

# **A historical approach to the study of town and regional plans originated in regional planning in Argentina, 1940-1960**

---

**Carlos Jerónimo Mazza**

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata., Argentina.

Este trabajo avanza en el estudio de la producción de planes regionales en Argentina, procurando contribuir a un espacio historiográfico todavía incipiente. En los casos seleccionados, representativos de distintas expresiones del planeamiento regional local comprendidas en el lapso estudiado, se incluyen planes no revisados hasta ahora y otros ya estudiados previamente, con el objetivo de analizarlos colectivamente y de este modo comprender mejor sus transformaciones y su funcionalidad, tanto en la condición de dispositivos técnicos, como en la de vehículos de instrumentación de políticas oficiales.

Como punto de partida se considera la existencia de articulaciones entre planes regionales y políticas de estado, aportando un enfoque hasta ahora soslayado, que permite complementar la explicación unilineal de la difusión de modelos internacionales, a la vez que comprender formas particularizadas de aplicación de dichos modelos, incorporando planes desatendidos por la historiografía. Convergentemente, examinando las relaciones entre paradigmas disciplinares y fundamentos socio-políticos e indagando en las mutuas influencias entre planes y Estado, es posible reconsiderar hipótesis sobre la neutralidad técnica de los planes regionales, y los supuestos sobre las problemáticas que abordan, así como sobre sus argumentaciones teóricas y operativas y sobre las propuestas públicas para el territorio.<sup>1</sup>

## Los comienzos

No resulta posible en este estudio hablar de planes regionales unívocamente, sino de un conjunto de experiencias cuyo denominador común es la concepción de la región como unidad de análisis y de intervención, de las que los planes expuestos son un ejemplo.

Para los *planners* argentinos de la década de 1940, las condiciones de emergencia de planes regionales o integrados, en el ámbito internacional, están asociadas a las predicas de Lewis Mumford y al desarrollo de proyectos posteriores a la depresión ocurrida entre los años 1929-1934, en particular aquellos referidos al *New Deal*.

Desde 1940, aproximadamente, se encuentran breves artículos y ensayos sobre planeamiento urbano y rural o planeamiento regional, en diversas publicaciones nacionales, en los cuales se avanza sobre la consideración de propuestas urbanísticas, conceptos, definiciones y en la necesidad de tomar lo urbano y lo rural integrados. Ya cercano el final de la guerra, se intensificarán las propuestas y las publicaciones, encontrándose entre 1944 y 1946 el momento de difusión generalizada.<sup>2</sup> Pero la substanciación de planes regionales en Argentina se producirá en un contexto en cuyo proceso interviene, además de la difusión de teorías, métodos y planes internacionales, la necesidad de dar respuesta a nuevas problemáticas emergentes en la posguerra.

Este momento es significativo, a su vez, por la implementación de importantes cambios generales, políticos y sociales, pero también por evidenciarse un esfuerzo en procura de institucionalizar y oficializar diversas formas de planeamiento e intervención estatal.<sup>3</sup> El planeamiento urbano y regional, como paradigma superador del urbanismo, concurre de este modo a un proceso de cambio institucional y cultural político que propicia las condiciones para vincularse a las decisiones del Estado.

La creación en 1940 del Consejo Agrario Nacional o en 1943 de la Junta de Reactivación Económica, la Comisión Asesora para el Estudio de los Problemas Financieros, la Dirección Nacional de Energía y la Secretaría de Trabajo y Previsión. Así como en 1944 la organización del Banco de Crédito Industrial, el Consejo Nacional de Estadísticas y Censos, el Decreto de Fomento y Defensa Industrial, la Secretaría de Industria y Comercio, el Consejo Nacional de Posguerra, en 1945 el Consejo Superior de Industria y Comercio, y en 1946 el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (Berrotarán y Villarruel, 1995), evidenciaron una reorganización estatal, que permitió inferir que la institucionalización de planes regionales, en este contexto de modernización del estado, era viable.

Impacta especialmente en los *planners* la creación del Consejo Nacional de Posguerra,<sup>4</sup> organismo consultivo cuya función principal era establecer el accionar del país atendiendo su posicionamiento en el mundo resultante, al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Berrotarán y Villarruel, 1995). El mismo es considerado "el primer organismo argentino de planeamiento político" (Girbal Blacha, 2001, p.69), que recopila información para diagnosticar la situación del país y elaborar el Primer Plan Quinquenal de gobierno (1947-1951) (Girbal Blacha, 2001).

El arquitecto Pastor planteará la necesidad de crear en Argentina un organismo similar a la *National Resources Planning Board*, poniendo al respecto esperanzas en el programa del Consejo Nacional de Posguerra.<sup>5</sup> (Pastor, 1945, p.197). Estas esperanzas pueden explicarse por el hecho de tener como denominador común con Juan Perón, quien en junio de 1946 asumirá la Presidencia de la Nación, el reconocimiento al accionar de Roosevelt.

Perón, siendo Vicepresidente de la Nación, Ministro de Guerra, Secretario de Trabajo y Previsión, era también presidente del Consejo Nacional de Posguerra y sus ideas, según se ha señalado, eran tributarias del *New Deal* y sus programas, lo que suponía una aproximación a la solución de problemas con objetivos comunes a los del gobierno nacional (Berrotarán y Villarruel, 1995).

Las transformaciones políticas fueron entendidas por los *planners*, incorporando los cambios y las tendencias dominantes en el país, traduciéndolos en estrategias de planeamiento al articularse con las novedades disciplinares que sucesivamente van llegando desde Inglaterra, Francia y Estados Unidos. Una tribuna preferencial de debate será la reconstrucción de San Juan como consecuencia del terremoto del 15 de enero de 1944. La lucha por institucionalizar criterios provenientes del planeamiento regional, pone en primera línea los argumentos a favor, mediante la prédica del arquitecto Pastor.

