

PAPER

## DEL PLAN AL CONJUNTO HABITACIONAL. LA ORGANIZACIÓN DEL PLAN REGULADOR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE VIVIENDA (1956-1965)

**LABRA Claudio; MECH, Andrea; ARPINO, Oriana; BOTHEATOZ, Marilyn; MIGUEZ, Julieta**

[c.s.labra@gmail.com](mailto:c.s.labra@gmail.com)

Programa Políticas y Arquitecturas de Estado (PROPAE) Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas (IAA), FADU, UBA

### Resumen

*Partir de una idea de ciudad, desde un plan integrador de las problemáticas urbanísticas reconocidas y detectadas en la Ciudad de Buenos Aires hasta el período en cuestión; y cómo desemboca en diseminados vestigios hoy tangibles, los cuales atravesaron diversos procesos legislativos a desentrañar. De eso se trata el presente trabajo de investigación, más específicamente el de analizar una serie de problemáticas urbanas, legislativas y proyectuales en relación a las ideas de ciudad propuestas por el Plan Regulador de Buenos Aires (PRBA) aprobado en 1962, sus derivaciones en cuanto a la problemática habitacional, y su articulación con las oficinas técnicas de la Municipalidad de Buenos Aires, que entre otras acciones, fueron el punto de partida a la creación del Plan Municipal de Viviendas (PMV).*

*En el año 1958 la municipalidad de Buenos Aires crea la Organización del Plan Regulador (OPRBA) cuya tarea principal, según dicta el boletín municipal, “será el estudio de los problemas del desarrollo urbano de la ciudad, proponiendo las medidas necesarias para el planeamiento orgánico de la misma”. Un año después el OPRBA a través del “Informe preliminar, Etapa 1959-1960” plantea, dentro del conjunto de proposiciones básicas para encauzar el desarrollo de la ciudad, la creación de nuevos conjuntos urbanos en áreas sensibles, aquellas resaltantes en el mapa por su urgencia en ser desarrolladas y promovidas. En particular destacamos el*

*sector sur de la ciudad y el Bañado de Flores, último espacio disponible dentro de la consolidada ciudad. Tarea que será llevada a cabo, en los términos planteados por la PRBA, por la OPRBA a través del PMV.*

*Siguiendo a Alicia Novick, quien define a los planes urbanos como propuestas político-técnicas que refieren a imágenes de ciudades deseadas, siendo los proyectos partes fragmentarias de esas visiones que dejan su impronta en el territorio (Novick; 2012), el problema a abordar es el pasaje del producto intelectual (plan) a la acción concreta sobre el espacio (proyecto), y sus resultados materiales (arquitectura), traslación que precisa de traducciones e interpretaciones para adoptar cada formato, incluye actores y profesionales diversos dentro del ámbito institucional donde se desarrolla y fuera de él, e involucra procesos con tiempos que transcurren a distintas velocidades.*

*Será a través del estudio de la OPRBA y los proyectos impulsados por el PMV (Catalinas Sur, los barrios Juan José Castro y Nágera, entre otros) que analizaremos este periodo –impregnado por el pensamiento desarrollista- de creciente complejidad en los procesos proyectuales como de extensión en las escalas y territorios en los emprendimientos habitacionales. En ese sentido, el trabajo fundamenta su pertinencia en el estudio de aquellos procesos y traducciones desde el campo de las ideas y representaciones de ciudad a las producciones materiales en las arquitecturas de vivienda social, en un segmento histórico de significativo interés parcialmente indagado desde el abordaje historiográfico.*

*Palabras clave: Plan, normativa, conjunto urbano, vivienda social, proyecto*

## **Plan y proyecto el análisis desagregado**

Tomando las premisas de Alicia Novick que coloca el foco en el análisis de los planes y proyectos partiendo del supuesto que exponen las relaciones que se establecen entre las ideas y las transformaciones materiales que se llevan a cabo en la ciudad (Novick; 2012). Buscamos estudiar el proceso que se desarrolla desde la propuesta del PRBA (entendido como la construcción de una idea de ciudad) formulada por las profesionales actuantes en las oficinas técnicas de la municipalidad de Buenos Aires, y la concreción de sus premisas, a través de los conjuntos urbanos impulsados por el PMV, implantados en diversos sectores de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires.

