



This is a repository copy of *La representación urbanística de los espacios informales. Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)*.

White Rose Research Online URL for this paper:

<https://eprints.whiterose.ac.uk/192929/>

Version: Published Version

---

**Article:**

Elinbaum, P and Massidda, A [orcid.org/0000-0001-8735-7990](https://orcid.org/0000-0001-8735-7990) (2020) *La representación urbanística de los espacios informales. Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)*. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1). pp. 115-126. ISSN 0124-7913

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.70124>

---

**Reuse**

This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY) licence. This licence allows you to distribute, remix, tweak, and build upon the work, even commercially, as long as you credit the authors for the original work. More information and the full terms of the licence here:

<https://creativecommons.org/licenses/>

**Takedown**

If you consider content in White Rose Research Online to be in breach of UK law, please notify us by emailing [eprints@whiterose.ac.uk](mailto:eprints@whiterose.ac.uk) including the URL of the record and the reason for the withdrawal request.



[eprints@whiterose.ac.uk](mailto:eprints@whiterose.ac.uk)  
<https://eprints.whiterose.ac.uk/>

# La representación urbanística de los espacios informales.

Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)<sup>[1]</sup>

The Representation of Informal Spaces in Urban Planning.

The case of Buenos Aires Shantytowns (1947-1965)

A representação urbana de espaços informais.

As favelas de Buenos Aires (1947-1965)

La représentation urbaine des espaces informels.

Les villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)

▲ Mural de la villa 31 realizado por el artista plástico Jorge Fantino en conjunto con los vecinos de la villa. El mural mide 9m x 3,4m, está realizado con materiales reciclados y se ubica en la Casa de la Cultura de la Villa 31

Recibido: 03/02/2018  
Aprobado: 14/08/2019

## Cómo citar este artículo:

ELINBAUM, P. y MASSIDDA, A. L. (2019). "La representación urbanística de los espacios informales. Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)". Bitácora Urbano Territorial, 30 (1): 115-126. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.70124>

## Autores

**Pablo Elinbaum**

Doctor en Urbanismo  
Centro de Estudios Urbanos y Regionales  
(CEUR-CONICET)

pabloelinbaum@conicet.gov.ar  
<https://orcid.org/0000-0001-6037-7502>

**Adriana Laura Massidda**

Doctora en Arquitectura  
De Montfort University

adriana.massidda@dmu.ac.uk  
<https://orcid.org/0000-0001-8735-7990>

[1] Investigación financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

## Resumen

---

En este artículo nos proponemos redefinir los espacios informales a partir del análisis de las representaciones cartográficas que producen los urbanistas. Con este fin, nos apoyamos en la revisión de tres episodios clave del planeamiento urbano de la ciudad de Buenos Aires (Argentina) desarrollados en el período de posguerra. Más que indagar en el contenido o en el contexto de los planes, nos centramos en los efectos de transparencia que producen sus documentos gráficos, para mostrar cómo la racionalidad técnica y los objetivos políticos se estructuran mutuamente, estabilizando un tipo de conocimiento específico sobre los espacios informales. Estos espacios, más allá de las definiciones legales y sociológicas, al estar filtrados por la normatividad modernista, se explican a partir de nociones como lo transitorio, lo omitido y lo prospectivo. Además de contribuir a la teoría crítica sobre la práctica urbanística, el artículo es un aporte a los marcos de investigación de los estudios urbanos y de la informalidad urbana.

### Palabras clave:

cartografía, informalidad urbana, planeamiento urbano, asentamientos informales.

## Autores

---

### Pablo Elinbaum

Doctor en Urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña (Barcelona, España). Actualmente es Investigador Adjunto del CONICET con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), codirector de la línea Desarrollo Urbano y profesor de urbanismo en la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Su investigación, enfocada en la práctica del planeamiento y la producción del espacio estatal, ha sido publicada en revistas internacionales como *The Planning Review*, *European Planning Studies* y *Eure*. Consultor de planes urbanos y ordenación territorial.

### Adriana Laura Massidda

Doctora en Arquitectura de la Universidad de Cambridge (Inglaterra). Entre 2017 y 2019 fue becaria postdoctoral en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), donde expandió su investigación doctoral sobre las transformaciones espaciales generadas por las villas miseria en el periodo de 1956 a 1972. En 2019 obtuvo una beca de King's College London/Canning House (Inglaterra) para realizar un proyecto sobre liderazgos femeninos en pueblos jóvenes en Lima (Perú) durante las décadas de 1980 y 1990. Tiene experiencia docente en universidades en Argentina e Inglaterra.

## Abstract

---

In this article we aim to redefine the notion of informal space through the analysis of their cartographic representations as produced by urban planners. To this end we undertake a historical review of three key planning episodes of Buenos Aires (Argentina) developed during the post-war period. Rather than delving into the content or context of plans and maps, we focus on the effects of transparency they produce, to show how technical knowledge and political objectives are mutually structured, stabilizing and naturalizing, in this process, a specific epistemology of informal spaces. Beyond empiric legal and sociological definitions, informal spaces are a specific type of heterotopia that, filtered by the modernist normativity, can be explained by notions such as the transitory, the omitted and the prospective. The article contributes not only to critical theory discussions about urban planning practice, but also to the analytical frameworks of Urban Studies and urban informality.

**Keywords:** cartography, urban informality, urban planning, shantytowns.

## Résumé

---

Dans cet article, nous proposons de redéfinir les espaces informels à partir de l'analyse des représentations cartographiques produites par les urbanistes. À cette fin, nous nous appuyons sur l'examen de trois épisodes clefs de la planification urbaine mis à Buenos Aires (Argentine) au cours de la période de l'après-guerre. Plutôt que d'enquêter sur le contenu des plans ou leur contexte de production, nous nous concentrons sur les effets de transparence produits par ses documents graphiques, afin de montrer comment la rationalité technique et les objectifs politiques s'agencent, structurant ainsi un type de connaissance spécifique sur les espaces informels. Ces espaces, au-delà des définitions juridiques et sociologiques, sont analysés par le filtre des réglementations modernistes et sont expliqués par des notions telles que le transitoire, l'omis ou le futur. En sus de sa contribution à la théorie critique de la pratique urbanistique, l'article est une contribution à l'épistémologie des études urbaines et de l'analyse de l'informalité urbaine..