## Planes, problemas y articulaciones

En noviembre de 1944 los arquitectos Prats y Pastor presentan el plan teórico<sup>6</sup> para la Ciudad Industrial de Nahuel Huapí, que obtendrá en 1945 el Gran Premio de Honor del Salón Nacional de Arquitectura. En el encabezamiento de su publicación los autores señalan que el plan es un esquema demostrativo del criterio con que debe encararse el planeamiento del Suelo Nacional, para el cual debe ser tomado como ejemplo de su aplicación concreta.<sup>7</sup> También indican la incorporación de “una nueva terminología:

CIUDAD+CAMPAÑA=URBANISMO+RURALISMO=PLANEAMIENTO  
REGIÓN =REGIONALISMO” (Prats y Pastor, 1945, p. 300).

La ciudad se ubica frente al lago Nahuel Huapí, en la primer angostura, sobre una llanura rodeada por promontorios, el río Limay, y la ruta 237. Proponen los autores su localización en la orilla meridional del lago originando una relación metrópolis-ciudades satélite, donde Nahuel Huapí será el centro de gravedad y Villa Colihué, Bariloche, Llao Llao y Colonia Suiza sus satélites. Bariloche conservaría su condición de centro turístico y capital del Parque, mientras Nahuel Huapí asumiría el cargo de ciudad industrial, comercial y centro cultural de la región, nudo de comunicación y puerta de entrada a la Patagonia Cordillerana (Prats y Pastor, 1945).

El plan contempla la creación de granjas individuales (30 hectáreas promedio de tierra agrícola por cada familia), la organización de la población rural en comunidades con centros definidos en granjas colectivas cooperativas, que a su vez constituyen embriones de futuras villas campestres, limitándose de antemano su población a la de un vecindario (4000 habitantes como máximo) y pequeñas villas urbanas de índole turístico semi-rural.

La ciudad es rodeada por un parque exterior densamente forestado que se expande por la costa del lago y se articula con las unidades productivas frutihortícolas. Este parque se convierte en costero en el punto más cercano al lago y se complementa con un parque central interior.

El equipamiento se organiza por vecindario,<sup>8</sup> a excepción del que integra el Centro Cívico, desarrollándose las actividades recreativas en las áreas verdes centrales, o diversificadas por vecindario, o en el Parque Costero.

El plan contiene referencias a la obra de la *Tennessee Valley Authority*, particularmente en la organización del ámbito rural; es explícita también la asociación del esquema general de la planta urbana de Nahuel Huapí con el esquema urbano propuesto por Hermann Herrey, Constantin Pertzoff y Erna Herrey (1944, p.133) en “An Organic Theory of a City Planning”. Cabe señalar que la utilización del trazado es acompañada por la interpenetración del Centro Cívico lineal y el cinturón forestal, no incluidos en dicho esquema.

No tan explícita como la anterior es la utilización de conceptos y elementos contenidos en “Rural Activities Center, Tenn. Valley”, propuesta de Roland Wank y Mario Bianculli, (1944, p. 89) en la misma revista. En este artículo se presenta el proyecto de un centro de actividades rurales donde se incorporan actividades sociales y la utilización recurrente del concepto de

*neighborhood unit*, tema desarrollado en números específicos de *The Architectural Forum*, durante los años 1943 y 1944.

Son también continuas las referencias a la estructura administrativa del planeamiento británico, específicamente a la institución del *Ministry of Town and Country Planning* en 1942, a sus definiciones y disposiciones técnicas, y a la importancia de los *reports*. Las referencias a Le Corbusier son menores y aparecen en cuestiones vinculadas al análisis y organización de las funciones urbanas y en aspectos declamatorios sobre la necesidad de desarrollar planes.

Se recurre como antecedentes locales, entre otros, al informe de Bailey Willis, geólogo e ingeniero estadounidense que estudió el norte del territorio patagónico entre 1911 y 1914, y al estudio del general José María Sarobe La Patagonia y sus Problemas. La impronta formal de ciudades argentinas se evidencia en el orden regular interior, enmarcado por la irregularidad del contorno, y en la rigidez del Centro Cívico lineal adyacente al Parque Central.

En diversas secciones del plan se encuentra parte del ideario oficial vinculado a la industrialización, a la explotación de recursos del territorio nacional, a la expansión de la producción y la economía, y a la aplicación de estrategias de desarrollo para una parte de la Patagonia argentina, ámbito recurrente al momento de pensar en la efectiva ocupación del territorio nacional. La utilización del trabajo del general Sarobe es un buen ejemplo de esta vinculación. Sarobe, además de afín a las ideas del gobierno, fue uno de los críticos más notables de la teoría del librecambio y promotor de un Plan de Fomento Económico en 1942, que proponía efectivizar un "control del Estado sobre el comercio exterior, el capital extranjero, la política aduanera, el desarrollo de las industrias básicas y la fiscalización de la industria nacional" (Berrotarán y Villarruel, 1995, p.354).

En 1946 el arquitecto Villalobos, Director de Planificación del Consejo Agrario Nacional, realiza un Plan de Colonización en Balcarce. Este plan toma una superficie a colonizar de 16150 hectáreas, lindantes con la ciudad de Balcarce, en la provincia de Buenos Aires.

Las tierras son asignadas al colono bajo la forma de concesión vitalicia. Una vez definido este aspecto y establecidas las notables diferencias con el sistema de arriendo, se determinan las características de las unidades productivas, señalándose como eje social del plan, la estabilidad y bienestar del colono (Villalobos, 1946).

La ordenación de la colonia se esquematiza en función del concepto básico de integración, al cual se ajusta tanto en su aspecto físico como institucional, económico y cultural. Dicho esquema se compone de distritos, rutas de tránsito general, caminos locales, reservas forestales, aldeas y villas.

Una secuencia de anillos concéntricos en cada distrito expresan la gradación de la densidad de la población, creciente de la periferia al centro. El sistema de comunicaciones converge hacia la villa, agrupación urbana de mayor escala y densidad de la colonia, las comunicaciones internas vinculan las cuatro aldeas propuestas y a estas con la villa. Las rutas de tránsito general quedan equidistantes de las aldeas y la villa. En la periferia del último anillo de cada distrito se localizan áreas forestadas que funcionan a manera de bosques protectores. La ordenación de los distritos se realiza en función del ritmo de concentración de la población, de la periferia al poblado central, que se corresponde con la progresiva disminución de las superficies de los predios.

