
CUANDO MISIONES ERA MODERNA – LA IMPRONTA DE LA PLANIFICACIÓN

**NOSIGLIA, María Antonia; LÓPEZ CODA, María Silvia;
CELLA, Lucía**

antonosiglia@hotmail.com; masilvialc@hotmail.com;

luciacella@hotmail.com

Secretaría de Investigaciones, Facultad de Arquitectura, Diseño
y Urbanismo. UBA

Resumen

Esta investigación registrada con el Código PIA HyC-40 en la Secretaría de Investigaciones de la F.A.D.U., U.B.A. analiza el Plan de la Provincia de Misiones y la producción arquitectónica dentro del marco de la modernidad entre 1955 y 1965, y se centra en las distintas acciones y proyectos de arquitectura realizados, luego de convertirse en provincia en el año 1953.

Nos enfocamos en el Plan Regulador de la ciudad de Posadas realizado por el Grupo URBIS en 1956, para estudiar la metodología aplicada en la formulación del mismo y su instrumentación.

En el marco de un proceso de modernización que abarca toda América se promovía la formulación de planes urbanos, con sincronía de acciones y formaciones que relacionan cuestiones regionales, culturales, políticas, económicas y sociales.

Se piensa la ciudad a partir de planteos racionales, investigaciones, asociaciones, equipos de trabajo interdisciplinario, relevamientos sociales, etc. enmarcados en la modernidad.

En este momento, el urbanismo se instalaba como un nuevo dominio especializado del saber donde se

unían múltiples disciplinas para encauzar el desarrollo de las ciudades y el territorio junto con la integración social y económica. Se constituía como un nuevo campo de conocimiento acerca de lo urbano, que se manifestó en la década del '40 en la formulación de planes para distintas ciudades del interior del país. El Plan regulador de la ciudad de Mendoza en 1939/40, la reconstrucción de San Juan en 1944, la Ciudad Universitaria San Javier de Tucumán en 1947, Plan Director de Buenos Aires de 1937/38, ejemplifican el alcance y magnitud de los procedimientos que imprimen una nueva dinámica al urbanismo.

La ciudad se planifica, se ordena, se zonifica, con la idea de mejorar la vida cotidiana de la gente. A los términos: Trabajar, Habitar, Circular, Recrear, se le incorpora la Arquitectura que pondrá su impronta moderna a cada lugar. La ciudad se piensa a partir de esta doble acción proyectual: el plan y la arquitectura. En este contexto de transformaciones se instala el planeamiento como campo de pensamiento y resolución. El Plan Regulador funcionará como instrumento que aunará saberes y prácticas dispersas. Tendrá como objetivo orientar, fomentar y regular el desarrollo urbanístico de las ciudades que luego se extenderá a la planificación territorial.

Palabras clave

Misiones, Territorio, Urbanismo, Planificación, Instrumento

UN PLAN ESTRATÉGICO

En 1953 Misiones pasa de ser Territorio Nacional a Provincia, ratificando a Posadas como capital de la misma. Esta situación se da en un momento donde aproximadamente el 40% de la superficie de nuestro país que estaba organizado en territorios nacionales se provincializa en un lapso de cinco años

En este marco, a mediados de la década del 50, a nivel nacional, se propugnó desde el Estado un amplio crecimiento de la arquitectura haciendo hincapié muy especialmente en todo lo vinculado a la planificación del espacio público.

Se llevaron a cabo una serie de concursos de antecedentes con el fin de seleccionar equipos para ejecutar planes reguladores en distintas ciudades. La Provincia de Misiones fue pionera al respecto.

Conscientes del desafío que implicaba incorporar una nueva provincia a la Nación y reconociendo la oportunidad de trabajar en un territorio donde estaba todo por hacerse, en el año 1956, el Gobierno de la Provincia de Misiones por medio del interventor General Adolfo Pomar, junto con la ciudadanía encaró su organización, entre las cuales se destacó la planificación de las obras públicas a realizar.

