

Jornadas

Elites intelectuales y formación del Estado

Buenos Aires, 28-30 de abril 2009

Organizada por el IDES, el IDAES y la Universidad de San Andrés

DE LA CIUDAD AL TERRITORIO, DEL MUNICIPIO A LA NACIÓN: LAS PROMESAS DEL URBANISMO COMO ALTERNATIVA TECNOCRÁTICA DE GESTIÓN (1928/1958)¹

Ana María Rigotti (CONICET – CURDIUR)

Hoy toda ciudad tiene su Plan Regulador y, además, en muchos casos, su Plan Director, su Plan Estratégico, su Código Urbano y sus Planes Particularizados. En las administraciones nacionales y provinciales hay ministerios y oficinas de planificación cuyo objetivo es prever obras e inversiones en relación al territorio. El sentido común da por descontada la necesidad de tales instrumentos técnicos y reparticiones para subsanar racionalmente la complejidad de conflictos sociales, económicos, funcionales y culturales vinculados a los asentamientos humanos. La razón de ser se halla asentada en la existencia de una disciplina que sostiene sus modos de pensamiento y acción: el Urbanismo.

Hace más de sesenta años que existe un título de posgrado específico, al que se sumaron numerosos programas de especialización. Sin embargo, los expertos y técnicos a cargo en las distintas oficinas son arquitectos, ingenieros, geógrafos, economistas o sociólogos que han desarrollado "intereses" urbanísticos. Esta situación refleja una tensa lucha horizontal entre profesiones que se atribuyen capacidades sobre un campo definido laxamente. Mientras tanto, sigue vigente la línea agregada subrepticamente en 1932 a un informe de la Universidad Nacional del Litoral según la cual quedaban reservadas para el título de arquitecto la planificación arquitectónica y urbanística, y la participación en planes de ordenamiento físico del territorio.² Las cátedras universitarias, casi exclusivas de las carreras de

¹ Esta ponencia fue más tarde seleccionada para integrar el libro: Mariano Plotkin, Eduardo Zimmermann (comp.) *Los sabers del Estado*, Buenos Aires, Ed. Edhasa, ISBN 9789876281546 (159/184)

² "Informe caracterizando las atribuciones de las profesiones involucradas en un futuro Consejo de Ingenieros a fin de reglamentarlas" (manuscrito, 1932, archivado en la Secretaría Académica, Facultad de Ciencias Exactas, Universidad Nacional del Litoral, Rosario). En este informe, solicitado a raíz de un primer proyecto para regular las profesiones ligadas a la Ingeniería, se reconoce la atribución de los arquitectos de "proyectar y dirigir trabajos de urbanización que se refieran a la estética de la población". La *Resolución N° 498* del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Buenos Aires, mayo de 2006) –actualmente vigente– incluye dentro de las actividades reservadas al título de arquitecto: "Efectuar la planificación arquitectónica y urbanística de los espacios destinados a asentamientos humanos. Proyectar parcelamientos destinados al hábitat humano... Participar en planes, programas y proyectos de ordenamiento físico-ambiental del territorio y de ocupación urbano-rural".

Arquitectura, hablan indistintamente de Urbanismo, Planeamiento o Planificación para referir a un universo de prácticas, conceptos y obras ejemplares de referencia que han sido estrechamente entrelazadas por una misma tradición. El monopolio de la actividad, el recorte de su campo específico y hasta su misma denominación siguen en debate, lábiles al cuestionamiento de sus fundamentos y reglas operacionales.

Muchas de estas ambigüedades y la dificultad para constituirse acabadamente en profesión, según el modelo aportado por la medicina en el siglo XIX,³ estuvieron marcadas por el ensayo de alternativas que les permitieran consolidarse como nuevo saber de Estado. Salvo algunas consultoras de dudosa autonomía, los expertos han sido cooptados por dependencias públicas o centros de investigación universitarios; sin embargo no fueron estos los únicos tipos de relación buscados. Estos ensayos tuvieron fuerte impacto en la constitución del Urbanismo como saber y en su marco epistemológico como ciencia o técnica.

Reflexionar sobre los meandros de este proceso en Argentina es el objetivo de este ensayo de síntesis que, apoyándose en investigaciones empíricas previas, formula interpretaciones sobre el tiempo largo y procura no sobrevalorar la inercia ni la volatilidad de los acontecimientos.⁴ Nos detendremos en dos momentos significativos cuando, en consonancia con el propósito de los municipios y la administración nacional de ampliar sus respectivas competencias, la incipiente profesión planteó y ensayó estrategias para consolidarse como saber de Estado, adecuando sus fundamentos teóricos y la operatividad ofertada.

Las primeras estrategias se debatieron a inicios de los años treinta. Se dirigían a las gestiones municipales buscando la contratación de expertos locales, apelados como urbanistas, para enfrentar un crecimiento de las ciudades que se definía como patológico y se asociaba a los efectos indeseados de la modernización. Con el respaldo de un saber "científico" y el sustento de un cuidadoso diagnóstico de estos "males", la oferta fue un *plan proyecto* que prefigurara un desarrollo armónico del conjunto de la ciudad, alcanzable en treinta años mediante un plan sistemático de obras y regulaciones. Un segundo momento de maduración de estrategias fue a mediados de los años cuarenta como epílogo del terremoto de San Juan y en consonancia con la hegemonía de una retórica del plan. Los expertos, ahora autodefinidos como técnicos, ofrecieron sus servicios al Estado nacional para integrarse como funcionarios en comisiones multidisciplinarias, en algunos casos, con jurisdicción por sobre los cuerpos tradicionales de la democracia participativa. A tal fin, redefinieron el marco doctrinal y los instrumentos de intervención de una disciplina que denominaron Planeamiento, ampliando su campo de acción a la distribución de aglomeraciones en el territorio para alcanzar la "regeneración" social y el reequilibrio regional.

Estas dos instancias de cristalización de la profesión tienen al Municipio y a la Nación como entidades del saber de Estado y constituyen los mayores esfuerzos por la definición de su objeto de estudio y de intervención: de la ciudad al territorio.

Al concentrar los argumentos sobre estos dos momentos, no pretendemos sustituir el análisis de un desarrollo complejo y extenso, sino poner en foco unos núcleos duros del Urbanismo como saber de

³ Ana María Rigotti, "La que no fue. Notas preliminares para un análisis de la profesionalización del Urbanismo en Argentina", *Argumentos* (Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario), núm. 1 (octubre 2003): 187-204.

⁴ Ana María Rigotti, "Las invenciones del Urbanismo en Argentina (1900/1960). Inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización" (tesis de doctorado, Universidad Nacional de Rosario, 2005).

Estado que aún siguen presentes, aunque con expresiones más matizadas. En estos dos momentos, que funcionaron como encrucijadas de la historia disciplinar, se dirimieron las fichas que se han vuelto a jugar, una y otra vez, en una danza de oposiciones retóricamente exacerbadas entre proyecto y plan, ciudad y territorio, arquitecturas e infraestructura, forma y programa.

La nueva disciplina y su articulación con el Estado

El Urbanismo, como un nuevo dominio especializado del saber y de la acción, se consolidó internacionalmente en torno a la *Town Planning Conference* de Londres en 1910.⁵ Se pretendía absorber las distintas aproximaciones parciales a los problemas urbanos que habían sido propias de la arquitectura, las ingenierías, la higiene, la topografía social, la estadística, la agrimensura y la gestión municipal. Se prometía encauzar eficazmente el desarrollo y la integración social y económica de las ciudades primero, y del territorio después, desde una perspectiva tecnocrática que fuese alternativa respecto a la gestión política. Los comitentes casi exclusivos habrían de ser las administraciones municipales, provinciales y nacionales.