La colonia se gobierna internamente mediante una Comisión de Vecinos formada por tres representantes de cada uno de los cuatro distritos que la componen, presididos en sus deliberaciones por el intendente. Esta comisión dispone de un porcentaje de la recaudación por concepto de cánones de la concesión, pudiendo destinar los fondos a obras de beneficio público dentro de la colonia.

Técnicamente, en función de la calidad de la tierra se dividen los predios rurales que van, desde aproximadamente 20 hectáreas en zonas fértiles y mejor ubicadas, a 100 hectáreas en las

partes en que por la calidad del suelo, por ubicación y condición general, se consideren aprovechables para otras actividades<sup>9</sup>. Con el propósito de eliminar el aislamiento de los colonos, los lotes rurales se proyectan de forma triangular, lo que permite la agrupación de las viviendas en caseríos que reúnen un promedio de cuatro viviendas cada uno (Villalobos, 1946).

La propuesta es comentada en su momento por Pastor, quien señala su vinculación con la desarrollada por Howard en 1898 y por Osborn en 1918 (Pastor, 1946, p.122). También son amplias las coincidencias con lo propuesto por Gaston Bardet respecto al agrupamiento de los centros urbanos por escalas y niveles, incorporando además las recomendaciones de éste referidas a la organización de la estructura rural, principalmente en la disposición de los caseríos y pueblos pequeños alrededor de pueblos-centro y centros cooperativos, y sus preceptos sobre planeamiento de regiones (Bardet, 1959). Por último, en lo referente a las distancias entre centros de servicio y localización de los mismos, se relaciona con los estudios teóricos de Christaller (Dickinson, 1961) de principios de 1930.

Realizado desde la administración nacional, el plan procura resolver temas incluidos en programas del gobierno. Entre ellos, el mejoramiento de las condiciones de vida del habitante rural, no sólo en su salario sino también en lo asistencial, social y cultural. Pero a esta preocupación debe sumársele la despoblación del campo, que en 1946 era notoria, ya que la inmigración del campo a la ciudad, motivada principalmente por los salarios urbanos pero también por la búsqueda de una mejor calidad de vida, estaba generando a su vez una concentración continua de habitantes en la periferia de las ciudades importantes y fundamentalmente de Buenos Aires. Esta situación, a su vez, afectó al agro no mecanizado, ya que sumaba a la falta de maquinaria, la de brazos.<sup>10</sup> Por último, cabe señalar el accionar del presidente-interventor del Consejo Agrario Nacional, Antonio Manuel Molinari, quién desempeña un papel de importancia en la Subcomisión de Colonización del Consejo Nacional de Posguerra impulsando una nueva política para el campo, continuando después de 1945 al frente del Consejo Agrario, hasta aproximadamente 1947, con la finalidad de llevar adelante una reforma agraria de expropiación y colonización (Berrotarán y Villarruel, 1995).

En noviembre de 1950, en sintonía con el primer Día Mundial del Urbanismo, se publica la Remodelación Ferroviaria y Urbanística de la ciudad de Bahía Blanca, asociada a un Plan Regulador para esa ciudad, realizados por los arquitectos Gebhard y Roca.<sup>11</sup> La remodelación configura, más allá de su denominación, un intento de plan regional que opera sobre la estructura del transporte asociada a centros productivos y puertos, implicando un enfoque funcional de la región y la ciudad.

Bahía Blanca era un centro comercial e industrial con 150000 habitantes, tercer puerto del país con modernas instalaciones, 350 metros de muelles elevadores y 72 silos. Actuaba además, como centro bonaerense de una importante zona de concentración y exportación, comprendiendo la región más de siete puertos unidos por una importante red ferroviaria.

La propuesta, aceptada por el Ministerio de Transporte, modifica, en la escala regional, una estructura radial convergente a la ciudad de Bahía Blanca. Simplifica el esquema vial, eliminando vías o modificando el trazado, superando la congestión provocada por el sistema radial y transformándolo en un sistema de sentido único, liberando de vías férreas el sector norte de la ciudad (Gebhard y Roca, 1950).

Las directivas sobre las que se asienta la propuesta se fundamentan en la determinación del eje Norte-Sur de la ciudad, a partir de detectar un corrimiento hacia el sur del centro de acción de nuevas fuerzas económicas del país sobrepasando lo que era un límite geográfico o término de las actividades nacionales, facilitando el tránsito hacia nuevas regiones. En la liberación total de la zona de natural expansión de la ciudad y definición de las arterias circulatorias, formando zonas urbanas caracterizadas, señalando que Bahía Blanca no obstaculiza con rutas o ferrovías la relación con el mar y que la ciudad se extiende naturalmente hacia el interior. En la

afirmación de que la base financiera del ordenamiento propuesto, reside en la utilización de los terrenos comprendidos en la expropiación de los ferrocarriles efectuada por el gobierno nacional (Gebhard y Roca, 1950).

La región ya no es sólo un recurso de descentralización o desarrollo zonal, sino además un artefacto funcional articulado, principalmente, por la estructura circulatoria troncal del ferrocarril. Esta concepción es apoyada por la redefinición del sistema vial urbano que incorpora al sistema ferroviario, relacionándolo con un posible *zoning* de viviendas, industrias o esparcimiento. Desde ésta perspectiva y en varios aspectos, la propuesta es tributaria de las prescripciones de *La Carta de Atenas*: en la relación entre industrias y vías férreas, en parte adecuando las vías a las industrias existentes (Le Corbusier, 1957, p.69); en que la red ferroviaria no sea un obstáculo a la urbanización (Le Corbusier, 1957, p.103); y en la jerarquización y estructuración de vías maestras (Le Corbusier, 1957, p.106), entre otras.

Esta remodelación es consecuente, además, con el inicio de un cambio en la orientación económica del gobierno, apoyando al sector alimentario, expandiendo el transporte automotor de pasajeros y de carga, y fundamentalmente promoviendo la descentralización industrial complementada con la búsqueda de una mayor articulación del transporte ferroviario, en este caso, procurando una mejor vinculación con los territorios productivos localizados al sur.

