

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO DE INVESTIGACIONES URBANAS Y REGIONALES

Ana María RIGOTTI



60

NUMERO

ÍNDICE

EL ENCARGO	1
CARACTERÍSTICAS Y REFERENTES DEL PLAN	4
EL FRACASO	11

ILUSTRACIONES

Ilustración 1 ESQUEMA GENERAL DEL PLAN REGULADOR DE ROSARIO.	6
Ilustración 2: MAQUETA DE EJES MONUMENTALES.	7
Ilustración 3: ESQUEMA GENERAL DE ÁREAS VERDES.	8
Ilustración 4. AXONOMÉTRICA DE CIUDAD INDUSTRIAL TIPO.	9
Ilustración 5 SISTEMA REGIONAL	10

Las ilustraciones 1, 2 y 3 son reproducciones de DELLA PAOLERA, FARENGO, GUIDO **Plan regulador y de extensión de Rosario**, Municipalidad de Rosario, 1935. Las n° 4 y 5 son reconstrucciones de BRAGOS, MARTÍNEZ DE SAN VICENTE, TORRENT, RIGOTTI **Planes y proyectos para Rosario**, Inédito.

Este trabajo es la traducción de "Il piano regolatore di Rosario. Fra la riforma cívica e l'autonomía professionale" publicado en **Storia Urbana**, 1996



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE ARQUITECTURA,
PLANEAMIENTO Y DISEÑO

En 1929, en una atmósfera de inusual preocupación por los problemas urbanísticos, el Concejo Deliberante de la ciudad de Rosario (HCD) dicta una ordenanza contratando a un equipo de profesionales para ejecutar el plan regulador de la ciudad¹. Si bien no es el primero de estas características en el país², su carácter comprehensivo, su manera de coordinar objetivos estéticos con demandas de eficiencia económica y utilidad social, de introducir recursos disciplinares nunca antes explorados en nuestro medio (escala regional, área industrial, vivienda obrera, sistema de parques), lo constituyen en una pieza valiosa para analizar los inicios de un *urbanismo científico* en América Latina. En una aproximación a las complejas relaciones de esta pieza urbanística con los movimientos de *reforma cívica* que le dieron origen y con un campo profesional en formación, daremos cuenta de algunos procesos políticos y técnicos, que signaron su contratación, y que permiten entender tanto la particular selección de medidas que lo componen, como las razones de su "fracaso".

El encargo

En los años '20 Rosario, centro de intercambio de la región cerealera argentina, estaba próxima a alcanzar el medio millón de habitantes, pero conciente de la fragilidad de su explosiva prosperidad, seriamente golpeada por la merma de las exportaciones durante la primera guerra

mundial³. Comprendiendo que sus ventajas comparativas estaban seriamente amenazadas por decisiones políticas que la excedían - políticas portuarias y ferroviarias nacionales-, los sectores dirigentes concentrarán su interés en la promoción del crecimiento urbano, ámbito y materia de su posible enriquecimiento.

Segunda ciudad de la República pero carente de entidad política propia, Rosario mantenía una relación de dependencia y confrontación irresuelta con el poder provincial y nacional que la condenaban a sobrevivir con un presupuesto reducido⁴. Por eso ensaya una concepción más activa, interviniente y autónoma de la gestión municipal, incorporando tópicos de la *reforma cívica* norteamericana en los modos de representación política, en el reconocimiento de la problemática social, en la estabilidad y profesionalización del aparato administrativo, en la intervención en el mercado de tierras y viviendas⁵. El *Plan Regulador* fue una de esas

¹ Sobre el Plan Regulador de Rosario ver: I MARTÍNEZ DE SAN VICENTE *La formación de la estructura colectiva de la ciudad de Rosario*, Cuaderno del CURDIUR N°7, 1986; BRAGOS O O *nascimento do urbanismo na Argentina. O caso da cidade de Rosario entre 1920 e 1930* Tesis de Maestría IPPUR, Río de Janeiro, 1993, inédita, BRAGOS; MARTÍNEZ DE SAN VICENTE; RIGOTTI y TORRENT *Planes y Proyectos para Rosario. Demandas urbanas e ideas urbanísticas* Inédito 1994.

² El de la Comisión de Estética Edilicia de 1925 para Buenos Aires, y los del ingeniero Carrasco para las ciudades de Mendoza, Córdoba y Concordia de 1917, 1927 y 1928

³ Movimiento comercial en toneladas por año: 1.021.340 tn. en 1902, 2.961.345 tn. en 1905 luego de la inauguración de un nuevo puerto, 4.202.462 tn. en 1912, 3.646.807 tn. en 1915, 1.003.946 tn en 1917, 2.584.008 tn en 1921.

⁴ Desde 1890 el gobierno provincial recaudaba los impuestos por contribución directa y patentes, devolviendo a la ciudad un porcentaje por lo menos tres veces menor a lo aportado. El gobierno nacional, por otra parte, retenía el impuesto a las ganancias y el canon por concesión del puerto a una empresa francesa hasta 1944. Con su escaso presupuesto el municipio sólo podía promover algunas obras de pavimentación, dependiendo de la decisión y el crédito de los otros dos poderes para cualquier obra pública.

⁵ Modelo explícito del Partido Demócrata Progresista (PDP) sustentado en la crítica moral al electoralismo y en la propuesta de un modelo gerencial, alternativo, de administración local, con una burocracia estable y ensayos de una filantropía científica en particular en lo relativo a la carestía de viviendas. Ver RIGOTTI A.M. "Urban and Social Reform in the Reshaping of Local Administration. Rosario 1915/ 1935" *Proceedings Sixth National Conference on American Planning History*, SACRPH, Ohio, 1996.

medidas tendientes a asegurar la rentabilidad urbana en su conjunto, y la continuidad en el poder de los grandes contribuyentes, jaqueados por las políticas electoralistas y obreristas del Partido Radical que triunfaba en las elecciones provinciales y nacionales a partir de la ley de voto secreto y obligatorio de 1912.

Rosario era una ciudad sin fundación ni traza original. Surgida como caserío alrededor de una capilla rural, su crecimiento espontáneo se había organizado en relación a una cuadrícula uniforme que continuaba la tradición de la colonización hispánica, acomodándose en su expansión a los intersticios de las vías férreas que -sin otro criterio que la conveniencia económica- se fueron solapando en su recorrido hacia el puerto. Un parque público, el tendido de bulevares de ronda y el proyecto de alguna diagonal habían sido las únicas obras públicas orientadas a neutralizar, y potenciar al mismo tiempo, la lógica de máxima utilidad que guiaba la construcción de la ciudad. Un proceso orientado por sucesivos *planos* de la ciudad⁶, en realidad *planes de extensión*, que fijando direcciones y anchos de calle, forma y tamaño de manzanas, hacían posible la ininterrumpida conversión de tierra urbana en rural, sustento económico de un importante sector de la elite dirigente.