Emergente de lo que Christian Topalov denominó la *nébuleuse réformatrice*,⁶ el Urbanismo capturó la sedimentación del conjunto de miradas construidas sobre el tejido empírico de las encuestas y las innovaciones del reformismo industrial tendientes a distinguir, clasificar y racionalizar los nuevos fenómenos sociales asociados a la proletarianización y concentración urbanas. Tal desplazamiento de la *cuestión social* a la *cuestión urbana* como variante explicativa de la pobreza y la conflictividad social permitió reforzar los intercambios y establecer presupuestos y vocabularios comunes entre varias tradiciones nacionales convergentes.

El Urbanismo no se postulaba como un saber más sobre la ciudad. Se adjudicó la capacidad de operar, simultáneamente, sobre el conjunto de variables y problemas que la afectaban. Se fundaba en un estrecho vínculo presupuesto entre escenario y drama, entre la estructura material y la vida social. Siguiendo el *dictum* de Saint Simon, prometía gobernar sobre las personas administrando cosas: edificios, calles, plazas.

Con intervenciones capaces de rescatar y adaptarse a las particularidades y preexistencias de ciudades entendidas como organismos singulares, se presentó como una superación de las aproximaciones abstractas de los ingenieros, agrimensores e higienistas. Al mismo tiempo, renegó del perfil artístico y la escala recortada del Arte Urbano que sólo beneficiaba a los más pudientes. La belleza fue considerada sólo una componente más de una estrategia global para ordenar los movimientos, actividades, conflictos y valores de la sociedad en su conjunto, racionalizando el mercado inmobiliario y la inversión pública. La escala de intervención superó la de algunos conjuntos edilicios o ejes viales para alcanzar la totalidad de la planta urbana y sus posibles extensiones en el tiempo y el espacio, incluso a escala regional.

⁵ Anthony Sutcliffe, *Towards the Planned City. Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914* (Oxford: Basil Blackwell, 1981).

⁶ Christian Topalov, dir., *Laboratoires du nouveau siècle* (París: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1999).

La capacidad de coordinar legitimó su existencia. Superó la fragmentación de distintos diagnósticos y técnicas de intervención sobre la extensión urbana, la renovación y regulación edilicia, la distribución de infraestructuras y servicios, los sectores sociales conflictivos y la actividad económica ensayados por distintas profesiones e, incluso, los ya consolidados cuerpos de gestión municipal. Lo hizo desde la hipótesis articuladora de la "congestión" englobando una serie de conflictos ya identificados (aumento y concentración de población, extensión desordenada de la planta urbana, insalubridad, desorden funcional, individualismo, tensión social, debilitamiento cívico y comunitario) y enunciándolos como patologías de un organismo vivo: la ciudad.

Apoyándose en las regularidades observables de un fenómeno tan plural y mutable, el Urbanismo reclamó condición de discurso verídico, justificó sistemáticamente sus decisiones con el uso retórico de cifras y diagramas y tomó en préstamo conceptos y procedimientos analíticos de las ya consagradas ciencias de la vida, la historia y la geografía. Se adjudicó alcance internacional en razón de la universalidad atribuida a los procesos de modernización, los estándares de salubridad, los criterios de justicia y la efectividad de sus instrumentos técnicos. Su singularidad era el trabajo con el tiempo, prediciendo tendencias y ordenando operaciones en el lapso de décadas en base a un *plan* que se registraba en un *plano* (coincidentes en un único término: *plan* en inglés y francés) como representación de un conjunto complejo de operaciones en el territorio.⁷

La relación que el Urbanismo estableció con el Estado fue variable en razón de las particularidades nacionales de su proceso de emergencia.

En Alemania, el *Städtebau* se afianzó sobre una sólida tradición del poder de policía municipal, redundando en la integración de los expertos a las burocracias locales y la preeminencia de prácticas ya instaladas vinculadas al tráfico, las infraestructuras y la regulación de la edificación por zonas.⁸ El *Urbanisme* francés resultó de la ampliación de los alcances de la *grand composition* arquitectónica con argumentos prestados de las nascentes ciencias sociales; fue el Estado quien reguló la demanda y los procedimientos, impuso jerarquías internas adecuadas a su propia estructura centralizada y orientó sus contenidos a la expansión colonial y a la reconstrucción de la primera posguerra.⁹ En Inglaterra, el *Town Planning* nació vinculado a los movimientos regionalistas, en manos de organizaciones cívicas y arquitectos paisajistas. También los paisajistas tuvieron relevancia en el *Planning* norteamericano que estabilizó habilidades maduras por los movimientos reformistas y las demandas de las asociaciones de propietarios; de allí la relevancia del *zoning* como instrumento para asegurar la previsibilidad del mercado de tierras.¹⁰ Finalmente, la centralidad de la aproximación histórica y estética de la *Urbanistica* italiana fue

⁷ Cuestionamos así la distinción tajante que ha pretendido establecerse entre plan y plano. Véase Alicia Novick "El plan y el proyecto como dimensiones del urbanismo moderno, Buenos Aires, 1900-1940", en *Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Vol. II, org. Denise Pinheiro Machado, 1122-1124. (Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996).

⁸ Véase Franco Mancuso, *Las experiencias del zoning* (Barcelona: Gustavo Gili, 1980), traducción de *Le vicente dello zoning*. Milano: Il saggiatore, 1978.

⁹ Véase Gwendolyn Wright, *The politics of Design in French Colonial Urbanism* (Chicago: Chicago University Press, 1991).

¹⁰ Véase Christian Topalov, "La ville congestionnée". *Genèses. Sciences sociales et histoire* (París) 1, núm. 1 (septiembre 1990): 88-111.

producto de la tardía codificación de saberes sobre la ciudad bajo la égida dominante de los arquitectos, fortalecidos como corporación por el fascismo y, consecuentemente, en estrecha dependencia con las políticas del Estado nacional.¹¹

En este contexto variado, la emergencia Urbanismo en Argentina y sus estrategias tendientes a constituirse en un saber de Estado también reconoce especificidades que dan cuenta de procesos políticos singulares; asimismo, del protagonismo de algunos expertos en la selección estratégica de modelos, disponibles en el campo ya internacionalizado de la disciplina, y en su ajuste a las cambiantes circunstancias y pujas locales. En nuestro país, la aspiración a superar saberes y prácticas dispersas signó el primer instrumento del Urbanismo: el Plan Regulador. Instalada tal voluntad de totalidad, al pasar de la ciudad al territorio como objeto de intervención, la disciplina se redefinió como Planeamiento, y su herramienta fue el Plan Director.

El Plan Regulador, instrumento legitimador de los municipios activos

La apelación al Urbanismo, como disciplina acreditada en experiencias y tratados europeos, había comenzado a introducirse como un tópico recurrente en la prensa, las demandas de asociaciones de propietarios y el debate político en torno al Centenario. El argumento para cuestionar las fallidas experiencias de los planes de embellecimiento contratados a expertos extranjeros estuvo promovido por técnicos locales que reclamaban competencias acreditadas por sus conocimientos y su capacidad para ajustarse a los problemas y posibilidades de acción en las ciudades argentinas.