Desde 1952 y con la aplicación en 1953 del Segundo Plan Quinquenal, momento en que el decaimiento de la economía llega al máximo, el gobierno profundiza su cambio de orientación económica y promueve la llamada "vuelta al campo" (Girbal Blacha, 2001, p.96). Se subsidia a la producción rural, se toman medidas de estímulo al sector agrario, se fomenta la adquisición de maquinaria agrícola y la producción forestal, así como el ordenamiento en el uso de la tierra y un sistema impositivo que promueve una explotación racional del suelo (Girbal Blacha, 2001) limitando, por ejemplo, las subdivisiones y loteos indiscriminados. El plan señalaba que el Estado Nacional auspiciaría la formulación de planes reguladores y de urbanización a desarrollarse en el quinquenio 1953-1957 en las municipalidades de todo el país. En este contexto se producen unos pocos estudios y planes reguladores regionales, como el de San Nicolás<sup>12</sup> en 1953, desarrollando y profundizando métodos y técnicas similares a los ya vistos en el primer plan examinado, que en consonancia con las tendencias del gobierno, aportarán al planeamiento regional. En 1955 es derrocado el gobierno peronista y después de un período de facto, en el cual se realizan algunos planes urbanos, en febrero de 1958 asume la Presidencia de la Nación Arturo Frondizi.

En este lapso suceden varios hechos significativos. En 1956 se crea la Sociedad Interamericana de Planificación, asociación privada cuyo objetivo principal era: "...promover y fomentar el desarrollo de principios, práctica, divulgación pública y enseñanza de la Planificación Integral como un proceso continuo y coordinado en sus aspectos esenciales: social, económico, físico y administrativo, en los niveles interamericano, nacional, regional y local" (Tartarini, 1993, p.219). A fines de 1957 se realiza el Primer Congreso Argentino de Planeamiento y Vivienda, organizado por la Sociedad Central de Arquitectos y la Unión Argentina de Asociaciones de Ingenieros, uno de sus objetivos era reestructurar, mediante el planeamiento, todas las regiones del país, "excluyendo en su planteo toda tendencia política y de intereses creados" apoyándose "únicamente en las necesidades reales, la exactitud técnica y el rigor científico" (Tartarini, 1993, p.220). En 1958 se crea como organismo autónomo de la Sociedad Central de Arquitectos, la Asociación Argentina de Planeamiento. En sus objetivos se destacaba: "...promover y difundir la esencia y la técnica del Planeamiento Urbano, Regional y Territorial, como asimismo difundir el planeamiento integral (planificación), para lograr su mejor conocimiento y aceptación..." (Tartarini, 1993, p.221). La planificación física del país, en sus escalas nacional, regional y urbana, así como el abordaje de los desequilibrios socioeconómicos y la coordinación de acciones nacionales, provinciales y municipales constituye su programa central (Tartarini, 1993).

Paralelamente, desde mediados de la década de 1950, comienza a difundirse la teoría sociológica de la modernización. La noción de sociedad "moderna" fue identificada con las condiciones de estabilidad de la sociedad estadounidense y este país se convirtió en un paradigma a seguir en todo análisis social de la modernización occidental. En Argentina, el sociólogo Gino Germani, realiza estudios vinculados al desarrollo y a la modernización, concibiéndolos como una secuencia de etapas históricas coincidentes con las que pueden observarse en la evolución de los países de mayor industrialización (Germani, 1971). En ellas se plantea que superando las formas sociales tradicionales, transformando actitudes, valores y políticas, puede llegarse a una sociedad moderna tal como la de los países desarrollados e industrializados. La suma de industrialización, modernización y desarrollo promovió el accionar de programas vinculados a la comunidad, a la racionalización de la administración pública y a la incorporación de valores, actitudes y organizaciones de las sociedades desarrolladas.

El programa desarrollista propuesto por Frondizi convoca a todas las fuerzas del país modernizador "a unirse contra la tradicional etapa agroexportadora" (Girbal Blacha, 2001, p.116). La modernización de la sociedad, la producción y la economía configuran elementos centrales del gobierno. Se elaboran una serie de programas regionales, sectoriales y planes reguladores tendientes a la formulación de un Plan de Estabilización y Desarrollo Nacional (Girbal Blacha, 2001).

El Plan Director para Capital Federal y Lineamientos Estructurales para el Área Metropolitana y su Región<sup>13</sup>, realizado entre 1958 y 1965<sup>14</sup> (Suárez, 1986, p.15) es representativo de este orden general de pensamiento. Es una propuesta que, centrada en la ciudad de Buenos Aires, incorpora la escala regional a la que señala como área funcional de desempeño del plan. Sugiere, en consecuencia, la contención de la masificación continua del área metropolitana promoviendo una estrategia de "micro-descentralización regional" a fin de absorber los futuros crecimientos del área, aclarando que esta concepción es "afín con la política adoptada en Gran Bretaña para las áreas metropolitanas" (Suárez, 1986, p.16).

Se indica que para su realización se agregaron importantes estudios edafológicos de clasificación de las áreas agropecuarias con la intención de incrementar la producción regional de productos perecederos y colaborar a un buen tratamiento de las cuencas hídricas (Suárez, 1986, p.16), evidenciándose, en los planos de escala regional y metropolitana, sucesivos cinturones forestados cuyas especies varían de acuerdo a la localización y tipo de suelo, articulados con la actividad agrícola.

Por último, la arquitecta Suarez indica que: "Este plan estuvo principalmente inspirado por la filosofía y práctica administrativa del planeamiento británico y de su Plan de Londres (formulado en 1945) bajo la dirección de Sir Patrick Abercrombie. Con tal orientación se basó en un amplio análisis (el primero y quizás el más completo efectuado hasta la fecha) de la situación de la región, de su evolución histórica urbanística y del rol de la aglomeración en el contexto nacional, para concluir con un detallado examen de las funciones urbanas y del uso del suelo en la Capital Federal" (Suárez, 1986, p.17).

El estudio de las funciones urbanas, publicado en la Revista de Arquitectura (AA.VV, 1956, p.46), es realizado a partir de la desagregación propuesta por Le Corbusier en La Carta de Atenas, donde el análisis de éstas se complementa con una visión evolutiva regional de carácter geddiesiano (AA.VV, 1955 y 1956).

La organización del territorio regional es estructurada por un sistema vial jerarquizado que define, a partir de unir núcleos urbanos que se encuentran en sus vértices, la triangulación de porciones de éste encerrando tierras rurales productivas.