Esta ciudad, tan confiada -y abandonada- a la iniciativa espontánea de sus vecinos, fue conmovida en 1925 por el dictamen desfavorable del ingeniero Farengo al proyecto de estación única del Ferrocarril Central

⁶ El plano de N. Grondona 1858, el de 1875, el "*de ensanche y puerto*" de 1890, el de 1891, fueron las estaciones más relevantes de este proceso al que habría que agregar el plano de "*embellecimiento*" pródigo en diagonales y plazas en sus nodos, confeccionado por Joseph Bouvard en 1911 que nunca llegó a ser aprobado. Ver BRAGOS, MARTÍNEZ, RIGOTTI, TORRENT **Planes y proyectos...** op.cit..

Argentino (FCCA) que hubiera consolidado el aislamiento de los barrios del norte de la ciudad y los dominios de la empresa sobre un importante sector de la costa⁷. Una serie de asociaciones de profesionales y de propietarios y vecinos recientemente formadas, encabezaron un movimiento de resistencia, encontrando eco en el HCD que rechazó el convenio. Emulando a las ligas vecinales de Estados Unidos⁸, y abonando viejas rebeldías contra el centralismo porteño, las empresas extranjeras concesionarias de servicios, y la ocupación indiscriminada de la costa, colocaron en el centro del debate cotidiano la urgencia de una previsión orgánica del crecimiento urbano a través de un *plan*, como el que se estaba dando la ciudad de Buenos Aires.

En ese momento la ciudad se debatía entre dos proyectos antagónicos: el de *extensión al oeste* y el de *consolidación del casco central*. El primero defendido por los propietarios de tierras no urbanizadas y las grandes empresas inmobiliarias con el apoyo de la bancada del PDP, propendía a la expansión ilimitada de la ciudad entre el centro a los antiguos barrios, poniendo las tierras intersticiales en uso urbano sin ninguna previsión de servicios salvo la apertura y extensión de la trama de calles. Beneficiado por las sucesivas aperturas de bulevares de ronda y la localización del Parque Independencia en el extremo sudoeste de la trama existente, era promovido por ordenanzas que autorizaban la apertura de *pasajes*, la

⁷ El FCCA comenzó sus gestiones en 1923 y, pese al informe negativo de Farengo, jefe de la Sección Contratos de la Dirección Nacional de Ferrocarriles, las obras no sólo fueron autorizada por el Poder Ejecutivo Nacional, sino también por el intendente rosarino nombrado por el gobierno provincial.

⁸ Movimiento surgido a fin de siglo en las grandes ciudades norteamericanas y orientado a confrontar a los *bosses* y sus *maquinarias políticas* y racionalizar la gestión local.

exención impositiva de viviendas económicas periféricas, la gradual sustitución de los tranvías por ómnibus, la extensión gradual del pavimento, y otras iniciativas tendientes a descentralizar servicios sanitarios, recreativos y sociales. El segundo proyecto, sostenido principalmente por los propietarios de viviendas en alquiler nucleados desde 1922 en el *Centro La Propiedad*⁹, se oponía a la extensión irrestricta de infraestructura y tierras en uso urbano, no sólo porque al ampliar desmedidamente la oferta de terrenos y *casitas* adquiribles en cuotas, depreciaba los alquileres, sino porque esta expansión era costeadada por ellos con impuestos, fijados en relación a la renta potencial de lo construido. Defendían, en cambio, la jerarquización de la estética edilicia y la racionalidad de los servicios en relación a un programa de obras públicas tendiente a reforzar la centralidad urbana, recuperara la costa para usos recreativos, y garantizar el tráfico a través del cerco de terraplenes, rieles y galpones que aprisionaban el área central. Este modelo será también promovido por la *Asociación Patriótica Amigos del Rosario*, que respaldaba la propuesta de Farengo destinando a parques y costanera las tierras liberadas por la

unificación de los accesos ferroviarios, y por la *Federación Pro-Fomento Edificio* que reunía diversas agrupaciones barriales, especialmente del norte de la ciudad, interesada en las posibilidades de un plan que garantizara previsibilidad al mercado de tierras, y orientara y distribuyera las inversiones públicas hacia su sector.

Fue la intensa actividad de estas asociaciones civiles¹⁰, la que promovió la creación de una Comisión Especial en el HCD, con la inusual designación de Ángel González Theyler - vinculado con la *Federación Pro-Fomento Edificio*- como secretario *ad-honorem*¹¹. Para la redacción del proyecto de ordenanza, esta Comisión sumará al extenso listado de propuestas de *Amigos del Rosario*, una amplia ronda de consultas a asociaciones profesionales, urbanistas, ingenieros, arquitectos y abogados¹². En el texto final discriminaban dos tipos de tareas: un *expediente urbano* orientado a producir una información completa sobre la ciudad, inexistente en las oficinas técnicas¹³, y un *plan regulador y de extensión* cuyos elementos son enumerados siguiendo las sugerencias de la *Sociedad Central de Arquitectos*, con previsiones para una ciudad y

⁹ Creado en oposición a la ley de congelamiento de los alquileres, se consolidó como un grupo de presión con casi 1500 afiliados, cuestionando las políticas tributarias y los contratos de pavimento, y defendiendo la representación corporativa en un gobierno local restringido a tareas administrativas. Si bien por estatuto, el Centro La Propiedad no debía intervenir directamente en las disputas políticas, gran parte de sus miembros ocuparon cargos importantes en el gobierno provincial y municipal en representación de ambos partidos políticos. Su figura más destacada fue la de (Ramón Araya (1866-1930) ingeniero, diputado provincial, fundador de la Centro de ingenieros, arquitectos y agrimensores, y impulsor a nivel nacional de la legislación de las profesiones de la construcción. Sobre los dos proyectos ver RIGOTTI A.M. *Municipio y vivienda. La Vivienda del Trabajador en Rosario (1923/1948)*, Tesis de Maestría de FLACSO, 1996, inédito

¹⁰ BRAGOS "La construcción de un consenso acerca del Plan Regulador como instrumento urbanístico. Rosario 1927" *Storia Urbana*, en prensa

¹¹ Contador público, operador inmobiliario, secretario ad-honorem de esta Comisión que redacta la ordenanza contrato, delegado municipal visitando las oficinas técnicas de Roma, Viena, París y Berlín en 1931 para el estudio de sus aspectos financieros, seguirá colaborando durante la ejecución del plan, y se constituirá en su principal defensor a través de los años, incluso procurando su reinstauración después de la revolución de 1955.

¹² Ver BRAGOS op.cit.

¹³ En esta decisión resultó determinante la visita y conferencias de Della Paolera. Ver RIGOTTI A.M. "Los usos de la ciencia" *Documento de Trabajo N°2*, Seminario Internacional Vaquerías, 1996.

su región de 2 millones de habitantes en 30 años en tres etapas¹⁴.

