

FACULTAD
DE ARQUITECTURA
PLANEAMIENTO Y DISEÑO
UNR

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO
DE INVESTIGACIONES
URBANAS Y REGIONALES

CUADERNOS DEL
CURDIUR

CUADERNO Nº 36

"NORMATIVA Y NORMALIDAD A TRAVES
DE LA VIVIENDA MASIVA. ROSARIO
1899-1982"

Arq. Daniel VIU.

Rosario, 1990.

CITE ESTE TRABAJO SI LO USA COMO REFERENCIA

NORMATIVA Y NORMALIDAD A TRAVES DE LA VIVIENDA MASIVA.

ROSARIO, 1899 - 1982.

Ante el deterioro progresivo del espacio urbano -más específicamente el operado en las áreas periféricas-, se propone realizar un análisis pormenorizado de los instrumentos urbanísticos utilizados por el Estado en la construcción masiva de vivienda, en la ciudad de Rosario. Es allí donde éste, en tanto produce las políticas habitacionales, los instrumentos para la gestión y el control de la acción urbana, pone en evidencia su rol como mediador en la relación entre los intereses de los grupos que proyectan y construyen la ciudad.

Este artículo se desarrolla a partir de dos objetivos principales: el primero es comprender el grado de interacción entre la normativa y la producción del espacio urbano, es decir, definir su campo de actuación, y detectar de influencia o de condicionamiento que la norma induce o propone. El segundo es poner en evidencia el proceso de simplificación conceptual en la normativa en el cual se han ido desarrollando diferentes concepciones de "lo normal"- y la necesidad de elaborar nuevos instrumentos urbanísticos capaces de superar la visión meramente cuantitativa, general y abstracta, que domina en este campo.

Aunque pueda parecer un tanto evidente en un primer momento, interesa aclarar una cuestión importante dentro del marco teórico desde donde nos situamos, es la que se refiere a la idea de norma que desarrolla Franco Purini. "...la cual deriva obviamente de la idea de normalidad, o también la implica. Lograr una normalidad edilicia", garantizarse la obtención de resultados conformes con requisitos prefijados y con prestaciones preliminarmente individualizadas..."(1)

La normativa surge ante un análisis de necesidades derivadas de un complejo entramado de relaciones de producción a través de las cuales se va a expresar como plantea Purini, cuál es la norma del poder y a su vez el poder de normatizar (2), es decir, la normativa como producto y como instrumento cultural.

Se podría sostener, o mejor verificar, si las normativas y reglamentaciones contienen la descripción de un edificio-ciudad pensado, proyectado, y en ese caso, cómo se define. En caso contrario, desde dónde surgen los modelos y cuál es el rol para la "normativa".

En torno a estas ideas cuestionaremos constantemente: cuál es la idea de normalidad que prefigura la normativa en cada caso?; cuáles son las preocupaciones estéticas (morfológicas), éticas o políticas (de gestión), implícitas o explícitas en la redacción de la norma?.

Se abordan los instrumentos urbanísticos que inciden sobre la construcción pública de vivienda, en dos ámbitos diferenciados de actuación. Por un lado, aquellos que intervienen en términos generales sobre la ciudad, y en los cuales la construcción masiva de vivienda pudo o no, estar presente. Dentro de este grupo, se analizan los reglamentos municipales de edificación que se sucedieron a partir de 1890, los Planes Reguladores de 1935 y 1963 y el Código Urbano de 1967. Por otro lado, se analizan las reglamentaciones y resoluciones, cuyo campo de actuación se limita a la problemática de la vivienda gestada por el Estado: el Reglamento de "La Vivienda del Trabajador" de 1926, del Servicio Público de la Vivienda de 1948 y las Resoluciones del FONAVI de 1981.

Para ello se opera desde un enfoque diacrónico que trata de reconstruir los orígenes y las transformaciones que han tenido los planes urbanos y reglamento en tanto se considera imprescindible comprender dicho proceso histórico y no una norma, la última, como se fuera producto de sí misma. El concepto de proceso histórico no implica una continuidad temporal, sino que se construye a través de algunos momentos e instrumentos que nos permiten comprender las transformaciones operadas.

LA MANZANA COMO NORMALIDAD

Al abordar la cuestión de "la vivienda de producción masiva", las primeras normas que podríamos considerar como antecedentes en dicha producción, se refieren a la reglamentación particularizada sobre "vivienda obrera", de noviembre de 1899. En ella la Municipalidad de Rosario "...exonera de impuestos generales, de edificación e inscripción, a las casas para obreros y se reglamenta su construcción".

Según dicha Ordenanza, se estipula que: "las casas para obreros se dividirán en departamentos independientes unos de otros en número no mayor de tres en cada caso, no pudiendo dedicarse dependencia alguna para establecer negocios de cualquier clase que sean" (3), reglamentando e induciendo de esta manera la subdivisión del suelo y las transformaciones del tejido a través del lote en profundidad, utilizando la "vivienda de pasillo".

Con dicha Ordenanza se pone en funcionamiento un mecanismo legal que permite obtener una mayor renta del suelo urbano, mediante la autorización de la subdivisión de los lotes, generalmente profundos. Lo cual implica en términos morfológicos aumentar la densidad de uso del espacio, fundamentalmente, en las áreas

ya consolidadas. Es un dispositivo que, aún sin proponérselo, induce la construcción por consolidación de la planta urbana, habilitando grandes superficies de las áreas centrales de las manzanas para nuevas unidades de vivienda.

La idea de modificación que está implícita involucra a su vez la idea de transformación de lo existente, impulsa la construcción de la ciudad sobre sí misma, modificando la consistencia interior de la manzana pero manteniendo constante la definición del espacio colectivo. Es una modificación alternativa dentro de la lógica de la ciudad de damero.

El gobierno municipal como constructor directo de viviendas comienza sus primeras intervenciones en 1922, a través del organismo que él crea por la ordenanza nº 15 de 1923: La Vivienda del Trabajador. Su primer reglamento -que rige desde 1923- expone: "la institución se dedicará con preferencia a la formación de Barrios Obreros construyendo grupos de casas individuales para los mismos (4).