Por lo dicho, el plan produce una asociación complementaria entre principios del planeamiento británico de posguerra y propuestas desarrolladas por Le Corbusier en *La Carta de Atenas* (Le Corbusier, 1957) y en *Los Tres Establecimientos Humanos* (Le Corbusier, 1964). Esta

combinación procuró una incorporación eficiente del plan a la estructura administrativa nacional, a la vez que permitió complementar el estudio de las funciones urbanas por una parte y de la región por otra. Finalmente, fundamentar la propuesta sobre ese pormenorizado estudio previo, sumado a nuevos criterios urbanísticos para áreas metropolitanas, abasteció al plan de elementos técnico-científicos modernizadores acordes con las demandas del momento.

## **Conclusiones**

### **Planes y Estado**

Desde su origen los planes regionales se vinculan a estrategias estatales y políticas públicas. Dada la precariedad de los organismos de planificación argentinos, la inserción de los planes en las estructuras del estado es poco significativa, siendo mayor su articulación con las orientaciones oficiales y con el tratamiento de los problemas señalados por el gobierno.

Este breve análisis evidencia, en los dos primeros planes, la búsqueda de consubstanciación entre los postulados gubernamentales y las propuestas contenidas en ellos, siendo notoria la inorganicidad de las mismas, así como su no inclusión en un programa general de transformación del país. Principalmente en estos primeros casos se evidencian intenciones aisladas de armonizar opuestos, tanto sociales como productivos y territoriales, de incrementar la ocupación, de promover la industrialización, de integrar ciudad y campo y de retener población rural. Pero fundamentalmente parecen querer operar como representaciones singulares de una nueva territorialización física y social identificada con el estado nacional.

El estado incorpora ideas de los planes regionales, traduciéndolas en propuestas de gobierno tales como la organización de la colonización rural, la creación en 1948 de la jurisdicción del Gran Buenos Aires, algunos contenidos del Segundo Plan Quinquenal, además del encargo de estudios y planes, y tal vez su mayor significación resida en esta dialéctica de influencias que vincula el saber técnico y la política, aún desde fuera de las estructuras estatales.

En la remodelación ferroviaria de Bahía Blanca se evidencia el reconocimiento incipiente de una concepción productivo-territorial incompleta, identificada con la descentralización industrial. Su finalidad es acondicionar el transporte ferroviario como soporte de las transformaciones económicas, en el marco de la expropiación de ferrocarriles realizada por el gobierno. La idea de la descentralización, principalmente metropolitana, es un eje que desde la década de 1940 aportará el planeamiento regional como objetivo político-territorial al estado nacional.

Complementariamente, su concepción indica una progresiva orientación del estado a actuar sobre cuestiones de carácter más técnico, a la vez que de un retraimiento del intervencionismo oficial, coincidentes con el comienzo de una tendencia en los planes hacia argumentaciones disciplinares más autónomas y dotadas de una mayor referencia a los problemas físicos y funcionales concretos, y a su relación con una estructura territorial compleja.

El plan de 1958 se presenta ya como un dispositivo más técnico, que aporta racionalidad y rigor científico al proceso modernizador y de desarrollo, entendidos como valores absolutos, pretendiendo actuar como instrumento teóricamente independiente de las circunstancias políticas.

Aquí las articulaciones se presentan más sutilmente, con un planeamiento que reivindica la neutralidad política de los planes, lo que en sí mismo es parte de los valores propugnados desde el estado, y propone, con un importante grado de abstracción, generar el soporte estructural-territorial para las transformaciones físicas que requiere la modernización de la región metropolitana. Además, la aparente desvinculación de los planes con los objetivos políticos, es



la contracara de un estado que va cediendo instancias de intervención en los aspectos socio-territoriales del país.

Por último este plan, en sintonía con el contexto, definirá la regionalización en función de la gran metrópoli, con objetivos de descentralización de escala mayor, donde el planeamiento regional propiamente dicho comienza a diluirse dando lugar, con efectos más inclusivos, a la planificación integral, no sólo física sino también social y económica.

## Planes y referentes

De lo expuesto se advierten al menos cuatro expresiones en la producción de planes regionales, los que comparten una actitud ecléctica en la elección de paradigmas disciplinares, tanto teóricos como operativos. En cada plan se evidencia una estrategia de síntesis de diversos referentes o modelos teóricos, analíticos y de realizaciones, así como la alteración intencional de las propias referencias seleccionadas.

La actitud ecléctica señalada obedece, por una parte, a la falta de una estructura administrativa de planeamiento indicativa de las acciones a llevarse a cabo y del modo de realizarlas, a la falta de unidad de los programas políticos con referencia al ordenamiento del territorio y la no incorporación de esta dimensión a las concepciones estratégicas de transformación del país. Por otra, a la voluntad de inserción institucional de los planes, buscando responder al conjunto heterogéneo de demandas del estado generalmente signadas por contradicciones ideológicas, y a las transformaciones del estado mismo y de sus requerimientos en el tiempo.

Los objetivos de cada plan orientan sus contenidos, referencias y formas de planeamiento en las distintas propuestas. En el plan para Nahuel Huapí se presenta un esquema teórico de planeamiento regional que procura consubstanciarse con las problemáticas y condicionantes argentinas, concibiendo a la región como motor del desarrollo y de la industrialización, imperativo local, organizándola en base a una metrópoli regional, absorbiendo centros urbanos existentes y creando nuevos, de los que destaca Nahuel Huapí como centro de gravedad. Al incluir la propuesta el planeamiento de distintos elementos y escalas, la región, la ciudad, los vecindarios, las granjas colectivas, etc., se operará una selección de referentes urbanísticos asociada con los diversos tipos de intervenciones y escalas a desarrollar. La referencia directa a proyectos y emprendimientos territoriales regionales relacionados con la obra de la TVA, como también con los preceptos de Mumford se vincula naturalmente con la escala, el programa, las obras hidráulicas o eléctricas, la explotación de recursos naturales y las estrategias regionales del plan. En la escala urbana se recurre al esquema de "An Organic Theory of a City Planning" incorporándole otros elementos urbanísticos como el Centro Cívico lineal, de fuerte regularidad formal y con una amplia plaza cívica en su centro, o la utilización práctica de los circunvalaciones forestales de inspiración británica. En la concepción de los centros rurales se apela a la propuesta de "Rural Activities Center, Tenn. Valley", y en la escala del vecindario se recurre a principios organizativos extraídos de experiencias estadounidenses, tanto en los programas como en la organización de las circulaciones, regularizándolos en sus loteos y formas. Estas combinaciones selectivas y alteraciones premeditadas permiten presentar un plan innovador, validado en cada una de sus intervenciones y a la vez compenetrado con las preexistencias urbanísticas y condiciones locales.

