de la ciudad. Unos pocos renglones fueron dedicados para cada jurisdicción; en honor a la verdad, para establecer la fecha de fundación de cada una, con el fin de celebrar los aniversarios escolares en fechas correctas.⁶³

Durante la década siguiente, el Conurbano continuaba ausente como objeto de estudio histórico. Aún así, el conocimiento de la historia urbana de la provincia de Buenos Aires y, en general, de todo el país, dio un salto que no podría calificarse menos que de formidable. Este avance tan singular fue protagonizado por dos obras.

En 1940, el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires publicó los dos tomos de la **Historia de la Provincia de Buenos Aires y la formación de sus pueblos**, dirigida por Ricardo Levene. En el segundo tomo de esta obra, los todavía 110 partidos que en ese momento estaba dividida la Provincia de Buenos Aires, (misma cantidad que en Udaondo) ordenados alfabéticamente, adquirieron el mismo tratamiento y fueron analizados según idénticas categorías.⁶⁴ No hubo una diferenciación de "territorialidades históricas", salvo la que pudo venir de la pluma de cada uno de los autores intervinientes. Los partidos del Gran Buenos Aires fueron estudiados sin excepción por Guillermina Sors de Tricerri.

La segunda obra que referimos fueron los tres tomos de la **Historia de la ciudad argentina**, de 1945, cuya autoría se debe a Amílcar Razori. El criterio adoptado consistió en sistematizar el universo de los núcleos urbanos del país según una clasificación por origen fundacional, básicamente el planificado y el espontáneo, según el esquema del tomo tercero. Los años transcurridos, permiten establecer algunas diferencias con las categorías impuestas por Razori, que en determinado momento resultan demasiado simplistas. Pero la información que reunió y aportó le adjudicaron ese difuso pero finalmente consagratorio calificativo de "clásico" a su estudio.

Un año antes de la publicación de Razori otro historiador -que luego será más conocido por sus trabajos sobre la iconografía argentina- ensayaba una interpretación sobre la "cuestión Buenos Aires" en clave de desequilibrio regional. Bonifacio del Carril publicó en 1944 **Buenos Aires frente al país**, manejando buena parte de la información estadística disponible en su momento.⁶⁵ Allí mencionaba que "no es sólo Buenos Aires sino toda una serie de pueblos y ciudades que con diferentes nombres y jurisdicciones forman en realidad un mismo bloque urbano con la Capital, 'la Gran Buenos Aires' cuenta actualmente con *tres millones y medio de habitantes* y absorbe, en consecuencia, mucho más de la cuarta parte de la población de la República".⁶⁶

⁶³ Tal fue el origen del pedido al que daría respuesta la investigación de Udaondo, según atestigua la introducción al texto que escribió el entonces Director de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, señor Rafael Palomeare.

⁶⁴ Los partidos fueron analizados según cuatro ítems: "Origen y evolución política", "Aspecto económico", "Aspecto religioso y cultural" y "Límites, extensión y población". Aún así, esta estructura le confiere gran homogeneidad al texto a la vez que permite una rápida comparación de la evolución de los distintos territorios.

⁶⁵ Al respecto, cabe señalar que durante el largo vacío intercensal a nivel nacional (1914-1947), las fuentes de información más importantes fueron algunos informes, publicados por la Dirección General de Estadística, el **Cuarto Censo General de la Capital Federal** de 1936 y el **Censo de la Provincia de Buenos Aires** de 1938. Bonifacio del Carril cita las investigaciones que Alejandro Bunge publicó en **Una Nueva Argentina** en 1940. Allí podemos encontrar proyecciones demográficas para todo el país hasta el año 1988.

⁶⁶ Del Carril, Bonifacio, p. 26. Cursivas en el original.

A esa "gran Buenos Aires" le adjudicaba una superficie 669 kilómetros cuadrados de extensión, cifra bastante inferior a los casi 1.200 de Besio Moreno. Obviamente, sus límites, algo más conservadores, eran otros:

"El radio comprende la Capital Federal y los Partidos de Avellaneda, Lomas de Zamora, Vicente López, San Isidro, San Martín, Seis de Septiembre, parte de Las Conchas, parte de Almirante Brown, parte de Quilmes y parte de la Matanza en la Provincia de Buenos Aires".⁶⁷

Entendía a la "acumulación" de la población porteña como el verdadero problema de la Argentina pero, según señalaba, no era tanto por el número de habitantes sino por lo antinatural de esta concentración. Dicho en otros términos, el tema pasaba más por el origen mayoritariamente inmigratorio de sus habitantes ya que *"lugares hay en la Tierra naturalmente hacinados sin que este fenómeno resulte una consecuencia de factores artificiales."*⁶⁸

El trabajo de Del Carril, que el mismo calificó de *"profundamente argentino"* e inspirado en *"una fe incommovible en el destino de la Patria"* tomó buena parte de la información elaborada por Alejandro Bunge en **Una nueva Argentina**, texto con el que además presentó una sintonía ideológica evidente especialmente con aquel capítulo cuyo título hoy en día no podría resultar menos inquietante: "La composición racial de la Argentina".⁶⁹

Además, la conexión de Del Carril con el pensamiento de Ezequiel Martínez Estrada fue claramente explicitada en el texto, de quien tomó para Buenos Aires buena parte de su repertorio, "abismado de irremediable pesimismo", según José Luis Romero. La visión desolada que aparece en **La cabeza de Goliath** (a esta altura, recurrente en el análisis), fue argumentada científicamente con la información que, entre otros, proveyera Bunge. El crecimiento de "la gran Buenos Aires", debería detenerse o equilibrarse de algún modo para no comprometer aún más el futuro de la Nación. Este fue, como el de algunos otros, su mensaje final.

Hasta aquí hemos intentado presentar un panorama que, aunque necesariamente incompleto, puede ser representativo de la secuencia de teorías, propuestas, definiciones y voluntades en ida y vuelta que operaron hasta la "consagración" oficial del Conurbano. Un camino circular que nos lleva de regreso al punto de partida.

⁶⁷ *Ibídem*, nota 10, p. 39. Del Carril adoptó los límites establecidos por Rafael García Mata y Emilio Llorens en **Argentina Económica**, Buenos Aires, 1940, p. 17.

⁶⁸ *Ibídem*, p. 27. El subrayado, que también podría incluir otro signo (!), es nuestro.

⁶⁹ Bunge, Alejandro, pp. 149 y ss. Como disipando dudas, en el último capítulo, Bunge solicitará entre otras condiciones para "la nueva Argentina", la creación de *"los indispensables instrumentos sociales, espirituales y materiales, para la dignificación y la mejora física de la raza"* (p. 511).

