

FACULTAD
DE ARQUITECTURA
PLANEAMIENTO Y DISEÑO
UNR

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO
DE INVESTIGACIONES
URBANAS Y REGIONALES

SERVICIO DE PUBLICACIONES

ASOCIACION ARQ. VICTOR J. DELLAROLE
FACULTAD DE ARQUITECTURA.
PLANEAMIENTO Y DISEÑO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

HALL CENTRAL - PLANTA BAJA
RIOBAMBA 220 BIS
TE. 4853122

ascoarq@fapyd.unr.edu.ar
2000 - ROSARIO

CUADERNOS DEL
CURDIUR

CUADERNO Nº 16

"Los Instrumentos del Proyecto Público
en la Construcción de la ciudad. El Plan
Regulador de 1968. "

Arq. Isabel Martínez de San Vicente.

Trabajo realizado para el CONICET.
Rosario, 1986.

CITE ESTE TRABAJO SI LO USA COMO REFERENCIA

LOS INSTRUMENTOS DEL PROYECTO PUBLICO EN LA CONSTRUCCION DE LA CIUDAD. EL PLAN REGULADOR DE 1968.

Arquitecta Isabel Martínez de San Vicente.

Las transformaciones urbano-territoriales de la década 1950-60.

La estructura que queda determinada en el período que llega a la primera guerra, encontrará en el período denominado de "sustitución de importaciones", las razones y las lógicas que determinarán su construcción. Los distintos valores territoriales definidos por las grandes infraestructuras se complejizan aún más a causa de las localizaciones industriales, que se colocan en las zonas libres ya servidas por las vías de conexión interurbana.

El mercado especulativo capta e interpreta inmediatamente estos valores de posición y define, en relación con los distintos valores de la tierra urbana, el tipo y la calidad del agregado edilicio, estimulado por la fuerte demanda localizativa provocada por la afluencia de mano de obra y actividades terciarias a la ciudad, en contraposición con las áreas cada vez más deprimidas del "hinterland".

Las radicaciones industriales producen una expansión de las áreas residenciales, que conforman lo que se ha llamado el cordón urbano-industrial, que comprende las localizaciones de Puerto San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, provocando un fenómeno de metropolización ilusoria, restringido estrictamente a la faja costera. Los núcleos existentes ya consolidados conservan su estructura, rellenándose intersticialmente los espacios vacíos.

El agregado edilicio, por lo tanto, de frente a la falta de intervenciones públicas consistentes, -reducidas a escasas inversiones en servicios-, es producido casi en su totalidad a través de los mecanismos que marcarán en forma decisiva el asentamiento morfológico y funcional de la ciudad: por una parte la dispersión extensiva en las áreas caracterizadas por la ausencia de valores y cualidades urbanas, -áreas de bajo costo de la tierra-, de pequeñas intervenciones lote por lote, hasta llegar a los niveles de autoconstrucción en las más marginales. Por otra, serán las áreas centrales o de calidad urbana más elevada aquellas que ofrezcan valores superiores de localización y por lo tanto las que estimularán la sustitución de la edificación preexistente por formas más intensivas de aprovechamiento del suelo.

Aparecen, en este momento, cuatro preocupaciones básicas de la ciudad contemporánea, de la "ciudad de masas", que serán, de allí en más, el leit-motiv en la formación de la estructura colectiva de la ciudad -por aceptación o por negación-, y en la formación de los instrumentos urbanísticos: el problema de la accesibilidad y el transporte público; el problema de la vivienda de masas,

constituida directamente por el estado o incentivada a través de políticas parciales -Banco Hipotecario Nacional, Ley de Propiedad Horizontal, Ley de Desgravación Impositiva-; el problema del saneamiento de áreas inundables y el control de la urbanización; la regulación de la edificación privada como mecanismo de construcción de la ciudad.