En el Plan de Colonización en Balcarce se propone, tomando un área rural, poner el acento en el ordenamiento de la tierra agraria, generando así una región cuyo centro principal es la ciudad de Balcarce, única preexistente, organizando una constelación de asentamientos urbanos formada por la villa y las aldeas intercomunicadas, incluyendo otros elementos inexistentes en el

área, como bosques y canteras, localizados en las tierras de menor calidad. El plan no sólo procura una estrategia para retener población rural, sino que propone, desde la acción colonizadora del Estado, abordar planes de redistribución demográfica racional, a la vez que una transformación de la geografía rural y social. Desarrolla un esquema organizativo de la vida rural apoyado en la optimización de los servicios, de la producción, de la relación con los centros poblados y de la vida social y cultural del colono.

La referencia a propuestas de Bardet para el planeamiento de regiones y áreas rurales encuentra en este plan un sentido específico, ya que no solo establece principios organizadores, distancias y dimensiones de los centros poblados y servicios rurales, sino que toma como eje la condición cultural y social propia del hombre de campo. La distribución de servicios y su vinculación, relacionadas con los estudios de Christaller, atienden a una mayor eficiencia del modelo, el cual se completa con el otorgamiento vitalicio de la tenencia de la tierra con el fin de establecer permanentemente al colono, mejorando la producción y evitando la precariedad de otros medios de posesión, disposición que lo vincula a los precedentes británicos ya citados.

El objetivo de la Remodelación Ferroviaria y Urbanística de la ciudad de Bahía Blanca es el fortalecimiento y optimización de su estructura regional productiva y económica, tomando como base condiciones metropolitanas bahienses, de nudo distribuidor y de articulador con los territorios productivos localizados al sur. La adopción de una concepción funcional de la región, conjuntamente con la incorporación de operaciones urbanísticas modernizadoras vinculadas con la propuesta regional, son los elementos característicos de esta intervención.

Las referencias orientadas a *La Carta de Atenas*, atendiendo a los preceptos de diagramación, ordenamiento y funcionamiento urbano-territorial de la red ferroviaria, se presentan como las más funcionales a la propia concepción del plan, hecho que se acentúa al considerar, conjuntamente con la escala regional, las intervenciones a escala urbana. Por otra parte, resulta también adecuado al plan que el referente considerado conforme un conjunto de preceptos que por su condición de genéricos pueden ser aplicados libremente a diversas situaciones, superando de este modo la alusión a modelos concretos. Hacia 1950 se va diluyendo la referencia directa a los modelos internacionales, encontrando planes más independientes en sus propuestas y en el planteo final, conservando sólo aspectos conceptuales.

En el Plan Director para Capital Federal y Lineamientos Estructurales para el Área Metropolitana y su Región, el objetivo central es el del ordenamiento, organización y descentralización regional del área metropolitana de Buenos Aires, incluyendo además de la Capital Federal, un importante número de centros urbanos y zonas productivas rurales. La conjunción de estos elementos, de escala urbana, metropolitana y regional, sumados a la redefinición de la estructura vial, plantean un complejo panorama que el plan aborda en su totalidad a través de una asociación complementaria de referentes, considerados tanto en los estudios previos así como en las propuestas.

Generalizando podemos decir que para las propuestas de organización funcional de la región como así también para el ordenamiento vial y sectorización de la ciudad de Buenos Aires se recurre principalmente a lo propuesto en *Los Tres Establecimientos Humanos* y en menor grado, a *La Carta de Atenas*. Para los objetivos de descentralización regional, tratamiento del área metropolitana, y estructura administrativa, se toman como referentes los principios, estrategias y políticas contenidas en el Plan de Londres de 1945.

Esta combinatoria no se presenta como un sistema paralelo de modelos o acciones, sino como una totalidad articulada en la cual se sintetizan diversos referentes, preceptos o propuestas en función de la escala, tipo y particularidades de las problemáticas a abordar, procurando las estrategias e intervenciones adecuadas para cada una de ellas.

Las síntesis de referencias señaladas advierten la búsqueda de una adecuada respuesta territorial y urbana acorde con las problemáticas planteadas. Sus alteraciones pueden

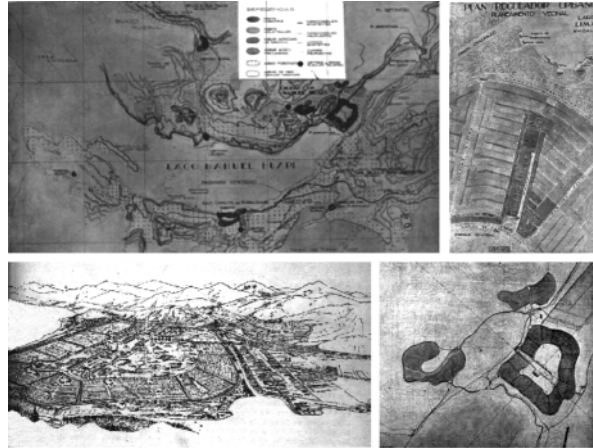
entenderse como una indagación crítica procurando respuestas adaptadas y genuinas que reconozcan e incorporen elementos conceptuales y situaciones físicas, territoriales y urbanas locales como modo de inserción en la propia realidad política y social.