Mientras tanto, una serie amplia y plural de diagnósticos y cursos de acción con una marcada tendencia a considerar el total del ejido urbano como objeto de intervención, pero siempre parciales por estar centrados en una estrecha perspectiva del conflicto, se habían ido multiplicando, en gran parte ofertadas como donación graciosa a las gestiones municipales o la opinión pública. Tales propuestas se habían concentrado en alguna variable, ya fuese el tráfico, el embellecimiento, la higiene, la infraestructura sanitaria, la integración de nuevas urbanizaciones, los espacios verdes o las nuevas entidades administrativas. Tras las mismas, es posible distinguir las lógicas de las profesiones involucradas. Nos referimos a los planos de extensión de los agrimensores, los proyectos de sistematización vial con la introducción de una red de diagonales o los sistemas comprehensivos de saneamiento de los ingenieros, los proyectos de reforma en el registro de aperturas en el tejido consolidado para conformar oasis de belleza y civilidad de los arquitectos, las proposiciones de sistemas de parques de los paisajistas, las propuestas entrelazando regulaciones espaciales y redes institucionales de los higienistas, los reglamentos de edificación de las oficinas municipales y los avances en la topografía de los males urbanos de los censos de ciudades.

El Urbanismo y sus instrumentos técnicos –el Expediente Urbano y el Plan Regulador- habrían de ofertar otra cosa. Su conocimiento, difusión y debates pueden estudiarse en nuestro país a partir del regreso, en 1928, de Carlos María Della Paolera, diplomado en el Instituto Francés de Urbanismo.

Ingeniero, con un temprano interés en las cuestiones urbanísticas, desarrolló los fundamentos del nuevo saber en diez conferencias en la Facultad de Ciencias Exactas, publicitando una aproximación científica a

¹¹ Véase Guido Zucconi, *La città contesa* (Milan: Jaca Book, 1989).

los problemas de la ciudad que había desarrollado en su tesis en París.¹² Tomando como unidad de estudio la aglomeración bonaerense, demostraba la insuficiencia de iniciativas anteriores, preocupadas por acicalar el frente ribereño cuando el verdadero problema eran los barrios malsanos y las tolдерías de lata que año a año crecían a las puertas de la Capital. No sólo recolocó la cuestión social en las preocupaciones urbanas, sino que, a través de una jerga renovada, apeló a las regularidades descriptas por la nueva ciencia de la ciudad de la cual su director de tesis, Marcel Poëte, era entonces el más avanzado sistematizador. Sofisticadas técnicas y parámetros de análisis de las particularidades anatómicas y las anomalías fisiológicas de la ciudad fueron la base para desplegar complejas iniciativas concurrentes para una terapéutica descentralizadora.

Un mes más tarde, en dos conferencias realizadas en Rosario, reflexionaba sobre la relación a establecer con los potenciales comitentes que serían centrales para su propuesta -las asociaciones de propietarios y las administraciones municipales- y con los técnicos que, hasta ese momento, se atribuían competencias sobre la ciudad.¹³

Rechazó el “encargo por concurso” de varias propuestas factibles moduladas por la creatividad del proyectista y sintetizadas en una prefiguración tridimensional de los núcleos representativos de la ciudad mediante planos y maquetas. Propio de las disciplinas artísticas, el concurso era defendido por la corporación de arquitectos. Della Paolera propuso, en cambio, un *plan sin planos*. Consistiría en la contratación directa de un experto a cargo del monitoreo permanente de la fisiología urbana que, apoyándose en los relevamientos de las oficinas municipales, pasaría a integrar la elite burocrática. Desde este Expediente Urbano, en continua revisión, se definirían acciones terapéuticas específicas contratadas a agrimensores, arquitectos, higienistas, ingenieros viales o sanitarios para la concreción de los proyectos específicos. Esta modalidad la habría de ensayar él mismo en la Oficina del Plan de Urbanización de Buenos Aires (1932/1943) y en Mar del Plata (1931). Sin embargo, una inteligente evaluación de las fuerzas en juego le aconsejó exponer una tercera opción, el *plan proyecto*. Se trataba de la contratación directa de expertos en tanto profesionales liberales, encargados de dirigir y controlar una operación recortada en el tiempo. Apoyándose en la colaboración de las oficinas municipales y proyectos preexistentes de las fuerzas vivas y, tras la minuciosa indagación de las variables en juego y una prefiguración de las tendencias de crecimiento, se propondría un *plan* que ordenase las acciones sobre la ciudad en relación a un proyecto de transformación sintetizado en un *plano* donde se localizaran, caracterizaran y articularan -como un todo ordenado, jerarquizado y armónico- los distintos espacios y sus usos.

La ciudad de Rosario fue el ámbito propicio para la emergencia del Urbanismo como nueva disciplina y profesión.

Estaba conmovida por un conflicto con la principal empresa ferroviaria porque la propuesta de una nueva estación hubiera estrangulado definitivamente la extensión al norte de la trama urbana. En esos momentos

¹² Carlos María Della Paolera “Contribution à l’étude d’un plan d’aménagement, d’embellissement et d’extension de Buenos Aires” (tesis, Institut Français d’Urbanisme, noviembre de 1927).

¹³ Carlos María Della Paolera, *Dos conferencias sobre Urbanismo. Rosario y sus problemas urbanos* (Rosario: Imprenta Taborda, 1928).

el Concejo Deliberante llevaba a cabo una amplia encuesta para la sanción de una ordenanza contratando el primer Plan Regulador del país. Sus términos iban a estar definidos por un programa sugerido por la Sociedad Central de Arquitectos: un plan proyecto de la ciudad y sus 20 km radiales de área de influencia, fundado en un extensivo análisis de todas las variables físicas y sociales urbanas articuladas en un Expediente Urbano. Los elegidos para concretar ambas tareas fueron el ingeniero Carlos María Della Paolera, el ingeniero Adolfo Farengo, autor de un proyecto de reordenamiento de los accesos ferroviarios al puerto, y el ingeniero-arquitecto Ángel Guido, promotor de la creación de la Escuela de Arquitectura que acababa de tener sus primeros graduados y autor anónimo de un reciente Proyecto de Urbanización para la ciudad de Santa Fe.

Segunda ciudad de la República, centro de intercambio de la región del cereal, Rosario estaba próxima a alcanzar el medio millón de habitantes, en su mayoría extranjeros que buscaban caminos alternativos de participación alternativos a la ciudadanía y lo encontraban en el voto censitario a nivel local. Con una dependencia y confrontación no resuelta con el gobierno provincial, que designaba los intendentes, esta ciudad encarnaba como pocas la idea de los "municipios activos" sobre los cuales el Urbanismo habría de construir su demanda a través de la captura, reformulación y oferta de una articulación nueva a viejos conflictos desde códigos propios y específicos.¹⁴

A pesar de haber perdido atribuciones respecto a la policía, la instrucción pública y los recursos de la contribución directa y patentes, Rosario y otras gestiones locales pugnaban entonces por ampliar significativamente sus incumbencias y autonomía. Fueron férreas defensoras de la distinción establecida por Juan Bautista Alberdi entre la *política*, propia del Estado nacional o provincial, y la *administración*, relativa al gobierno comunal en tanto corporación de vecinos con derecho a administrar sus intereses particulares con fondos que les son propios. Los Concejos Deliberantes (todavía constituidos con representantes de distintos grupos de actividad económica y lugares de residencia) resistían la intromisión de poderes extraterritoriales encarnados en la figura del Intendente. Procuraban capturar para su gestión asuntos vinculados al conflicto social y la promoción económica traducidos en medidas que, con el aparato interpretativo adecuado, seguían dirimiéndose en sus campos tradicionales de acción: regulación de loteos y construcciones, coordinación de inversiones privadas y algunas obras que exteriorizaran materialmente su presencia posibilitadas por la toma de empréstitos. Para eso requerían fortalecer un dominio efectivo y legítimo sobre el desarrollo de las infraestructuras (en manos de empresas extranjeras que indirectamente regulaban el mercado de tierras y viviendas), la provisión de alimentos de primera necesidad, la formación de nuevos espacios verdes para el recreo popular y, sobre todo, el proceso de urbanización. En el afán de fortalecer su capacidad de mediar entre intereses particulares asimétricos, buscaban acrecentar sus atribuciones problematizando nuevas cuestiones sociales y creando o apropiándose de nuevos ámbitos operativos.