Con ello el Estado a nivel municipal, asume de manera explícita la carencia de viviendas y por primera vez interviene en forma directa mediante la construcción masiva de las mismas.

Los barrios de "La Vivienda del Trabajador" (L.V.T.) se inscriben dentro de lo que Rigotti denomina "las estrategias para la integración social programada de ciertos grupos de la población" (5). Es decir, se incluyen en un proyecto político que no tiende fundamentalmente a solucionar el problema de la vivienda sino a mostrar entre otras cosas, que el Estado se ocupa de construir viviendas para obreros brindándoles una casa digna, aunque sea a pocos de ellos. Baste para ello señalar que las viviendas tenían una superficie de 123 metros cuadrado lo cual duplica la superficie media de la casa del inmigrante y del obrero que se construía en Rosario en la década del '20.

Y bien en la reglamentación se expresa la voluntad manifiesta de "formar barrios para obreros", no se fijan sus localizaciones, las cuales se dejan libradas a las propuestas por parte de las empresas constructoras que incluirán el terreno. Los barrios construidos por L.V.T., si bien están localizados en áreas periféricas al momento de su construcción, dicha condición de periferia es tal, fundamentalmente en términos geográficos. Interesa remarcar que la ubicación es estratégica desde el punto de vista de sus relaciones con la estructura urbana, ya que cada barrio está adyacente a una vía principal no sólo a escala urbana sino territorial, además de contar con servicio de transporte desde antes de su construcción (6).

Estas cualidades de la localización han posibilitado que la ciudad en su expansión, los haya incorporado.

Con respecto al trazado urbano de los barrios, la reglamentación de L.V.T., no introduce precisiones quedando entonces, como sobreentendida, la traza oficial en damero para la división del suelo urbano (7). Es decir, queda implícita la inexistencia de diferencias conceptuales a nivel del trazado entre la ciudad consolidada y el nuevo barrio: tanto el centro como la periferia se construyen con manzanas de idéntica forma y proporciones.

En la escala edilicia, el reglamento de L.V.T. fija el sistema constructivo, las dimensiones y terminaciones de los locales, de manera análoga al Reglamento de Edificación Municipal vigente.

Ante la armónica integración operada entre el barrio y su entorno, cabe preguntarse ¿ qué rol tuvo la normativa en su conformación?. Las reglamentaciones vigentes en ese momento, son muy poco precisas respecto de una caracterización morfológica. Creemos que la respuesta no está condicionada por la normativa sino que pasa por la existencia de una idea de ciudad: la del damero, cuya lógica de construcción -tanto del tejido como del trazado urbano- suficientemente fuerte y culturalmente arraigada, contaba con el consenso de todos los involucrados, desde los usuarios, la empresa constructora hasta las instituciones.

Interesa remarcar el valor de estas primeras intervenciones que modifican bruscamente el modo de crecimiento de la ciudad -es decir, la apropiación de áreas de características rurales- pero recreando las características espaciales de la ciudad central. Se opera tal vez inconscientemente en referencia a una tradición, a un lugar que nos pertenece y que se constituye en el modelo: la ciudad de damero.

LA DISCONTINUIDAD COMO NORMA

Contemporáneamente a la construcción de los tre primeros barrios de L.V.T. se va a confeccionar el Plan Regulador y de Extensión de Rosario. Encomendado en 1929 a los Ingenieros Farengo y C. M. Della Paolera y al arquitecto M.A. Guido, tuvo un largo y complejo período de elaboración que culminó al ser aprobado en 1935.

El estudio del Plan adquiere para nosotros importancia en tanto es el primer instrumento urbanístico que plantea abordar la nueva dimensión de la ciudad

Moderna, superando la visión parcial y fragmentaria de los reglamentos de edificación anteriores. Se constituye en un aporte valioso para comprender el desarrollo de la cultura urbanística local. En él encontramos la génesis de algunas soluciones que fueron retomadas algún tiempo después y que incluso hoy, siguen siendo la base conceptual de muchas de las propuestas habitacionales. Nos interesa analizar aquí, solamente aquellos aspectos que hacen directamente a "los conjuntos de vivienda obrera" (8).

El expediente Urbano, en sus primeras páginas plantea categóricamente: "entre los problemas que no admiten postergación colocamos en primer término el que ha inspirado la solución propuesta para la reorganización del sistema ferroviario y portuario, el que deriva de la escasez de espacios libres utilizables por toda la población de la ciudad, y el del mejoramiento de la vivienda obrera" haciendo énfasis más adelante "Ante el índice alarmante de las pésimas condiciones en que vive el obrero de Rosario, hemos abordado el problema en la medida de su trascendencia y de su impostergable y necesaria solución" (9).

Se presenta luego un exhaustivo desarrollo estadístico, demostrativo de las condiciones de precariedad de la población obrera. A la vivienda obrera se le dedica un capítulo aparte en el cual se tratan las "soluciones propuestas para la vivienda obrera", del que extraemos tres cuestiones sumamente interesantes referidas: la primera, a la localización periférica de los barrios obreros, la segunda al cuestionamiento de la manzana tradicional como unidad urbana anti-económica y la tercera, a la disposición del edificado como objeto aislado, puesto en relación con la mayor orientación climática.

Respecto de la primera cuestión, el Plan introduce el concepto de zonificación como instrumento ordenador y regulador del desarrollo de la ciudad. Desarrollo ingenuamente presentado como producto de fuerzas naturales y no de los procesos económicos. "Como consecuencia nuestras ciudades, en su desarrollo natural o espontáneo, presentan una intercalación abigarrada de construcciones levantadas con los más diversos fines, lo que contraría a la especialización de los barrios u ordenación funcional de la ciudad, que, basado en el principio de división del trabajo, constituye uno de los principios fundamentales del urbanismo moderno" (10).