## Bibliografía

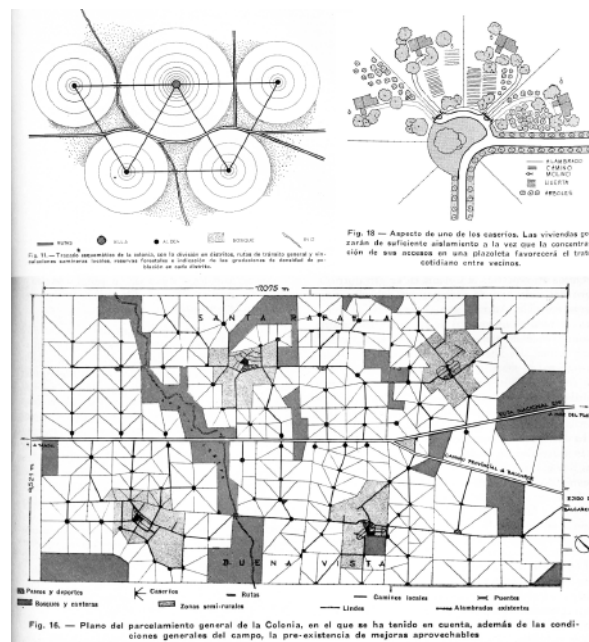
- AA.VV (1955). "Evolución del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio", *Revista de Arquitectura* 375 (1955) pp. 25-83
- AA.VV (1956). "Evolución del Gran Buenos Aires en el tiempo y en el espacio", *Revista de Arquitectura* 376-377 (1956) pp. 26-121
- BARDET, G. (1977). *El Urbanismo*, Buenos Aires: EUDEBA. Edición original (1945), *L'urbanisme*: Presses Universitaires de France
- BERROTARÁN, P. y VILLARUEL, J. (1995). "Un diagnóstico de crisis: el Consejo Nacional de Posguerra", en ANSALDI, W., PUCCIARELLI, A. y VILLARUEL, J. (Editores), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires: Biblos, pp 349-81
- DICKINSON, R. (1961). *Ciudad, Región y Regionalismo*, Barcelona: Ediciones Omega
- GEBHARD, E. y ROCA, M. (1950). "Remodelación ferroviaria y urbanística de la ciudad de Bahía Blanca", *Revista de Arquitectura* 359 (1950) pp. 320-28
- GERMANI, G. (1971). *Sociología de la modernización*, Buenos Aires: Paidós
- GIRBAL BLACHA, N. (coordinadora) (2001), *Estado, sociedad y economía en la Argentina*, Bernal, Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones
- HERREY, H., PERTZOFF, C. y HERREY, E. (1944). "An Organic Theory of City Planning". *The Architectural Forum* 4 volume 80 (1944) pp. 133-40
- LE CORBUSIER. (1957). *La carta de Atenas*, Buenos Aires: Editorial Contémpera
- LE CORBUSIER. (1964). *El urbanismo de los tres establecimientos humanos*, Buenos Aires: Poseidón
- NOVICK, A. (2003). "El urbanismo en las historias de la ciudad", *Registros* 1 (2003) pp. 6-26
- PASTOR, J. (1945). *San Juan. Piedra de Toque del Planeamiento Nacional*, Buenos Aires: Arte y Técnica
- PASTOR, J. (1946). "Respuesta a las declaraciones del arquitecto Villalobos". *Revista de Arquitectura* 303 (1946) p. 122
- PRATS, R. y PASTOR, J. (1945). "El Planeamiento del territorio Argentino. Ciudad Industrial de Nahuel Huapi", *Revista de Arquitectura* 296 (1945) pp. 300-32
- SIENRRRA, C. (1973). *Campo y Ciudad. El problema agrario argentino*, Rosario: edición de autor. (Primera edición, 1946)
- SUAREZ, O. (1986). *Planes y Códigos para Buenos Aires*, Buenos Aires: Secretaría de Extensión Universitaria, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires
- TARTARINI, J. (1993). "Aspectos de la cultura arquitectónica durante los años 1956-1965", en GUTIERREZ, R. (director), *Sociedad Central de Arquitectos. 100 años de compromiso con el país. 1886/1986*, Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos, pp. 209-55
- VILLALOBOS, J. (1946). "Plan de Colonización en Balcarce". *Revista de Arquitectura* 306 (1946) pp. 215-35
- WANK, R. y BIANCULLI, M. (1944). "Rural Activities Center, Tenn. Valley", *The Architectural Forum* 4 volume 80 (1944) pp. 89-94