Sin embargo, en abierta contradicción con la mayoría de los consultados, la Comisión descartó el llamado a concurso en favor de la contratación directa de tres ingenieros que se habían "ofrecido gentilmente"¹⁵. Si bien se trataba de tres profesionales consagrados -el ingeniero Farengo, autor del plan de reestructuración ferroviaria, el ingeniero Carlos Della Paolera primer latinoamericano graduado en el Instituto de Urbanismo de París, y el ingeniero-arquitecto Ángel Guido profesor de la Escuela de Arquitectura de la universidad local¹⁶ - las protestas no fueron pocas, tanto

¹⁴ Se debían considerar sistemas de parques, redes de transporte (incluyendo aeródromos, puertos, metros), centros culturales, administrativos y recreativos, edificios públicos y centro cívico, conjuntos monumentales, servicios administrativos, escolares, sanitarios y universitarios, y zonización de la ciudad según altura, servidumbres y continuidad de las edificaciones. También planos de detalles de los diferentes centros y conjuntos y una memoria descriptiva. Lo único agregaban era una maqueta en yeso del núcleo central de gran edificación

¹⁵ El concurso público no sólo era un mecanismo obligatorio para la administración pública en contrataciones de este monto, sino que era defendido desde las instituciones profesionales como recurso para asegurar que sólo los pares pudieran evaluar la bondad de una respuesta técnica. De todos los consultados sólo Della Paolera y A Agache, en ese momento en trabajando en el Plan de Río de Janeiro, se habían pronunciado por la contratación directa.

¹⁶ Adolfo Farengo, ingeniero civil, profesor universitario, técnico de la Dirección Nacional de Ferrocarriles, de la que pasa a ser Director General en 1929, por lo que debe renunciar a su participación en el Plan. Carlos María Della Paolera, nacido en 1890, ingeniero civil, primer diplomado sudamericano del IUP en 1928 con una tesis sobre la evolución de Buenos Aires como contribución a un futuro Plan Regulador, nombrado ese año profesor de urbanismo en la Escuela de Arquitectura de la UNL. Ángel Guido, nacido en 1896, ingeniero y arquitecto de la ciudad de Córdoba, profesor de Arquitectura desde 1921 en la Fac. de Ingeniería y de Historia en la Escuela de Arquitectura que había contribuido a fundar en 1924. Especializado en

dentro del recinto como por parte de las asociaciones que habían promovido la ejecución del *Plan*. No sólo se cuestionaron los argumentos económicos que, supuestamente, habrían llevado a desestimar el llamado a concurso; sino la ausencia de todo mecanismo de participación, discusión y control de las propuestas que sólo serían evaluadas por un jurado una vez concluidos los trabajos¹⁷.

Características y referentes del Plan

Lo ordenanza contrato especificaba los documentos a confeccionar y los elementos a tener en cuenta, pero nada decía sobre la prioridad de los problemas a resolver o la naturaleza de algunas soluciones. Para explicar sus características debemos remitirnos a la visita de Werner Hegemann en 1931 invitado por el mismo municipio¹⁸. Su decidido apoyo al

estudios estéticos y crítica del arte desde una perspectiva americanista, recién por esos años comienza a incursionar en el proyecto de piezas urbanas.

¹⁷ El proyecto es aprobado, pero con el voto negativo de los comunistas y un sector radical, y no tardan en recibirse notas de protestas del Centro de Ingenieros, Arquitectos, Constructores y Afines y de *Amigos del Rosario* reclamando participación y proponiendo una Oficina de Urbanismo permanente que coordinara la labor de los técnicos con las sugerencias de entidades constituidas en torno a la industria, el comercio y grupos de intereses. De los que habían peleado por su ejecución sólo la *Federación Pro Fomento Edificio* tenía un representante, González Theyler como eterno secretario *ad-honorem*.

¹⁸ Werner Hegemann (1881-1936) teórico urbano estudió ciencias sociales con Charles Gide en París, y economía en Pennsylvania, director de la Exhibición de Planificación Urbana de Berlín (1910), desarrolló su práctica en EE UU y en Alemania, donde fue editor de *Wasmuths Monatshefte für Baukunst* por 10 años. Exiliado por el nazismo morirá en Nueva York pocos años después. Invitado por la Asociación *Amigos de la Ciudad* de Buenos Aires, visitará Argentina entre agosto y diciembre de 1931 dando conferencias en Buenos Aires, Mar del Plata y Rosario. Sus conferencias en nuestro medio fueron publicadas como **Problemas Urbanos de Rosario**, 1931. Ver CRISEMAN COLLINS C. "Urban interchange in the Southern Cone: Le

proyecto de Farengo, sus conferencias estrechamente vinculadas a la realidad local, y la exposición del Plan para Berkeley y Oakland como modelo, sirvieron de guía para los aspectos más sustantivos del Plan Rosario. Una influencia que se consolidó con la estrecha amistad y abundante correspondencia con Della Paolera, y con la introducción de los principios y estándares del *planning* norteamericano por Guido a su beca Guggenheim para estudiar planes urbanísticos que concretó al año siguiente.

Hegemann no sólo era uno de los urbanistas más consagrados en un campo internacional en expansión; sintetizaba en su persona las tradiciones alemanas, francesas y norteamericanas en una versión de la planificación como medio para asegurar el "gasto eficiente de los recursos públicos y privados"¹⁹, que había madurado al calor del grupo *Boston 1915*²⁰, y resultaba particularmente coincidente con los objetivos de los contribuyentes rosarinos. También debió atraer a Guido con su discurso abiertamente cáustico respecto a las expresiones estéticas de la vanguardia europea, y su prédica en favor de

la *tradición* como fuerza nutriente y vital de una Arquitectura comprometida con el espacio público, cuyos principios había sistematizado en *The American Vitruvius: An Architects' Handbook of Civic Art*, junto a su socio americano E. Peets (1922). Por otra parte, al igual que Le Corbusier dos años antes, Hegemann había sido gratamente sorprendido por la flexibilidad y sencillez de las arquitectura "sin arquitectos" de las ciudades argentinas, cuya "dignidad" otorgada por ciertos rudimentos del lenguaje clásico resaltó en fotos y posteriores escritos.

El plan se sustentó en el proyecto de Farengo, no sólo porque resolvía el principal conflicto funcional de la ciudad -la estrangulación del área central por el círculo de hierro ferroviario-, sino porque serían las tierras liberadas por 10 estaciones, 64 km. de vías y 124 de los 172 pasos a nivel, las que permitirían desarrollar en forma incruenta la reorganización vial y la recualificación del tejido con el sistema de parques.