## Resumo

---

Neste artigo, tentamos redefinir os espaços informais a partir da análise das representações cartográficas produzidas pelos planejadores urbanos. Para tanto, contamos com a revisão histórica de três episódios-chave do planejamento urbano de Buenos Aires (Argentina) desenvolvidos no período de pós-guerra. Ao invés de nos aprofundarmos no conteúdo ou contexto dos planos e mapas, nos concentramos nos efeitos da transparência que eles produzem, para mostrar como o conhecimento técnico e os objetivos políticos são mutuamente estruturados, estabilizando e naturalizando, nesse processo, uma determinada epistemologia dos espaços informais. Espaços que, além das definições empiristas, legalistas e sociológicas, são um tipo específico de heterotopia que, filtrada pela normatividade modernista, é explicada a partir de noções como o transitório, u omitida e o prospectivo. Além da teoria crítica sobre a prática dos urbanistas, o artigo é uma contribuição para os Estudos Urbanos e da informalidade urbana.

**Palavras-chave:** cartografia, informalidade urbana, planejamento urbano, favelas.



La representación urbanística de los espacios informales.

Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)

### Mots-clé:

cartographie, informalité urbaine, planification urbaine, quartiers informels.

## Introducción

*Con este fin, nos centraremos en la revisión crítica de tres episodios clave del planeamiento urbanístico desarrollados en el período de posguerra en Buenos Aires: la urbanización del Bajo Belgrano (1947-1949), el Plan Regulador para Buenos Aires (1958-1966) y el programa del Parque Almirante Brown (1961-1970).*

¿Cuántas veces se han intentado definir los espacios informales? Más allá del consenso sobre las lecturas normativas de lo legal –o lo ilegal–, la noción de informalidad varía en cada campo disciplinar. Uno de los enfoques más singulares quizás sea el de las representaciones cartográficas que crean los planificadores urbanos. Cuando estos describen los espacios informales suelen producir representaciones imprecisas, esquivas e incompletas. Por esta dificultad técnica que los hace inasibles, decidimos asociarlos con la noción más amplia de heterotopía. Acuñada por Michel Foucault en su célebre conferencia de 1967, la idea de la heterotopía hace referencia a las diversas instituciones y lugares que interrumpen la aparente continuidad y normalidad de los espacios ordinarios de la vida cotidiana (Foucault, 1986). Entorpecen los diagnósticos urbanísticos pretendidamente objetivos y, como si escaparan al lenguaje, esos “otros espacios” no calzan en las referencias de la zonificación: no son distritos ni barrios reconocidos por los códigos urbanos. Para salvar este obstáculo, más que una descripción, los planificadores urbanos suelen prometer un cambio que siempre queda diferido a diversos factores inciertos: las inversiones estatales, el trabajo de las ONG, el ascenso social espontáneo, el espíritu emprendedor o, en general, la fe en el progreso.

Los espacios informales, en tanto objeto de investigación, han sido indagados, sobre todo, en sus aspectos socioculturales, desde disciplinas como la antropología, la sociología y la geografía (entre otros, ver Hauser, 1967; Duhau, 1998; Cravino, 2006; Roy y AlSayyad, 2004; Auyero y Swistun, 2009; McFarlane y Waibel, 2012). En pos de estos enfoques, los arquitectos y urbanistas han tendido a soslayar la dimensión espacial de la informalidad (Ziccardi, 1977; Pradilla, 1982; Cuenya, Pastrana y Yujnovsky, 1984). En efecto, aun en los trabajos más históricos, el fenómeno de la informalidad se ha limitado a la cuestión de las políticas públicas de vivienda (Yujnovsky, 1984; Ballent y Liernur, 2014). Este también ha sido el punto de partida de los enfoques más normativos. Desde la jurisprudencia, por ejemplo, los espacios informales se han definido a partir de los obstáculos que suscitan para la regulación del suelo y la propiedad privada (Fernandes, 2011), asumiendo de forma implícita una postura voluntarista con relación a un fragmento de la sociedad, aquella excluida y descarriada de la normalidad tácita del sistema capitalista (Topalov, 1979).

A pesar de todas estas aportaciones científicas, la forma en que los urbanistas conciben los espacios informales, entre otras heterotopías, ha sido poco atendida, más con relación al conocimiento sobre las representaciones cartográficas, nuestro segundo objeto de investigación. La cartografía ha sido estudiada por diferentes disciplinas. Desde el campo de la historia, se intentó mostrar su eficacia en la evolución del pensamiento occidental y su influencia en otras culturas (Farinelli, 2009). Desde la geografía, se analizó el papel de las representaciones en las políticas coloniales y cómo los primeros mapas de las colonias condicionaron el desarrollo y la percepción de los nuevos territorios, por ejemplo, legitimando su soberanía aun antes de haberlos explorado (Driver, 1990). La cartografía se

estudió también desde los postulados posmodernos, sobre todo, para criticar el conocimiento de la razón científica y capitalista, en tanto formas totalitarias de concebir el espacio (Massidda, 2013). En particular, el pensamiento feminista permitió deconstruir la epistemología sobre la cartografía, a partir de la crítica del voyeurismo, que conecta la mirada distante de la modernidad sobre la naturaleza con la mirada masculina sobre las mujeres (Rose, 2013; Deutsche, 1996).

Estos enfoques críticos sobre la cartografía y del quehacer de los cartógrafos nos han permitido reflexionar y problematizar su relevancia para las políticas públicas y, en especial, para el planeamiento urbano. Las representaciones cartográficas urbanísticas juegan un papel clave en la legitimación de las acciones y de los discursos del Estado, ya que ambas están estructuradas de modo solidario con los objetivos políticos (Elinbaum, 2019). En la práctica profesional, sin embargo, esta relación no es clara debido a la separación permanente entre la definición de los problemas y las soluciones técnicas y entre estas y los intereses socioeconómicos. Así, los debates suelen restringirse a los campos especializados y plantearse en términos abstractos y tecnocráticos (Watson, 2016).