Es así como el gobierno -a través del Ministerio de Economía y Obras Públicas- promueve concursos nacionales abriendo su organización a la Sociedad Central de Arquitectos de Buenos Aires junto con la Asociación de Profesionales de Ingeniería y Arquitectura de Misiones.

Esta decisión de abrir la provincia a la Nación define una actitud acorde a la envergadura de las tareas a realizar. Sumar experiencias y el conocimiento externo, e incorporarlo como propio. Convocar a los mejores, integrar opiniones que enriquezcan, y den forma a una nueva provincialidad.

Se comienza por convocar a Concurso de antecedentes para los “Estudios urbanísticos para la provincia de Misiones” y “Anteproyecto de ordenamiento para la ciudad de Posadas”.

En el libro de Concursos, Schere expresa sobre la experiencia en Misiones

“Este fue el mayor operativo realizado en el interior del país bajo el sistema de Concursos, que incluía tanto los de estudios urbanísticos, realizados por antecedentes, como los de anteproyectos, de carácter nacional, y adjudicando a los ganadores la dirección de las obras.” (Schere, 2008: 259)

Esta particular situación provincial se desarrolló en el marco de un proceso de modernización que abarcó toda América y que promovía la formulación de estudios de planeamiento regional y urbano, en sincronía de acciones que relacionan cuestiones territoriales, culturales, políticas, económicas y sociales. A las preocupaciones tradicionales de higiene y salubridad se le sumaron las temáticas del zoning, resoluciones viales, áreas verdes, normativas y regulaciones.

El Grupo Urbis -integrado por los arquitectos Juan Kurchan, Simón L. Ungar, Jorge Osvaldo Riopedre, José Luis Bacigalupo, Alfredo Luis Guidale y Héctor Ugarte- ganó el concurso por antecedentes y elaboró el “Plan de la Provincia de Misiones” y el “Plan Regulador de la ciudad de Posadas”. Proponían el desarrollo económico y urbanístico de la provincia, optimizando el aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales. Su espíritu expresaba una profunda convicción en la planificación. Criterios científico técnicos como camino para la concreción del cambio y la necesidad del compromiso de la

sociedad toda para llevarlo a cabo. Al respecto, Ana María Rigotti expresa que el Urbanismo como nueva disciplina y su articulación con el Estado “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.”

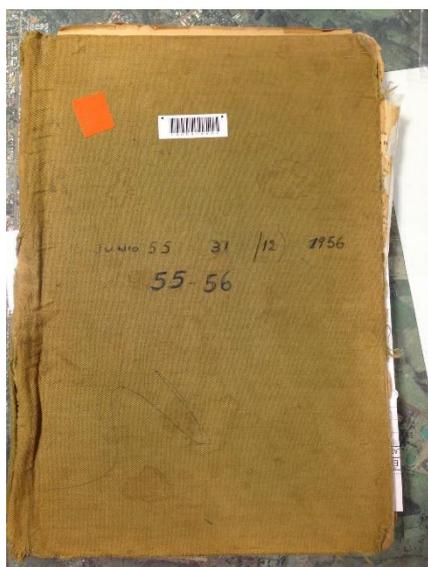
Ante el interrogante de qué y cómo hacerlo se priorizó el estudio minucioso y la apertura de ideas, a través de la estrategia nacional del llamado a concursos y de la formulación de un plan.

El plan para la provincia

Abordamos el análisis del plan a partir de reconocer dos instancias: el proceso del llamado a concurso y la elaboración del plan.

El concurso

Nos interesa destacar la secuencia de acciones que están registradas en el boletín oficial de la Gobernación, en el tomo que abarca el período desde junio de 1955 a diciembre de 1956. En agosto de 1956 el gobierno aprueba por decreto N° 770 el Plan integral de trabajos públicos con su correspondiente partida presupuestaria que incluía el Estudio de Planes Reguladores (pág. 22 ítem 45) que deberán ejecutarse a través del llamado a concurso de anteproyecto del plan urbanístico aprobado en el decreto N° 1043. Finalmente se aprobarán los asesores en el decreto N° 1110.