3. EL “NACIMIENTO” DEL CONURBANO

El censo de 1947

Desde el punto de vista organizativo, la ejecución del **IV Censo General de la Nación** constituyó una empresa inusitada, ya que por primera vez (y por última, la experiencia vale) se reunió en un solo relevamiento la información correspondiente a los cuatro censos nacionales más tradicionales, de ahí su denominación de “general”. En efecto, los datos suministrados abarcaron en el primer tomo al “Censo Nacional de Población”, dedicándose el segundo al “Censo Nacional Agropecuario”. El tomo tercero cubrió el “Censo Industrial, de Comercio, de Empresas de Construcción, Bancario, de Seguros y de Empresas de Ahorro y Capitalización”, siendo el “Censo Nacional de Vivienda”, la materia del cuarto tomo. Tal vez, lo ambicioso del procedimiento encontraba su justificación en el intento de recuperar el tiempo perdido. La información presentada cerraba la prolongada ausencia de estadísticas a nivel nacional ya que, recordemos, el registro anterior databa de 1914.

Según comentamos al comienzo de este trabajo, el censo, cuyo evento se realizó entre fines de abril y principios de mayo de 1947, identificaba a la Capital Federal y a diecisiete partidos integrando el llamado “Gran Buenos Aires”. No fue en el tomo de población donde pudimos encontrar tal consideración. El Censo Industrial refiere escuetamente que *“Cada una de las provincias y gobernaciones que constituyen la organización política de la República, más la Capital Federal y sus zonas circunvecinas fue, a los efectos del Censo, organizada como una delegación dependiente de la Dirección General de Censos”*.⁷⁰ Es decir que, el reconocimiento censal no indicaba tanto un territorio particular al cual referir en forma agregada la información estadística sino una división territorial –o política- que se ubicaba, por lo menos en cuanto al ejercicio del relevamiento, dentro del control directo de la Nación, superando el límite capitalino y avanzando sobre la jurisdicción de la Dirección Provincial de Censos, que cubrió el resto de la Provincia de Buenos Aires.

El Censo de Población confirma la especie y nos permite avanzar sobre los alcances de este mecanismo, al indicar que *“... el material fue de inmediato remitido a la Dirección General del Censo en la Capital Federal, por las delegaciones del interior y las 166 concentraciones del Gran Buenos Aires”*.⁷¹ Pero además, el mismo tomo nos dará, en parte, la definición buscada:

“La Capital Federal y los partidos de la provincia de Buenos Aires que la circundan formando su zona suburbana, también formaron una unidad censal separada, a la que se denominó ‘Gran Buenos Aires’”.⁷²

Del texto se desprende que el nuevo territorio no supera la dimensión de categoría operacional. De hecho, nunca fue más que eso. Pareciera que la jurisdicción fue reconocida en la estructura

⁷⁰ **IV Censo General de la Nación** (en adelante CGN), tomo III, p. XVII.

⁷¹ CGN, tomo I, p. XXII.

⁷² *Ibíd.*, p. XIX.

del censo únicamente como espacio particular para organizar y llevar a cabo con cierta eficiencia el proceso censal, dentro de un territorio cuya concentración poblacional, anunciada como hemos visto por diferentes vías, reclamaba una especificidad de trabajo equiparable (en realidad, largamente superior) a una provincia. En correspondencia con esta idea el único dato poblacional presentado para el Gran Buenos Aires como conjunto que se pudo hallar fue la densidad, (1.578,3 habitantes por kilómetro cuadrado), medición confirmada como la más alta del país.⁷³ Dentro de la edición de los datos finales, los diseñadores del censo no registraron en forma separada los cálculos de población (en honor a la verdad, ningún otro), que junto con el resto de los indicadores figuraron según la tradicional división de “Capital Federal”, “Provincias” y “Territorios Nacionales”.

Aunque tampoco se resolverá en su favor una tabla específica con algún indicador particular, será finalmente en el Censo Agropecuario donde el Gran Buenos Aires alcanzará su definición más detallada:

*“La Capital Federal y los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Cuatro de Junio [Lanús], Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Las Conchas [Tigre], Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro y Vicente López, de la Provincia de Buenos Aires, constituyen una delegación independiente del resto de los partidos de la misma provincia. Esta Delegación tuvo dependencia directa de la Dirección General de Censos”.*⁷⁴

Con todo, el Gran Buenos Aires, tenía ahora nombre y apellido. Pero no fueron en particular los criterios paisajísticos de Carrasco, la continuidad espacial de della Paolera o la densidad poblacional de Besio Moreno los que trazaron sus límites físicos, por recordar algunas propuestas. Tal vez con distintos pesos, parte de los aportes referidos parecieron tener algún lugar en la balanza de la determinación territorial que, finalmente, se inclinó para el lado de las fronteras político administrativas.

Más allá del grado de obviedad que pudo tener la selección (la cercanía con la ciudad de Buenos Aires), sobre los criterios manejados para estos límites territoriales, el censo (o los censos) nada nos informa. Como veremos en el apartado final de esta parte, dicha selección final fue hija de un intenso debate que pudo ser reconstruido mediante el acceso a otra documentación. De ella, ni el censo ni los decretos dieron cuenta.

Digamos por ahora que el piso -o el techo, según se mire- tuvo que ponerse en algún lado, aún asumiendo (o no) la contradicción de incorporar, sobre la base del criterio de “jurisdicción entera” a aquellas donde las tierras semi rurales o completamente rurales eran largamente preponderantes dentro de los límites del partido.

Valga como ejemplo extremo el haber incluido completamente al partido de La Matanza, que en aquellos años comprendía -y aún comprende- una superficie cercana a las 32.000 hectáreas, de

⁷³ *Ibíd.*, p. XXIX.

⁷⁴ CGN, tomo II, p. IX.

las cuales, hacia 1947, aproximadamente sólo el 10% de su superficie correspondía al casco urbano, concentrado básicamente en la ciudad cabecera de San Justo. Su condición de “circunvecino” con la Capital, además de necesaria, aparentemente, resultaba suficiente.

Los reclamos y las acciones institucionales. José María Pastor

Más allá de sus verdaderos alcances o limitaciones, el censo de 1947 había dado argumentos especiales a todo el grupo de profesionales e intelectuales que desde años y años venían reclamando la constitución –en sentido amplio– de una relación, digamos orgánica, entre la ciudad y sus alrededores.

Durante ese año, fue probablemente la Sociedad Central de Arquitectos una de las instituciones que más abogó, desde las páginas de su *house organ*, la **Revista de Arquitectura**, para que la idea de un Conurbano, construida durante las décadas anteriores, fuera adoptada como una entidad urbana, reconocida por las instancias de decisión política de la Nación.