El Plan propone una zonificación que determina áreas industriales, comerciales, residenciales. Dentro de este marco, no será la vivienda obrera la que quede por fuera de la división de la ciudad por zonas, más aún, se plantea "una organización integral de barrios satélites para vivienda obrera, ubicados en relación

a la zona industrial o región correspondiente al trabajo". Se aclara específicamente en el capítulo correspondiente que: "tratándose de llegar a obtener viviendas verdaderamente económicas, se ha previsto que los barrios a crearse se instalen en las regiones suburbanas que aún permanecen en estado rural o semi-rural" (11).

Dicha zonificación profundiza la ruptura entre centro y periferia. A partir de una simple asignación funcional se reserva para la primera, las actividades de mayor calidad e intensidad colectiva relacionadas a la residencia y a los servicios terciarios, y se concentra en la segunda, la residencia y las áreas industriales. De esta relación así planteada, resulta una profundización del desequilibrio en el que conviven la ciudad de la opulencia con la ciudad de la pobreza.

La segunda cuestión que se considera relevante en relación al trazado urbano de los barrios es aquella que el Plan propone como alternativa a las unidades urbanas tradicionales. En el capítulo correspondiente se plantea como fundamentación que "Otro factor de economía en la urbanización de los barrios populares es el que resulta de la organización de grandes parcelas, mucho mayores que las anti-económicas, anti-estéticas y antihigiénicas manzanas actuales... las calles de tráfico de implantación cara, que rodean a la gran parcela, influyen más en el costo de su organización que esas mismas calles que rodean nuestras reducidas manzanas. Estas razones de orden económico exigen sino el estiramiento de todos nuestros viejos trazados por anexión de parcelas, lo que en muchos casos resultaría utópico por lo menos el abandono del pequeño damero en los nuevos barrios a formarse".

Estas consideraciones sobre "las viejas manzanas", participan de las características de los planes de embellecimiento y extensión de las primeras décadas del siglo XX, -tanto a nivel nacional como internacional-, en los cuales las propuestas alternativas a la ciudad existentes se aplican fundamentalmente en la periferia. Será entonces la periferia, aparentemente más susceptible de ser modificada fácilmente por carecer de construcciones, objeto de un diseño realizado esencialmente sobre la base de especulaciones estéticas, la cual quedará simplemente como dibujo del plano ya que no se preverán -entre otras variables- los instrumentos urbanísticos de articulación entre las intenciones formales y la rígida estructura de división de la tierra.

La tercera cuestión que interesa destacar, sumamente vinculada a la anterior, es la que se refiere a las soluciones edilicias, a la arquitecturización, sobre

las cuales la propuesta introduce un cambio radical en la escala del tejido. Se complementa el proyecto de manzanas de mayores dimensiones: "Además de la economía realizada por la simplificación de las estructuras de calles e instalaciones dentro de esas grandes parcelas, la construcción en serie y en fajas de orden semi-abierto de los edificios para vivienda, trae consigo el mejor aprovechamiento higiénico del terreno y la reducción considerable de costos, debido a la aplicación de gran escala de elementos constructivos standar" (12).

En relación a la ciudad construida hasta ese momento, estos cambios implican una ruptura morfológica en la construcción del espacio urbano, concebida para todos los nuevos barrios. Las normas generales para su urbanización prevee dos variantes: "las edificaciones se orientarán de la mejor forma posible dentro del terreno a urbanizarse, pudiendo hacer uso del orden de edificación abierto (casas aisladas o gemelas como máximo) o del orden semi-abierto en fajas de hasta 150 metros de largo, orientadas según el eje heliotérmico correspondiente a la región Rosario" (13).

La segunda variante -vivienda en tira según el eje solar- acentúa más aún la ruptura de la continuidad morfológica con la manzana tradicional en tanto se propone la autonomía de la edificación respecto del lote y de la manzana. Se considera suficiente orientar las construcciones en relación con la trayectoria solar, independientemente de las condiciones estructurales, topográficas, morfológicas, del área en que se localizan. Cada edificio es considerado como un objeto aislado, que participa de la voluntad de construir el espacio urbano diferente, fragmentario, discontinuo donde el espacio privado se reduce al interior del edificio, mientras que el espacio público se extiende a toda superficie sin edificar.

Se plantea a partir de la "idea de tabla rasa, de recomienzo, de objeto aislado, de espacio infinito e indiferentemente divisible" (14) destruyendo la noción de pertenencia en su sentido más amplio: se proponen "propuestas innovadoras" que anulan la clara definición entre espacio público y espacio privado -característica de las áreas centrales de nuestras ciudades- degradando de este modo el espacio público a la simple designación de áreas y usos (15).

Nos parece interesante re-insertar la problemática sobre "vivienda obrera" dentro del marco general del Plan. Con ello se hace evidente la contradicción entre el desarrollo general según criterios profundamente conservadores -vinculados a los planes de embellecimiento y de extensión de las ciudades

européas- y las "posiciones de vanguardia" en las soluciones morfológicas para la residencia. El análisis de la composición del jurado que aprobó el Plan y del equipo que lo elaboró nos brindan algunas respuestas posibles.

En el jurado participan, entre otros, el arquitecto Micheletti, representante de los sectores más conservadores, vinculados a la construcción en Rosario; y el arquitecto Martín Noel, presidente del jurado a la vez que presidente de la Comisión Nacional de Bellas Artes y ex-integrante de la CEEM (que había realizado el Plan Regulador y de Extensión de la Capital Federal en 1925), ligados a la élite liberal para la cual los modelos arquitectónicos y urbanísticos válidos eran aún los desarrollados por los franceses desde principios de siglo.

El equipo que desarrolló el Plan estaba compuesto por el arq. Miguel Angel Guido, el Ing. Farengo y el Ingeniero-urbanista C. M. Della Paolera. Respecto del arq. Guido, sus actividades como urbanista comienzan con la elaboración de este Plan. Si bien no tenía antecedentes dentro de este campo específico, su posición era ya muy conocida y diferente de la del resto del equipo, siendo sus objetivos ideológicos la búsqueda de lo nacional con raíces en lo hispano-americano, tanto en la arquitectura como en el urbanismo.