El Urbanismo y su instrumento, el Plan Regulador, podían ofrecer alternativas a las preocupaciones municipales.

¹⁴ Ana María Rigotti, "Municipio y vivienda. La Vivienda del Trabajador, Rosario, 1923/1947" (tesis de maestría, FLACSO Argentina, 1996).

En primer término, la construcción de un nuevo tema conflictivo: el desorden urbano y sus nefastas consecuencias sociales y económicas. Si bien había estado presente, estaba opacado y diluido por las viejas prácticas y representaciones. Y ahora resultaba revelado desde una mirada y lenguaje nuevos. En segundo lugar, la oferta de recursos técnicos renovados para avanzar en el dominio de la renta urbana de una ciudad que era no sólo el ámbito sino la materia misma de la riqueza. Desde la presunta prescindencia respecto a los intereses en juego que la ciencia garantizaba y desde un enfoque comprehensivo de los factores en juego, debidamente respaldado por experiencias extranjeras, el Plan Regulador se presentaba como el instrumento adecuado para asumir esta agenda ampliada y compleja de problemas y para reforzar el consenso sobre la efectividad de la gestión municipal.

La Argentina tenía ciudades nuevas, con calles rectas, tendidos infraestructurales avanzados y una edilicia renovada, sin límites topográficos o jurisdiccionales severos para ampliar la planta urbana, es decir: sin los problemas europeos que habían condicionado los instrumentos del Urbanismo. Incluso se habían reducido significativamente los conventillos y rancherías, y las curvas de crecimiento estaban contenidas por la caída abrupta de la inmigración. Sin embargo, el nuevo saber se mediría de una manera crucial con circunstancias específicas. Además de la permanente demanda de pavimentos, aguas, electricidad y de grandes terrenos para alojar actividades insalubres, los municipios enfrentaban dos graves conflictos: uno asociado a los tendidos ferroviarios que fracturaban la ampliación de la planta urbana y otro relativo al alto costo y recorridos rígidos de los tranvías que dificultaban el loteo de las tierras intermedias. Se requerían nuevos instrumentos de coerción y mediación para negociar con las empresas concesionarias de servicios, disponer límites al derecho a la propiedad y responder a las presiones del creciente número de profesionales de la construcción. Esto es lo que el Urbanismo va a comprender y articular.

Por último, luego de conflictivos intentos de construcción directa de barrios obreros y costosas iniciativas para la descentralización de servicios, las gestiones locales concentraban su preocupación en la ampliación del mercado de viviendas. En este campo, debían manejar la disputa entre dos sectores bien diferenciados. Un sector lo constituían las empresas inmobiliarias que, en nombre de la carestía de los alquileres y la ampliación del acceso a la propiedad, reclamaban la extensión de pavimentos e infraestructuras y el abaratamiento del transporte para promover la conversión de sus tierras en uso urbano e, indirectamente, el subsidio de su venta a plazos. El otro sector estaba conformada por los propietarios del área central, con cuyas contribuciones se costeaban esas obras públicas, pedían poner límite a la extensión urbana y mejorar las áreas construidas, incluso gravando los baldíos, desde un discurso centrado en la crítica a la especulación. La mediación entre estas dos demandas es lo que el Plan Regulador, con una mirada amplia, va a saber resolver.

La consagración y un paso hacia su constitución como saber de Estado.

El éxito del Plan Regulador como instrumento de gestión municipal fue inmediato. Al de Rosario le siguieron los de la Oficina del Plan de Urbanización de Buenos Aires (1932), los promovidos por la Asociación de Propaganda y Fomento de Mar del Plata (1931 y 1941), los de las intendencias de Tucumán (1937), Salta (1938), Mendoza (1940) y Santa Fe (1943), y del gobernador de San Juan (1941).

En su mayoría fueron el resultado de la contratación directa de un experto y, salvo en el caso de los monitoreados por Della Paolera, asumieron el formato de *plan proyecto*. Sólo el de Mendoza fue resultado de un concurso de antecedentes y anteproyecto que, teniendo en cuenta lo discutido de sus resultados,

bien puede pensarse como una contratación directa encubierta. Quizás el más insólito fuera el de Le Corbusier para Buenos Aires. Intuido en su visita como experto itinerante en busca de encargos *d'autremer*, concluido y difundido a través de la publicación en una revista especializada, se trató de un refinado recurso publicitario que aparece como una rémora de las viejas prácticas de la donación graciosa para acceder al encargo total o parcial de las obras.

A pesar de las diferencias de escala, todos partían de un mismo diagnóstico: la amplia gama de conflictos urbanos reconocían como causas principales el cinturón de hierro de las vías férreas y el libre accionar de las empresas concesionarias de servicios. Sobre la reestructuración de los accesos ferroviarios y la sustitución del tranvía por el ómnibus e incluso el subterráneo sentaron las bases para una mediación entre los intereses de los propietarios de las áreas centrales y las empresas inmobiliarias. Para los primeros: la recuperación de las tierras ferroviarias vacantes con espacios verdes y equipamientos especializados, también la profesionalización y cierto disciplinamiento estético de las construcciones. Para los segundos: la confirmación de los modos tradicionales de loteo y la extensión de infraestructuras y de servicios conformando una red de centros que aseguraran calidad urbana en toda la extensión de la ciudad. Para ambos, el *zoning* hacía previsible el mercado de tierras y viviendas, circunscribiendo en áreas las industrias, depósitos y otros usos disruptivos, a la vez que habilitaba la construcción en altura en las áreas céntricas y establecía una demarcación social de las extensiones periféricas entre barrios obreros y residenciales.

Sistemático, en manos de expertos que respaldaban su prescindencia frente a los intereses económicos y la irracionalidad "electoralista" en la objetividad de sus diagnósticos y propuestas, el Plan Regulador otorgó (y sigue aún haciéndolo) los recursos de legitimidad, mediación y control de los cuales estas administraciones débiles carecían. Como herramienta tecnocrática de gestión, les permitió negociar con el Estado nacional, las instituciones de crédito y las grandes empresas y, sobre todo, aportó argumentos fundados en el bien común para enfrentar al conjunto heterogéneo de propietarios cuyos derechos se verían seriamente recortados.

Como se comprobó una y otra vez, su grado de materialización quedó atado al ritmo de las inversiones públicas y a la dinámica de la edilicia privada, siempre más lentos que los imaginados; no obstante, sirvió para establecer localizaciones y obras que se concretarían efectivamente décadas más tarde. Es que el *plan proyecto* trabaja sobre las expectativas de los inversores y el orgullo ciudadano; opera más como un instrumento de propaganda para atraer empresas e inmigrantes que como la prefiguración especificada de un conjunto a edificar. Es un proyecto, una invitación a torcer las inercias y cambiar el futuro.