Del conjunto de técnicos que asumieron casi como una cuestión personal esta tarea, la figura de José María Pastor se recorta nítidamente.⁷⁵ En cuanto a su perfil profesional, baste decir que se destacaba en su función de crítico y sagaz comentarista de las teorías urbanas de la época en que le tocó actuar. Ya sea con su propio nombre o bajo el seudónimo de “Urbanalista”, entabló varias polémicas de alto voltaje con la más conspicua *intelligenza* del urbanismo contemporáneo. Inclusive, como también lo había hecho della Paolera, no dudó en discutir (y considerar opinable) la teoría urbana de Le Corbusier cuando el maestro suizo alcanzaba la cúspide de su gloria, y en los mismos números de la revista que celebraban el futuro promisorio de la *Cite Radieuse*.⁷⁶

Al año 1947 también pertenece el texto, acaso más importante de Pastor. Con el título **Urbanismo con planeamiento**, este arquitecto desarrollaba extensamente su visión del urbanismo, en la mejor tradición de Geddes (al que suponemos, no por error, consideró colega) y saboreando varias de las argumentaciones servidas por Mundford, poco tiempo antes. “Principios de una nueva técnica sociológica”, fue el subtítulo que el autor eligió, definiendo claramente el enfoque perseguido y las influencias aceptadas.

Pastor demostró conocer el contexto internacional y la dimensión política de la disciplina. En la sección dedicada a la “Trascendencia regional de la ciudad” apuntó:

“Tan grande a sido la confusión de ideas, tan mezquino, el concepto que del urbanismo se ha tenido durante la era tecnológica en la cual vivimos que, hasta 1942, en Inglaterra, primer país democrático que ha dado a la legislación urbanística el rango estadual que le corresponde, existía un ‘Ministerio de Obras Públicas y Planeamiento’

⁷⁵ Pastor, que había sido miembro del comité de colaboradores permanentes de la **Revista de Arquitectura**, asume en enero de 1945 como su primer secretario de redacción, cargo que parece creado para él, ya que desaparece en julio de 1947, cuando le tocó reemplazar a Federico de Achával en la dirección de aquella publicación.

⁷⁶ Ver, por ejemplo, Urbanalista, “Justa ponderación del Urbanismo Lecorbusierano”, **Revista de Arquitectura** N° 321, septiembre de 1947, pp. 333 y ss.

(...),considerándolo un simple anexo de las obras públicas y entre nosotros, después de una reorganización de las dependencias municipales de la Capital Federal, se ha creado una Dirección de Obras Públicas y Urbanismo que demuestra idéntica confusión en el concepto oficial del Urbanismo como derivado de la construcción edilicia: **Mal precedente y ejemplo para el resto del país, cuyas ciudades tienen por modelo a Buenos Aires**".⁷⁷

Dicho de otro modo, el famoso plan no sería de ninguna manera patrimonio de los arquitectos, ingenieros o planificadores. Manejando un temprano concepto de participación comunitaria, llegó a sugerir comisiones de planeamiento integradas básicamente por los vecinos de las áreas a intervenir (desde el médico, hasta el "hombre de la calle") con voz y voto.⁷⁸ Como Geddes, también pensaba al planeamiento en la dimensión interdisciplinaria que sería inseparable del discurso urbanístico latinoamericano a partir de la década de 1960.

Desarrollando una línea argumental, que se podría denominar "anglosajona", fácilmente reconocible en los autores que figuran en la breve bibliografía comentada que incluyó al final del volumen (Howard, Mannheim, Abercrombie, Adams, entre otros), Pastor no dialoga con otros colegas nacionales contemporáneos. Si siquiera discute con della Paolera, a quién une la ya anunciada crítica a Le Corbusier, a quien sí cita aunque más no sea para señalar sus "exabruptos ideológicos". Sin entrar en conjeturas aventuradas e independientemente de la formación de ambos, la falta de referencias al autor del *Plan para la Aglomeración Bonaerense* puede explicarse en la diferencia profunda de enfoque que ambos tenían con respecto a la ciudad. Recordemos, por ejemplo, que mientras della Paolera hablaba de los suburbios como "formaciones parasitarias", Pastor los reconocía como elementos estructurantes principales. En este sentido, una ausencia pudo tener mayor peso que cualquiera de los argumentos de sus polémicas.

Por otro lado, Pastor también logró sintetizar críticamente (y con las omisiones anotadas) la historia urbana de Buenos Aires -y por extensión, la de toda la Argentina- hasta ese momento, dentro de un sólo concepto:

"El olvido de la realidad regional es el responsable de las aberraciones como esa Megalópolis llamada Buenos Aires, que concentra en derredor suyo a la tercera parte de la población de la República Argentina y monopoliza en proporción mayor todavía, las actividades sociales de todo el país".⁷⁹

Aún sin manejar datos estadísticos corroborados (el libro, terminado en 1946 sale publicado en marzo del año siguiente, poco antes del levantamiento censal), tenía claro el problema de las proporciones, que presentaba al mejor estilo de Martínez Estrada. Pero no con el pesimismo escatológico de su contemporáneo, sino como un problema que debe resolverse, sin ingenuidades y con actitudes concretas. Actitudes que también fueron solicitadas a los políticos desde las páginas finales de **Urbanismo con planeamiento**, a quienes les dedicó los últimos dos

⁷⁷ Pastor, José María, p. 105. Negritas en el original.

⁷⁸ *Ibíd.*, pp. 380 y 381.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 119.

capítulos de su obra, titulados “De las autoridades para nuestro país” y “De las autoridades nacionales”, valga la diferenciación.

En septiembre de 1947, un editorial firmado por “La Dirección” de la **Revista de Arquitectura**, (léase José María Pastor), había reclamado breve pero encendidamente la comprensión de “La Gran Buenos Aires” como una ciudad unitaria que requería, consecuentemente, un plan único. El texto, se transcribe completo:

*“Se hace cada vez más urgente el Plan Regulador del conglomerado urbano que ya se conoce con el nombre de Gran Buenos Aires, en el mismo sentido urbanístico con que hace años se han hecho realidades legislativas el GROSSE BERLIN, el GREATER LONDON y la REGION PARISIENNE. Obras Sanitarias de la Nación fue una de las primeras reparticiones oficiales que concretó por la fuerza de las circunstancias la idea del Gran Buenos Aires en un plan de conjunto; y lo mismo se trata de la red telefónica, de los servicios eléctricos o de la Vialidad, cómo de los precios máximos, de los salarios de obreros o los servicios de bomberos. Es hora de abandonar el concepto primitivo de ‘Buenos Aires y alrededores’ con que se viene postergando el reconocimiento de la realidad única e indivisible que se llama ‘GRAN BUENOS AIRES’. La Sociedad Central de Arquitectos así lo proclama de acuerdo con una de las últimas resoluciones de su Comisión Directiva”.*⁸⁰

Pastor, como vocero del pensamiento de la Sociedad Central buscó apoyarse en antecedentes más contundentes que las ideas personales y los reclamos corporativos, es decir, buscó acciones concretas. Y las encontró dentro de la estructura misma del Estado, a través de las redes de servicios de infraestructura, especialmente en las Obras Sanitarias de la Nación

La repartición oficial manejaba en 1947 un plano, claro como el agua, titulado “Saneamiento del Aglomerado Bonaerense”, que definía los límites de la conurbación según las obras ejecutadas y las hipótesis de extensión de las redes de infraestructura (**Figura 7**). Sin embargo, los antecedentes del tema dentro de la institución se remontaban a más de una década atrás.