Las transformaciones necesarias a resolver una accesibilidad y un transporte eficiente inducen así, en 1952 por Ord. nº 2760 a la aprobación del anteproyecto de convenio de la Comisión Nacional de Reestructuración de los Accesos Ferroviarios y Camineros a la Ciudad de Rosario; en 1953, a la sanción de la ya mencionada Ordenanza 1030, que incorpora al trazado oficial la Avenida de Circunvalación designada "Avda. Gral. Perón", la Troncal Ferroviaria y el nuevo sistema arterial; en 1957, por Dec. Prov. nº 4983, la declaración de utilidad pública del terreno para apertura total de calle Junín desde Bvrd. Avellaneda a Avda. Alberdi; en 1958, por Dec. nº 3892 la declaración de la Avda. Mendoza como camino de acceso a la ciudad, disponiendo su ensanche; en 1959, por Dec. Ord. nº 24.009 la declaración de utilidad pública de los terrenos afectados al ensanche de la Avda. Ovidio Lagos; llamados a licitación para construcción de playas de estacionamiento subterráneas; la readaptación de la Ex-Estación del Ferrocarril Provincial de Santa Fe a la Estación de Omnibus Interurbanos, por Dec. nº 26.682/61.

La necesidad de proveer al control de la urbanización de tierras en el municipio induce, en 1957 (Dec. Ord. nº 21.260), a establecer como límite de urbanizaciones a la Avda. de Circunvalación, y en 1966 se dicta la Ord. nº 33.337, actualmente vigentes -con numerosas modificaciones-, en materia de urbanizaciones.

Mientras tanto, en 1964 se había autorizado (Dec. nº 4671), los estudios previos de ensanche y canalización del arroyo Saladillo en su trayecto dentro del Municipio, y en 1963 (Dec. Pcial. nº 1486), se habían adjudicado las obras de ampliación de la canalización del arroyo Ludueña.

El Servicio Público de la Vivienda, ente autárquico de la Municipalidad, creado en el año 1948, realiza su labor más intensa en este período. En 1955 se inicia la construcción de obras en Dr. Rivas, Pasaje Yatasto, Garibaldi e Italia; en 1959 se inicia el barrio Las Flores Sur y Benito Juárez, junto con algunos agrupamientos de menores dimensiones.

Los contenidos del Plan.

Con la Revolución Libertadora se interrumpe la actualización del reglamento de edificación dispuesta en 1954, que incorporaba aspectos de "higiene urbana" (no ya de higiene edilicia como los anteriores) como el centro de manzana y las líneas de retiro.

El proceso recomienza recién en 1958 cuando, bajo la presidencia del Dr. Frondizi, se hacen efectivas numerosas expropiaciones -entre ellas la habilitación del primer tramo de la Avda. de Circunvalación-, se eliminan kilómetros de zonas vía y se levantan líneas férreas con cinco estaciones terminales, que permiten la habilitación del Parque Urquiza y la Avda. de la Libertad, la cesión de terrenos para la construcción de la Ciudad Universitaria y la ya mencionada transformación de la estación del ex-Provincial de Santa Fe.

Se promulga además, en el año 1961, la Ley Nacional nº 16.052, que institucionaliza los lineamientos generales de la Ord. 1030 y promueve la creación de un organismo -la Prefectura de Coordinación del Plan Rosario- encargado del cumplimiento del plan.

Durante el gobierno del Dr. Illia, a partir del año 1963, el gobierno provincial inicia la concreción de algunas obras del plan tendientes a solucionar ciertos endémicos problemas urbanos, como las inundaciones de Empalme Graneros, el congestionamiento de Cruce Alberdi y la Estación Unica de Pasajeros (1). Para ello se crea, por resolución nº 536/66 de la Secretaría de Transportes de la Nación, la Comisión Coordinadora Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la ciudad de Rosario, integrada por representantes de Ferrocarriles Argentinos y delegados de la provincia y la municipalidad.

El proceso vuelve a detenerse en 1966 cuando se produce el golpe militar del General Onganía. Este, sin embargo, promueve a breve plazo una política general de planeamiento. En relación con dicha política, el gobierno provincial dicta el Decreto nº 07317/67 que exige a todas las municipalidades y comunas la elaboración de su expediente urbano o plan regulador (2).