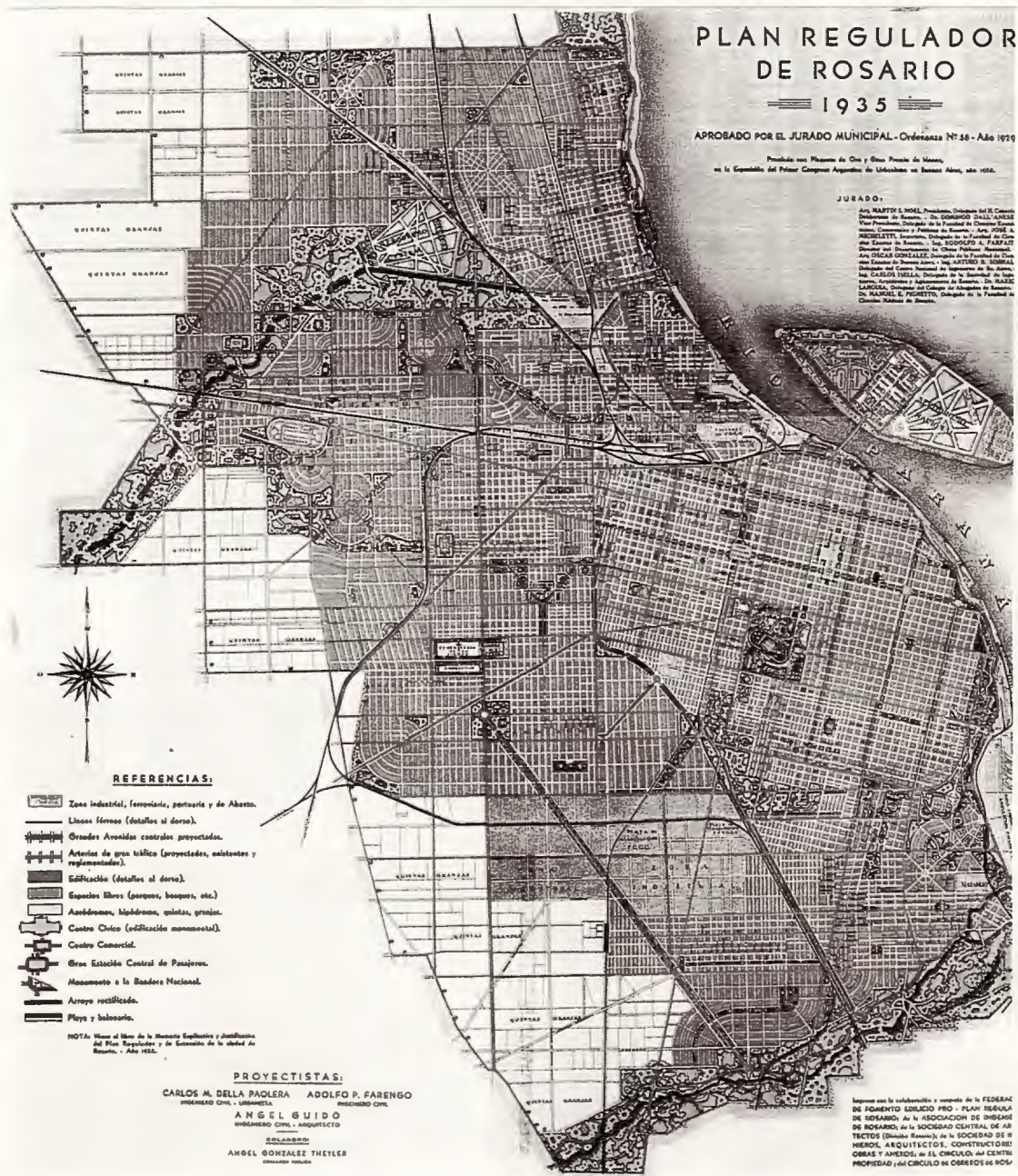
Una de las principales marcas de Hegemann y el *planning* es la preocupación por un plan comprehensivo que coordinara las actividades y los flujos que hacían al crecimiento de la ciudad (puerto, ferrocarriles, red vial, transporte subterráneos, industrias), y que incluyera un programa de financiación no requerido en el contrato.

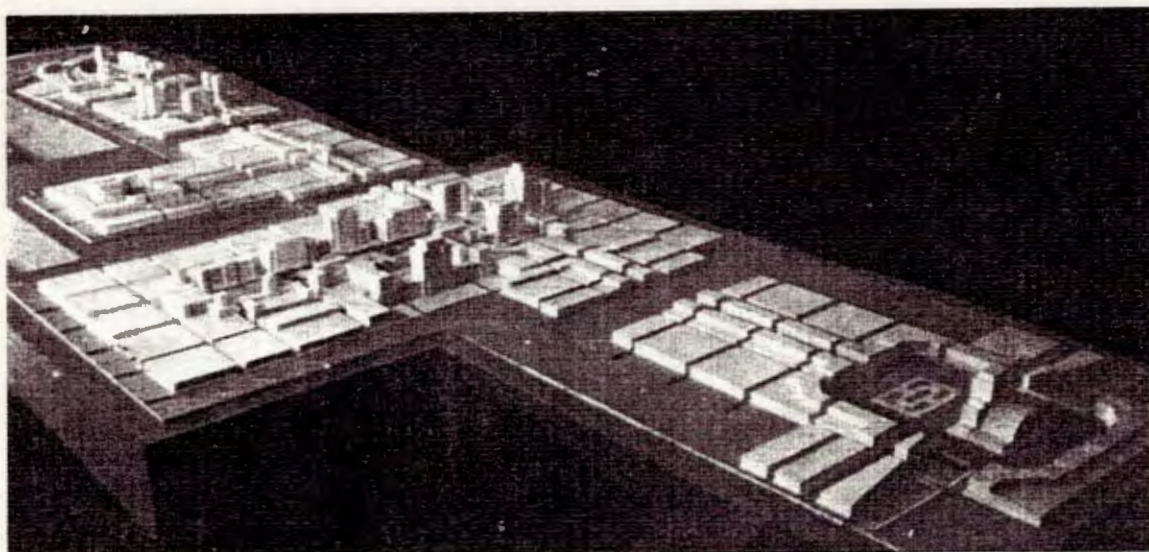
Corbusier (1929) and Werner Hegemann (1931) in Argentina" *JSAH* / 52:2. June 1995 pp 208/227, y "A visionary Discipline: Werner Hegemann and the Quest for the Programmatic Ideal" en *Center*, Vol 5, 1989, pp74/85. También sobre el plan para Berkeley y Oakland SUTCLIFFE A. *Towards the Planned City*, Basil Blackwell, 1981

¹⁹ Encabezamiento de HEGEMANN W: *Report on a City Plan for the Municipalities of Oakland and Berkeley*, 1915, en SUTCLIFFE op.cit.

²⁰ Movimiento civil promotor de un programa de reformas públicas tendientes a asegurar la prosperidad de Boston como capital comercial de Nueva Inglaterra a través de una estructura administrativa que incluyera 37 localidades del área metropolitana. Combinaban la preocupación por el desarrollo industrial y comercial, y el bienestar de los trabajadores, con un concepción gerencial de la administración local Ver CRASEMANN COLLINS op.cit..

ILUSTRACIÓN 1 ESQUEMA GENERAL DEL PLAN REGULADOR DE ROSARIO.





También se lee la influencia del maestro alemán en la aceptación del damero como estructura de la ciudad, superando definitivamente la recurrencia a diagonales para la jerarquización del sistema circulatorio y del emplazamiento de los edificios públicos. Coincidiendo con los fundamentos de Hegemann en la bahía de San Francisco, tanto la red vial como los centros y ejes monumentales van a ser resueltos dentro de la grilla, con un esquema de arterias maestras compuesta por avenidas de penetración y circunvalación (sobre la traza de vías a ser levantadas) y una trama ortogonal formada por la continuación y/o ensanche de los bulevares de ronda y algunas calles preexistentes. Una trama superpuesta, culminante en una gran perforación del área central de dos avenidas similares a las propuestas para la 9 de Julio en Buenos Aires que -atravesando líneas de manzanas ya edificadas- oficiaran de troncales de la futura red de subterráneos²¹ y vínculo de

los centros monumentales. En ellas coincidía la voluntad de descongestionar el tráfico del casco céntrico con la de generar ejes donde primara el *arte urbano*, con composiciones unitarias de altura uniforme y "*férrea disciplina decorativa*". Telones urbanos "*de nobles formas plásticas*" estructurando la masa informe y anodina de la ciudad real, vínculo de cinco centros (cívico, comercial, recreativo-cultural, estación única y Monumento a la Bandera sobre la barranca) a los que el uso inteligente del rascacielos (nuevamente Hegemann) otorgaría el carácter de focos y foros de la vida ciudadana en contraste con una ciudad banal, en permanente sustitución, donde la lógica de lo privado y su explotación indiscriminada del loteo degradaban y absorbían toda posible expresión alternativa de lo público.