En el primer Congreso Argentino de Urbanismo, celebrado en Buenos Aires a fines de 1935, se presentaron una serie de ponencias escritas por varios técnicos de Obras Sanitarias. Una de ellas en particular, debida a Julio Vela Huergo hacia referencia explícita a

“(...) la aglomeración bonaerense, cuyos límites exceden de la Capital Federal, como se sabe, extensión lógica teniendo en cuenta que por encima de las divisiones jurisdiccionales existen lindes que están determinados por la realidad económica y geográfica”.

Porque

*“La ciudad ha crecido borrando con rapidez los límites políticos e incorporando a su vida, por la gravitación de fenómenos sociales y económicos, las aglomeraciones circundantes formadas al calor de su desenvolvimiento”.*⁸¹

⁸⁰ **Revista de Arquitectura** N° 321, septiembre de 1947, p. 315.

⁸¹ Vela Huergo, Julio, p. 60. El ingeniero Vela Huergo actuó como vicepresidente de la Junta Organizadora del

Pero de hecho, lo único que la ciudad no había borrado en su crecimiento fueron justamente los límites políticos o jurisdiccionales. Pero, ¿a qué límites se refería? El mapa de la **Figura 7** nos ofrece un panorama bastante preciso, con una línea que, con la leyenda “límite del aglomerado bonaerense”, encerraba, además de la propia Capital, a los partidos de Vicente López, San Isidro, General San Martín, Seis de Septiembre (Morón), Avellaneda y Lomas de Zamora; la mayoría del territorio correspondiente a General Sarmiento y Quilmes; cerca de la cuarta parte de La Matanza y sectores menores de la superficie de San Fernando, Las Conchas (Tigre), Merlo, Esteban Echeverría, Almirante Brown y Florencio Varela.⁸²

Sin embargo, la propuesta del año 1935, había sido mucho más ambiciosa: “*El límite de la población a servirse con las obras proyectadas, lo constituía la cifra de seis millones de habitantes*”, nos informaba en aquel entonces Vela Huergo.⁸³ Y podemos definir cuanto más ambiciosa. Aún abarcando una extensión territorial bastante mayor, el censo de 1947 -es decir doce años después- indicaba que la población conjunta la Capital y los partidos Gran Buenos Aires, no superaba los 4.700.000 habitantes.⁸⁴ La diferencia de magnitudes, pone en evidencia que la empresa sanitaria había apostado, no sólo a expandirse en zonas carentes de servicios sino que al parecer también buscaba acompañar en paralelo el crecimiento metropolitano. A pesar de las propuestas que pronto se confirmarían ilusorias, Obras Sanitarias había conceptualizado un Conurbano “de hecho”, que se proyectaba luego de una década, como uno de los argumentos “pesados” para convencer a los aún desprevenidos.

Así se llegaba a 1947, con todo un dilatado aparato conceptual, atravesado por un ideario que había arrancado al menos en 1925, y por el cual se había definido un Gran Buenos Aires que, lógicamente incluía a Buenos Aires. No se trata de una aclaración perogrullesca. Cuando la oficialidad llegue realmente poco tiempo después, el término “Gran Buenos Aires” excluirá nada menos que a la propia ciudad de Buenos Aires. Como primicia mundial, Argentina tendrá definida el área de conurbación de su capital... sin la capital.

Al Gran Buenos Aires se le ha perdido Buenos Aires

Antes del relevamiento censal y con acercamientos más o menos conducentes, la propia administración nacional venía transitando, con al menos un par de años de recorrido, el camino que llevaría al Conurbano.

El reclamo en carácter de urgente que José María Pastor lanzaba desde la **Revista de**

Congreso, delegado del Centro Argentino de Ingenieros y miembro de la delegación de Obras Sanitarias de la Nación.

⁸² Como nota aclaratoria podemos agregar que el mapa, cuyo pie de imprenta indica 1947, debió construirse antes de junio de 1946, fecha en la cual al partido de Seis de Septiembre se le restituyó su nombre histórico, Morón.

⁸³ Vela Huergo, Julio, p. 59.

⁸⁴ Cfr. Gutman, Margarita y Jorge E. Hardoy, Cuadro 9, p. 273.

Arquitectura -y del que hemos atendido en particular al tema de Obras Sanitarias- refería también a otros organismos o estructuras gubernativas. Implícitamente, en aquel texto se recuperaba buena parte de la legislación nacional que operaría en el “visto y considerando” de 1948. Una serie de decretos habían referido con cierta timidez el reconocimiento de “ciudad y alrededores”, denominación que a esa altura de los acontecimientos irritaba a más de un planificador.

Por ejemplo, de 1945 databa el decreto nacional que reglamentaba los salarios mínimos en la todavía difusa jurisdicción de “Capital Federal y partidos circunvecinos”. Consideración similar se adjudicaba al área operativa de la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), creada al año siguiente y que constituyó el antecedente de ENTel, (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), organizada a partir de 1956. Resumiendo, el proceso de nacionalización de los servicios públicos, junto con las reformas laborales que tuvieron lugar durante los comienzos del primer gobierno de Perón, debe considerarse como un importante factor del contexto que finalmente influyó a la hora de definir, en términos políticos, el área de la conurbación.

Así, entre fines 1947 y principios de 1948, tanto la intendencia de la Capital como el ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires promulgaban sendos decretos por los cuales se “entendía” la creación del Gran Buenos Aires.

En el primero, con la firma del intendente porteño Emilio Siri, se argumentaba la necesidad de encarar la planificación de la ciudad y sus alrededores, como respuesta impostergable al crecimiento metropolitano, manifestado en la sobredimensionada concentración de habitantes y, consecuentemente, de actividades industriales, comerciales, financieras y administrativas. Por el artículo 7º, se buscaba

*“Proyectar los acuerdos con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y las Municipalidades que se considere conveniente incluir en los estudios, tendientes a la confección del Plan del Gran Buenos Aires”.*⁸⁵

Dejando por ahora en suspenso las elementales implicancias políticas de tal consideración, queda claro que era el Plan Regional, el mecanismo que motorizaba dentro de los límites de la Capital, la creación de una estructura de concertación con la provincia. Era, en definitiva, la lógica urbana la que reclamaba el ajuste con los extramuros de la ciudad. La iniciativa porteña tuvo su correlato en la gobernación de Domingo Mercante que se ponía a la altura de las circunstancias con otro decreto, también en sintonía con la necesidad del Plan. Sin embargo, en esta segunda pieza legal, se separaron las aguas de tal modo que sentó las bases de una confusión (y no sólo de términos y conceptos), que se ha transportado al uso común y sin mayores correcciones hasta el presente.

La "oficialidad" del Conurbano comenzó efectivamente pocos días después, cuando por el decreto 70/48 de la Provincia de Buenos Aires adoptó la denominación "Gran Buenos Aires" para el área urbana y rural de catorce (sí, catorce) partidos circunvecinos a la Capital Federal (**Figura 8**). Concretamente, las razones argumentadas en algunos de los considerandos fueron:

⁸⁵ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, Decreto 10.898/947, del 26 de diciembre de 1947. Transcrito en **Revista de Arquitectura** N° 324, diciembre de 1947, p. 453.