Esto último puede verificarse en sus Planes posteriores para Salta (1937-38) y para Tucumán (1938-39) donde estas características se hacen más evidentes a través de las propuestas estilísticas que aluden al "neo-colonial español".

Esta sucinta presentación con algunas referencias profesionales mínimas de los principales implicados en el Plan, nos dan un marco ideológico profundamente conservador como para entender algunas cuestiones generales del mismo, pero no ponen en evidencia el porqué de las soluciones adoptadas en materia de "vivienda obrera".

Creemos que es el Ingeniero y Urbanista Della Paolera quien, a pesar de la indudable influencia recibida del urbanismo académico francés de las primeras décadas del siglo, introduce las nuevas soluciones como consecuencia de su activa participación en el debate urbanístico que se desarrollaba tanto en Buenos Aires como en Europa.

Recordemos que Della Paolera, graduado en Buenos Aires en 1912, diplomado en el Instituto de Urbanismo de París (1927-28), participa allí de un período de desarrollo y exportación del urbanismo a cargo de la vertiente académica por un lado y de las propuestas de las vanguardias modernas francesas y alemanas, por el otro (16).

En sucesivas oportunidades, durante el desarrollo del análisis, se ha vuelto sobre la cuestión de la validez del estudio del Plan, reafirmandose en cada oportunidad la actualidad que tienen aquellos planteos sobre la construcción de las nuevas periferias en tanto han seguido siendo los modelos conceptuales y formales que se han aplicado en muchas de las soluciones construidas en Rosario desde la década del '70. Son estos conceptos: zonificación, supermanzanas, edificio aislado, los que se retoman una y otra vez por los planes y códigos urbanos posteriores, para los cuales el tiempo transcurrido no ha sido suficiente como para imaginar propuestas alternativas, superadoras en términos sociales aún dentro del mismo sistema económico.

A partir de la década del '60, se van a retomar y profundizar algunas cuestiones planteadas en el "Plan Guido", pero desde dos ámbitos diferentes: por un lado en lo que respecta a la zonificación, será el Plan y el Código Urbano de 1937, los que precisarán una instrumentación en base, fundamentalmente, a densidades y usos. Por otro lado, la práctica profesional va a utilizar y desarrollar -casi sin excepción en la vivienda colectiva-, la cuestión de la supermanzana y del bloque aislado.

Las previsiones urbanísticas en materia de construcción masiva, como parte de un Plan General para toda la ciudad, cesan desde el Plan de 1935 hasta las propuestas de la Comisión Coordinadora Urbanística Ferroviaria, Vial y Portuaria elaboradas a partir de 1933 (17).

NORMALIDAD Y AMBIGÜEDAD

La CCFVyP, creada por resolución Nº 536/36, va a producir los instrumentos urbanísticos locales actualmente en vigencia, es decir, el Plan Regulador, el Código Urbano y el Reglamento de Edificación.

La Comisión tendría a su cargo la coordinación de las acciones tendientes a solucionar antiguos problemas urbanos. Su actividad se interrumpe con el golpe militar del Gral. Onganía, hasta que se renueva en 1967, cuando se le encomienda la confección del Plan Regulador de Rosario que será aprobado por Decreto Ley Municipal nº 34312/67 y Decreto Provincial nº 24122/67.

El Plan Regulador reglamenta el desarrollo de la ciudad, a través del reordenamiento de su estructura urbana. Propone la modificación de los sistemas de transporte y circulación (área ferroviaria, vial y portuaria), y la creación de una serie de centros urbanos y de recreación.

Nos detendremos aquí en el análisis de los Centros Urbanos en tanto se relacionan más directamente con el tejido urbano en general y con la vivienda en particular.

Dichos centros "se establecen con el objeto de renovar y descentralizar la estructura urbana. A tal efecto se dejan consignadas las funciones y las áreas de localización de cada uno de dichos centros" (13). El Plan se basa en la descentralización con la intención de producir un reordenamiento urbano, es decir, volver a ordenar la ciudad, pero qué tipo de ordenamiento propone?

De los 17 centros urbanos propuestos, el centro cívico continúa siendo "el área de concentración administrativa y cultural de la ciudad", mientras que a 10 centros se les asignan las funciones de residencia y comercios complementarios. Es decir, una descentralización que "paradójicamente" acentúa la definición funcional de algunas áreas, concentrando el área del poder y sus instituciones.

Debido a la síntesis, la simpleza o la ambigüedad de los documentos elaborados por la Comisión, no quedan claros entre otras cosas, los fundamentos de las localizaciones elegidas.

Los nuevos centros no surgen de la interpretación de la ciudad existente, sino de una ciudad ideal, a formarse, y a la cual se dirigen todos los esfuerzos. El ignorar la ciudad construida, su proceso de formación, la dinámica de su crecimiento y sus potencialidades, implica una visión distorsionada de la realidad y el riesgo de ser totalmente inoperante. Esto se evidencia en las localizaciones propuestas para los centros, de las cuales -a 20 años de su aprobación- sólo tres de los diecisiete centros se han desarrollado según lo previsto en el Plan. Se desprende entonces que los postulados de "reordenamiento" se refieren a una puesta a punto de los instrumentos que fortalezcan y profundicen las diferencias cualitativas entre el centro y la periferia, en donde esta última defina su rol de subalterna.

En síntesis, el Plan Regulador se presenta "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 las cuales adjudica valores contrapuestos, define a la actividad privada como el verdadero motor de la ciudad, y a la obra pública 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" (14).