El Plan Regulador de Rosario es encomendado a la Comisión Coordinadora, y es aprobado por Decreto Ley Municipal nº 34.318 y Dec. Prov. nº 04188 de 1968.

El mismo parte del Plan de Trabajos y su Coordinación (Ord. nº 1904), pero introduce modificaciones en el ordenamiento ferroviario, vial y portuario, y consideraciones sobre el comportamietno de los usos público y privados.

En relación con las directivas del Plan Regulador, la Comisión Coordinadora confecciona el Código Urbano, instrumento legal que junto con el Reglamento de Edificación, constituyen el cuerpo normativo que reglamenta el desarrollo urbano en su aspecto privado.

El Código es definido, en el texto del Plan Regulador, como "el conjunto de normas destinadas a regular el desarrollo urbano por medio de la zonificación en sus aspectos físico y funcional, integrándole en una estructura que responda a objetivos fijados por este Plan Regulador" (3).

Fija un "tope de población óptima" para la ciudad de 2.300.000 habitantes, y la densidad de cada distrito como "producto de la distribución ideal de esa población en el área urbana, y se regula por el índice edilicio" (4).

Dichos índices volumétricos son distribuidos en "distritos" de distintas densidades, "según su morfología existente y capacidad previsible en función de la infraestructura a complementar". Los distritos comprenden además las áreas de tierras ferroviarias a liberar para nuevos usos públicos, habitacionales, recreativos y viales; los nuevos "centros urbanos" entendidos como "polos de desarrollo descentralizadores"; las "áreas de reserva" para la renovación de sectores urbanos decadentes o conflictuados; la determinación del uso del suelo zonificado según distritos.

El Código -aprobado por Decreto Municipal nº 34.319 del '67-, establece el régimen de "usos no conformes", que congela a aquellos usos incompatibles con la zonificación propuesta. Clasifica además a los edificios según su "función y destino", a los fines de "disponer su ubicación dentro del municipio". En cuerpo separado se acompaña al código una clasificación alfabetizada de todos los edificios, industrias y depósitos, con su correspondiente número prototipo.

El Plan Regulador y su instrumento operativo, el Código Urbano, re proyectan a la ciudad de un modo más drástico y profundo que los planes de Guido y de la Ordenanza 1030, a pesar de que aparentemente confían su ejecución a los "naturales" mecanismos de la renovación urbana.

Bajo una apariencia de asepsia ideológica y de "naturalidad" en las decisiones, contiene definiciones precisas sobre el rol del centro y el rol de la periferia, a los cuales adjudica valores contrapuestos; define a la actividad privada como al verdadero motor de la ciudad, y a la obra pública esencialmente como "reordenadora". Así, al aceptar las reglas del juego de los mecanismos especulativos, se convierte en estímulo de los mecanismos de transformación urbana que pretende controlar.

El plan, por lo tanto, en lugar de ser un intento de reequilibrio, se convierte en estímulo a la transformación, en pos de una imagen "moderna" -presente, como ya hemos visto-, en el debate cultural general sobre la ciudad.

Se induce así:

a. La afirmación de núcleo central urbano como centro de servicios para una vasta área productiva y residencial, y la colonización complementaria de inmensas áreas periféricas, sólo residenciales, que siguen la expansión del transporte y la pavimentación de arterias.

b. La tendencia a excluir del núcleo central a la vivienda individual y toda actividad o uso del suelo que no sea el

terciario o la vivienda de alta densidad, y a valorar los niveles de "urbanidad" en base a la centralidad.

c. La destrucción del patrimonio tipológico y su transformación.

d. La sustitución del acento que el plan de Guido pone sobre la estilística urbana en su acepción escenográfica, por los conceptos de eficiencia, funcional y practicidad.

El esquema desarrolla prescripciones detalladas para los distintos sectores del zonning, de la accesibilidad, de las infraestructuras portuarias y ferroviarias, de los parques, del ordenamiento de los mayores centros representativos.