"Que el desarrollo edificatorio del conglomerado urbano formado por la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores debe ser encarado por la Provincia como problema que la afecta directamente en sus intereses presentes y futuros;

Que los límites Municipales de la Capital Federal dividen a ese vasto conglomerado urbano en dos jurisdicciones: federal y provincial (...);

Que el desarrollo edificatorio y el uso de la tierra en todas las áreas de jurisdicción federal, provincial y municipal deben responder a una unidad orgánica de crecimiento y funcionamiento como medio circundante humano (...);

Que Buenos y sus alrededores constituyen una de las pocas grandes metrópolis mundiales que no poseen un plan regulador (...);

Que si bien en la zona federal del Gran Buenos Aires, el plan debe ser sustancialmente de remodelación urbana, en la zona provincial el plan debe ser sustancialmente preventivo, salvo casos en que el planeamiento debe ser curativo (...)"⁸⁶

La argumentación resulta altamente significativa en cuanto rescataba parte de la tradición de pensamiento anterior, manifestada en la necesidad de prever un desarrollo posterior y en la comprensión de su unidad orgánica. El plan regresa y se manifiesta como vía principal de esa solución única. Pero justamente, por los alcances de ese plan se entendían los límites de la enfermedad: una Capital ("la remodelación") con problemas básicamente estéticos; una primer zona de los alrededores ("la prevención"), donde la problemática no había llegado al nivel de deterioro que ya se verificaba en una segunda zona ("la curación") que padecía las consecuencias de la ausencia de políticas específicas.

Es decir, que desde el origen de la oficialización de la categoría, la división entre "los alrededores" y "la zona federal del Gran Buenos Aires" (interesante sinónimo de "Capital") pasaba tanto por su estructura jurisdiccional concreta, como por las posibilidades reales de una integración de visiones, voluntades y de acciones. Como podremos observar, este enfoque distorsionado de una capital con problemas "de forma" (estética urbana) y su conurbación con problemas "de fondo" (redes de servicios e infraestructura) recuperaba un concepto decimonónico -que probablemente ya era un anacronismo en 1925- y que aún prevalecerá en la historia posterior, en la visión dual de una generación de técnicos del urbanismo que mirarán a la gran ciudad a través de ella.

Por otro lado, la nueva categoría, además de censal y territorial, apuntaba también a la imposición de una "nueva" forma administrativa. Porque en verdad, el decreto 70/48, en su artículo 1º, y ante la gravedad de la situación social de los habitantes de la zona, convino en llamar "Gran Buenos Aires" a

⁸⁶ Decreto N° 70, del 8 de enero de 1948, p. 1; Archivo de la Dirección de Geodesia. Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, sección "Gran Buenos Aires", Carpeta 18 (en adelante ADGPBA, 18). Los subrayados son nuestros.

"(...) toda el área urbana y rural comprendida en los partidos de Avellaneda, 4 de Junio [Lanús], Lomas de Zamora, Matanza, San Martín, Vicente López, San Isidro, San Fernando, Las Conchas [Tigre], Florencio Varela, Quilmes, Esteban Echeverría, Morón y General Sarmiento, debiendo en lo futuro referirse a dicho nombre toda actividad y documentación relacionada con el desarrollo del conglomerado urbano comprendido entre tal área".⁸⁷

Aunque resulte obvio, es importante subrayar que "la zona federal del Gran Buenos Aires" no podía integrarse (lógicamente, mediante un simple decreto provincial) al área completa, como tampoco un decreto municipal podía avanzar sobre las prerrogativas provinciales. Resulta, por fuerza, que la coordinación o compatibilidad de necesidades e intereses, reclamaba otras acciones a nivel nacional, provincial y municipal, generando la entidad (y/o las acciones) *ad hoc* correspondientes, es decir, el aparato técnico político que debía conjugarse, como pretendieron Pastor y varios de sus predecesores.

En definitiva, además de la falta de un plan regulador, Buenos Aires fue -y es- la única gran metrópoli del mundo donde la ciudad de origen, núcleo histórico y centro en el amplio sentido del término quedó excluida de la denominación que usualmente define su conurbación.⁸⁸

Pareciera que esta actitud, contradictoria hasta la esquizofrenia, proponía una nueva versión (acaso más sofisticada) de la antigua y atávica dualidad que la Provincia y la Nación habían presentado en toda su vida independiente con respecto a la capital del país.

Un límite para el Conurbano (o el regreso de Pastor)

Más arriba adelantamos que con respecto a la propuesta del censo, el Conurbano en clave provincial se había quedado con catorce partidos de los diecisiete contemplados originariamente. En el camino se habían perdido Almirante Brown, Merlo y Moreno. Si embargo esto es cronológicamente incorrecto, ya que antes de la publicación de los resultados definitivos del censo completo, se había interpuesto el decreto provincial, originando un jugoso cruce de documentos entre la Nación y la Provincia de Buenos Aires, poniendo en claro lo que cada parte pretendía como límites del Gran Buenos Aires.

Esta documentación que, entendemos ha permanecido inédita hasta el momento, nos ha permitido reconstruir aquella parte de la historia de la delimitación del Conurbano que aún no estaba demasiado clara. Desde ya que la situación, lejos de clausurar el debate, lo inauguraba en otros escenarios y con otros actores, además de algunos que ya pertenecían al elenco estable de la discusión. Porque en realidad, el decreto no restó partidos con respecto al censo, sino que finalmente los había agregado con respecto a la idea primaria del relevamiento, para terminar siendo más partidos tanto en uno como en otro caso. Aclaremos esto.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 2.

⁸⁸ El tratamiento riguroso de esta problemática ha sido desarrollado por Eduardo Passalacqua en "Gobierno y Administración del Área Metropolitana. Balance de la experiencia", mimeo, Buenos Aires, 1997, de próxima publicación. Agradezco la gentileza del autor en facilitarme copia del primer capítulo de ese trabajo inédito.