El impacto de la visita de Hegemann está también presente en la propuesta de reforma del reglamento de edificación, signada por las maquetas apocalípticas que el arquitecto Jorge Kalnay le había construido para visualizar la irracionalidad de las nuevas ordenanzas. Los nuevos reglamentos de Buenos Aires y Rosario fijaban alturas máximas sobre las líneas de

²¹ En este caso los autores responden al pedido de la SCA, distanciándose de Hegemann que desde su estrategia de optimización de los existente, prefería una red de trenes en altura para el transporte interurbano.

edificación, pero no en el interior de la manzana, autorizando un proceso de congestión que convertiría a nuestra ciudades, según las palabras del experto europeo, en “*desiertos de casas con los mayores índices de escasez de oasis verdes*” (sólo un 0,8 % en Rosario).

ILUSTRACIÓN 3: ESQUEMA GENERAL DE AREAS VERDES.



El desafío de dotar a la ciudad con índices de espacios verdes similares a los estándares europeos, a pesar de las obvias diferencias (de clima, densidad, concentración y localización de establecimientos industriales) con los centros metropolitanos donde estas ideas se construían-ganará rápidamente adeptos entre intelectuales y políticos locales. La noción de *reserva verde* era la última incorporación al glosario de verdades autoevidentes y universales, estimulando el interés por la costa como espacio de representación, y adjudicando a los parques y a su promesa de ocio planificado para los sectores populares, la categoría de *necesidad*

social que antes se otorgaba a la vivienda barata e higiénica.

El Plan se proponía como meta el 11% del ejido para espacios verdes, ampliable al 20% con la gradual desafectación de los centros de manzanas como jardines públicos para uso de las propiedades linderas. Un alto porcentaje organizado como un *park system* con cuatro parques regionales, apoyados en las irregularidades topográficas de las cuencas de los dos arroyos y la barranca sobre el río Paraná, vinculados a cuatro parques intermedios por parkways y una costanera²², y un área perimetral de granjas y quintas. Un recurso del *landscape planning* americano clave para un Plan sustentado en el mantenimiento del damero, que no solo oficiaría como pulmón urbano, sino garantizando la unidad formal y funcional de la ciudad, estructurando la región, oficiando de barrera visual y ambiental del área industrial, siendo sede de servicios sociales y deportivos de una periferia informe, y generando nuevos enclaves residenciales de calidad en áreas todavía degradadas y baldías.

En este sentido las estrategias para la extensión eran múltiples y abrevaban de distintas fuentes. Se seguía a Hegemann en la valoración de un crecimiento suburbano espontáneo de baja densidad por autoconstrucción tradicional, en casos de completamiento o de continuidad del tejido alrededor del área de reserva industrial. Se remedaba el Plan de Newark de George Ford (1913) en la proposición de focos de alta calidad con trazado atípico y diferentes niveles viarios en áreas a sanear, o netamente periféricas. Por último la *ciudad industrial tipo*,

²² Tal como lo habían propuesto la *Asociación Amigos del Rosario* años antes, a este sistema, como complemento recreativo del área central, se integraba la isla del Espinillo a través de un puente levadizo, como sede del aeropuerto nacional, predio de exposiciones y gran campo de deportes.

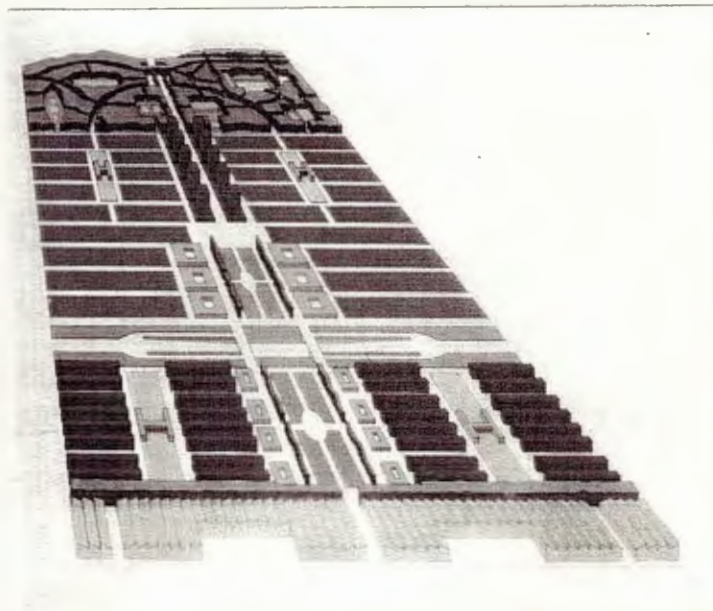
una propuesta inorgánica en el texto y en su localización por fuera del radio urbano al norte del municipio, como un fenómeno *extraño* a la ciudad. Una propuesta de claro corte teórico que Guido presenta como propia en el Primer Congreso de Urbanismo de 1935, con una estructura de ciudad lineal²³ premonitoria de la conurbación San Nicolás / San Lorenzo que comenzará a consolidarse casi 20 años más tarde. Este esquema, potencialmente abierto, es puesto en contradicción por una composición formalmente conclusa, concéntrica en alturas y significación social propia del *Civic Art*, de tres tipos de viviendas permeados por las investigaciones europeas contemporáneas sobre viviendas mínimas²⁴. Producto de una actualizada lectura de los trabajos de Alexander Klein y de los Congresos del CIAM de 1929 y 1930, con una agregación de innovaciones (muebles plegables, racionalización de perímetros y superficies, evaluación de los costos de urbanización) convenientemente aderezada por reflexiones económicas y sociales, sobre las que sin embargo predomina la perspectiva artística de la *buena forma*. En

²³ Adhiere a los criterios de Milyutin reconociendo en la racionalidad del transporte la clave para la disposición de las construcciones y las expectativas de crecimiento. Distingue franjas paralelas de industrias, viviendas colectivas y viviendas individuales, separadas por avenidas principales y vías férreas de interconexión regional paralelas al río, privilegiando los usos recreativos y representativos de la costa y desconociendo la potencialidad de la vía fluvial para los objetivos productivos, que finalmente terminarán imponiéndose.