Reconocido el Urbanismo dentro de la topografía de saberes mediante las primeras cátedras universitarias (Rosario 1929, Buenos Aires 1933),¹⁵ el Primer Congreso de Urbanismo de 1935 fue el acontecimiento ideado para sellar su consagración como saber de Estado, intentando superando una circunscripción restringida a las gestiones locales y sentando las bases de su profesionalización.¹⁶

¹⁵ Carlos María Della Paolera, "Enseñanza del Urbanismo. Método y Programa", *Revista del Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Matemáticas* (Universidad Nacional de Rosario), núm. 5 (2º trimestre 1933): 39-49.

¹⁶ *Primer Congreso Argentino de Urbanismo*. Tomo III (Buenos Aires: Imprenta Mercatali, 1937).

Los instrumentos fueron los premios y la distribución del espacios en una exposición que reunió más de dos mil piezas entre láminas, *maquettes*, fotografías e impresos, funcionó durante un mes, fue visitada por más de cien mil personas (entre ellas el presidente, gobernadores y un importante número de legisladores), y concluyó consagrada por un ciclo de conferencias con invitados extranjeros. El sitio fue organizado como una tabla clasificatoria y el criterio elegido fue el institucional: un modo de favorecer los acuerdos con los equipos técnicos del Estado y sus representaciones anónimas que ocuparon las salas del frente, dejando para los municipios las salas de atrás y reservando el sector medio para los *stands* de las publicaciones y algunas empresas que, así, podían publicitar sus actividades. También los premios fueron distribuidos equitativamente entre representantes de distintas profesiones y funcionarios públicos buscando establecer, un pacto de convivencia entre los candidatos a ejercer la nueva profesión. De todas maneras, los premios de honor para los autores del Plan Regulador de Rosario y la primera institución permanente en el municipio de la Capital Federal no dejaron dudas respecto al escalafón interno establecido por el juicio de los pares.

Así, en menos de una década, el Urbanismo se había instituido como disciplina, saber de Estado y nueva profesión. Las frecuentes exposiciones y la publicación de los Planes Reguladores en vistosos tomos en papel ilustración, con gráficos a color, aseguraron la difusión del este nuevo servicio. Delimitado su dominio específico de acción, sistematizado su marco teórico y métodos con la referencia a un plan modelo y el programa de las cátedras universitarias, reconocida la idoneidad de un conjunto de expertos, en su mayoría ingenieros,¹⁷ estabilizada una jerarquía interna que permitía ser más flexible en el reconocimiento de capacidades, sólo faltaba la institución de una credencial específica mediante un curso de posgrado que lo consagrara como la supraciencia de la ciudad.¹⁸

Terremoto de San Juan: una bisagra

El terremoto del 15 de enero de 1944 no sólo sacudió a la opinión pública, sino que ofreció al partido militar la oportunidad de afianzarse en el poder mostrando sus particulares aptitudes para el ejercicio centralizado y agresivo del poder que parecía reclamar la hora, sometiéndolo los intereses particulares y las inercias de la tradición a las prioridades de la Nación. Desde esta lógica, el territorio -cual campo de batalla- era puesto en disponibilidad; las poblaciones fueron vistas como tropas movilizables, las prácticas productivas y hasta la topografía misma cuyas preexistencias pasaron a ser simples datos de un inventario de recursos a explotar y, eventualmente, alterar mediante grandes obras de infraestructura. Esto lo comprendió el presidente de facto Pedro Pablo Ramírez que, de inmediato, viajó al lugar de los hechos y constituyó una comisión integrada por ingenieros del Ministerio de Obras Públicas de la Nación para estudiar el lugar y formar una nueva ciudad con criterio urbanístico moderno.

En un clima enrarecido que cuestionaba el principio de representación política desde una crítica reaccionaria al liberalismo, el desastre natural fue visto como oportunidad para una reestructuración tecnocrática del Estado desde nuevas figuras institucionales con autoridad por sobre las jurisdicciones

¹⁷ Resulta llamativo, en este sentido, que Ángel Guido eligiera la apelación de ingeniero para sus encargos urbanísticos.

¹⁸ Alcides Greca, "La enseñanza del urbanismo en la Universidad Nacional del Litoral". *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales* (Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe) II (3ª época), núm. 21-22 (1937): 5-12. José Lo Valvo, "Segundo Congreso Interamericano de Municipios", *Universidad* 10 (diciembre 1941): 255-261.

político-administrativas. Eran necesarias una gran concentración de poder y una clara asignación de prioridades. Resultaba fundamental un Plan que tomara como referencia las experiencias soviéticas, alemanas, italianas, convenientemente legitimadas por lo que se va a conocer como planificación democrática; es decir, la experiencia del Tennessee Valley Authority, cuyos logros eran difundidos por David Lilienthal en ese mismo año.¹⁹

Todos hablaban de Plan, de un plan para casi todo, y de la Planificación como el método abstracto para la toma de decisiones, traduciendo valores y objetivos sociales en términos operativos; un criterio racional de gobierno que, vinculando medios con fines en una secuencia lógica, resultaba aplicable a cualquier esfera de problemas y permitiría a las sociedades organizar su futuro en razón de estándares objetivos, libres de las ideologías y lucha de intereses propia del juego político. El marco teórico de este nuevo y difuso saber estaba siendo estabilizado por Harvey Perloff en la Universidad de Chicago.²⁰ El Urbanismo era su modelo: una convergencia de saberes de la cual derivaría una renovada confusión de denominaciones, incumbencias e instrumentos.

Más allá de esta retórica del plan y la Planificación, que habría de impregnar por décadas el discurso político, el terremoto conmocionó el recientemente constituido campo del Urbanismo en un sentido concurrente con las nuevas demandas del Estado.

Urbanismo transfigurado en Planeamiento

Por su impacto extensivo (ya que afectó la ciudad de San Juan y varias poblaciones del valle del Tulúm) y por su extraordinaria magnitud (el 95% de las construcciones fue destruido o seriamente dañado), el sismo abrió la oportunidad de actuar desde cero a escala regional. Perdidas sus raíces históricas, los asentamientos urbanos podían ser redistribuidos y relocalizados, atribuyéndoles grados de sociabilidad en términos de número de habitantes y radio de influencia y agregándolos por sumatoria de módulos desde la unidad vecinal a la Nación.

La explícita voluntad política de intervención y los fondos prometidos (que finalmente llegaron tres años más tarde y restringidos a la construcción de algunas viviendas y equipamiento) se percibieron como una ocasión para trascender los recursos correctivos y la escala municipal donde, hasta el momento, había actuado el Urbanismo. Más aún, el ocaso de esas administraciones activas resultó simultáneo a la ampliación de las intervenciones desde el Estado nacional. José Pastor, en una profesión de fe respecto a *planning* anglosajón, propuso cambiar la denominación de Urbanismo por Planeamiento, operación lingüística que diferenció al nuevo término respecto a las pretensiones científicas y la preeminencia de la forma implícitas en las formulaciones anteriores. Su definición transparente el giro que, para entonces, se

¹⁹ David Lilienthal, *Democracy on the March* (New York: Ed. Harper & Brothers, 1944). Pregona las ventajas de esta experiencia con técnicos imbuidos de las problemáticas "del pueblo", desde reparticiones descentralizadas que favorecían la participación y el consenso.