- 1 Ver con respecto al desarrollo de investigaciones realizadas con este enfoque el artículo de Alicia Novick "El urbanismo en las historias de la ciudad" (Novick, 2003).
- 2 Entre 1940 y 1944 se publican, en la Revista de Arquitectura, aproximadamente, 14 artículos. Entre 1944 y 1946 se publican, aproximadamente, igual cantidad, sumándose al menos dos libros de autoría del arquitecto Pastor: San Juan Piedra de Toque del Planeamiento Nacional y Urbanismo con Planeamiento. Principios de una Nueva Técnica Social. A esta producción local debe incorporarse la difusión de publicaciones extranjeras. Posteriormente comenzarán a publicarse artículos sobre estas temáticas en la revista Nuestra Arquitectura.
- 3 "La idea y la defensa de la planificación, el redimensionamiento del Estado y el crecimiento industrial constituían un patrimonio de la época que se acentuaría en los primeros años de la década de 1940" (Berrotarán y Villaruel, 1995, p357).
- 4 El Consejo Nacional de Posguerra pasará a ser en 1946, Secretaría Técnica de la Presidencia; en 1949 Ministerio de Asuntos Técnicos y en 1954 Secretaría de Asuntos Técnicos (Girbal Blacha, 2001, p.69).
- 5 El artículo "La N.R.P.B. Una institución que necesita nuestro país" es publicado por primera vez en la Revista de Arquitectura en mayo de 1944 y luego en el libro San Juan Piedra de Toque del Planeamiento Nacional, en 1945.
- 6 Este plan nunca fue encargado ni concursado, sólo consistió en una propuesta teórica.
- 7 Cabe aclarar que a partir de este plan, el arquitecto Pastor, asociado con el ingeniero Bonilla, desarrollará, en base a la profundización de estos principios, métodos y estrategias, una intensa labor de producción de planes reguladores urbanos y regionales, extendiéndose su carrera hasta mediados de los años 1970. También será prolífico en publicaciones, pudiendo contabilizarse, además de una importante cantidad de artículos, no menos de cinco libros y la edición de un Curso de Planeamiento Urbano y Rural.
- 8 Los vecindarios se distribuyen del siguiente modo: 6 de 4000 habitantes en la periferia semi-rural y 4 de 4000 habitantes adyacentes al área industrial. En la ciudad propiamente dicha se organizan 14 vecindarios de entre 2500 y 8000 habitantes, con una población total mínima de 56000 habitantes y una densidad de 90 habitantes/hectárea, tomando la extensión total urbana.
- 9 La capacidad de la colonia se establece de esta forma: zona rural 11000 hectáreas; zona semi-rural 2000 hectáreas; zonas urbanas y sub-urbanas 250 hectáreas; bosques y canteras 2500 hectáreas; caminos 400 hectáreas. La cantidad de lotes rurales resultantes se divide en: de menos de 20 hectáreas 148 parcelas; de 20 a 50 hectáreas 224 parcelas; de 50 a 100 hectáreas 23 parcelas; más de 100 hectáreas 6 parcelas. Las zonas por cantidad de habitantes se dividen en: zona rural 2000 habitantes; zonas semi-rural y semi-urbana 2200 habitantes; poblados 2500 habitantes.
- 10 Paralelamente y coincidente con el tratamiento de la problemática objeto del plan, se publica en 1946 el libro Campo y Ciudad, de Celestino Sienrra, donde se propone una reforma agraria cooperativa en la cual, según su autor, el agro progresista y la industria floreciente son términos inseparables en el proceso de desarrollo de ambos, la misma se apoya en la formación de cooperativas agrarias, la asociación entre campo y ciudad, la estabilidad del productor sobre la tierra y la tecnificación y modernización del agro (Sienrra, 1972).
- 11 Cabe señalar que los arquitectos Gebhard y Roca participarán, entre otras realizaciones, de los estudios del plan para Capital Federal, de 1958, siguientemente analizado.
- 12 Este estudio será desarrollado para el Instituto Agrario Argentino por el ingeniero José Bonilla, autor de diversos artículos sobre el planeamiento regional, y asociado al arquitecto José M. F. Pastor, hecho ya comentado, en la realización de otros varios planes.
- 13 La problemática del planeamiento del área metropolitana capitalina fue abordada parcialmente con la creación, por el Decreto 70 de 1948, de la jurisdicción denominada Gran Buenos Aires, que se materializará en 1949, reuniendo al conjunto de partidos que rodean a la ciudad de Buenos Aires, los que a partir del establecimiento de esta jurisdicción pueden desarrollar sus planes reguladores en atención a la estructura regional granbonaerense. En procura de un ordenamiento descentralizador se realizará el plan urbano de la Ciudad Jardín El Libertador en 1950 y otros planes urbanos en años siguientes.
- 14 El primer Consejo Directivo de la Organización del Plan Regulador estuvo presidido por el arquitecto Sarrailh, e integrado por los arquitectos García Vázquez, Goldenberg, Suárez, Testa, Villa, los doctores Mouchet y Pérez Crespo, el ingeniero Ortiz, y posteriormente se incorporaron los doctores Portnoy, Zanetta y Rodríguez (Suárez, 1986 p.15).

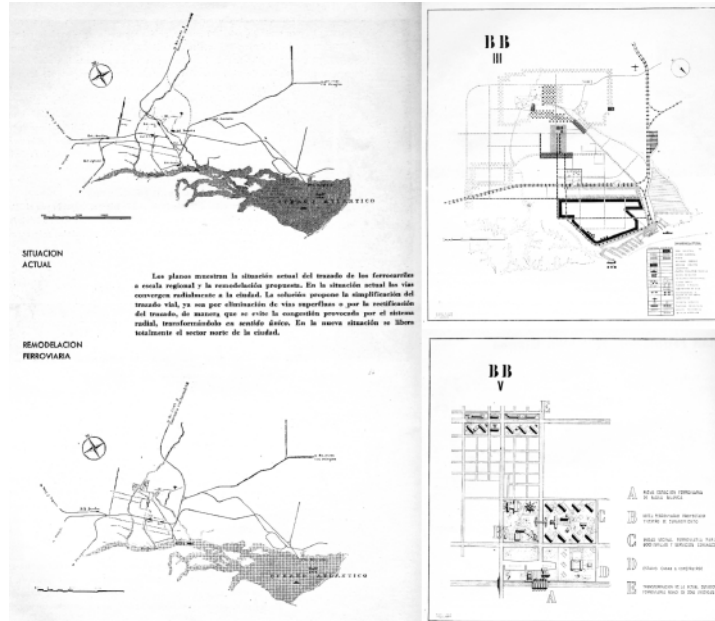
- 15 Según la arquitecta Suárez, “La Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires, en cuyo marco se elaboraron los estudios del plan, tuvo su precedente más directo en la creación (durante la Intendencia del Dr. E. Siri, presidente Gral. Perón) del Estudio del Plan de Buenos Aires cuyo consejo directivo estuvo integrado por los arqs. J Ferrari Hardoy, J. Vivanco, A. Bonet y M. Roca” (Suárez, 1986 p.15).



1 Plan para la Ciudad Industrial de Nahuel Huapí  
Planeamiento vecinal; Diagrama organizativo de la planta urbana y vecindarios; Perspectiva de la ciudad (Prats y Pastor, 1945)



2 Plan de Colonización en Balcarce  
Trazado esquemático de la colonia con organización de distritos, rutas, villas, aldeas, ríos y gradaciones de densidad; Caseríos; Parcelamiento general de la colonia (Villalobos, 1946)



### 3 Remodelación Ferroviaria y Urbanística de la ciudad de Bahía Blanca

Situación existente del trazado de los ferrocarriles a escala regional y la remodelación propuesta; La solución ferroviaria y la ciudad; Urbanización del sector de la Nueva Estación Ferroviaria de Bahía Blanca (Gebhard y Roca, 1950)



4 Plan Director para Capital Federal y Lineamientos Estructurales para el Area Metropolitana y su Región Area Regional; Lineamientos Estructurales para el Gran Buenos Aires; Plan Director para la Capital Federal, Diagrama de Estructura Urbana (Suárez, 1986)