Para superar esta limitación, nos apoyamos en la epistemología de la acción reflexiva (Schön, 1983) y en la ciencia en acción (Latour, 1987), teorías que, más allá del resultado sustantivo de los productos científicos y tecnológicos (por ejemplo, planes y proyectos urbanos), se centran en el quehacer de los técnicos para mostrar cómo piensan, interpretan los problemas e influyen en los cambios. Estas teorías no parten del conocimiento técnico, sino de los efectos que produce en la sociedad. Por desactivar la autonomía de los campos profesionales, se las vincula a una perspectiva postdisciplinar (Deutsche, 1996).

A partir de estos preceptos, sostendremos la hipótesis de que los efectos que producen los planificadores, por ejemplo, cuando regulan el nivel de abstracción en las representaciones cartográficas, son fundamentales para estabilizar y naturalizar una determinada definición de los espacios informales y, al mismo tiempo, para diluir las causalidades conflictivas entre los modos de conocimiento moderno y los procesos de urbanización capitalista. Partiendo de esta argumentación, el objetivo del presente artículo apunta a estudiar las representaciones urbanísticas de los espacios informales, para evidenciar cómo el quehacer de los planificadores media entre los argumentos técnicos y los objetivos políticos.

Con este fin, nos centraremos en la revisión crítica de tres episodios clave del planeamiento urbanístico desarrollados en el período de posguerra en Buenos Aires: la urbanización del Bajo Belgrano (1947-1949), el Plan Regulador para Buenos Aires (1958-1966) y el programa del Parque Almirante Brown (1961-1970). Asimismo, nos apoyaremos en la combinación de técnicas de investigación cualitativa, como la investigación bibliográfica y documental, enfatizando en el enfoque semiológico de la cartografía de cada plan, a través del análisis de la interrelación entre los aspectos denotados y connotados y la manipulación de los elementos significantes en la información gráfica y textual. En este sentido, nuestra investigación parte de una perspectiva crítica, en la medida que tomamos el camino inverso a las investigaciones aplicadas: en lugar de partir de la teoría para perfeccionar las prácticas, lo hacemos desde de las prácticas para construir una teoría (Brenner, 2009; Jessop y Sum, 2016). Es por esto que no pretendemos aportar recomendaciones tecnológicas o llenar el vacío histórico de la casuística, aunque los resultados del análisis puedan contribuir a la práctica y a la historiografía urbana existente (Ballent, 2005; Liernur y Pschepiurca, 2008; Novick, 2010; Benmergui, 2009; Massidda, 2019).

El artículo tiene cuatro partes. Después de la introducción desarrollamos el marco de la investigación que articula los conceptos principales asociados a la genealogía de las cartografías urbanísticas. En el tercer apartado indagamos sobre las estrategias de representación de los espacios informales utilizadas en cada uno de los casos seleccionados. El artículo cierra con una reflexión que vincula la conceptualización de las prácticas con las nociones teóricas de partida, abriendo nuevas líneas de indagación para investigaciones futuras.

## La genealogía de las representaciones cartográficas urbanísticas

La cartografía urbanística es algo más que la documentación gráfica de los planes. Es un instrumento de medicación de mayor alcance, sostenido por tres acciones no neutrales: la selección, la esquematización y la síntesis (Söderström, 2011). La cartografía recorta y determina aquello que es visible y debatible dentro del espacio urbano, de aquello que no lo es (Rancièrre, 2012). En particular, la operatividad de la cartografía urbanística se apoya en su eficacia interna, en el hecho de que los planificadores son dueños de un cono-

cimiento (*know how*) lo suficientemente especializado para legitimar los planes y los proyectos. La eficacia externa de la cartografía, que es la legitimación del otro, también es importante. Es esta la que, en última instancia, les permite a los técnicos controlar la información e influir en la opinión pública, actuando “a distancia”, con asepsia y neutralidad (Latour, 1987).

Este tipo de distancia de los expertos caracteriza todas las innovaciones de la urbanística moderna de los siglos XIX y XX, desde las intervenciones reguladoras de Haussmann a las propuestas totalizadoras de Le Corbusier. Sin embargo, las representaciones espaciales modernas se gestaron mucho antes, a partir del Renacimiento, cuando se pasó del espacio medieval (figurado y estereotipado) a un nuevo régimen de visualización racional y genérico (Choay, 1980). El primer adelanto fue la perspectiva lineal que rápidamente dio lugar a la reconstrucción perspectiva implementada por Filippo Brunelleschi. Pero, el paso decisivo lo dio Leon Battista Alberti cuando introdujo el método del plano geométrico, incluido en su tratado *De re aedificatoria* de 1452 y perfeccionado en un texto menos conocido, la *Descripción Urbana de Roma* (*Descriptio Urbis Romae*), de 1455 (Rykwert, et al., 1994). Se trata básicamente de un plano de coordenadas que, pese a su esquematismo, se convirtió en una herramienta de gran alcance operativo.

El plano geométrico produjo un giro radical en las técnicas de representación, al introducir la distancia que separa al autor del objeto, permitiendo que los dibujos, planos y mapas sean anónimos, autónomos e independientes de toda narrativa (Söderström, 2011). Con el plano geométrico nace un espacio homogéneo que une lo sagrado y lo profano, lo natural y lo cultural. Pero, lo más importante, es que se descubre un nuevo objeto invisible hasta ese momento: el espacio urbano, un nuevo campo de acción que solo puede verse en el plano.

A diferencia de las “vistas a vuelo de pájaro” que, hasta el siglo XVI, eran la forma de representación urbana dominante, el plano geométrico se convirtió en el doble mimético de la ciudad (Söderström, 1996). Se trata de una abstracción sin parcialidades, pues el plano no está “inclinado” hacia ningún lado, cuya simpleza metodológica aceleró el desarrollo de las estadísticas, los censos y la delimitación de la propiedad privada. Gracias a su efecto de neutralidad, el plano geométrico se convirtió en la matriz para la creación de otros instrumentos que más tarde se cristalizaron en leyes y regulaciones urbanísticas, como la clasifi-

cación de los usos del suelo y que tuvieron un papel fundamental en el desarrollo de las ciudades industriales.