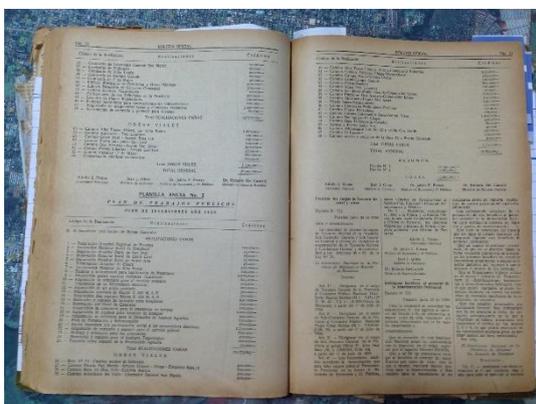
Tapa Boletín oficial de la Gobernación de Junio 1955 a 31 de diciembre 1956

Adolfo J. Pomar, Interventor Nacional.

Juan J. Olmo, Ministro de Gobierno.

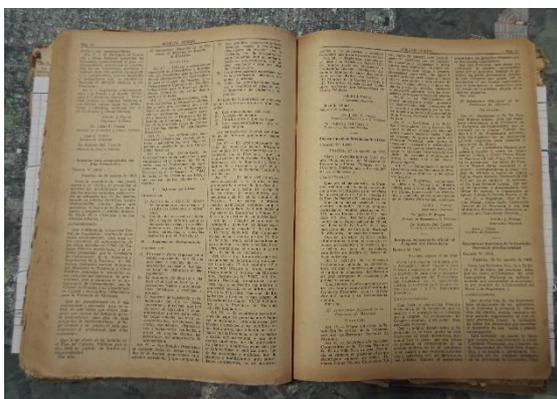
Dr. Julián F. Freaza, Ministro de Economía y Obras Públicas.

Dr. Roberto Dei Castelli, Ministro de Asuntos Sociales.



1º Acción: Plan integral de Trabajos Públicos. Decreto 770: Posadas, 22 de Junio de 1956, págs. 13 a 23.

En la página 22 ítem 45 se especifica dentro de las tareas a realizar la del *Estudio de Planes Urbanísticos*.



2° Acción: Concurso para Anteproyectos del Plan Urbanístico Decreto N° 1043: Posadas, 24 de agosto de 1956, Boletín Oficial. Decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia, pág. 10



3° Acción: Designación de Asesores: Decreto 1110: Posadas, 6 de septiembre de 1956 (Firmado por Pomar y Freaza). Pág. 2.

El jurado encargado del fallo estaba integrado por: el Jefe del Departamento de Urbanismo de la Provincia, por un representante de la Asociación de profesionales de la Ingeniería y Arquitectura de la provincia, y por un representante de la Sociedad Central de Arquitectos.

Al momento del llamado al concurso el departamento capital tenía 79.235 habitantes y la provincia 321.036 habitantes.

Señalamos este dato, puesto que una de las características de los territorios nacionales era su escasa población. En el caso de Misiones, esta población se conformaba por la presencia de inmigrantes que configuraban una sociedad heterogénea, con diversidad de religiones y mucha presencia de colectividades con fuerte identidad. Las comunidades indígenas propias de la región permanecían aisladas y cerradas en sí mismas.

En el decreto Nro 1043 se observa que el llamado a concurso de antecedentes para los Estudios Urbanísticos de la Provincia de Misiones y el Anteproyecto de Ordenamiento para la Ciudad de Posadas y su departamento Capital contemplaba las tareas que se detallan a continuación:

a. Anteproyecto de Ordenamiento, que consistía en la realización de:

1. Informe analítico:

1.1. Análisis de la situación presente (informe con antecedentes y estadísticas existentes y obtenibles)

1.2. *Estudio del desarrollo de la ciudad o región*

2. Esquema de ordenamiento:

2.1) *El mapa o planos esquemáticos [...] en base a los cuales habrá de elaborar el plan regulador*

2.2) *El programa de desarrollo del plan en el cual se fijan las disposiciones legales y administrativas [...] a adoptar*

2.3) El esquema de legislación y planeamiento, tendientes a poner en marcha efectiva las provisiones del anteproyecto de ordenamiento.

b. Estudios urbanísticos que comprende:

- Los estudios socioeconómicos, técnicos, legales o económicos financieros en relación con la vivienda, con la descentralización industrial con un anteproyecto de ordenamiento, con un plan regulador o con un plan de urbanización.
- Las investigaciones especiales para la planificación nacional, regional o urbana
- Todas las investigaciones técnicas o científicas en relación con el desarrollo de ciudades y regiones.