El Código Urbano (C.U.) es definido como el instrumento legal que permite encauzar y reglamentar el desarrollo urbano en su aspecto privado. En él se fija el tope de población óptima para la ciudad la cual se distribuye por áreas denominadas Distritos, para los cuales se determinan las densidades y los usos posibles. Las funciones y las cantidades son las variables fundamentales sobre las que se basa el análisis y los instrumentos de actuación propuestos, operándose así una lectura reductiva y esquemática de la ciudad que dará por resultado una escisión cada vez mayor entre la ciudad real y la ciudad deseada.

Las áreas en que se divide a la ciudad, los distritos, se clasifican en: regulares o transitorios. Los primeros "son aquellos que poseen los elementos principales de su infraestructura o bien aquellos que por sus características no requieren una total dotación de servicios públicos". Los distritos transitorios pueden ser "aquellos que no cuentan con los servicios públicos indispensables o aquellos que están en dicha condición transitoria porque el Plan Regulador estima necesaria su reconstrucción urbana" (20).

A su vez éstos últimos, los Distritos Transitorios y destinados a futuras reconstrucciones urbanas, se clasifican según su destino en Reserva para: Centros Urbanos Especiales; Centros Habitacionales Exclusivos y obras complementarias, Centros Habitacionales y de Recreación, Centros de Recreación Exclusivos; Futura Recreación y el Sistema Arterial.

Sólo profundizaremos el análisis de "los centros habitacionales", ya que ellos están "previstos para el desarrollo masivo de viviendas y sus obras complementarias, con un alto porcentaje de terrenos destinados a espacio libre para recreación" (21).

El C.U. prevee tres centros de estas características generales, pero muy diferentes entre sí: el R2-1: "Destinado al agrupamiento de viviendas contiguas a la estación única de Pasajeros" que incluye viviendas colectivas y equipamiento - el R2-3: "destinado al programa de viviendas llamado "Urbanización Grandoli" y que comprende viviendas individuales, colectivas y equipamiento comunitario; - el R2-4 y el R2-5: "destinado al programa de erradicación de "villas de emergencia" y que comprenden viviendas individuales, colectivas y equipamiento comunitario".

De esta esquemática caracterización y las localizaciones correspondientes a cada uno de los distritos, se desprende una clara intención de diferenciar los sectores sociales a los que se destinan, para los cuales se proveen incluso diferentes agentes de gestión, es decir, la acción privada en el primer caso y la

acción pública, en los otros (programas de vivienda y de erradicación). De la confrontación entre lo previsto y lo realizado, de los tres "Centros Habitacionales" propuestos, sólo se concretaría el que corresponde a la "Urbanización Grandoli". El distrito destinado al "programa de erradicación de villas de emergencias" -del cual una gran superficie corresponde al área inundable de la cuenca del Arroyo Saladillo- aún hoy sigue sin ocuparse, habiéndose realizado la radicación en los terrenos adyacentes a los previstos para dicho fin (Barrio Las Flores).

Por otra parte se han construido, tanto de una sola vez como por ampliaciones sucesivas de intervenciones menores, muchos conjuntos de vivienda en áreas no previstas en el C.U. para dichos fines. Estas intervenciones se constituyen de hecho en "Centros Habitacionales" al margen de la planificación del crecimiento previsto.

Más allá de las mínimas precisiones del Plan Regulador y del C.U. estos instrumentos permiten la construcción indiscriminada de vivienda masiva -en tanto uso residencial-, en cualquier lugar de la ciudad, invalidando totalmente lo que se intenta prever, regular, controlar, dirigir.

Son entonces estas dos cuestiones, la no realización de lo previsto y la proliferación descontrolada de lo no previsto, las que, creemos, verifican ampliamente las limitaciones de la zonificación, en particular y de los demás instrumentos utilizados en general.

En el caso de dos intervenciones de gran envergadura, Barrio Las Flores y Grandoli, se trata de "distritos transitorios destinados a la futura reconstrucción urbana", denominados globalmente Distritos "R".

Los distritos así clasificados no tienen índices edilicios definidos. Se permite además "la modificación del trazado oficial vigente para establecer una nueva subdivisión del suelo que facilite la renovación urbana propuesta por el Plan Regulador" (22).

Esta permisividad surge de instrumentos urbanísticos que se pretenden "reordenadores", no obstante, tanto el trazado urbano como los índices edilicios no prefijados son determinados, por los que realmente proyectan los conjuntos, es decir, las empresas privadas.

Entendemos que se desaprovecha así la enorme capacidad de recualificación a través de la obra pública, su potencialidad para dotar de un ambiente urbano a grandes áreas de la ciudad.

LOS LIMITES DE LA GENERALIDAD

Llegados a este punto del análisis de los instrumentos urbanísticos en relación con la vivienda masiva, resta profundizar en aquellas normas a las cuales deben ajustarse las construcciones ejecutadas por el Instituto Provincial de la Vivienda (I.P.V.) creado en 1963, el cual se denominará Dirección Provincial de la Vivienda y Urbanismo (D.P.V.y U.) a partir de 1971.

Nos referimos fundamentalmente a las Resoluciones Reglamentarias del FONAVI, -emanadas por el Poder Central a nivel nacional- de cuyo cumplimiento se encarga la DPVyu. Estas se encuadran en el conjunto de normativas que se limitan al campo específico de la vivienda gestada por el Estado, y que deben articularse con los instrumentos de acción municipal ya estudiados (23).

Fueron las normas FONAVI las que, entre 1976y 1986, "condicionaron" la construcción del 84% del total realizado en materia de construcción masiva de viviendas en Rosario (24). Como se ha visto, las previsiones municipales son muy escasas y ambiguas, ante lo cual parece lógico presuponer que son las normas del FONAVI las que condicionan de alguna manera las intervenciones realizadas.

Resulta entonces inevitable preguntarse ¿cuáles son los límites de este tipo de normativas, de aplicación nacional, en la definición arquitectónica y urbana de un área de la ciudad de Rosario? ¿Puede un conjunto de normas establecer modos diferenciados, es decir caracterizaciones morfológicas particulares, para cada ciudad o pueblo? o se puede pensar acaso que es lo mismo desde el punto de vista de la construcción de la ciudad, una intervención en Ushuaia, Rosario o La Quiaca?.