Para avanzar en la comprensión de este proceso complejo, que inicia en la formulación del plan hasta la materialización de proyectos urbanos determinados, partimos del análisis desagregado de ambas categorías de estudio (plan y proyecto). Si bien comprendemos que son dos elementos de un mismo proceso que están íntimamente relacionados, analizarlos por separado nos permitirá dilucidar las relaciones que se establecen con el desarrollo y la planificación de la ciudad, abriéndose así dos líneas de estudio dentro de nuestra investigación. La primera, de carácter normativo en relación con los profesionales y actores que impulsaron dicho procesos, en vistas de comprender la relación entre las ideas en circulación y el perfil disciplinar que emana del plan regulador. La segunda línea, de estudios proyectuales, pretende indagar el decenio 1956-1965, entendido como un interregno clave para la comprensión de las producciones desarrolladas durante los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955) y las elaboraciones proyectuales del decenio posterior (1966-1975). Abonando en este sentido a las premisas del proyecto marco en el cual se inserta esta investigación “Políticas de vivienda y Rehabilitación Urbana” (20020150200055BA), que considera al período comprendido entre los años 1946 y 1975 como el más prolífico, aunque heterogéneo y dispar, en el campo de las políticas de vivienda social en la República Argentina.

### **Antecedentes, continuidades y contradicciones**

Como mencionan varios autores, el antecedente directo del Plan Regulador (1958) lo encontramos en el trabajo realizado por los arquitectos J. Ferrari Hardoy, J. Vivanco, A. Bonet y M. Roca, para el estudio del Plan de Buenos Aires durante la intendencia del Dr. E. Siri y la presidencia de J.D. Perón. Dicho estudio tiene su origen en el Plan de Buenos Aires de Le Corbusier (1938) y se estructura a partir de los postulados del movimiento moderno introduciendo el estudio analítico de la ciudad como método de planificación territorial. Sus postulados tendrán gran influencia sobre lo que será posteriormente el Plan Regulador, tanto en el aspecto teórico como en la conformación del mismo a partir de la tarea llevada adelante por el Arq. J. Kurchan que logra constituir la Dirección de Urbanismo y el Arq. F. G. Vazquez que encabezó la dirección del plan regulador entre 1952 y 1957, incorporando a las oficinas técnicas de la municipalidad a parte de los profesionales que posteriormente constituirán la organización del plan regulador.

En septiembre de 1958 mediante ordenanza N° 14.627 se crea la OPRBA que tendrá a su cargo “el estudio de los problemas del desarrollo urbano de la ciudad, proponiendo las medidas necesarias para el planeamiento orgánico de la misma” (Boletín Municipal, 1958). La OPRBA, según dicta el boletín municipal, estará conformada por el “Estudio del Plan Regulador” el cual, a través de su consejo directivo, tendrá a su cargo la elaboración del Plan Director de la Ciudad de Buenos Aires y la “Comisión consultiva del Plan Regulador” que será el nexo entre el plan y la población de la ciudad al cual está dirigido.

La OPRBA organización de carácter descentralizado y dependiente de la intendencia municipal, introduce nuevamente a la planificación urbana y territorial como disciplina relevante dentro de la estructura administrativa regular de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El primer consejo directivo del “Estudio del Plan Regulador”

UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

estuvo presidido por el Arq. E. Sarrailh e integrado por los arqs. F. García Vazquez, J. Goldemberg, O.E. Suárez, C. Testa, Itala F. Villa, los doctores C. Mouchet y F. Pérez Crespo y el ing. F. Ortiz. (Suarez, 1986), quienes logran aprobar en 1962, por decreto 9064, el Plan Regulador de Buenos Aires (PRBA). De esta manera el PRBA se constituye como instrumento de orientación general para los organismos municipales en cuanto a la realización de obras públicas y a la organización de servicios de carácter urbano atendiendo a los usos de la tierra y las densidades de la población.

En el plano técnico el trabajo iniciado por el EPBA, permite al OPRBA incorporar un estudio exhaustivo de la situación territorial, que comprende un análisis cuantitativo, cualitativo y de distribución de la población, incluyendo estudios de sociología urbana y un análisis del uso del suelo, de equipamientos y servicios, de red vial, tránsito y transporte, de la función y estructura urbana, del tejido urbano y su forma, para delimitar las áreas del planeamiento, el control de las densidades y la zonificación y definir luego las vías de acceso a la ciudad y las circulaciones viales internas. (Suarez, 1986)

En el plano teórico la conformación de la OPRBA tuvo una marcada influencia del urbanismo del movimiento moderno, a partir del trabajo realizado por el EPBA cuyo origen data del Plan Regulador iniciado por le Corbusier, Ferrari Hardoy y J. Kurchan (1938). Pero como bien menciona Odilia Suarez, integrante del consejo directivo del estudio del plan regulador, el PRBA también se basa en la filosofía urbana británica iniciada por el Plan de Londres (Sir. Patrick Abercrombie) y cuya producción y elaboración se desarrolla en el contexto de una fuerte crítica a los postulados urbanos y proyectuales del movimiento moderno.