A su vez, el estudio urbanístico se concreta con un informe escrito en el que se describen:

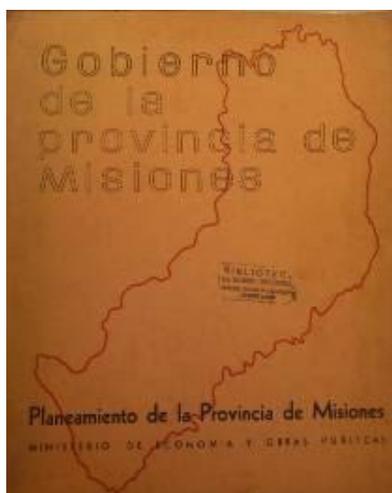
- Los antecedentes del caso
- Análisis del mismo
- Conclusiones a que se llega
- Las recomendaciones que de ellas surgen

Al Grupo Urbis -ganador del concurso de antecedentes- se le suman asesores en diferentes especialidades que analizaron la evolución histórica del territorio y elaboraron un informe técnico. En Economía y Finanzas: Dr. Isidoro Martínez; en Economía Agraria: Ing. Luis A. Foulon y Carlos Zappi; Industrias: Ing. Lorenzo Olivero; Energía: Ing. Carlos Volpi; Sociología: Dr. Gino Germani.

El plan:

Para llevar a cabo su cometido, y tomando como referencia los datos del censo realizado en 1947, el equipo contratado se propuso según detalla Rolando Schere en su libro Concursos:

- 1) Fijar con certeza el estado de la población de Misiones y su producción
- 2) Determinar las posibilidades de los recursos naturales; uso, desarrollo y conservación de los mismos.
- 3) Establecer las obras culturales requeridas, ya sean energéticas o de transporte, para servir las necesidades emergentes del mejor aprovechamiento de los recursos naturales.
- 4) Conocer las perspectivas de la comercialización del incremento de la producción.
- 5) Dar el medio más adecuado al individuo y a la colectividad para que puedan desarrollar eficazmente la productividad y la renta, preservar la salud y hacer posible la educación y la cultura.
- 6) Coordinar, finalmente, los planes parciales y específicos con el Plan regulador de la provincia.



Portada libro de Planeamiento (Imagen 4)

Dentro de los objetivos, el Plan proponía el desarrollo económico y urbanístico de la provincia, optimizando el aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales. Determinaba nuevas posibilidades de los productos en explotación: forestales, agropecuarios, mineros e industriales, estableciendo el correcto uso,

desarrollo y conservación de los mismos basados en criterios técnicos científicos.

A su vez posicionaba al Estado como el organismo típico de la planificación y establecía su rol como realizador de las obras públicas que beneficiasen los procesos productivos.