Una respuesta negativa parece absolutamente obvia pero, en tanto dichas normas son las únicas que tratan una serie de problemáticas urbanas no contempladas ni en el C.U. ni en el Reglamento Municipal, veremos cuál es su concepción y el valor de sus instrumentos operativos.

Se intentará verificar hasta dónde llegan estas normas, en lo que respecta a lograr "sustraer a la arquitectura, en tanto que idealización, de las leyes de lo arbitrario" (25).

La acción anterior a las primeras construcciones realizadas según las normas del FONAVI, se rigió por las prescripciones de la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo (SEVU). No obstante, nuestro análisis se centrará en la Resolución Reglamentaria nº 41 de 1981 y sus anexos de 1982 -vigentes

hasta 1937- en tanto las anteriores fueron tomadas como base o incluidas directamente en las del '81 y las posteriores no son más que ajustes parciales de aquellas (26).

Dicha Resolución establece una serie de precisiones a nivel edilicio respecto de las superficies mínimas, costos máximos, niveles de terminación de las unidades, etc.. Las cuestiones urbanas son abordadas cuando se hace referencia al emplazamiento, en las "Normas básicas de diseño urbano", o bien en las "Recomendaciones para el diseño habitacional".

Las Normas Básicas de Diseño Urbano "tienen por objeto orientar el emplazamiento y el diseño de los Conjuntos Habitacionales y establecen los elementos de equipamiento comunitario e infraestructura". La resolución dice que los conjuntos habitacionales deberán estar emplazados en: "Área Urbana consolidada o a consolidar". Si los grados de consolidación propuestos abarcan, tanto un área con más del 70% de las parcelas edificadas como un área con menos del 70% de las parcelas edificadas, resulta obvio que prácticamente en cualquier lugar, desde este punto de vista, puede ser edificado un conjunto habitacional. Aparecen sí, limitaciones con respecto a las distancias máxima a las troncales de infraestructuras y a la red vial primaria, las cuales se constituyen entonces, en las reales condicionantes del emplazamiento, aunque en la práctica estos parámetros son reiteradamente violados constituyéndose la excepción en regla. De una enunciación tan ambigua resultan normas suficientemente amplias como para desorientar a aquel que pretenda extraer pautas básicas respecto de las localizaciones preferenciales.

La resolución reglamentaria nº 98 de 1987 incorpora un criterio que introduce precisiones conceptuales diferentes, que tienden a reemplazar el criterio de construcción de la ciudad por extensión, por el de construcción por consolidación del tejido. En los criterios para evaluar las localizaciones propuestas, se suma a la clasificación de los emplazamientos posibles lo siguiente "...se considerarán preferentemente las localizaciones en áreas consolidadas o a consolidar que impliquen la construcción de viviendas en manzanas constituidas o parcialmente edificadas, ocupando terrenos vacantes para favorecer el completamiento del tejido urbano aprovechando así racionalmente los servicios y obras de infraestructura existente" (27).

El desarrollo por extensión de la planta urbana es uno de los mecanismos fundamentales que hace a la desintegración de la forma urbana dramáticamente presente en las periferias contemporáneas. La resolución nº 98 introduce un cambio de criterio importante, pero lo presenta tan débil y diluido que termina

por ser un punto más, de un artículo más, de una resolución más.

Las localizaciones de las intervenciones no se inducen, ni se dirigen, ni se controlan, sólo vienen decididas en términos generales por las leyes del mercado inmobiliario, por el sistema de producción, por los organismos financieros tanto nacionales como internacionales.

En relación al proyecto urbano la norma se plantea en "Condiciones de Diseño", deberá lograrse la integración del conjunto con su área de inserción en cuanto a continuidad de vías de circulación, tejido residencial, etc. Es muy significativo la reducción de los términos en que se plantea la integración. El trazado urbano es reducido a continuar con las vías de circulación, es decir, se reitera la concepción de la calle desde un punto de vista meramente funcional, ignorando su capacidad como elemento estructurador del espacio colectivo.

La norma prevee que "La manzana o bloque deberá dimensionarse asegurando la continuidad de las vías de interconexión existentes o previstas en el área urbana". Contrastando las previsiones de la norma con lo realizado en Rosario entre 1976 y 1986, se registra un 20% de las intervenciones que interrumpe totalmente la circulación y el 80% que la interrumpe parcialmente. Sucede generalmente que en los terrenos ubicados en áreas periféricas, no hay trazado oficial previsto, además, como ya hemos señalado, en el Código Urbano se establece que en los distritos "R", el trazado oficial puede ser modificado.

Con respecto a la integración del conjunto en cuanto a la continuidad del tejido residencial, se hace necesario realizar una serie de precisiones: ¿qué entiende la norma por tejido residencial?, ¿qué implica continuar el tejido y a través de qué mecanismos se puede garantizar?.

Las características del tejido son absolutamente particulares, no sólo en cada ciudad sino incluso dentro de ella; depende de su proceso de formación, de su localización respecto de los hechos primarios, de sus características funcionales, etc.. De ello se desprende que la norma sólo puede hablar del tejido en términos tan abstractos que carece de sentido. "Continuar el tejido" se reduce entonces, a mantener sólo las características de dominante funcional.

En las Normas FONAVI se utilizan una serie de indicaciones que pretenden condicionar las soluciones proyectuales, se refieren entre otras a lo siguiente: *"La conformación y escala de los espacios externos deben guardar relación con los usos a que se destinen, debiendo generar espacios aptos para el desenvolvimiento de la vida comunitaria.

* El dimensionamiento, ubicación y diseño de los espacios verdes" (los que en la ciudad central son parques y plazas), deberán estar en relación con el uso de los mismos, determinándose los radios de influencia que cada uno debe cubrir.

* Los edificios de uso público y valor representativo de las instituciones y actividades comunitarias (escuelas, dispensarios, mercado, iglesia, etc) se definen sólo en su cantidad en relación con determinados umbrales de población.