La generalización del zonning, que nace como compromiso entre propiedad de la tierra y exigencias de racionalización de la ciudad, representa un atraso respecto a los debates entre arquitectos y urbanistas ya antes de la segunda guerra.

Los límites del zonning como instrumento de control del uso del suelo urbano reflejan, dice Paolo Sica (5), reflejan exactamente los intereses económicos de las fuerzas que solicitan su adopción. Se trata, en nuestro caso, de una reglamentación meramente restrictiva, que mira a limitar las consecuencias más negativas de un absoluto "laissez faire", más que a eliminarlas completamente. Enfoque -importado- dirigido a reducir los conflictos urbanos, pero, principalmente a salvaguardar las inversiones urbanas. Estará siempre presente el rol de la renta urbana y de la especulación, en parte como agentes que utilizan en su beneficio las diferencias y los incrementos cuantitativos que los principios de centralidad y de concentración crean en algunas áreas (6). La pobreza o la inexistencia de formalización precisa se resuelve "a posteriori" con prototipos de elevada complejidad funcional, como los "Centros Urbanos" con "hoteles, viviendas y supermercados" (7).

El plan persigue el modelo de la ciudad norteamericana, modelo de progreso: "aglomerados cualitativamente diversos que desarrollan intrincadas redes de relaciones, densa movilidad sobre vastas áreas, descentralización de actividades, formas de uso del suelo de alta intensidad, pluralidad de núcleos, diferenciación de funciones" (8). Acepta las contradicciones ya presentes en las distintas partes de la ciudad, y en lugar de controlarlas, las acentúa: así, mientras propugna la concentración de las zonas de alta congestión, promueve la creación de núcleos terciarios descentrados; sostiene el desarrollo de los suburbios, pero acepta la tipología del edificio en altura como típica expresión de la concentración urbana; a nivel legislativo, sostiene las políticas restrictivas actuadas por el zonning y sugiere amplias intervenciones de renovación urbana, pero se apoya sobre la hipótesis de un desmesurado desarrollo de los sistemas de transporte urbano y de las infraestructuras. Prevé la incentivación de los mecanismos que condicionan la concentración comercial y

terciaria y contiene indicaciones muy débiles para un descongestionamiento. Promueve la expansión de los suburbios, la especialización de los usos y de las partes de la estructura urbana, y la estratificación o la segregación residencial (9).

El espacio público se reduce a pocos elementos cuyo uso no tiene significación social, se identifica con el concepto abstracto de "vida pública", no apoyado por funciones concretas o por la complejidad de atributos arquitectónicos o de calidad de uso. No contempla la posibilidad de coordinar políticas sectoriales de localización de servicios (a escala de la vivienda esencialmente), en función del proyecto urbano.

El objetivo de "promover el bienestar general" o de "renovar sectores urbanos decadentes", no es seguido o apoyado por políticas de asignación de recursos o de coordinación de políticas sectoriales.

El Plan Regulador describe, a través del Código Urbano, un estado final completo de las variables urbanas, previstas para esa ciudad de 2.300.000 habitantes del año 2.036.

El plan, concebido así como instrumento estático, hace que su desactualización sea permanente. O que se produzca a través de modificaciones parciales e inconexas, que no registran ni las dinámicas de transformación presentes o inducidas por el Plan mismo, ni las modificaciones de rol de ciertas áreas respecto de la estructura urbana total.

Esta concepción de los instrumentos urbanísticos resulta insuficiente, tanto para controlar los estadios de la ciudad intermedios, como para servir de referente para la acción ante la dinámica de evolución que presentan las relaciones entre las distintas variables urbanas.

La intemporalidad de las indicaciones del plan, -falta de prioridades y estrategias de etapabilidad, agravada por la evolución de las normativas pertinentes, cada vez más tolerantes respecto del cumplimiento de las condiciones urbanas mínimas de servicios y equipamiento necesarias en toda operación de urbanización, y por el otorgamiento simultáneo de permisos de edificación en todas las zonas urbanas integrantes de la ciudad final por medio del Código Urbano- plantea hoy, -en los hechos, en las potencialidades, y en las posibilidades-, una profunda brecha entre la ciudad real y las hipótesis de plan, que exige la reconsideración de estas últimas (10).