²⁴ El proceso mismo de la traza es *moderno*, formalizándose a partir de la combinación de las parcelas definidas por diferentes tipos de viviendas en una combinatoria semejante al conjunto contemporáneo del Departamento del Sena en Drancy: *tiras paralelas de 4 pisos* de extremos libres propias para la producción en serie, *viviendas individuales apareadas* que venían siendo exploradas por Häring y Hiricke, y *torres "americanas"* de planta en cruz para organizar formalmente el conjunto.

realidad, poco más que elucubraciones proyectuales acompañadas por primitivos e incompletos cálculos financieros orientados a traducir en cuotas mensuales las bondades de una resolución en planta, sin mayores compromisos respecto al tipo de entidades que podría enfrentar un emprendimiento que excedía, ampliamente, la construcción de estas células-habitación..

ILUSTRACIÓN 4. AXONOMÉTRICA DE CIUDAD INDUSTRIAL TIPO.



El centro de manzana libre y verde, recogiendo la experiencia de Hamburgo, era la principal innovación un Reglamento de Edificación que, por lo demás, se limitaba a dividir la ciudad existente en tres zonas de altura decreciente, siguiendo la lógica del valor inmobiliario, en una visión formalista del *zoning*. Para la extensión urbana si ensayan por primera vez los principios de *zoning científico*, distinguiendo funciones y parcelarios. Así, superando ampliamente la noción de *barrio industrial* de planes anteriores, las actividades productivas son reconocidas, aislándolas y limitándolas en un *área de reserva* para "todas las fábricas,

usinas y grandes depósitos considerados como establecimientos insalubres", prohibiendo expresamente la localización de viviendas. Se reconoce a la industria en tanto se la considera intrusa, no estructurante del organismo urbano,

ILUSTRACIÓN 5 SISTEMA REGIONAL

alejándola de la costa, que se quiere preservar para fines recreativos, y vinculándola con la región, pero no con el interior de la ciudad, mediante redes ferroviarias y 2 avenidas de circunvalación.



También se define un área de reserva rural, donde podrían instalarse sanatorios, clubes u hoteles, como contención de la extensión al oeste, dos centros hospitalarios, un ciudad universitaria al norte sobre un trazado pintoresquista deudor de los *campus* norteamericanos, barrios obreros periféricos reorganizados en esas grandes parcelas similares a las *siedlungen* que posibilitarían la construcción siguiendo los ejes heliotérmicos, y algunas zonas de calidad sobre fragmentos de la costa liberados de su destino productivo, con viviendas rodeadas por jardines a imagen del suburbio norteamericano. Este *zoning científico* es perfeccionado en la *ciudad industrial tipo*, "totalmente determinado", al decir del autor, por los índices de Bartholomew.

Una último párrafo lo merece la escala regional. Que el *Plan Regulador y de Extensión* contemplara un radio de 20 km. en torno a Rosario había sido una sugerencia de la SCA para encarar más ampliamente el problema de la *extensión*. Para Hegemann era la escala necesaria para resolver los problemas de congestión con suburbios de baja densidad, y la falta de espacios verdes con un *collar esmeralda* como el que había propuesto para Boston.

Pero en Rosario las condiciones eran bien distintas, y la demanda de la Ordenanza Contrato fue reinterpretada en razón de un diagnóstico de "*desmembramiento*" y quiebre de la "*unidad morfológica*" de la ciudad, que Guido adjudica a la irregularidad de la expansión al oeste siguiendo los radios de las vías férreas. Una "*unidad orgánica*" que se pretendió restablecer regularizando los bordes del tejido, asegurado la constricción morfológica con dos parques regionales y una barrera de quintas, y complementando el ensimismamiento del núcleo madre con 12 poblaciones satélite tras las cuales es fácil

entrever el esquema conceptual de Howard, como contramodelo a una posible extensión en mancha, de límites difusos e invasión indiscriminada del área rural. Se trata de un semicírculo de ciudades satélites, morfológica y funcionalmente autónomas a intervalos regulares, derivadas tanto de 6 núcleos preexistentes sobre las principales vías de comunicación, como de nuevos establecimientos de planta concéntrica²⁵, tras cuya organización resulta evidente la intención de otorgar unidad y orden formal al esquema territorial.

El fracaso

Guido y Della Paolera entregaron los trabajos en abril de 1935, casi tres años más tarde de lo convenido, junto con un segundo informe de Farengo incorporando algunas modificaciones necesarias, por el tiempo transcurrido, a su Plan de 1924. Convocado el jurado de acuerdo a la Ordenanza Contrato²⁶, el 19 de octubre fue aprobado en general y particular, haciendo llegar a los autores "*sus más calurosas felicitaciones por la intensidad y mérito del esfuerzo realizado*", y recomendando su publicación y la formación de una *Oficina*

²⁵ Dentro de la documentación se incluye un planteo esquemático de planta concéntrica en torno a un centro administrativo y con una clara zonificación de actividades, espejándose en las ciudades modélicas de la tradición inglesa, con un núcleo excéntrico de actividades específicas como elevadores de granos o instalaciones ferroviarias. La única excepción es la *ciudad industrial tipo* en el extremo norte ya mencionada.

²⁶ Presidido por un delegado del HCD, constaba de 9 miembros con representantes de las facultades de Ciencias Económicas, Ingeniería y Ciencias Médicas, de Ciencias Exactas de la Univ. de Buenos Aires, delegados de Centro Nacional de Ingenieros, de la Soc. de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Rosario, del Colegio de Abogados y el Director de Obras Públicas Municipal. No están presentes ni las entidades civiles que promovieron su ejecución, ni la Soc. Central de Arquitectos que otorgó las bases para el programa.

Técnica y una *Comisión de Urbanización* para asegurar su efectividad. El entusiasmo entre los pares parece unánime, ese mismo año recibe la Plaqueta de Oro y Gran Premio de Honor en la exposición del *Primer Congreso Argentino de Urbanismo* y es publicado por la revista del Instituto de Urbanismo de París en junio de 1937. Solo restaba conseguir los fondos para llevarlo a cabo.

En la memoria descriptiva los autores -siguiendo los criterios del *planning movement*- apuestan a tácticas de activismo cívico para asegurar la factibilidad del plan. Algo tardíamente, y en abierta contradicción con lo que había sido el proceso de su producción, ahora aseguran que sólo podía llevarse a cabo con la "*formación de un ambiente psicológico propicio*" capaz de sensibilizar en su defensa tanto al pueblo, para que oriente sus inversiones en la región, como a las autoridades para que gestionen las leyes necesarias. En cuanto a la financiación proponen un complejo mecanismo combinando un *impuesto al mayor valor* de los inmuebles favorecidos por las obras del Plan, con un empréstito en bonos, cuyo rescate y servicios estarían a cargo de las empresas ferroviarias, la Provincia y la Nación en concepto de *devolución* por los beneficios recibidos tanto por el Plan como por las contribuciones impositivas de los rosarinos²⁷. Este mecanismo acababa de mostrar su factibilidad a través de dos leyes recientemente sancionadas para la construcción de obras

²⁷ Para lo primero aconsejaban prudencia (entre el 25 y 50% de aumento de la tasa 5 años después de concretada la obra). Para lo segundo se requería la sanción de leyes y empréstitos por sumas que por lo menos sextuplicaban las de las leyes de parques y costanera ya sancionadas. En forma inocente confiaban en el supuesto apoyo de los partidos políticos, sin pensar que medidas de tal magnitud implicaban laudar entre diversos intereses sectoriales y regionales.

previstas por el Plan: la costanera y reserva de tierras para parques²⁸.