²⁰ Harvey Perloff, *Education for Planning* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1957). En él se reseña el Program for Education and Research in Planning, 1946-1956, realizado junto a Eduard Banfield y Martin Mayerson, que por años sirvió de matriz a otros cursos de posgrado. Toma como referencia las experiencias de Rexford Tugwell en Puerto Rico a través de la Junta de Planificación instituida en 1942. Al respecto, ver: Santiago Iglesia, "La función de la planificación en Puerto Rico", *Arquitectura* (La Habana), núm. 268 (noviembre de 1955): 499-505.

había consolidado: es la "técnica de modelación y remodelación del ámbito geográfico para que la sociedad humana pueda ocuparlo con el mínimo esfuerzo y máximo rendimiento, con un aspecto visible, físico, y uno invisible y fundante, la realidad social".²¹

Aplicando a las agregaciones humanas criterios para la explotación eficiente de otros recursos, la disciplina actualizó sus capacidades y prometió "regenerar" las relaciones sociales induciendo patrones de convivencia congruentes con la diversificación agrícola y el desarrollo industrial. Para lograrlo, el Planeamiento concurre a la constitución de nuevas entidades regionales sostenidas en la ampliación de las fronteras productivas, las fuentes de energía y las carreteras desde una lógica geopolítica que asegurara la ocupación total del territorio, reorientara las migraciones internas y absorbiera el excedente de las grandes ciudades.

Esta oferta resultaba particularmente pertinente a una nueva percepción de los males argentinos que ya había sido sintetizada en 1940 por Alejandro Bunge en *Una nueva Argentina*.²²

El nuevo mal, debido a una desequilibrante concentración de las riquezas y actividades productivas en el Litoral, era el empobrecimiento de un interior que expulsaba su población a suburbios de lata de las grandes ciudades con la consecuente degeneración de la raza. Se sumaban los efectos siempre devastadores de las cíclicas crisis económicas. Ambas cuestiones requerían de una fuerte intervención reguladora, centralizada y estatal que se sustentara en la ingeniería racial, la planificación territorial y la asistencia social. Sus tópicos eran: la urgencia de una conducción enérgica por parte de una élite moralizada, la inclusión de las corporaciones de intereses en la gestión pública, el autoabastecimiento y la descentralización industrial y una reforma productivista centrada en "la familia procreadora adaptada al suelo nacional" cuyo mejoramiento eugenésico quedaría en manos de la previsión social, la educación física y técnica y ciertos parámetros normados de vitalidad (salario mínimo, vivienda mínima). También se proponía el desarrollo de la industria de la construcción a través del fomento de viviendas estandarizadas y la conformación de un mercado interno, que permitiera el aumento equilibrado de salarios y consumo e impusiera límites a las consecuencias socialmente negativas del patrón de reproducción.

Este pensamiento interpretaba el conflicto como desequilibrio y concentraba las soluciones en la redistribución de inversiones, pobladores, industrias o equipamientos.

No se trataba de una redistribución abstracta y homogénea sino fuertemente significada por las diferencias que atravesaban la sociedad. Se nutría en los argumentos de la geografía regional desarrollada en nuestro país por Federico Daus y sus discípulos e introducida en los planes de estudio de la escuela secundaria en 1948. A diferencia del concepto anterior de región natural, se aludía a áreas cuya singularidad no sólo derivaba de particularidades geomorfológicas homogéneas, sino de sus recursos económicos y del

²¹ José Pastor, *Urbanismo con planeamiento. Principios de una nueva técnica social* (Buenos Aires: Editorial Arte y técnica, 1947), 106. Más tarde profundiza en esta condición técnica: "El planeamiento urbano y rural no constituye una ciencia bajo ningún aspecto en que se la tome. Desde el enfoque arquitectónico es simplemente una *techné*, una técnica plástica-funcional, casi arte, casi ciencia, pero ni lo uno ni lo otro separadamente: es un conjunto de técnicas sociales". José Pastor "El concepto de Región en Planeamiento" *Revista de Arquitectura* (Sociedad Central de Arquitectura, Buenos Aires) XXXV, núm. 355 (marzo, abril y mayo 1952), 47-48.

²² Alejandro E. Bunge, *Una nueva Argentina* (Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Ltda., 1940).

“aspecto humano” que las constituían. Esta idea de región permitía atribuir la desigualdad no a la división en clases sociales inherentes al capitalismo, sino a segmentos claramente delimitados en el territorio (la región) o en las ciudades (el barrio).²³ Se trataba de un diagnóstico de las asimetrías en razón de las heterogeneidades geográficas (naturales o derivadas de políticas territoriales anteriores) que no sólo aportaba una “solución” a los conflictos no resueltos del país -despoblamiento, desigualdad-, sino que hacía de la recomposición armónica del territorio nacional o urbano la metáfora perfecta de una posible integración social.

Muy vinculado a esta perspectiva era el valor atribuido al uso de la tierra como sustento de la política. Es uno de los principios que luego vertebraría al Segundo Plan Quinquenal.²⁴

En este sentido, el Planeamiento aportaba argumentos útiles para regular y restringir el uso de la tierra mediante servidumbres estéticas o higiénicas, declarando áreas de utilidad pública y aún decidiendo su expropiación forzosa. Es más, la posibilidad misma del traslado y/o alteración drástica del trazado de la ciudad de San Juan hubiera sido impensable sin la sustitución de la concepción romana de propiedad absoluta por arriendos vitalicios que permitieran su reorganización en torno a unidades vecinales estimulando “una nueva forma de vivir”.²⁵

Planeamiento, vector técnico de la política

Los siete proyectos sucesivos para la reconstrucción de San Juan, que en sólo cuatro años se sucedieron de manos de otros tantos equipos técnicos formados en todos los casos por arquitectos (más por pujas para el control y extensión de las obras de reconstrucción que por desinteligencias), fueron el laboratorio para esta renovación del vocabulario, los presupuestos y las herramientas del Urbanismo y, también, para ensayar nuevos modos de relación con el Estado a través de la integración en comisiones técnicas, interdisciplinarias en algunos casos,.

El ahora denominado Planeamiento renunciaba a la ciudad como un organismo con personalidad y destino propios resultantes de la sedimentación de acciones colectivas en el tiempo y las determinaciones

²³ Federico Daus, “Geografía regional. Una orientación de la enseñanza de la geografía”, *Boletín de la Universidad Nacional de La Plata*, Tomo 9, núm. 1 (1935): 89-97. Para un desarrollo de esta interpretación de la regionalización como modo de representar y organizar las diferencias internas de una sociedad: Silvina Quintero, “Geografía y territorio. Regiones y regionalizaciones en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX” (ponencia presentada en las Jornadas Interdisciplinarias: Formas y Representaciones del Territorio y la Ciudad del Laboratorio de Historia Urbana, Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales (CURDIUR), Rosario, 7 y 8 de julio de 2000).

²⁴ Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones. *Manual Práctico del 2º Plan Quinquenal*. (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, 1953), VIII. E. 7: “Urge la necesidad de reprimir la especulación inmobiliaria y fijar normas legales sobre loteos y ventas de tierra”; *ibid*, X. G. 1: “La tierra es un bien individual en función social. Es un bien de trabajo y no de renta o especulación”.

²⁵ Fermín H. Bereterbide, “Reconstrucción de San Juan. Ideas para un sistema de financiación”, *Revista de Arquitectura* (Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires) XXX, núm. 295 (julio 1945): 274-275.

geográficas e históricas. Postulaba, en cambio, superar la polaridad urbano-rural para reprimir tanto la hipertrofia metropolitana como la formación de suburbios y conurbaciones.²⁶

Basándose en hipótesis sobre el desarrollo productivo, el Planeamiento proponía redistribuir poblaciones y equipamientos en constelaciones interrelacionadas de aglomeraciones de diferente densidad, función y gravitación en un territorio concebido como espacio isotrópico.²⁷ En esta operación, el tejido urbano era radicalmente replanteado según un parcelamiento racional que, tomando a los circuitos viales como barrera, circunscribiera las distintas formaciones vecinales en torno a equipamientos comunes como alicientes de la solidaridad. Estas unidades vecinales se agregarían como federación de comunidades en toda la extensión de la región garantizando, matemáticamente, la integración social y la participación cívica.