* El proyecto urbano-arquitectónico viene definido a partir de relacionar las dimensiones del edificio con el asoleamiento mínimo, para lo cual se establece que la separación mínima entre los volúmenes edificados está en función de su altura y de la latitud del sitio, a fin de obtener un asoleamiento adecuado.

Los aspectos tenidos en cuenta se refieren siempre a las cantidades en relación al uso, es decir, determinada superficie de espacio verde o rojo, una escuela para tantos habitantes, no más de 22 horas de sombra en las ventanas.

De la compleja trama de aspectos que intervienen en la construcción masiva de viviendas, sólo se regulan -reducción extremadamente esquemática- las cantidades de superficie cubierta, ignorando el espacio colectivo que indefectiblemente se construye; así como los aspectos morfológicos y figurativos que no se pautan ni regulan.

Resulta paradójico cómo a partir de la desagregación minuciosa y de la precisión detallada de las prescripciones, se pierde la claridad de los enunciados. Esto de tal manera que no es posible reagregar las variables para verificar qué normalidad edilicia se quiere prefigurar. En realidad no existe ni la voluntad ni la capacidad de explicitar tal prefiguración espacial; en consecuencia la instrumentación no incorpora dicha intencionalidad, convirtiéndose en meros instrumentos bidimensionales de una sublime inutilidad. Inutilidad en términos operativos, es decir, instrumentales. ¿Por qué se proponen, admiten, standards mínimos y máximos respecto de las superficies, de los niveles de terminación, etc y no se proponen-admiten, indicaciones referidas al proyecto urbano ni al arquitectónico?

La normativa vigente en lugar de construirse en torno a la "individualización de los elementos de generalidad, y por consiguiente, de estabilidad formal", "...se sustenta en mecanismos e instrumentos que por el contrario, tienden a "crecer los grados de libertad para la experimentación de la forma, ligada a las motivaciones teóricas y metodológicas más disparatadas"(23). Es decir, la voluntad de lo individual -el edificio- sobre lo colectivo -la ciudad-.

Si bien se registra -a través de una lectura histórico-crítica de los planes y reglamentos- un proceso de profundización y de precisión al interior de las normativas, éstas han reeditado desde 1935, la misma base conceptual del problema, con lo cual se cierran las posibilidades de propuestas realmente alternativas. Al respecto, su rol ha sido y es fundamentalmente pasivo. Si se espera de las normas una real valoración tendiente a dirigir la construcción de los conjuntos habitacionales y por extensión, de la ciudad, con un objetivo social, o sea cualitativo, los instrumentos actuales entran rápidamente en crisis.

Nuestro trabajo de investigación (29) nos ha permitido la definición de algunos nudos problemáticos que deberían ser abordados en la elaboración de propuestas alternativas y que podríamos sintetizar de la siguiente manera:

- * los instrumentos urbanísticos no parten de la lectura de la ciudad real, existente sobre la cual se opera, sino de una ciudad abstracta, a partir de la cual se tornan homogéneas tanto las áreas como las prescripciones;
- * el alto grado de generalización de los instrumentos normativos, tanto en sus aspectos arquitectónicos como urbanos, hace que los mismos se tornen tan ambiguos que carecen de operatividad como instrumentos normativos activos en la caracterización del proceso de construcción de la ciudad;
- * estos instrumentos intervienen sobre la ciudad simplificando drásticamente su compleja trama de relaciones estructurales, funcionales y morfológicas, para reducirlas a meras cantidades y usos.

Si bien es cierto que resulta imprescindible la fijación de standards mínimos de prestación funcional, ¿se puede seguir dejando de lado e ignorando los aspectos cualitativos del espacio urbano?. En los organismos públicos -tanto a nivel municipal, provincial o nacional- ha existido la incapacidad de reformular los instrumentos urbanísticos que intenten responder no sólo a la demanda cuantitativa sino que involucren una definición arquitectónica y urbana del espacio.

No obstante se plantea desde hace algunos años, tanto en el ámbito local como internacional, la revisión de los instrumentos urbanísticos, ya que "han entrado en crisis". Entendemos que la crisis no sólo es tal en lo que concierne a dichos instrumentos, sino que se refiere al cambio de las normalidades en ellos implícitas.

En síntesis, se reconocen los problemas hasta aquí planteados como inherentes a la normativa en sí misma, no obstante, dichos problemas y los caminos para dar respuestas, superan ampliamente el ajuste de los contenidos de las normas. Creemos que se abre un campo de investigación aún poco explorado en torno

a la definición de "la nueva normalidad", desde el campo proyectual como ámbito posible para la construcción de soluciones alternativas.