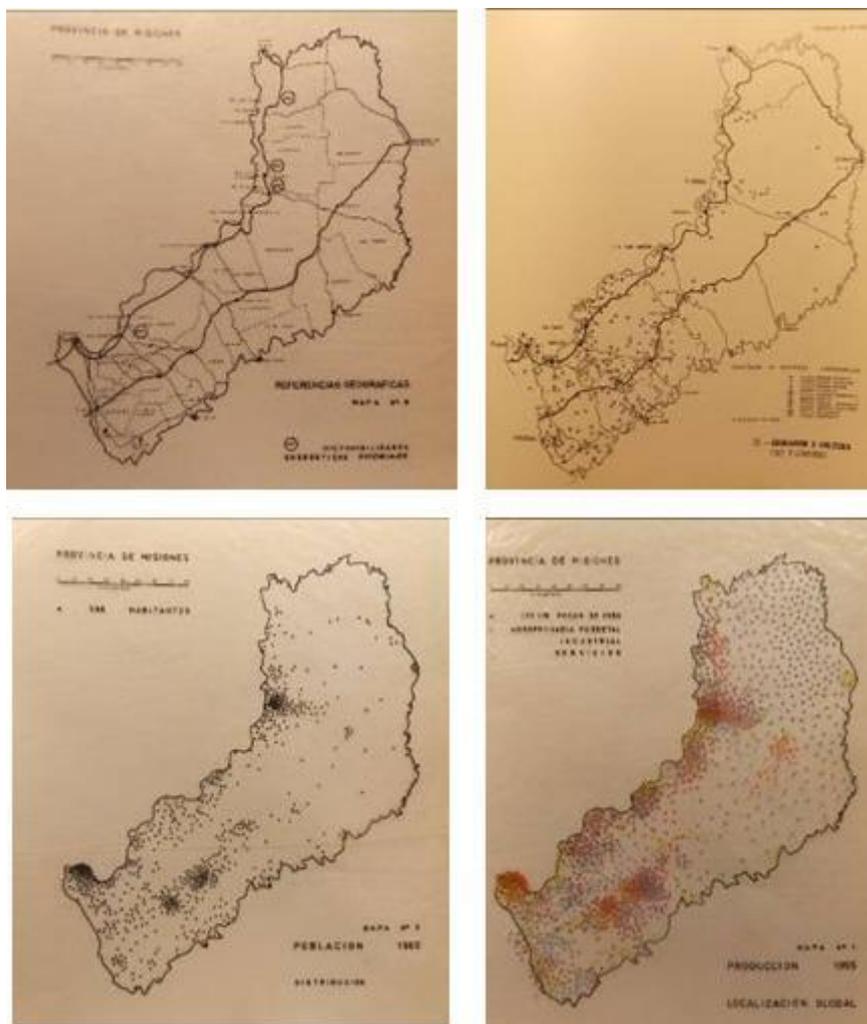
“Es necesario discernir los elementos constitutivos del Planeamiento: el hombre y la naturaleza, para aportar a la armonía de la empresa, la unidad de los tiempos, de los lugares y de las técnicas.

El planeamiento es una disciplina que en la dinámica del desarrollo y puesta en práctica, requiere el apoyo del pueblo a que está destinado.

Sobre estas premisas se desarrolla el presente informe técnico que deberá integrarse con el acto de fe de una sociedad en plena acción para que los objetivos del Planeamiento se conviertan en la meta consciente y permanente de toda la actividad pública” (URBIS 1957)

El espíritu del plan expresa una profunda convicción en la planificación como camino para la concreción del cambio y la necesidad del compromiso de la sociedad toda para llevarlo a cabo.

El plan propiamente dicho se conforma de dos partes; la primera, de un estudio sobre la provincia y la segunda, de la elaboración de una propuesta y su implementación. El material fue recopilado y editado en dos tomos donde constan datos, planillas, cuadros comparativos y gran diversidad de mapas. Un profundo y minucioso análisis describe las características de la provincia, y a través de un relevamiento exhaustivo se definió el estado de la infraestructura vial, económica y sanitaria, así como su composición poblacional, sus costumbres, y características de asentamiento.



Mapas libro de Planeamiento (Imagen 5)

Esta cita de los autores refleja cómo las decisiones contemplaban las condiciones en la que se encontraba la provincia al momento de la elaboración del plan:

“De acuerdo al censo del año 1947, el 81% de la población de Misiones es de carácter rural y el 19% restante es urbano. Tan alto porcentaje de población rural confiere a Misiones una característica propia, que difiere en su estructura de otras zonas del país, la población urbana se concentra en tres ciudades: Posadas, Oberá y Apóstoles (...)