Esta ampliada escala regional obligaba a dejar atrás el *parti*, que había funcionado como visualización de un posible reordenamiento de los asentamientos urbanos por y desde la forma (salvo el caso de las soluciones urbanas desde arquitecturas a escala ingenieril de los discípulos de Le Corbusier).²⁸ Lo sustituía el diagrama. Este modo de representar las relaciones sociales y funcionales ideales no sólo permitía dar legibilidad a los principios y conceptos sino que, mediante pequeñas adaptaciones, servía para modelar espacialmente las aglomeraciones liberándolas de toda referencia a formaciones urbanas históricas, espontáneas o proyectadas.

Así el Plan Director substituyó al Plan Regulador.

No consistía en una traducción a planta de una gran composición arquitectónica tridimensional a escala de la ciudad y sus alrededores recompuesta como una formación física y socialmente reequilibrada y armónica. Se trataba más bien de un instrumento auxiliar de legislación con nomenclaturas abstractas que refieren al Código Urbano, el verdadero documento jurídico que regulaba la propiedad del suelo normando loteos, densidades, áreas *non aedificandi* y actividades permitidas por zonas, y definiendo áreas de reserva para futuros proyectos unitarios de urbanización. No eran las inercias históricas o las determinaciones geográficas las que definían el programa, sino una voluntad política fuertemente dirigista

²⁶ José Pastor, *Curso Básico de Planeamiento Urbano y Rural* (La Plata: Ministerio de Obras Públicas, 1950). Allí los define como urbe clandestina que no es ni ciudad ni campo, sin ninguna de las ventajas de una u otro, y con todos los inconvenientes de ambos, caracterizados por una fealdad indescriptible donde se entremezclaba el caos de la industria con los barrios residenciales, desalojando los cultivos periurbanos y dificultando los accesos carreteros.

²⁷ Walter Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland* (Jena: Gustav Fischer, 1933). Esta teoría cuantitativa sobre las localizaciones e interrelaciones entre servicios y comercio, pasó a ser una referencia obligada y fue aplicada por primera vez, casi literalmente en Balcarce. Julio Villalobos, "Plan para la colonización de Balcarce", *Revista de Arquitectura* (Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires) XXVIII, núm. 293 (mayo 1945), 215-235.

²⁸ Los mejores ejemplos de un sesgo formalista extremo que propiciará, desde otro ángulo, la dilución del Urbanismo en la Planificación son los planes para Bahía Blanca (Miguel C. Roca y Enrique Gebhard), la Ciudad Universitaria de Tucumán (Horacio Caminos y equipo), Jujuy-Palpalá (José Vivanco) y la Urbanización del Bajo Belgrano (Oficina de Estudio del Plan de Buenos Aires).

en relación a la cual se coordinaban territorialmente las acciones de gobierno y se programaban gastos según los ciclos fiscales.²⁹

Estas transformaciones –en la escala del objeto de estudio y en los énfasis en los efectos a producir– resultaban de un ajuste de la profesión a las demandas del Estado nacional.

Ya no se pretendería más un discurso verídico y autónomo, ejercido por un profesional liberal temporalmente contratado por las administraciones públicas, pero manteniendo una colocación de jerarquía y autonomía respecto a las oficinas técnicas permanentes. El Planeamiento optaba por autodefinirse como una técnica que habla de medios, pero calla respecto a los fines establecidos por la conducción política del Estado o respecto a sus demandas para actuar sobre los grupos de interés y los cuerpos representativos regionales. Dejaba atrás el tratado, como sistematización de principios y regularidades propias de un saber científico, sustituyéndolo por manuales que fijan estándares de desarrollo, tamaños óptimos, densidades, distancias y otras normas cuantitativas para los distintos elementos de estas aglomeraciones concebidas con un sentido genérico.

Las sucesivas intervenciones militares y, luego, las presidencias de Juan Domingo Perón insistirían en la superación de un concepto liberal y republicano de gobierno por un criterio técnico de administración capaz de controlar los comportamientos y suprimir los conflictos mediante la racionalidad y la eficiencia. El nuevo encuadre requería de la incorporación efectiva de saberes y especialistas para conformar una nueva red de instituciones encargadas de definir y ejecutar las políticas de Estado. Abiertos los nuevos canales de colaboración, se ampliaron los encargos vinculados a las obras públicas, creció comparativamente el número de profesionales integrando anónimos cuerpos técnicos y la figura del arquitecto o ingeniero funcionario amenazó con desplazar el perfil “liberal” de la profesión inculcado por las universidades argentinas.

Estos nuevos vínculos de dependencia y el reparto de cargos negociados por las distintas corporaciones se vieron matizados por los apoyos políticos expresos. Tras la dura campaña electoral de 1946, quedó confirmado un paulatino desplazamiento de los ingenieros a favor de los arquitectos en los proyectos del Estado, que ya reconocía antecedentes anteriores. El decano de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires y el directorio del Centro Argentino de Ingenieros habían participado activamente en la Unión Democrática; una actitud que contrastó con la prescindencia de la Sociedad Central de Arquitectos liderada por Federico de Achával, un nacionalista católico que apoyó la intervención universitaria para “reformular la Reforma” y aceptó integrar la Confederación General de Profesiones. No sólo fueron arquitectos algunos Delegados Interventores de las facultades de ingeniería de Buenos Aires y Rosario (Ermete De Lorenzi, Carlos Mendioroz, Carlos Becker) y los rectores de las universidades del Litoral y Buenos Aires (Angel Guido, Julio Otaola), sino que se creó la primera Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad de Buenos Aires con potestad para otorgar la primera credencial de urbanista.³⁰

²⁹ El período más socorrido es el quinquenal; en nuestro país se formularon el de 1947, recopilando *ex post* diecisiete proyectos de ley, y el de 1952.

³⁰ Se trata del Curso Superior de Urbanismo dictado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, dirigido por Della Paolera, y cuyo primer curso en 1949 estuvo a cargo del especialista francés Gaston Bardet.

A primera vista resulta curioso que en los años treinta, cuando predominaban los ingenieros en la elite urbanística, los instrumentos fueran la prefiguración formal y el *parti* propios del hacer arquitectónico. En cambio, en los años cuarenta y cincuenta, cuando la actividad fue capturada por los arquitectos, éstos no dudaron en renunciar a la prefiguración tridimensional y la forma, sustituyéndolas por vagos diagramas y reconstrucciones demográficas, sociales y económicas. También quedan contradichas algunas presunciones sobre la estadofilia o estadofobia de ingenieros y arquitectos respectivamente. Estos expertos operaban, antes que nada, como urbanistas, dejando las lógicas de las respectivas culturas profesionales diluidas en un segundo plano.

Así fue como el campo laxo y sin exclusiones evidentes del Urbanismo –donde, luego del Primer Congreso de Urbanismo, parecía haber lugar para casi todos- resultó penetrado y dividido por la política.