Hasta aquí el optimismo. En un primer momento el Plan es respaldado por la localización de dos grandes elevadores de granos que confirman su propuesta de reducir la longitud de los muelles y trasladar el puerto al sur. Pero no son pocos los sectores descontentos. De la antigua alianza de entidades civiles que habían promovido su ejecución el *Centro La Propiedad* prestará su apoyo a regañadientes para una segunda publicación destinada a difundir sus lineamientos. La defensa quedará en las manos de la *Federación de Fomento Edilicio*, que cambiará su nombre por *Pro- Plan Regulador* e iniciará una campaña de protesta, a través de folletos firmados por González Theyler, por aquellas medidas que se distancien de sus objetivos. La primera de ellas, la confirmación del emplazamiento del futuro Monumento a la Bandera en el eje del primitivo centro cívico comercial "*opuesto a la dirección expansiva de la city*", que no sólo desconocía la ubicación asignada por el Plan sino que destruía toda su propuesta de ejes monumentales y centros diferenciados²⁹. También defenderán la

²⁸ La ley nacional N°11623, sancionada en 1932 en el marco de un presupuesto especial de obras públicas para paliar la desocupación, destinaba 3 millones para la costanera de Rosario, que alcanzarán sólo para mejoras en el área céntrica y parte del tramo norte. La ley provincial 2466 sancionada 4 meses después de la entrega de los trabajos (9.8.1935) emitía títulos para la construcción de Parques y paseos en la provincia destinando 6 millones para todos los previstos por el plan, y sólo sirvió para expropiar y construir un sector -el Parque Alem- incluyendo un balneario público.

²⁹ Se desechaba la propuesta del monumento de 100m de altura con "*faro proyector de los colores patrios*" a lo alto de la barranca en un sitio ubicado a no más de 500m. En su lugar se llamaba a concurso en un predio continuo a la plaza fundacional, en el nivel inferior de la barranca, atrás de la catedral y la municipalidad que así no serían demolidas. GONZÁLEZ THEYLER, Federación Pro Fomento

factibilidad del plan de financiación para la reorganización ferroviaria, resistida por el FCCA, que frenaba todo intento de iniciar las obras³⁰.

Recién en diciembre de 1939 y luego de 4 años de intervención al gobierno municipal, se dicta una ordenanza autorizando al Intendente a gestionar ante el gobierno nacional un crédito por 25 millones para comenzar la expropiación de tierras y la construcción de la estación única de pasajeros y el Parque a la Bandera. Pero por la guerra se suspenden todas las obras y la iniciativa recién es aprobada en 1943 creándose una *Comisión Nacional* destinada a gestionar un acuerdo entre las distintos niveles gubernamentales y la empresa³¹. En 1945 la *Federación Pro Plan Regulador* todavía está insistiendo en la importancia del Plan como ordenador de las inversiones en obras públicas y reclamando la emisión de títulos por 10 millones³².

Edificio Pro Plan Regulador. Folleto de octubre de 1937.

³⁰ Las obras del primer proyecto de estación única del FCCA habían sido valuadas en más de 34 millones a cargo de la empresa. Según el citado folleto de octubre de 1937, la financiación del Plan Farengo en dos quinquenios -algo diferente en montos y fuentes de recursos respecto al Plan- suponía 12 millones de pesos en bonos nacionales y provinciales (a ser saldados por porcentajes de la contribución directa y patentes, fondos de Vialidad Nacional e impuestos a las mejoras) y dos aportes de la empresa de 15 y 11 millones (en el Plan proponía sólo 5 millones) supuestamente recuperables por economías de explotación a razón de 2 millones por año.

³¹ Ley 12.825 de 1942 y decreto 12579 de 1943.

³² Ahora los fondos que surgirían de los impuestos a la nafta y los réditos percibidos por la Nación y un mayor porcentaje de la recaudación provincial por contribución directa, patentes y rodados. GONZÁLEZ THEYLER, "Economía y urbanismo en Rosario" en *Organización Funcional de Rosario*. Federación Pro Plan Regulador. Folleto, mayo 1945

Habían pasado 10 años y nada se había hecho, ni siquiera en la pequeña escala de las iniciativas cotidiana desde el municipio o el sector privado. La notable multiplicación de los automóviles, la nacionalización del puerto, la compra de los ferrocarriles por el Estado, la construcción de una red de elevadores de granos, no sólo hubieran aconsejado su urgente puesta en vigencia, sino que habrían posibilitado su realización. Sin embargo el agrimensor Alberto Montes, desde la *Comisión Nacional* diseñará un nuevo plan -el *Plan Rosario* en 1951- renegando no sólo de la adscripción modélica del anterior "*figuritas que yacen cubiertas de polvo en los desvanes de toda la República*", sino modificando sus directivas para la reestructuración ferroviaria y el sistema vial dentro de un nuevo concepto de la gestión.

Más allá de la coloratura política que guiaba a Montes en su desvalorización de estas "*expresiones románticas de los técnicos sujetos a las directivas de los intereses de la oligarquía*"³³, hubieron otros factores que hicieron que el Plan fuera desechado en casi su totalidad. Su fracaso fue una evidencia más de los límites de este proyecto de una administración activa y autónoma de la ciudad de Rosario, carente de los recursos y del poder político para negociarlos en sedes nacionales y provinciales³⁴. Un proyecto permeado por el pensamiento reformista, y promovido por una elite que había recurrido a los técnicos como posibles traductores de esta propuesta de armonización de ideales cívicos e intereses económicos en el plano urbano como supuesto camino para garantizar su prosperidad y su

³³ MONTES *Las prefecturas regionales de planificación*, Ateneo de ingenieros peronistas, BA 1952 citado por MARTÍNEZ DE SAN VICENTE op.cit.

³⁴ RIGOTTI A.M. *Municipio y Vivienda....* op.cit.

continuidad en el poder en una sociedad de masas con participación política ampliada.

Esta circunstancia se vio agravada por el hecho de que el Plan ni siquiera resultó la expresión orgánica de esta coalición de grandes contribuyentes, empresarios inmobiliarios y políticos interesados en una gestión comunal independiente de la maquinaria electoralista. Este quiebre comenzó a materializarse en el modo de contratación, prescindiendo de la participación de las agrupaciones civiles y profesionales que habían clamando por su ejecución³⁵, y otorgando absoluta autonomía a los técnicos. Técnicos que no eran el resultado orgánico de este movimiento civil, sino de la profesionalización y difusión del Urbanismo como una especialización excluyentemente técnica resultante, más de la decantación de ideas y modelos seleccionados de manera aleatoria por su atractivo teórico, que de una tradición sustentada en la práctica local.

El Plan recogía, sin embargo, algunas de las iniciativas formuladas en diferentes recintos que habían sido objeto de proyectos concretos: la costanera y la recuperación de la ribera norte para usos recreativos, la compra de tierras como reserva para parques en las cuencas de los dos arroyos y el extremo norte de la ciudad, el uso de las tierras expropiadas por el FCCA para un parque que revitalizara la zona de prostíbulos recientemente prohibidos, la bajada de calle Pellegrini con una estación fluvial. Llamativamente todas estas iniciativas lograron financiación y fueron concretadas, al menos parcialmente, en los años siguientes. Otras -la avenida de atravesamiento norte-sur, el parque en la actual ciudad universitaria- formarán parte del *Plan Rosario* y se irán concretando con el

tiempo. Otras, como la incorporación a la ciudad de la isla del Espinillo ampliamente explotada en el *Plan*, se diluirán definitivamente.