La característica de dispersión es un factor negativo para el establecimiento de servicios públicos, que en general se encuentran poco desarrollados. Existe energía eléctrica, únicamente en los principales núcleos urbanos, las zona rural

no está servida por redes públicas. Sólo en Posadas existen redes de agua corrientes y desagües cloacales. (URBIS 1957: 200)."

Es interesante analizar el contenido de esta cita, que muestra tanto los datos objetivos de los que parten, como la valoración que los profesionales hacen de los mismos, y cómo se sirven de ellos para definir los problemas urbanos, arquitectónicos y de infraestructura a resolver.

El texto mismo sirve de modelo para entender en qué términos está elaborado el Plan y cuál es el enfoque que prima frente a la valoración de los datos.

La planificación está en directa relación al urbanismo y éste en relación al progreso.

En palabras de Ana María Rigotti

"[...] 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."

(Los saberes del Estado, pág 4.)

A partir de este análisis se trazaron los lineamientos del plan a fin de subsanar carencias, establecer nuevas relaciones en cuanto a la producción local y sus ubicaciones. El objetivo era generar accesibilidad, dar energía e infraestructura, de servicios y arquitectónica.

Para ello se trabajó considerando la organización de la provincia a partir de tres ejes: uno sobre el río Paraná, otro sobre el río Uruguay y un tercer eje que integraba el centro de la provincia.

Es así como el plan de las obras se organizó fundamentalmente en base a tres aspectos:

- El equipamiento arquitectónico.
- El desarrollo vial.

- El crecimiento energético.

A su vez, el equipamiento arquitectónico se organizó en distintas etapas:

- Primera etapa: Escuelas, Comisarías y Unidades Sanitarias.
- Segunda etapa: Hoteles, Hosterías y Paradores.
- Tercera etapa: Hospitales

Los programas se enfocan en cubrir los temas básicos de salud, educación y seguridad. A su vez, en implementar el desarrollo de las distintas industrias generando accesibilidad y las infraestructuras necesarias.

Estas obras fueron realizadas por distintos equipos de arquitectos. Mario Soto y Raúl Rivarola ganaron los concursos para diseñar las escuelas rurales y las hosterías de la provincia, así como el instituto de Previsión Social de la Ciudad de Posadas. Clorindo Testa, Augusto Gaido, Boris Dabinovic, Francisco Rossi; Bernardo Sigal, Víctor Sigal, César Vapñarsky, Marcos Winograd; Eithel Traine, Hernán Lerena; Oscar Sabaté, Jesús Bermejo Goday, Juan Manuel Borthagaray, Eduardo Hitce, Adolfo Pomar, Carlos Alberto Morales, Francisco Digiorgi, serán, entre otros, algunos de los participantes de estas convocatorias y realizaciones.

Junto con los concursos nacionales, también los municipios y los particulares contribuyeron a conformar este período, construyendo plazas, viviendas individuales, terminales de ómnibus, completando así un conjunto muy rico de la arquitectura de Misiones.

La génesis del plan requirió la visión anticipada de cómo se debía configurar la provincia.

Para su formulación, el grupo URBIS organiza al mismo tiempo las tareas y su implementación, estableciendo una relación jerárquica entre ellas. Se subordina el hacer de cada etapa con el fin que organiza la totalidad.

Definido el objetivo, se establece una relación que prioriza una sobre la otra: en el caso del desarrollo de las hosterías con el fin de poner en marcha el turismo, y lo mismo sucede con la industria de la madera y su utilización en la construcción.

El planteo de trabajar el equipamiento arquitectónico permitía pensar cada edificio como una totalidad parcial con sentido y valor en sí mismos, que da respuesta a necesidades concretas a la vez que es parte constitutiva del Plan. Cada obra arquitectónica cobra importancia, entonces, al configurarse como una totalidad. Es así como el edificio adquiere valor siendo parte objetiva de ese todo futuro, que es de concreción incierta.

El plan como motor, las obras de arquitectura como totalidad parcial, que unifica y da sentido a los esfuerzos comunitarios.