Si bien los resultados **finales** del censo indicaron nuestros ya famosos diecisiete partidos, sabemos que la idea original fue la de incluir solamente doce. Así lo confirma una nota que el entonces Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación, a cargo de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos, José Figuerola, le dirige al gobernador Mercante. En la misiva, el funcionario solicitaba la revisión de los criterios adoptados para definir el Gran Buenos Aires. La Dirección había manejado argumentos tales como la localización de industrias o la vinculación con las principales vías de transporte (sin abundar en detalles) para definir como

*“(...) área del Gran Buenos Aires, a los efectos de las tareas para el IV Censo General de la Nación, a la que comprende los 12 partidos circunvecinos a la Capital Federal, que se enumeran a continuación: Las Conchas – San Fernando – San Isidro – Vicente López – San Martín – Morón – La Matanza – Avellaneda – 4 de Junio – Quilmes y Almirante Brown”.*⁸⁹

Con respecto al decreto 70, de la lista faltaban Florencio Varela, General Sarmiento y Esteban Echeverría (para despejar dudas adjuntó “croquis”, **Figura 9**). Pero se agregaba aquí Almirante Brown. Este último era la ausencia que más le preocupaba a Figuerola (o al grupo de asesores técnicos que él representaba), y así lo hizo notar porque

*“(...) parecería lógico que el partido de Almirante Brown sea considerado parte del Gran Buenos Aires, que fija el decreto, ya que las razones invocadas en dichos considerandos, son íntegramente aplicables al partido de Almirante Brown”.*⁹⁰

Y a lo mejor no tan aplicables a Varela, Sarmiento y Echeverría. Nuevamente, los criterios no se exponían a luz solar, como si se temiera que se iluminaran demasiado. Pero el tema desvelaba a Figuerola. Antes de despedirse con las expresiones de su más distinguida consideración, casi le rogó, *“(...) al menos la inclusión de Almirante Brown”*. Más allá de la anécdota de un partido más o un partido menos, lo cierto era que todo el mundo debía ponerse de acuerdo sobre qué Conurbano se hablaba, antes de que el remedio sea literalmente peor que la enfermedad mencionada en el decreto. En este punto regresamos a Pastor.

Aunque la influencia de José María Pastor en el desarrollo posterior de la teoría y de las prácticas propuestas sobre y para el Conurbano, resultaron finalmente desplazadas hacia los ejes construidos por uno de los principales sujetos de su crítica (Le Corbusier y sus seguidores locales), “de las autoridades” que señalaba en su libro, consiguió al menos reconocimiento, siendo tal vez el principal protagonista, entre el conjunto de técnicos que actuaron en el proceso final de conformación para el Conurbano.

En efecto, por el mismo decreto provincial de 1948 que ponía en condiciones oficiales al Conurbano, se lo nombraba (artículo 3º) como uno de los tres miembros de la Comisión Asesora que debió expedirse sobre los lineamientos generales del plan de desarrollo para el Gran Buenos Aires (y sobre la conducencia del decreto mismo), en su carácter de experto en planeamiento.⁹¹

⁸⁹ Figuerola a Mercante, Nota 6586, pp. 1-2, ADGPBA, 18.

⁹⁰ *Ibíd*em, p. 2.

⁹¹ Decreto N° 70, del 8 de enero de 1948, p. 2; ADGPBA, 18. Los otros dos miembros fueron los ingenieros José Bonilla, también en su carácter de “experto en planeamiento” y Carlos Marino, Director de Geodesia, en

Esta Comisión tuvo como límite de trabajo tres meses a partir de la promulgación del decreto. Sus objetivos -que se habían establecido por el artículo 2° del mismo- atendieron, en primer lugar a definir las medidas de carácter permanente y provisorio, “(...) a fin de regular conforme a plan el desarrollo y funcionamiento del Gran Buenos Aires”; y en segundo término, aconsejar sobre aquellos procedimientos necesarios para “(...) salvar desde el punto de vista del planeamiento urbano y rural las diferencias de jurisdicción que dividen políticamente el Gran Buenos Aires”.⁹² La Comisión prolijamente se expidió.

Entre los títulos más salientes del informe figuraron la necesidad del “diagnóstico actual” de la situación del área reconocida, las previsiones futuras de su crecimiento y la definición de un programa de acción.⁹³ Pero sin lugar dudas, el ítem más importante era aquel que se ocupaba de “salvar” los problemas jurisdiccionales, principio y fin de la posibilidad del plan.

Dentro de las recomendaciones, el equipo que presidió Pastor concluyó que la mejor manera de superar la situación política era, en primer término la

*“Creación de un organismo autónomo investido del poder público necesario y dotado de la agilidad ejecutiva imprescindible para hacerse cargo de la administración del Control del Plan Regulador del Gran Buenos Aires y debidamente autorizado para establecer convenios con las unidades involucradas en este plan”.*⁹⁴

Además de la acuciante necesidad de este “ente de control”, la operación de “salvataje” con respecto a la escisión jurisdiccional del Gran Buenos Aires se tradujo básicamente en la propuesta de una estructura de comunicación permanente e intercambio y compatibilización técnica, vertical y horizontalmente hablando. Esta estructura se manejaría en tres órdenes. El primero atendería la realización misma del plan en el orden provincial que estaría técnica y políticamente concertado con la Capital Federal y con otros partidos de la provincia. Coherentemente, el segundo otorgaba el “visto bueno” de los profesionales a la compatibilidad de jurisdicción entre Provincia y Nación, entendida ésta por la representación de la Dirección Nacional de Censos. Por último, el tercero buscaba la autorización para que los técnicos fueran los que llevaran a cabo esta concertación con los colegas de la Capital.⁹⁵

El paquete tuvo una aprobación de hecho por parte de las autoridades provinciales. En especial en lo que respecta a la necesidad de coordinación con los organismos nacionales. Quedaba pendiente –recordemos- el pedido de Figuerola y fue la Comisión la encargada de resolverlo. El mensaje de la gobernación parecía decir “si buscan compatibilidad, empiecen con la Dirección

representación del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

⁹² *Ibídem.*

⁹³ Comisión Asesora del Gran Buenos Aires (Extracto), p. 5, ADGPBA, 18. La forma de redacción que adopta la Comisión con respecto a la letra del decreto, nos permiten conjeturar que Pastor, además de presidir la segunda, al menos formó parte de los asesores que escribieron el primero.

⁹⁴ *Ibídem*, p. 6.

⁹⁵ Cfr. *ibídem*, pp. 7-8.

de Censos”. Así, para el 17 de septiembre de 1948 (el día que redactamos esta página, exactamente medio siglo después, la casualidad no existe) los tres profesionales envían al Ministro de Obras Públicas la lista de conformación del Conurbano que, además, terminaba de aclarar su posición:

*“Esta Comisión, al efectuar los estudios previos, cree que debe incorporar al Gran Buenos Aires, además de los partidos detallados en el decreto, los siguientes: Moreno, Merlo y Almirante Brown. Sin poder afirmar que éste sea el límite definitivo de la subregión de planeamiento se ha querido hacer coincidir con límites políticos al solo efecto de salvar mejor las actuales jurisdicciones, y esta comisión opina que se puede tomar como tentativa de delimitación para los estudios futuros de la zona ya enunciada anteriormente”.*⁹⁶

La lista incluía a la Capital Federal y a los diecisiete partidos del relevamiento censal. Pero fundamentalmente se aclaraba lo precario del criterio, dejando para estudios posteriores la delimitación definitiva que, se aseguraba, no correspondería en coincidencia exacta a una división política.

Algunos días después, una resolución provincial otorgaba a la Comisión la facultad para realizar las gestiones requeridas y la autorizaba a representar al gobierno de Mercante en ellas. El acuerdo con la Dirección Nacional de Censos llegó en los primeros días de 1949. El área quedó conformada como se sabe (con los diecisiete partidos y la Capital) y así fue finalmente publicada en los resultados definitivos del censo, tiempo después. Resumiendo, el organismo de la Nación fue en definitiva el autor intelectual de los límites que el Conurbano adoptó y que los técnicos puestos por la Provincia aceptaron suscribir. El decreto N° 23.438 del 6 de octubre de 1949, dio *status* jurídico al territorio definitivo acordado y conjugando los criterios, digamos “nacional” y “provincial”.