Estos instrumentos evolucionaron hasta que Reinhard Baumeister (1876) introdujo la zonificación en el primer manual masivo de planificación urbana (*Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung*), editado por él mismo en 1876. La zonificación fue pensada, sobre todo, como un instrumento de síntesis que permitió fundir en un solo documento tres factores: el espacio (la morfología de un sector determinado), la ley (que fija los usos y cuantifica la edificación) y el tiempo (que define el horizonte de ejecución de las obras). La zonificación facilitó la ordenación urbana, permitiendo, al mismo tiempo, que los promotores anticiparan el futuro desarrollo de cada zona para garantizar el retorno de sus inversiones. Gracias a su simpleza metodológica, no hizo falta más que clasificar tres zonas: residencial, industrial y comercial, representándolas de forma unívoca con manchas de colores o tramas. La zonificación surge entonces como un razonamiento neutral y transparente que les permite a los urbanistas concebir la ciudad como si fuese un objeto de laboratorio. Sin embargo, esta concepción urbana solo admite aquellos elementos que puedan expresarse en “esos” términos gráficos. Todo lo que se resista al código será desplazado lentamente hacia el fondo.

Surge, en esta jugada, una de las cuestiones más delicadas del planeamiento urbano, cuestiones que debemos situar en el contexto de los debates políticos que planteaban los movimientos reformistas ingleses como la Sociedad Fabiana, cuyas denuncias sociales incorporaron los “nuevos campos de visibilidad” del siglo XIX y promovieron una nueva forma de conocimiento urbano: las estadísticas y los mapas temáticos. Patrick Geddes, biólogo y botánico escocés, creador del análisis urbanístico como método (*survey*), fue uno de los impulsores principales de este enfoque, aunque el mayor aporte vino del sociólogo inglés Charles Booth, quien introdujo dos instrumentos claves: la primera taxonomía de la sociedad por clases y los mapas sociales que permitieron representarlas en la totalidad del espacio urbano.

La eficiencia de esta mirada objetiva de la sociedad permitió traducir el registro de los aspectos sociales a la lógica espacial: cada una de las seis clases sociales delimitadas por Booth (de la A –la más acomodada– a la H –la “clase baja, viciosa y semi-criminal”–) se tradujo en un edificio, una calle o una zona de la ciudad.

Permitió también diluir los discursos dramáticos sobre la pobreza, descartando cualquier rasgo de empatía. De este modo, los mapas sociales no solo ubican las clases en un plano uniforme, sino que permiten aislar y definir uno de los problemas principales del planeamiento moderno: los tugurios (*slums*, *favelas*, villas, entre otras), entendidos como enclaves patológicos. Solo si se aísla la enfermedad se le puede dar una solución definitiva, una cura. Así se formuló el paradigma terapéutico, implementado desde el siglo XVIII como un ciclo lógico entre causas y efectos. A partir de ese momento, como señala Söderström (1996), es posible aislar los espacios descarriados de la “normalidad” del orden urbano y social, como si fuesen una reducción química hecha en un laboratorio, es decir, borrando todas las sustancias subjetivas y contradictorias.

En el próximo apartado analizaremos estas estrategias de normalización a través de la representación de los espacios informales en tres episodios clave del planeamiento urbanístico de Buenos Aires: el proyecto residencial del Bajo Belgrano (1949), el Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires (1959) y el programa del Parque Almirante Brown (1965).

## La representación urbanística de las villas miseria de Buenos Aires (1940-1970)

---

Las primeras representaciones urbanísticas modernas de Buenos Aires se enmarcaron, quizás de modo tardío, en la posguerra, la Guerra Fría, el estado de bienestar propuesto por el primer peronismo, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollismo. En esta etapa cabe mencionar dos instituciones pioneras en materia de planificación urbana. La primera en formarse fue el Estudio del Plan de Buenos Aires (EPBA), compuesto por un grupo de arquitectos convocados por la Municipalidad en 1947, durante la intendencia de Emilio Siri y la presidencia de Juan Domingo Perón (Ballent, 2005; Liernur y Pschepiurca, 2008). La otra institución fue la Organización del Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires (OPRBA), convocada por la intendencia de Hernán Giralt en 1958, durante la presidencia de Arturo Frondizi. Esta profundizó el trabajo del EPBA, dando origen a grandes áreas de renovación urbana como el programa del Parque Almirante Brown (PAB), bajo la presidencia de Arturo Illia.

En su genealogía e ideas matrices, el trabajo del EPBA y de la OPRBA reelaboraban conceptos del planeamiento moderno europeo, en particular, aquellos gestados en los CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne o Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) como, por ejemplo, la preocupación por los espacios libres, las formas puras, las nuevas tecnologías constructivas, la zonificación (heredera de los trabajos de Baumeister) y, junto con todas estas, la idea de *îlots insalubres* (islotos insalubres) (Liernur, 1986; Liernur y Pschepiurca, 2008; Massidda, 2019). En efecto, en los CIAM se retomaron los debates del planeamiento francés en torno a los islotos urbanos, considerándolos simplemente como objetos de demolición y renovación, en aras de promover tanto la salubridad de las personas, como un entorno urbano morfológicamente más nítido (La Charte d'Athènes, 1943).

Esta preocupación fundamental por la salubridad y la enfermedad se entroncaba en un debate de más larga duración, enfocado en la vivienda y el higienismo, que continuaba las indagaciones iniciadas por Booth a comienzos del siglo XX. La vivienda de las clases trabajadoras que, a menudo, presentaba hacinamiento, falta de iluminación natural y de ventilación era depositaria de imaginarios modernos relacionados con la enfermedad (Armus, 2007). En Buenos Aires, la noción de islotos insalubres ya era citada en el Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1940) y puede verse reflejada en las concepciones de los espacios informales que sostuvieron los planificadores y arquitectos de la ciudad durante la segunda mitad del siglo.