Nuevas Hipótesis.

Las reflexiones conducentes a la necesidad de políticas urbanas alternativas colocan en primer plano a la ciudad existente; a la sustitución del concepto de extensión de la ciudad por expansión (crecimiento cuantitativo) por el concepto de construcción de la ciudad en la ciudad existente (modificación cualitativa y recalificación de los recursos existentes).

Sostiene G. Fabbri (11), que en las condiciones actuales "la deformación ideológica de una ciudad pensada como igualitaria en tanto que indiferenciada (homogénea) y la insuficiencia técnico-disciplinaria de una cultura de la ciudad que se ha hecho cargo sólo o principalmente de sus partes en expansión o en nueva formación, ha conducido a una parálisis en las capacidades realizativas".

Queda aún sin resolver el problema de los instrumentos disciplinarios a través de los cuales afrontar, resolver y representar esta ciudad igualitaria en la condición habitativa (relación residencia-servicios), pero fuertemente diferenciada, ya sea en sus múltiples roles funcionales, ya sea en su asentamiento morfológico.

Si la ciudad actual no es sólo el saldo de los mecanismos económicos en su construcción, sino también de los instrumentos que esos mecanismos predisponen, actuando sobre la "inercia" de una ciudad que existe (como proceso colectivo), es evidente que para una radical transformación de la ciudad se hace necesario una profunda revisión de los mismos.

Si los instrumentos urbanísticos son funcionales a un determinado proyecto de ciudad en cada momento histórico de los sectores dominantes, saldo de las luchas entre los distintos grupos que se disputan el predominio, nos surge una pregunta: ¿es posible trabajar en esta dirección?. Evidentemente esto introduce la cuestión de la autonomía relativa de la arquitectura, de la posibilidad de trabajar internamente forzando ciertos "saltos hacia adelante" que permitan predisponer un bagaje instrumental adecuado a una nueva idea de ciudad.

Dice Giorgio Grassi (12) que "...una crítica de los instrumentos técnicos de actuación, que renuncie a relacionarlos con la idea arquitectónica de ciudad, y por consiguiente con la idea de una posible norma arquitectónica correspondiente, significa una reducción que se arriesga a mal interpretar cada juicio sucesivo, incluido el juicio sobre la realidad actual y sobre el papel que hoy en particular tiene la arquitectura.

Con el enfoque que hemos presentado desde el inicio, el análisis realizado tiende a poner de manifiesto no ya una paulatina pérdida de poder (o de participación) de la arquitectura como manifestación de una voluntad colectiva de transformación de la ciudad contemporánea, sino su total ausencia.

A partir de la primera década del siglo, el proyecto urbano se va orientando paulatinamente hacia la reglamentación en sí misma, es decir al perfeccionamiento del proyecto y de la norma en tanto que norma, independizada de la arquitectura de la ciudad real y de sus transformaciones, diferenciándose cada vez más claramente el momento previo de reglamentación del suelo de las fases posteriores de urbanización y edificación.

Mientras el Plan Bouvard es la más cabal muestra de la reducción de la ciudad a una única componente, -la red vial-, interpretada en una clave formal estrictamente bidimensional, el plan de Guido amplía la concepción compositiva a otras componentes urbanas e introduce intervenciones arquitectónicas en las áreas de valor representativo, pero las restringe sólo al área central. En el resto de la ciudad no sólo desconoce, sino que niega aquello de "colectivo" que la arquitectura de la ciudad existente posee, y propone criterios de "remodelación" y "sustitución" basados en la ruptura del parcelamiento y de los tipos edificatorios preexistentes. El Plan Regulador, a su vez, reduce el problema urbano a un problema de "cuantificación" y "dimensionamiento". Desaparece aquí la arquitectura, tanto como componente de la normativa edilicia, como de la enunciación de las transformaciones en las grandes componentes urbanas.