La reestructuración ferroviaria, que como bien sabemos era la clave del proyecto, requería de una capacidad de negociación reducida aún más durante la guerra, que termina resolviéndose de manera inesperada con la nacionalización del puerto y los ferrocarriles. Sin embargo, aún en esas condiciones aparentemente óptimas, el proceso de racionalización de los trazados y liberación de las tierras resultó mucho más complejo y lento de lo imaginado (se pensaba en diez años y 60 años después todavía no se ha completado). De todos modos, a pesar de este impedimento, es posible evaluar los grados de factibilidad del resto de las propuestas en relación a los intereses constituidos sobre la trama existente de la ciudad.

La primera comprobación es que pese a que el Plan parece ocupar e intervenir en la totalidad del tejido de la ciudad, no opera sobre lo construido -como anteriores proyectos de embellecimiento de menor magnitud- sino que logra estructurarse operando sobre los vacíos. Los vacíos de las urbanizaciones no consolidadas, los de tierras anegadizas o irregulares en las cuencas de los arroyos y las barrancas, los vacíos presupuestos más allá del ejido en el avance sobre una esfera regional e isleña cuya orientación netamente rural pareciera descontar su disponibilidad; sobre todo el vacío resultante del levantamiento de vías, estaciones y playas de maniobras. Es sobre estas áreas vacantes -no edificadas pero de propiedad privada- que organiza la rejerarquización vial, define especialidades funcionales, desarrolla el sistema de parques y propone estrategias para potenciar el valor urbano de las tierras.

³⁵ No es de extrañar entonces, que su defensa posterior quede reducida al grupo liderado por González Theyler, el único que permaneció vinculado al Plan.

Si bien parece una actitud óptima para asegurar la factibilidad del Plan, su debilidad reside en no haber sabido reconocer las claves de la disputa entre los dos modelos de crecimiento urbano sobre los que debía laudarse. Si bien hubiera resuelto la incorporación del norte y la jerarquización del casco consolidado a través del levantamiento de instalaciones productivas en la costa (dependiendo para esto del plan ferroviario), la propuesta de monumentalización resultaba inadecuada para los intereses de los propietarios del área central. No sólo suponía el desplazamiento de esta centralidad respecto al casco histórico, y su diversificación impensable para una ciudad de esa magnitud, sino que debía operar sobre la demolición de áreas densamente consolidadas y absolutamente incorporadas al mercado. Y aún cuando se incluyen cálculos de factibilidad, estos se justifican en relación a un supuesto valor de *calidad formal*, irrelevante si se lo disocia de la rentabilidad potencial de las propiedades. Por otra parte los autores parecen desconocer el proceso de reconversión inmobiliaria que ya se estaba operando a través del *edificio de renta* que no requería de los ejes monumentales, sino que se acomodaba sin conflictos en algunos lotes céntricos aislados, sin preocuparse por generar una pared urbana. Ellos no solo absorbieron todo posible crecimiento de la masa de inquilinos céntricos de las capas medias, también demostraron la posibilidades de continuar con el sistema tradicional de explotación en profundidad de los lotes estrechos que constituyen nuestro tejido, desplazando toda acuerdo sobre una progresiva liberación del centro de manzana para un entretejido de jardines. Estos ejes monumentales -vinculados a los subterráneos y a la relocalización del Monumento y de centro cívico- serán los primeros en ser descartado apenas dos años después de aprobado el Plan.

En cuanto a su posible realización por la acción gradual de un mercado sustentado en la

extensión de tierras urbanizables, la sobredimensionada previsión de una duplicación del área urbana para 2 millones de habitantes tampoco resultó de mayor utilidad. No sólo desconocía la falta de ocupación efectiva de los numerosos *loteos de papel* de la década anterior que, ampliando el mercado tierras en forma desmedida, resultaron suficientes para acomodar el éxodo a la periferia por autoconstrucción en lotes a plazos para los sectores bajos, o en chalets compactos en algunos suburbios jerarquizados por los sectores medios. Los autores se equivocaron al concentrarse en la extensión desmedida de áreas urbanizables con un trazado que ignoraba la fragmentación de la propiedad de la tierra, en lugar de atender a previsiones discretas tendientes a mejorar la condición urbana de lo existente. Finalmente es necesario subrayar la desproporción entre la magnitud de las reformas imaginadas y la potencial inversión edilicia, comercial e industrial de la ciudad después del rudo golpe al mercado inmobiliario que trajo consigo la crisis del 30, y que se seguirá agravando con futuras leyes congelando los alquileres.

No hablaremos de la inexperta colocación del aeropuerto, ni de los esquemas teóricos para la resolución de la vivienda obrera. Sí de una estructura regional en la que, nuevamente, la preocupación por la buena forma dominó sobre la ponderación de las ventajas comparativas de localización, que terminaron privilegiando las áreas ribereñas y dejando librada la dinámica del *hinterland* a la explotación de las capacidades instaladas en la red de centros ya establecidos a fines del siglo anterior.

En síntesis, aunque producto de la demanda de un movimiento cívico, el *Plan* termina siendo un típico producto de la creciente autonomía disciplinar del Urbanismo. Los técnicos fueron liberados de todo compromiso con los grupos de intereses que lo habían reclamado como

instrumento para racionalizar la inversión y la rentabilidad, por un contrato que desconocía toda instancia de consulta y colaboración. Y si bien fueron capaces de reconocer algunas deudas con demandas e iniciativas ya planteadas, aislados en su soberbia harán del *Plan* una atractiva agregación de estándares y modelos trasladados sin mayores mediaciones, en el que la lógica de la disciplina fue considerada suficiente para laudarse en la racionalidad de una propuesta supuestamente científica, en la medida en que era prologada por un largo y minucioso *expediente urbano*. Aún su Plan Financiero demuestra su voluntarismo e incapacidad de reconocer las limitaciones del mercado inmobiliario local, y su debilidad para negociar en el campo político. Se preocuparon más por el ejercicio teórico y estético de dar forma a un nuevo plano de la ciudad (privilegiando como criterio la calidad de la *forma final* por sobre la evaluación de la potencialidad de las fuerzas a encauzar), que por la traducción y ordenamiento de las demandas del sector público y privado. Parecía interesarles más el potencial reconocimiento de sus pares, que la generación de un consenso local que dejan librada a la eventual "*formación de un ambiente psicológico propicio*". Es verdad que fueron muchos los cambios inesperados que se sucedieron en esos años -la guerra, el peronismo, la alteración de las leyes del mercado inmobiliario (créditos, intervención pública, ley de propiedad horizontal)-, pero eso no altera el hecho de que las ideas propuestas hayan sido más adecuadas para la exégesis teórica que para el estímulo de inversiones productivas y factibles que, al menos en forma aislada y fragmentaria, se fueran concretando a lo largo de los años