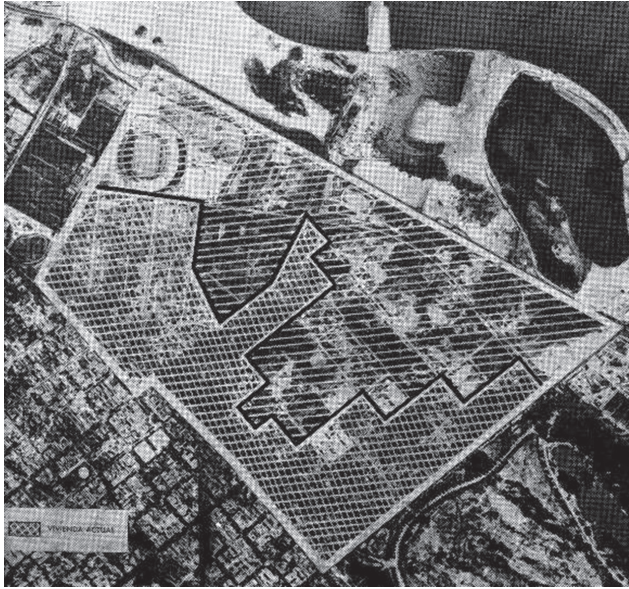
## La urbanización del Bajo Belgrano, Estudio del Plan de Buenos Aires (1947-1949)

---

En el marco de un programa amplio de reformas sociales y económicas implementadas a finales de la década de 1940, cabe destacar el Plan de Urbanización del Bajo Belgrano. Este fue concebido como un proyecto urbano que debía consolidar uno de los bordes de la ciudad, conformado por un terreno de 170 hectáreas ganadas al río.

Como parte de los estudios de la densidad y crecimiento de los barrios porteños con mayor déficit como La Boca, Flores y Belgrano, la metodología del Plan de Urbanización fue pionera en implementar li-





**Figura 1.** Área de intervención del Plan de Urbanización del Bajo Belgrano  
**Fuente:** Estudio del Plan de Buenos Aires (1953: 26).

neamientos modernistas como el de la Ville Verte, ya citado por Le Corbusier para el Plan Director de Buenos Aires de 1938 y el de las unidades vecinales, como medida y patrón para las reestructuraciones urbanas. Es en este sentido que, al analizar su documentación gráfica, vemos que el primer plano del diagnóstico presenta un gesto singular: se distinguen dos polígonos de intervención, aunque solo uno aparece referenciado en la leyenda, indicando de forma sucinta “Vivienda actual” (Figura 1). Por un lado, puede verse cómo el purismo y esquematismo extremos con los cuales se representa un fenómeno complejo como el hábitat descarta la diversidad inmensa de problemas, demandas y formas residenciales. Diversidad que, por otro lado, sí se evidencia en la foto aérea utilizada como base del plano, revelando cómo el “polígono mudo” se emplea como un cajón de sastre. Además de áreas inundables y el estadio de River Plate, la foto incluye un centenar de casillas dispersas que hacen insoslayable el proceso incipiente de urbanización espontánea que los planificadores “no ven”.

Este tipo de “descuidos” en el diagnóstico nos indujo a considerar, en primer lugar, la incapacidad de los técnicos locales para describir la informalidad con las herramientas urbanísticas disponibles en ese momento. Aunque, si consideramos que a finales de la década de 1940 la informalidad urbana en Buenos Aires tenía una escala acotada, podría decirse que, al menos desde el imaginario colectivo, se la consideraba como una situación transitoria (Auyero y Hobert, 2003;



**Figura 2.** Proyecto del barrio Bajo Belgrano como un nuevo clon de la Ville Radieuse  
**Fuente:** Estudio del Plan de Buenos Aires (1953: 45).

Liernur, 2009; Camelli y Snitcofsky, 2012). Si además sumamos la retórica desarrollista, no sorprende que la urbanización informal se asuma como un vacío, de edificios y personas, y como un fenómeno que ni siquiera tiene sentido representar, dado el carácter inminente de las reformas urbanas modernizadoras, del tipo tabla rasa, concebidas en este caso como un nuevo clon de la Ville Radieuse de Le Corbusier (Figura 2). De esta manera, el “polígono mudo” del plano del EPBA no es un descuido del dibujo, sino un acto de fe propio del progresismo modernista de los técnicos.

Menos crédulas son las etapas de ejecución del Plan, en las que se prevé la demolición de las casillas y el desalojo sistemático de sus moradores en dos etapas (300 y 9.500 personas). A diferencia del carácter lacónico de los planos, en el texto no se ahorran adjetivos para describir la informalidad, por ejemplo, cuando el redactor hace alusión a

[las] casas –si puede darse el nombre de tales– hechas con trozos de maderas y latas que conservan rastros de sus orígenes [...] sobre el mismo barro lleno de escorias rodeado el todo por trozos y restos de viejos alambros (Estudio del Plan de Buenos Aires, 1953: 29).

Se trata de una descripción sugerente de la urbani-

zación informal que explicita su carácter transitorio, inconcebible desde el punto de vista moral y técnico, pero exige especificar el destino de los moradores en tránsito.

## Plan Regulador para Buenos Aires (1958-1966)

No es hasta la década de 1950 que la noción de informalidad urbana se institucionalizó en el urbanismo porteño, como parte del bagaje instrumental e ideológico importado de los CIAM. Varios de los conceptos del Movimiento Moderno, como la idea de los islotes insalubres, fueron retomados por los técnicos de la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA) aunque, al traducirlos al contexto local, se les dio otro enfoque. En lugar de ahondar en las cualidades de los tugurios, se los consideró como áreas de oportunidad para ordenar y modernizar la ciudad. En este sentido, el discurso central del planeamiento urbano, enfocado en cuestiones técnicas como la zonificación, la salubridad y la ordenación física, incorporó paulatinamente los objetivos de mejora social. Además de intentar responder al crecimiento explosivo de las villas miseria, estos objetivos eran consecuentes con el clima político interamericano, en el cual se buscaba contrarrestar el entusiasmo creciente por el comunismo, mediante programas que prometieran mejorar la situación de los sectores más vulnerables (Taffet, 2007). Así, los espacios informales se veían simultáneamente como un desorden que debía ser normalizado y como una oportunidad abierta a los gobiernos municipales y nacionales, promovida por las organizaciones multilaterales de crédito, para potenciar el bienestar de la población, al menos en términos discursivos.