Pueden ser identificadas entonces dos posiciones del pensamiento urbanístico: una académica, representada por los planes de Bouvard y Guido, que proponen la homogeneidad figurativa a través de la imposición o de la superposición de un sistema de recorridos monumentales sobre la ciudad existente, y otra "moderna" representada por el Plan Regulador, que propone una construcción alternativa a la ciudad existente.

Estas dos posiciones, aún cuando fracasan en su confrontación con los reales mecanismos de construcción de la ciudad, permanecerán en la cultura local en sus contenidos más negativos: el rechazo a la ciudad existente y la necesidad de la disciplina de desarrollar instrumentos técnicos que permitan construir un proyecto alternativo, homogéneo en sus valores y compositivamente unitario.

La posibilidad de aplicación de estos dos modelos a través de instrumentos, concebidos como capaces de actuar un orden compositivo completo que se sustituye al existente, queda restringida a tres tipos de acciones: la inducción a la sustitución paulatina de las áreas centrales; la construcción de modelos parciales de ciudad alternativa en la periferia (los conjuntos de vivienda); el estímulo a la construcción de las grandes obras de infraestructura (las autopistas) en un total desconocimiento de la ciudad existente.

Se produce aquí la escisión definitiva entre los instrumentos del proyecto urbano y la ciudad real: la rotunda separación entre el nivel urbanístico y el nivel

edilicio, entre la materia físico-arquitectónica de la ciudad y los instrumentos urbanísticos.

El trabajo ha permitido poner en evidencia como las relaciones entre estado de la ciudad real, transformaciones y actividad urbanística, que en realidad son extremadamente complejas, han sido drásticamente simplificadas, dando lugar a interpretaciones que han producido desarrollos instrumentales genéricos y abstractos. De este modo, los instrumentos urbanísticos se han transformado en verdaderos "modelos" con los cuales se trata de dar respuesta, no a la construcción de una ciudad específica, habitada y modelada por una comunidad determinada, sino al "problema urbano" colocado en términos generales y abstractos. Pero, justamente por constituir una visión deformada de la realidad, constituyen un elemento fundamental en la descripción y comprensión sistemática del proceso de construcción de la ciudad.

Se hace necesario, entonces, para nosotros, tratar de construir una normativa "que pueda expresar en términos lógicos y racionales y por consiguiente transmisibles, aquella cualidad que es la específica de la arquitectura, es decir su propia riqueza evocativa" (13), como única condición de masas para una arquitectura de la nueva ciudad.

Este es el ámbito de trabajo de nuestro nuevo programa sobre "Los instrumentos del proyecto público en la construcción de la ciudad. Investigación aplicada a las secciones primera, séptima y octava de la ciudad de Rosario".

(1) (2) - Mongsfeld, Oscar. "El área Metropolitana y el Pago de los Arroyos". Publicación del Centro de Estudios Urbanos del Rosario. Rosario, 1984.

(3) (4) - Plan Regulador Rosario. Reedición publicada por la Sección Prensa y Difusión de la Prefectura del Gran Rosario. Rosario, nov. de 1973.

(5) (6)

(8) (9) - Sica, Pablo. Storia dell'Urbanistica. L'Ottocento. Tomo 1. Editori Laterza, Roma-Bari, 1979.

(7) - Código Urbano de Rosario. Edición Oficial, 1973.

(10) - Fernández de Luco, Manuel. Ponencia de la Dirección General del Plan Director de Rosario ante las Jornadas de Saneamiento Ambiental de la Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente. Rosario, 1985.

(11) - Fabbri, Gianni. "La città omogenea". En Il progetto nella città. Istituto Universitario de Architettura de Venecia. Venecia, 1980.

(12) (13) - Grassi, Giorgio. "Arquitectura y Normativa. Introducción al Estudio" en La arquitectura como oficio y otros escritos. Barcelona, 1980.

Parte de las conclusiones de este trabajo pertenecen a investigaciones realizadas con el arq. Manuel Fernández de Luco y presentadas en el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia en 1984.