La generación de información que produjeron los censos, INDEC mediante, continuó con el área establecida llegando hasta nuestros días, más como una tradición que como la manifestación territorial de un conjunto de medidas coherentes para definir el área de la conurbación.

Lo provisorio de la delimitación que Pastor aceptaba en lo inmediato y no en lo permanente, todavía, entendemos, aún no se ha revisado. Los acuerdos necesarios que hubiesen superado las divisiones jurisdiccionales y que hubiesen significado el verdadero cambio institucional, abriendo una nueva etapa en la historia del Gran Buenos Aires, así, completo, aún están por celebrarse.

⁹⁶ Comisión Asesora al Ministro de Obras Públicas, nota del 17-9-1948, pp. 1-2, ADGPBA, 18. El subrayado es nuestro.

CONCLUSIONES

Según la hipótesis que originó este trabajo, podemos concluir que el Conurbano puede ser interpretado como una construcción, en las ideas que lo antecedieron como categoría administrativa oficial.

En primer lugar, el análisis realizado ha permitido definir mejor esta estructura de aportes. En este sentido, el Conurbano llegó en 1948 precedido de una serie de teorías pero también de prácticas concretas que pueden sintetizarse según tres aproximaciones:

1. El ideario de las décadas anteriores, que alerta sobre una ciudad en violenta expansión que debe controlarse y organizarse. El “plan”, según sus diferentes formulaciones, será su herramienta característica.
2. La redefinición y expansión de la infraestructura y los servicios básicos, ámbitos que a su vez reclamaron una única área operacional donde ejercer las jurisdicciones correspondientes.
3. El registro censal en sí mismo que, como un servicio más, había definido un área operativa, pero que finalmente instala la idea del Conurbano categoría administrativa.

Dentro del período fijado, estas aproximaciones funcionan en la medida que se las dimensiona cronológicamente como antecedentes o detonantes con respecto al decreto de 1948. Las dos décadas que el Conurbano necesitó para su “construcción”, se limitaron a dos años en las prácticas institucionales y tan sólo unos meses a partir de su elaboración como categoría censal.

En segundo lugar está el tema de los límites. El Gran Buenos Aires encuentra el nacimiento de su primera definición territorial oficial en la necesidad de concertar los límites propuestos por los técnicos con aquellos que resultaban funcionales a las actividades políticas. Pareciera que fue en realidad esta última dimensión la determinó una poderosa inercia territorial, conspirando con la necesidad de gestión, administración y desarrollo del área en expansión.

Así, el Conurbano mantuvo su extensión prácticamente intangible. En 1959, se creó el partido de Tres de Febrero con tierras que habían pertenecido a San Martín. Al año siguiente, fue Berazategui, el que se desprende de Quilmes. Hasta la actualidad, los nuevos partidos han sido organizados siempre por subdivisión de los anteriores, como en los casos más recientes de General Sarmiento (ya desaparecido) devenido en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas. Otro tanto ha ocurrido con Morón que ha “dado a luz” a Hurlingham y a Ituzaingó; y con Esteban Echeverría, del que han salido Ezeiza y Presidente Perón.

Más actores para el mismo territorio. Más partidos, que salen de los anteriores, y que por lo tanto son automáticamente Conurbano, “de hecho” y por derecho propio.

Un nuevo discurso seguirá al '48, cuya revisión significará encontrar una y otra vez nuevos términos que acompañen -en dimensión y comprensión- una realidad "renombrada". A partir de esa fecha, también se ensayarán desde las instituciones oficiales una serie de nombres que pretendieron y todavía pretenden definir un territorio de tamaño y complejidad creciente, generando frecuentemente más conflictos que aportando esclarecimientos.

Tuvimos un "Aglomerado Bonaerense", en el Censo Nacional de 1960; una "Región Metropolitana", en el Censo Nacional Económico de 1963. El Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, de 1966, todavía agregó más elementos de confusión, al redefinir "otra" Región Metropolitana que incorporaba a la Capital Federal, los diecinueve partidos del Gran Buenos Aires, San Vicente, Cañuelas, Marcos Paz, General Las Heras y Escobar, además de las islas del Delta que pertenecían en parte a la Provincia de Buenos Aires y en Parte a la Provincia de Entre Ríos. Las ideas imperantes en la década de 1970 intentaron imponer una mega región llamada "Eje Metropolitano".

El censo de 1980 consideró "Gran Buenos Aires" a los entonces diecinueve partidos. En sus resultados preliminares, el censo de 1991 agregó seis partidos más, Escobar, Pilar, General Rodríguez, Marcos Paz, Cañuelas y San Vicente, en un territorio llamado Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) aunque, los resultados definitivos los retrotrajeron a diecinueve. Como acabamos de referir, en los últimos años nuevos partidos se han agregado a la estructura del AMBA y, reiteramos, su inclusión fue por subdivisión de partidos más antiguos, no alterando hasta el momento la superficie registrada en 1991.

Esta secuencia de nombres para estos límites, a la que puede antecederse arrabal, alrededores, suburbio, "Confederación de Municipios y "Aglomeración Bonaerense", pueden resumir en alguna medida los determinismos históricos actuantes en cada época. Para el período de análisis que hemos fijado resulta lógico suponer que su definición como 1) unidad cultural, 2) continuidad socio espacial y 3) campo de planificación urbano regional, hayan operado en forma previa a su ingreso como 4) categoría censal y 5) definición política (en su sentido más amplio), en una etapa de la historia nacional donde básicamente no se contaba con información estadística, entre otras carencias.

Estas categorías, aunque lógicamente interdependientes, se han manifestado en forma inclusiva, privando unas sobre otras, según la disciplina que se acredite en la unidad discursiva. El urbanismo, el paisajismo, la arquitectura, el higienismo, la geografía, la historia, la demografía e incluso la literatura y la filosofía plantearon sus respectivos aportes, para ser todos resignados, en el estricto sentido del término, según la dimensión política del problema.

Cada una de estas visiones parciales proveyó diferentes elementos para una reconstrucción del ideario sobre el Conurbano Bonaerense durante la primera mitad del Siglo XX. En este sentido, nuestra propia imagen no ha sido menos fragmentaria, tanto como lo es nuestra percepción cotidiana de los sucesos de la ciudad que habitamos.

Buenos Aires, septiembre de 1998

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Aron, Raymond, 1964, **Dimensions de la conscience historique**, Plot, París.

Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1981, **Reseña Histórico-Económica de los partidos de la Provincia de Buenos Aires**, Editorial Sabalain, Buenos Aires, 1981.

Besio Moreno, Nicolás, 1939 a, **Buenos Aires, puerto del río de la Plata, capital de la Argentina. Estudio crítico de su población, 1536-1936**, s/e, Buenos Aires.