En los planes elaborados por los técnicos de la OPRBA se retomaron algunos de los desafíos planteados en el Estudio del Plan de Buenos Aires, pero cambiando el enfoque con relación a los espacios informales. Las representaciones urbanísticas del Plan Regulador (1958-1966) fueron dibujadas en una escala mayor, metropolitana, pero con estrategias similares de simplificación gráfica y representación elusiva (Organización del Plan Regulador, 1968). Por ejemplo, en el plano "Síntesis general de valoración socio-económica de zonas y núcleos" se utiliza un código gráfico representado por diferentes tipos de sombreados cuya forma orgánica, como si fuesen amebas, impide identificar con precisión cualquier elemento urbano (Figura 3). ¿Qué sucede con los espacios informales? Lisa y llanamente, se omiten. Aunque, si bien no figu-



Figura 3. Síntesis general de valoración socioeconómica de zonas y núcleos.

Fuente: Organización del Plan Regulador (1968: Anexo gráfico, Plano 1).

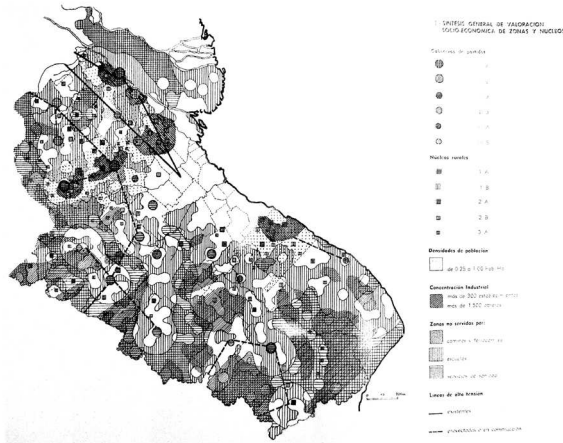
ran en la leyenda del plano, aún podemos inferirlos en los sectores donde se superponen algunas capas temáticas (amebas) asociadas a los déficits urbanos. Estas son: "zonas no servidas", "zonas de riesgo" (zonas inundables), "zonas en proceso de urbanización incipiente" (zonas sin parcelar), o bien, zonas en donde el "valor de la tierra" todavía no tiene precio.

Además de la estratificación de capas, podemos mencionar otras dos estrategias gráficas para diluir creativamente los espacios informales. La primera apunta a subsumirlos en la clasificación ambigua de algunos tejidos urbanos como, por ejemplo, "concentración industrial", lugar donde solían apiñarse los barrios obreros y las villas miseria. La segunda radica en no dibujarlos, directamente, dejando algunas áreas en blanco, sin referencia a las clasificaciones descritas en la leyenda del plano, como si el dibujo estuviese incompleto.

En definitiva, se trata de un modo específico de mapeo que, gracias al esquematismo extremado, les permite a los planificadores disimular el carácter selectivo de los elementos que omiten describir como, en este caso, la informalidad urbana.

## Programa del Parque Almirante Brown (1961-1970)

A diferencia de los dos casos anteriores, en el proyecto del Parque Almirante Brown (PAB, 1961-1970), una de las áreas de intervención parcial definidas en el Plan Regulador, se optó por la estrategia de representación opuesta: en lugar de omitir los espacios informales, se indican de forma explícita. Su evidencia



Figuras 4. Plano de "Localización de villas miseria".  
Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1965).

rotunda se manifiesta en planos temáticos dibujados en dos escalas: 1:10.000 para la "Localización de villas miseria" y 1:5.000 para los planos de "Erradicación". En este caso, las villas se numeran y delimitan con polígonos de geometría rigurosa (Figura 4). Aunque cuando se pasa del diagnóstico a la propuesta, esos polígonos se utilizan como molde para definir las "áreas a promover", convirtiendo las villas miseria en zonas residenciales formales, oportunamente atadas al trazado viario y a los nuevos *clusters* de equipamientos deportivos y culturales (Figura 5).

Este tratamiento explícito y promocional de los espacios informales es coherente con el discurso oficial imperante en ese momento, a través del cual se responsabilizaba a los habitantes de las villas por sus propias condiciones de pobreza. Así, se justificó la erradicación completa de los asentamientos informales del PAB y el realojamiento de sus habitantes en conjuntos de vivienda social, dejando indefinido el destino de casi la mitad de los residentes que no pudieron pagar las cuotas de los créditos (Massidda, 2019). Este enfoque sobre los espacios informales se entronca en la tradición porteña de planes de erradicación de villas miseria (Massidda, 2018), en los cuales se perfeccionan las tres modalidades de representación cartográfica que combinan lo transitorio, lo omitido y lo prospectivo no solo como un aspecto técnico innovador, sino como todo un estilo de planeamiento urbano.

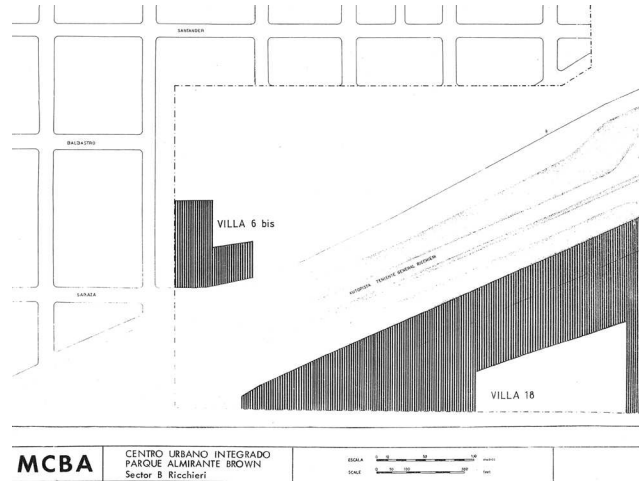


Figura 5. Plano de proyecto.  
Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1965).