NOTAS

- (1) Purini Franco: "Norma y desorganización", en Summarios nº 79. Ed. Summa Buenos Aires, 1984.
- (2) Purini Franco: "L'architettura didattica" Casa del libro editrice. Reggio Calabria. 1980.
- (3) Ordenanza de noviembre de 1899. Municipalidad de la ciudad de Rosario, en el Digesto Municipal 1839-1900.
- (4) Reglamento de "La Vivienda del Trabajador". Publicación oficial. Municipalidad de la ciudad de Rosario. 1923.
- (5) Rigotti Ana María: "Reconsideraciones sobre el problema de la vivienda popular en Argentina". Conferencia inédita.
- (6) Para medir la real importancia del transporte (sobretudo de las líneas de tranways en las primeras décadas, véase: "Mikielevich, W.: "El Tranway" en Revista de Historia de Rosario, nº 28. Rosario. 1976.
- (7) El proyecto del barrio Parque respeta el trazado oficial pero incorpora la apertura de pasajes, cuya práctica se venía efectuando desde principios de siglo, según consta además en la ordenanza nº 4 de 1909, se reglamentan "los pasajes cuyo ancho deberá tener 10 metros de ancho mínimo".
- (8) Para profundizar el análisis del Plan, se puede consultar: Martínez de San Vicente, Isabel: "La formación de la estructura colectiva de la ciudad de Rosario". Cuaderno nº 7 del CURDIUR. Rosario. 1985.
- (9) Guido, Miguel Angel y otros: "Plan Regulador y de Extensión de Rosario". Publicación oficial. 1935.
- (10) Ibídem.
- (11) Ibídem.
- (12) Ibídem.
- (13) Ibídem.
- (14) Gregotti, Vittorio: "Modificación" en Summarios nº 79. Ed. Summa. Buenos Aires. 1984.
- (15) Nos referimos a "propuestas innovadoras" en el sentido de que las propuestas rompen con las relaciones y condiciones del tejido urbano característico de las áreas residenciales consolidadas, proponiendo una solución morfológica diferente, a pesar de mantener los mismos medios de tenencia del suelo, de la financiación, construcción y adjudicación.
- (16) La vertiente académica francesa, representada a nivel internacional por: Greber J. quién en 1919 realiza una importante intervención en Filadelfia Agache D.A. quién en 1927 realiza el proyecto de remodelación de Río de Janeiro; Forestier J.C.N. quién realiza el proyecto de remodelación el Plan para Buenos Aires en 1924 y para La Habana en 1926; Hebrard E. quién realiza en 1924 los Planes para Hanoi, Saigón Cholon, Hai Phong, y Pnom-Penh; citados por Bardet Gastón en "El Urbanismo" Eudeba. Buenos Aires, 1959 y en De Souza Robert: "Nice, capitale d'hiber". París.
Las vanguardias francesas y alemanas principalmente presentes en la exposición de Stuttgart de 1927 y en los Congresos del CIAM de Frankfurt de 1929 y de Bruselas en 1930.
El Ing. Della Paolera fue el principal promotor de la visita del urbanista W. Hegemman a la Argentina, en 1930, cuando visitó Buenos Aires y Rosario.
- (17) El Dr. Lo Valvo (concejal municipal) presentó en 1948 un proyecto nunca efectivizado, que proponía granjas y huertas familiares: "Encomiéndose a la comuna, la preparación de un plan de expropiación de terrenos en

las zonas linderas a la Avenida de Circunvalación suficiente a establecer 1000 granjas y huertas familiares, de una extensión no menor a 1000 m². El SPV irá construyendo en cada uno de los 1000 lotes, viviendas adecuadas con el pensamiento de verlas convertidas en hogares gratos luminosos, vivificantes". (citado en Lo Valvo José: "Planificación y Urbanismo". Rosario. 1949.

La construcción de nuevos conjuntos de vivienda se interrumpe desde 1923 hasta la creación del Servicio Público de la Vivienda (SPV) en 1948. Este organismo reemplazará e irá absorbiendo paulatinamente a su antecesor, La Vivienda del Trabajador.

Hasta la década del '60, los conjuntos construídos por el SPV serán de muy poca envergadura (20 unidades promedio), constituyéndose en intervenciones puntuales de vivienda individual, que se asimilarán rápidamente con el tejido en el que se insertan.

Por las características de las intervenciones en cuanto a su escasa envergadura y a la solución en base a la vivienda individual, puede presuponerse como innecesaria la adopción de previsiones particularizadas, sobretodo si se piensa a la ciudad como sumatoria de casas individuales. Este es el concepto aplicado durante los primeros gobiernos peronistas, tanto a través de la acción directa desarrollada por el SPV, como por medios indirectos, como los créditos para vivienda individual del BHN.

La ciudad de la casa individual se instrumentalizó fundamentalmente a través del BHN que hacia 1952 dirigió el 78% de su inversión en esa dirección, además de haber sido promovida desde el SPV y esto queda claro en el proyecto del Dr. Lo Valvo donde enuncia los objetivos ... disponer la construcción de tales viviendas económicas para empleados y obreros, individuales o colectivas, en lo posible individuales, sea por ejecución directa, por licitación ...

La falta de una política urbana queda en evidencia cuando el Dr. Lo Valvo -intendente en 1951-, evalúa lo actuado en los siguientes términos: ...hemos iniciado la construcción de 11 grupos de casas, cada uno de ellos de 52 viviendas, esparcidas por las más distintas regiones de la ciudad". (citado en el: "Proyecto de presupuesto municipal para 1952" Municipalidad de la ciudad de Rosario.

- (18) Plan Regulador Rosario. Reedición publicada por la Prefectura del Gran Rosario. Rosario, noviembre de 1973.
- (19) Martínez de San Vicente, Isable, op. cit..
- (20) Código Urbano de Rosario. Edición oficial 1973.
- (21) Ibídem.
- (22) Ibídem.
- (23) El FONAVI es creado por ley n° 19829 del 30 de noviembre de 1972, siendo reglamentado por el decreto 7680/72.
- (24) Entre 1973 y 1986, sobre un total de 13.852 unidades realizadas por el SPV, BHN y DPVyu, a ésta última le corresponden 11.549 viviendas, lo cual equivale al 84%.
- (25) Gregotti, V.: "La arquitectura como oficio", cap. 3 Introducción al estudio. Normativa y arquitectura.
- (26) La acción desarrollada por el BHN a través de su operatoria EVA PERON (1970) y 17 de Octubre (1975) se rigió a nivel de las prescripciones urbanísticas, con las normas emanadas de la Secretaría de Estado de la Vivienda y Urbanismo. Dichas normas son muy similares a las consideradas por el FONAVI, razón por la cual no nos interesa su análisis particularizado, a la vez que en el análisis de las normas del FONAVI, consideramos incluidas las del BHN.
- (27) Resolución n° 98 de 1937, punto g., artículo g., FONAVI. De la información recogida nos consta que no han sido presentados proyectos con posterioridad a la fecha de aplicación de la resolución.
- (28) Gregotti, V.: La arquitectura ... op. cit..
- (29) Viá, Daniel: "El espacio público en la construcción masiva de viviendas". Cuadernos del CURDIUR n° 45. Rosario. 1982.