La inestabilidad caracterizó a los encargos y a las instituciones técnicas, tanto de la reconstrucción de San Juan como de la Municipalidad de Buenos Aires o la Universidad de Tucumán (para referir sólo a los focos de actividad más importantes). Se contrató en forma directa a jóvenes sin mayor experiencia urbanística previa y se incorporaron técnicos extranjeros –en este caso italianos que, en su mayoría, habían tenido importante actuación durante el fascismo-. La profesión resultó dividida y desmembrada al tiempo que era el Estado el que imponía una jerarquía interna sustitutiva a la estabilizada por los propios pares una década antes. Las fracturas internas y los episodios de insólita virulencia en la disputa por los encargos quebraron los códigos deontológicos: se ofrecían argumentos para conseguir un encargo mediante el desplazamiento de un colega (Jorge Ferrari Hardoy y respecto a Fermin Bereterbide), se aceptaban encargos que otros estaban realizando (Julio Villalobos respecto a José Vivanco), o se trasladaba a los medios una violenta disputa técnica con desautorizaciones morales incluidas (Bereterbide y Mendioroz).³¹

El debilitamiento provino también de definir a la disciplina como técnica –un saber práctico, tabulado y fácilmente aplicable-, lo que resultaba contradictorio con los anteriores esfuerzos por consolidar una profesión.

El Estado atribuía tácitamente competencia a los arquitectos sin demandar credenciales o experiencias que certificaran una formación específica. Incluso, el mismo José Pastor propuso incluir los honorarios a las obras urbanísticas en el nomenclador, como un proyecto arquitectónico más.³² Por otra parte, para alcanzar los hiperbólicos objetivos de la Planificación Integral, tampoco hubiera bastado el saber de un Urbanista diplomado. Debían conformarse equipos sin excluir ninguna disciplina –antropología, sociología, geología, geografía, paisajismo, economía- y donde las supuestas especificidades del Urbanismo, al superponerse, se diluían.

³¹ Incluso intervino el Departamento de Estado norteamericano, seduciendo a Ferrari Hardoy para usar el fracaso de la reconstrucción de San Juan como herramienta electoral.

³² José Pastor, "La Reconstrucción de San Juan y los profesionales particulares al servicio del Estado", *Revista de Arquitectura* (Sociedad Central de Arquitectura, Buenos Aires) XXXV, núm. 353 (Mayo 1950): 145-157.

La dilución en la Planificación

El nuevo enmarque de la disciplina y la integración del experto como funcionario en equipos multidisciplinarios se consolidaron aún más con la Revolución Libertadora.³³ La nueva ley universitaria redefinió la función social de la institución a través de servicios de asistencia técnica vinculados con el medio, y promovió la formación de institutos de asesoramiento a cargo de investigaciones y proyectos contratados por terceros: una figura institucional concurrente con la del funcionario incorporado a cuerpos técnicos anónimos, y en clara competencia con el ejercicio liberal de la profesional.³⁴

A través del nuevo paradigma desarrollista, esta imagen del urbanista como gerente científico de la producción y distribución de recursos humanos y naturales a escala territorial resultó congruente con el crecimiento de la influencia norteamericana en el campo de la Planificación.

Sustentado en un enfoque comparativo con los países centrales que aportaban los modelos ineluctables de progreso, el desarrollismo proponía estrategias para sortear los "atrasos" o "desvíos" que habrían determinado un quiebre en los procesos de modernización de los países periféricos y planteaba vías de superación teniendo en cuenta las particularidades de cada región. Era la perspectiva "impulsada" desde la División de Vivienda y Planeamiento (DVP), instituida por la OEA en 1948 para establecer un centro de intercambio de expertos y estudiantes en las Américas. Jorge Enrique Hardoy, graduado en Urban and Regional Planning en la Universidad de Harvard, fundador y dos veces presidente de la Sociedad Interamericana de Planificación derivada de la DVP, cumplió un rol importante sistematizando, adecuando y difundiendo este nuevo cuerpo de doctrinas y reglas operacionales desde sus cátedras en la Escuela de Arquitectura de Rosario así como desde el Instituto de Planificación Regional de la Universidad del Litoral (IPRUL), primero, y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), después.³⁵

El marco fue un nuevo Plan de Estudios fuertemente comprometido con los temas urbanísticos. Se proponía "impartir los conceptos básicos del Planeamiento urbano y rural desde el principio de la carrera a través de los cursos de Arquitectura, para situar al alumno en la misión específica del Arquitecto: determinar el uso y dimensionamiento de los espacios destinados a la vida del hombre sobre la superficie de la tierra, con proyectos analizados como parte integrante de la ciudad, el área metropolitana, la región, la unidad nacional".³⁶ El objetivo era formar profesionales aptos para integrarse a la burocracia estatal responsable de la dimensión física del territorio y las agrupaciones humanas.³⁷ Para lograrlo, era explícita la tendencia a desdibujar el Urbanismo en la metodología abstracta de la Planificación prefigurando intervenciones a escala territorial (redes de servicios e infraestructuras, normativas de uso del suelo) en

³³ Jorge. F. Liernur, "Vanguardistas vs. expertos" *Block* (Universidad Torcuato Di Tella) 6 (Marzo 2004): 18-39.

³⁴ Primer Congreso Argentino de Planeamiento y Vivienda, "Conclusiones de la Comisión de Investigaciones y Educación", *Nuestra Arquitectura* (Editorial Contémpora, Buenos Aires) 28, núm. 338 (enero 1958): 40-51.

³⁵ El IPRUL fue creado en 1962 en directa vinculación con el rectorado de la Universidad Nacional del Litoral. El CEUR funcionó por un breve lapso en la Universidad de Buenos Aires para pasar a depender del Instituto Torcuato Di Tella entre 1967 y 1976.

³⁶ Jorge Ferrari Hardoy, "Informe sobre lo actuado en 1956-57 y panorama lectivo para 1958" (manuscrito mecanografiado, 1957), archivado en la Escuela de Arquitectura, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

³⁷ Jorge Enrique Hardoy, "Programa de los cursos Planeamiento 1 y 2" (programas de cursos, Rosario, Escuela de Arquitectura, Universidad Nacional del Litoral, 1956), Archivo de la Secretaría Académica, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, Universidad Nacional de Rosario.

los que se buscaba “trascender” las soluciones físicas y concentrarse en otro tipo de técnicas para “elevar el nivel de vida” y la riqueza social “mediante una más justa distribución de la renta y el suelo”.³⁸ Para los problemas de mediana escala (“soluciones habitacionales”, proyectos de parques industriales o de renovación urbana) el Urbanismo era redefinido como Diseño Urbano, una escala más del diseño arquitectónico.

Desde este enfoque el Plan Director hizo coincidir sus herramientas con los de la Planificación.

Adquirió un neto sesgo administrativista jerarquizando como recursos los estándares, las comparaciones estadísticas, las curvas de inversión y la codificación numérica del uso del suelo. Y en este borramiento de fronteras se llevó al paroxismo la reivindicación originaria del Urbanismo como síntesis superadora de los múltiples saberes y prácticas –ahora no sólo sobre la ciudad, sino sobre el territorio y la sociedad en su conjunto. Mientras tanto, el urbanista siguió –y sigue- insistiendo en postularse como el *chef d'agence* de equipos interdisciplinarios subordinados o contratados por el Estado. Reclama, con desigual suerte, ser considerado como el más capaz para orientar una visión comprehensiva de las agregaciones urbanas y sus problemas y para seleccionar, de entre un amplio reservorio, las técnicas más adecuadas para enunciar su análisis y los procedimientos tendientes a su transformación.

³⁸ *Urban renewal* fue una noción establecida por Joseph McGoldrick en 1945. Sustituye la preocupación por la extensión, por la rehabilitación de áreas tugurizadas, trasladando a sus habitantes y redefiniendo usos y loteo. Va a otorgar legitimidad a los planes de erradicación de las “villas miserias”; el primer se implementó en 1956.