## Conclusiones

¿Qué son los espacios informales? Más allá de las definiciones empiristas de los abogados y sociólogos, en este artículo los definimos a partir de las representaciones cartográficas que producen los planificadores urbanos. Desde esta perspectiva hemos considerado a los espacios informales como un tipo específico de heterotopía (espacios excluidos de la normalidad) asociadas a lo transitorio, lo omitido y lo prospectivo. Es a partir de dichos conceptos que los planificadores producen el espacio urbano y, eventualmente, operan sobre él, diluyendo las contradicciones entre las formas de conocimiento moderno y los procesos de urbanización capitalista. A través de la revisión genealógica de estos procesos exploramos tres episodios clave del planeamiento urbanístico de Buenos Aires desarrollados en el período de posguerra. Más que indagar en el contenido sustantivo o en el contexto institucional de las representaciones, nos centramos en los efectos de transparencia que estas producen. Nuestra intención fue mostrar cómo el conocimiento técnico y los objetivos políticos se articulan gracias al ajuste del nivel de abstracción en las representaciones cartográficas, siendo fundamental para estabilizar y naturalizar una definición determinada de los espacios informales.

En el Plan del Bajo Belgrano pudimos ver cómo estos espacios se consideran como áreas de ocupación transitoria, débil y pasajera, aunque no se establezca

con exactitud ni la procedencia ni el destino de los moradores en tránsito. La identidad entre las nociones de lo informal y lo transitorio permite entender hasta qué punto se naturalizan las acciones de desalojo, tal como se evidencia en la sistematización puntillosa de los desahucios relatada en la memoria del plan. Así, el recurso de la descripción moralizante de la informalidad se superpone con las estrategias de abstracción de los tugurios, perfeccionadas desde que Booth las introdujo a finales del siglo XIX.

En cambio, el Plan Regulador de Buenos Aires se apoya plenamente en la eficacia intrínseca de la abstracción cartográfica. La acción “a distancia”, con asepsia y neutralidad científica les permite a los planificadores diluir el discurso dramático sobre la pobreza, evitando cualquier referencia subjetiva o anecdótica, como en el caso anterior. Las referencias morfológicas o iconográficas se reemplazan por un código gráfico mucho más esquemático, basado en la estratificación de capas (sombreados transparentes) que, no obstante, permiten identificar los asentamientos informales omitidos en las clasificaciones urbanísticas estandarizadas. Se trata de una operación de reconstrucción cartográfica que resulta de superponer las áreas deficitarias, con riesgos, sin servicios y sin precio, es decir, fuera del mercado.

Frente a las omisiones del Plan Regulador, en el caso del Parque Almirante Brown, los espacios informales se asumen y se representan con nombre y apellido, ahora sí como villas miseria. Son enclaves excluidos de la normalidad moderna, los cuales se conciben como espacios estancos y de geometría precisa, similares a los polígonos que delimita la policía para la investigación forense. Se explicita en este caso la referencia al paradigma terapéutico de principios del siglo XIX y a las prescripciones del urbanismo higienista del siglo XX. La noción de enfermedad, otra referencia persistente, es una metáfora que, como demuestra la tradición moderna que va de Haussmann a Le Corbusier, tiene un papel instrumental claro. En este caso, la representación del diagnóstico y la propuesta son inseparables. Es más, son representaciones dialécticas si consideramos que tienen un significado complementario y dinámico. A diferencia de la tabla rasa que se prometía en el Bajo Belgrano, el carácter abstracto de las “áreas a promover” del Parque Almirante Brown, más que un objetivo prospectivo, es un objetivo estratégico. Promoción, en este caso, puede interpretarse en dos sentidos: como la mejora o cura de los tugurios

por parte del Estado o como la posibilidad de introducirlos en el mercado inmobiliario, activando el capital cesante.

La dualidad en las representaciones de los espacios informales es una tendencia que continúa hasta hoy. Desde los relevamientos realizados por Geddes a principios del siglo XX a las estadísticas de las Naciones Unidas presentadas en la última Conferencia Hábitat, realizada en Quito en 2016, los avances metodológicos para describir los espacios informales han sido notables. Sin embargo, solemos perder de vista que el Estado se preserva la competencia para definir qué es y qué no es informal. En este sentido, la evolución del planeamiento urbano no solo se apoya en las innovaciones tecnológicas, sino en el carácter discursivo de las políticas públicas. La construcción de relatos legitimadores es una competencia inherente de los urbanistas, aunque, a menudo, ellos mismos no son conscientes del proceso especulativo y estético del lenguaje gráfico de la cartografía urbanística, aun cuando operan en los espacios maleables de los códigos estandarizados, supuestamente transparentes y objetivos.

Otra cuestión significativa, quizás no tan evidente, es que los espacios que antes se consideraban como informales, es decir, como transitorios, prospectivos o simplemente omitidos, ahora son interpretados como espacios formales, donde la erradicación ya no sería la opción principal. Tal es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el gobierno ha elevado recientemente el estatus espacial de los asentamientos informales al de barrio, como si el cambio en la denominación pudiese revertir, de un día para otro, la falta de inversión estatal histórica y sistemática. En cambio, la urbanización y regularización paulatina de las villas miseria va más allá del formalismo. Se trata de una estrategia donde la innovación de la cartografía urbanística vuelve a jugar un papel fundamental, en la medida que permite traducir el desorden, como es tildado el sinfín de subjetividades espaciales de las villas, en el catálogo de formas e indicadores del código urbano. Formas que tienden a homologar los derechos cívicos, introduciendo, al mismo tiempo, los territorios informales en el proceso de urbanización capitalista.

Urbanizadas las villas miseria, queda por indagar en el devenir conceptual y operativo de los espacios informales y en las consecuencias que tiene la reducción de las heterotopías como resistencias espaciales y epistemológicas.