Bessio Moreno, Nicolás, 1939 b, "Breve reseña de la evolución de Buenos Aires", **Boletín Municipal** N° 3, Buenos Aires, julio.

Borges, Jorge Luis, 1993, **Inquisiciones**, Seix Barral, Buenos Aires.

Caride, Horacio, 1992, "La ciudad republicana, 1810-1880", capítulo III de **Buenos Aires, historia urbana del Area Metropolitana**, Jorge Hardoy y Margarita Gutman, Editorial MAPFRE, Madrid.

Carrasco, Benito, 1927, **Algunas consideraciones sobre la urbanización de las ciudades**, Amigos de la ciudad, Buenos Aires.

Chiozza, Elena, 1983, "La integración del Gran Buenos Aires", en **Buenos Aires, historia de cuatro siglos**, tomo II, dirigida por José Luis y Luis Alberto Romero, Editorial Abril, Buenos Aires.

Comisión de Estética Edilicia de la Intendencia Municipal de Buenos Aires, 1925, **Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio. El Plano Regulador y de Reforma de la Capital Federal**, Talleres Peuser, Buenos Aires.

Cresto, Juan J., 1987, "Aspectos institucionales de la Federalización de los Partidos de San José de Flores y Belgrano", **Boletín del Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires** N° 10, Buenos Aires.

Del Carril, Bonifacio, 1944, **Buenos Aires frente al país**, Editorial Emecé, Buenos Aires.

della Paolera, Carlos María, 1977, **Buenos Aires y sus problemas urbanos** (introducción y selección a cargo de Patricio Randle), Oikos, Buenos Aires.

Difrieri, Horacio (director), 1981, **Atlas de Buenos Aires**, Municipalidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Favier Dubois, Eduardo, 1987, "Proyección histórica, institucional y urbanística del antiguo partido de San José de Flores", **Boletín del Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires** N° 10, Buenos Aires.

Gallo, Ezequiel, 1992, "Lo inevitable y lo accidental en la historia", **Dilemas del conocimiento histórico: argumentaciones y controversias**, Oscar Cornblit (compilador), Editorial Sudamericana, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Geddes, Patrick, 1949, **Cities in Evolution**, Williams & Norgate, London.

Geddes, Patrick, 1960, **Ciudades en Evolución**, Editorial Infinito, Buenos Aires.

Geddes, Patrick, 1968, "La sección del valle", **La ciudad: problemas de diseño y estructura**, David

Lewis (compilador), Gustavo Gili, Barcelona

Gorelik, Adrián y Graciela Silvestri, 1991, "Imágenes al sur. Sobre algunas hipótesis de James Scobie para el desarrollo de Buenos Aires", **Anales** N° 27/28, Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas, FADU, UBA, Buenos Aires.

Gutiérrez, Ramón, 1992, **Buenos Aires. Evolución histórica**, Editorial Escala, Bogotá.

Gutman, Margarita y Jorge E. Hardoy, 1992, **Buenos Aires, historia urbana del Area Metropolitana**, Editorial MAPFRE, Madrid.

Hobson, Henry, 1948, "Conurbación, un nuevo concepto del urbanismo", **Revista de Arquitectura** N° 332, Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires, agosto.

Latzina, Francisco, 1889, **Geografía de la República Argentina**, Félix Lajouane Editor, Buenos Aires.

Levene, Ricardo (director), 1941, **Historia de la Provincia de Buenos Aires y la formación de sus pueblos**, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata (dos tomos).

Liernur, Jorge F. y Graciela Silvestri, 1993, **El umbral de la Metrópolis**, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Novick, Alicia, 1995, "Notas sobre planes y proyectos. Buenos Aires, 1898, 1906 y 1911", **Crítica** N° 60, Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas "Mario J. Buschiazzo", FADU, UBA, Buenos Aires, septiembre.

Pastor, José María, 1947, **Urbanismo con Planeamiento. Principios de una nueva técnica social**, Editorial Arte y Ciencia, Buenos Aires.

Piccioni, Raúl, 1996, "Eduardo Schiaffino. El urbanismo desde el arte", **Documento de trabajo N° 2**, Seminario Internacional Vaquerías, Córdoba.

Ramos, Jorge, 1993, "Revisión del suburbio", **Medio Ambiente y Urbanización** N° 42, IIED-AL, Buenos Aires, marzo.

Razori, Amílcar, 1945, **Historia de la ciudad argentina**, Imprenta López, Buenos Aires (tres tomos).

Romero, José Luis, 1976 **Latinoamérica: las ciudades y las ideas**, Siglo XXI, Buenos Aires.

Romero, José Luis, 1983, "La ciudad burguesa", **Buenos Aires, historia de cuatro siglos**, José Luis y Luis Alberto Romero (directores), Tomo II, Editorial Abril, Buenos Aires.

Rigotti, Ana María, 1996, "Los usos de la ciencia. El expediente urbano en los primeros planes argentinos", **Documento de trabajo N° 2**, Seminario Internacional Vaquerías, Córdoba.

Sambricio, Carlos, 1991, **Territorio y ciudad en la España de la Ilustración**, ITUR-MOPT, Madrid.

Sargent, Charles, 1974, **The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires, Argentina, 1870-1930**, Center of Latin American Studies, Arizona State University, Tempe, Arizona.

Schiaffino, Eduardo, 1927, **Urbanización en Buenos Aires**, Manuel Gleitzer Editor, Buenos Aires.

Scobie, James R, 1977, **Buenos Aires, del centro a los barrios, 1870-1910**, Ediciones Solar, Buenos Aires.

Steger, Hans-Albert, 1978, "Metrópolis e ideologías. Síntesis y fragmentación de las grandes aglomeraciones urbanas", en **Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina**, Jorge

Enrique Hardoy, Richard Morse y Richard Schaedel (compiladores), CLACSO, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

Saussure, Ferdinand de, 1994, **Curso de lingüística general**, Planeta Agostini, Barcelona (primera edición, Ginebra, 1916).

Tartarini, Jorge, 1993, "Período 1901-1915", capítulo 3 de **Sociedad Central de Arquitectos. 100 años de compromiso con el país 1886-1986**, Ramón Guiérrez (director) Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires.

Tella, Guillermo, 1996, "Benito Carrasco en el camino de la costa", **summa** + N° 20, Buenos Aires, agosto/septiembre.

Torres, Horacio, 1975, "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires", **Desarrollo Económico** N° 58, Vol. 15, Buenos Aires, julio/septiembre.

Udaondo, Enrique, 1934, **Breve noticia sobre el origen de los partidos del Gran Buenos Aires**, Taller de impresiones oficiales, La Plata.

Vela Huergo, Julio, 1937, "Síntesis histórica de la acción higiénica y urbana de Obras Sanitarias de la Nación", **Primer Congreso Argentino de Urbanismo**, celebrado en Buenos Aires los días 11 a 19 de octubre de 1935, Tomo II, Buenos Aires.