El plan para la provincia de Misiones se concreta parcialmente dejando los edificios construidos como testimonio. Sin embargo, consideramos que este Plan, además de sus novedades instrumentales, constituye un hecho notable por su dimensión histórica, metodológica y práctica. En él se refleja la importancia que se le atribuyen a las técnicas de diagnóstico como instrumento de racionalización para operar en distintas escalas territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

Ballent, Anahí. 1995. El diálogo de los antípodas: Los CIAM y América Latina. Refundación de lo moderno y nuevo internacionalismo en la posguerra (1° ed.). Argentina: Secretaría de Investigación en Ciencia y Técnica – Ed. FADU, Universidad de Buenos Aires.

Benevolo, Leonardo (1982). Historia de la Arquitectura Moderna (5° ed. Ampliada). Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A.

Bergdoll, Barry; Comas, Carlos Eduardo; Liernur, Jorge Francisco y del Real, Patricio (2015). Latin America in Construction. Architecture 1955-1980 (1° ed.). Nueva York, E.E.U.U: Museum of Modern Art.

Choay, Françoise (1994). La nueva Babel. El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad. *Arquitectura Viva* 35, *Metrópolis*, 15-23.

de Solá Morales, Ignasi (1994). La nueva Babel. Territorio construido. La ciudad desde la arquitectura. *Arquitectura Viva* 35, *Metrópolis*, 31-37.

Fernández, Roberto. (2005). Los verdes años, de los 50 a los 80. En: tomo 3 de Vanguardias Argentinas, obras y movimientos (1° ed.). Buenos Aires, Argentina: Clarín - Diario de Arquitectura.

Grupo Urbis: Bacigalupo, Guidali, Kurchan, Riopedre, Ugarte, Ungar, Arquitectos. (1957). Gobierno de la Provincia de Misiones. Planeamiento de la provincia de Misiones. Misiones, Argentina: Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Provincia de Misiones.

Grupo Urbis: Bacigalupo, Guidali, Kurchan, Riopedre, Ugarte, Ungar, Arquitectos. (1957). Planeamiento de la provincia de Misiones – Metodología del Estudio. Apéndice: Plan Regulador de la Ciudad de Posadas – Metodología del Estudio. Misiones, Argentina: Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Provincia de Misiones.

Liernur, Jorge Francisco (2008). *Arquitectura en la Argentina del siglo XX – La construcción de la modernidad* (2ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Fondo Nacional de las Artes.

Liernur, Jorge Francisco y Aliata, Fernando (2004). *Diccionario de Arquitectura en la Argentina – Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades* (1ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Clarín - Diario de Arquitectura.

Liernur, Jorge Francisco; Pschepiurca, Pablo (2012). *La Red Austral: obras y proyectos de Le Corbusier y sus discípulos en la Argentina: 1924 – 1965* (1ª ed.). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes; Bs. As. Prometeo Libros.

Maldonado, Tomás (1984), *El Proyecto Moderno*. Argentina: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

Mastriperri, Eduardo (2004). Mario Soto. En: *España y la Argentina en la Arquitectura del Siglo XX* (1ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Sociedad Central de Arquitectos.

Raffa, Cecilia (2014). *El Plan Regulador: entre la técnica y la política*. Mendoza, Argentina. 1940-1941. Colombia: Bitácora 24 urbano/territorial (2) 2014:31-41. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Rigotti, Ana María. (2014). *Las invenciones del urbanismo en Argentina (1900-1960). Inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización* (1ª ed.). Rosario, Argentina: UNR Editora.

Rigotti, Ana María. (2012). *Un foco de innovación. Urbanismo en la Escuela de Arquitectura de Rosario (1929-1980)*. Cuadernos del Ciesal. N° 11 /enero – diciembre 2012 / Reflexiones en torno a la ciudad. pp 61-82. Argentina: Ed. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Centro Interdisciplinario de Estudios Sociales Argentinos y Latinoamericanos.

Schere, R. (2008). Capítulo: “1956-1975”. En: *Concursos 1825 2006*. (pp. 257 - 280). Buenos Aires, Argentina: Ed. Sociedad Central de Arquitectos.