## Bibliografía

- ARMUS, D. (2007). *La ciudad impura*. Buenos Aires: Edhasa.
- AUYERO, J. y HOBERT, R. (2003). "¿Y esto es Buenos Aires?": los contrastes del proceso de urbanización". En: D. James (ed.), *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 213-244.
- AUYERO, J. y SWISTUN, D. A. (2009). *Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.
- BALLENT, A. (2005). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo.
- BALLENT, A. y LIERNUR, J. F. (Eds.). (2014). *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMEISTER, R. (1876). *Stadt-Erweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung*. Berlin: Ernst & Korn.
- BENMERGUI, L. (2009). "The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s". *Urban History*, 36 (2): 303-326. <https://doi.org/10.1017/S0963926809006300>
- BRENNER, N. (2009). "What is critical urban theory?" *City*, 13 (2-3): 198-207. <https://doi.org/10.1080/13604810902996466>
- CAMELLI, E. y SNITCOFSKY, V. (2012). "La «villa» de Buenos Aires: génesis, construcciones y sentidos de un término". *Café de las ciudades*, 122-123. Consultado en: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/cultura\\_122.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/cultura_122.htm)
- CRAVINO, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CUENYA, B., PASTRANA, E. y YUJNOVSKY, O. (1984). *De la villa miseria al barrio autoconstruido: cuatro experiencias organizadas de producción del hábitat popular*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- CHOAY, F. (1980). *La règle et le modèle*. París: Seuil.
- DEUTSCHE, R. (1996). *Evictions. Art and Spatial Politics*. Londres: The Graham Foundation, MIT Press.
- DRIVER, F. (1990). "Discipline without frontiers? Representations of the Metray Reformatory Colony in Britain, 1840-1880". *Journal of Historical Sociology*, 3 (3): 272-293. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.1990.tb00151.x>
- DUHAU, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ELINBAUM, P. (2019). "La ciudad como proyecto estatal". *PLOT*, 46: 15-19. Consultado en: [https://www.researchgate.net/publication/332031911\\_La\\_ciudad\\_como\\_proyecto\\_estatal](https://www.researchgate.net/publication/332031911_La_ciudad_como_proyecto_estatal)
- ESTUDIO DEL PLAN DE BUENOS AIRES. (1953). "Urbanización del Bajo de Belgrano. Un barrio para 50.000 habitantes". *Revista de Arquitectura*, I-II (369): 17-75.
- FARINELLI, F. (2009). *I segni del mondo: immagine cartografica e discorso geografico in età moderna*. Florencia: Academia Universa Press.
- FERNANDES, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina. Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- FOUCAULT, M. (1986). "Of other spaces". *Diacritics*, 16 (1): 22-27. <https://doi.org/10.2307/464648>
- HAUSER, P. (Ed.). (1967). *La urbanización en América Latina: documentos del Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina*. Buenos Aires: Solar, Hachette.
- JESSOP, B. y SUM, N.-L. (2016). "What is critical?" *Critical Policy Studies*, 10 (1): 105-109. <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1129352>
- La Charte d'Athènes. (1943). París: Plon.
- LATOUR, B. (1987). *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge: Harvard University Press.
- LIERNUR, J. F. (1986). "El discreto encanto de nuestra arquitectura, 1930/1960". *Summa*, 223: 60-79.
- LIERNUR, J. F. (2009). "De las «nuevas tolderías» a la ciudad sin hombres: la emergencia de la «villa miseria» en la opinión pública (1955-1962)". *Registros*, 6: 7-24. Consultado en: <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/248>
- LIERNUR, J. F. y PSICHEIURCA, P. (2008). *La red austral: obras y proyectos de Le Corbusier y sus discípulos en la Argentina (1924-1965)*. Bernal, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo.
- MASSIDDA, A. L. (2013). "Mapping the suburbs: cartographic representations of Villa Celina, Buenos Aires, 1955-2011". En: M. Dines y T. Vermeulen (eds.), *New Suburban Stories*. Londres: Bloomsbury, Continuum, pp. 17-30.
- MASSIDDA, A. L. (2018). "Utopian visions for Buenos Aires Shantytowns: collective imaginaries of housing rights, upgrading and eviction (1956-2013)". *Bulletin of Latin American Research*, 37 (2): 144-159. <https://doi.org/10.1111/blar.12559>
- MASSIDDA, A. L. (2019). "Design exchanges in mid-twentieth century Buenos Aires: the programme Parque Almirante Brown and its process of creative appropriation". *Journal of Design History*, 32 (1): 35-51. <https://doi.org/10.1093/jdh/epx036>
- MCFARLANE, C. y WAIBEL, M. (Eds.). (2012). *Urban Informalities: Reflections on the Formal and Informal*. Farnham: Ashgate, Routledge.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. (1940). *Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular: Actas y trabajos*. Vols. 1-2. Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas.
- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. (1965). *Centro Urbano Integrado Parque Almirante Brown. Volumen 2. Solicitud de préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- NOVICK, A. (2010). "La ciudad y los grandes proyectos." En: D. Kullock y A. Novick (eds.), *Debates sobre ciudad y territorio: los aportes del CIHAM*, Centro de Investigación Hábitat y Municipios. Buenos Aires: Nobuko, pp. 41-68.
- ORGANIZACIÓN DEL PLAN REGULADOR. (1968). *Informe Preliminar Etapa 1959-1960*. Vol. I. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- PRADILLA, E. (Ed.). (1982). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México D.F.: UAM Xochimilco.
- RANCIÈRE, J. (2012). *The Politics of Aesthetics: The Distribution of the Sensible*. Londres: Continuum.
- ROSE, G. (2013). *Feminism and Geography: The Limits of Geographical Knowledge*. Hoboken: Wiley.
- ROY, A. y ALSAYYAD, N. (Eds.). (2004). *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Oxford: Lexington Books.
- RYKWERT, J., et al. (1994). *Leon Battista Alberti*. Ivrea, Milán: Olivetti.
- SCHÖN, D. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Nueva York: Basic Books.
- SÖDERSTRÖM, O. (1996). "Paper cities: visual thinking in urban planning". *Ecumene*, 3 (3): 249-281. <https://doi.org/10.1177/147447409600300301>
- SÖDERSTRÖM, O. (2011). "How Images Assemble the Urban World". En: E. H. Jazairy (ed.), *New Geographies 4. Scales of the Earth*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 113-121.
- TAFFET, J. (2007). *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Londres: Routledge.
- TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- WATSON, V. (2016). "Shifting Approaches to Planning Theory: Global North and South". *Urban Planning*, 1 (4): 32-41. <http://dx.doi.org/10.17645/up.v1i4.727>
- YUJNOVSKY, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- ZICCARDI, A. (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos: el caso de Buenos Aires (1963-1973)*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato di Tella.