En este sentido la OPRBA es el vínculo que da continuidad a los trabajos realizados en el decenio anterior y sienta las premisas críticas sobre las que se desarrollarán las producciones del decenio siguiente, tanto en el plano de la planificación urbana como en la producción habitacional del municipio.

## **La problemática habitacional y el plan municipal de vivienda**

En el marco de nuestro decenio de estudio (56-65), los procesos de construcción de vivienda se desarrollan siguiendo una lógica disímil a la caracterizada por la política habitacional del gobierno peronista que precede nuestro período. Urge el déficit de vivienda y la adquisición de una vivienda propia es una considerable dificultad. Esto se debe a altas tasas de interés de los créditos hipotecarios, una baja tasa de construcción ante el crecimiento demográfico (migración de las zonas rurales a la ciudad) y una inequitativa distribución de ingresos. Sumado a esto, la postura del gobierno frente a los asentamientos precarios exponentes de la situación –llamados a partir de entonces “villas miseria”- residía en sostener como medio resolutivo la salida por medio de “erradicación”, ya que se le adjudicaba la responsabilidad al período peronista, depuesto mediante la “Revolución Libertadora” de 1955.

La política habitacional de los gobiernos desarrollistas, que inician con la presidencia de Arturo Frondizi, tendrán como perspectiva una mayor incidencia del sector privado en la consumación material de los procesos proyectuales y como contrapartida un desplazamiento del sector público en la materia. En este sentido, no existe una

UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

política nacional en materia de vivienda con objetivos, pautas o lineamientos acordes a dar una solución al problema habitacional, como lo refleja la actividad llevada adelante por la Comisión Nacional de Vivienda (CNV).

Ante la falta de respuesta expeditivas por parte de la CNV y la ausencia de una política nacional en materia de vivienda, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires promueve la ejecución, a través del PMV, de una serie de conjuntos habitacionales, Catalinas Sur, Juan José Castro, Nágera y Constitución, con el objetivo de construir 17.500 unidades habitacionales a ejecutarse en etapas. Este plan manifiesta el impulso de la municipalidad en dar solución al problema habitacional del periodo.

Es así que cumpliendo con las propuestas planteadas por el Plan regulador de la Ciudad de Buenos Aires (1958-1962), el PMV se estructuraba a partir de dos objetivos concretos: cumplir un rol activo ante el problema de la vivienda y, en conjunto con la planificación integral del municipio, generar espacios de gravitación que activen el desarrollo de la zona sur de la ciudad.

### **El estudio proyectual de los casos**

Con el ingreso de los organismos multilaterales de financiamiento externo con los gobiernos desarrollistas del periodo, surge una modalidad inédita de ejecución de los conjuntos denominado de “Proyecto y precio”, en el que los participantes no sólo eran los autores proyectuales sino quienes iban a llevar adelante su materialización. Con el espíritu de elevar por encima del valor proyectual la condición de llevar a cabo las obras con rapidez, eficiencia y economía (Revista Obrador Nro. 2. Año 1963. Pág. 15).

Esto explica la simpleza en la elección de los materiales utilizados y la organización programática global regida por el máximo aprovechamiento de los recursos. Sin embargo en los casos analizados, se pueden detectar variables en el diseño de cada uno, que les otorgan una riqueza y potencia particulares, justificando más allá del presumido costo competitivo la causa de su selección. Nos referimos a la composición general lograda con la postura tomada respecto a la implantación de sus elementos, las consecuentes calidades espaciales generadas para sus habitantes, traspelado al interior de las unidades con la oferta, más o menos desarrollada de acuerdo al caso, de las distintas tipologías.

Cabe señalar, como patrón común, la respuesta de todos los conjuntos al objetivo declarado del PMV de impulsar con las obras el crecimiento del lugar en el que se ubica. Cada conjunto traza ejes de apertura y relación con el entorno, que acompañado con la permeabilidad y aspecto público de su perímetro, responden netamente al concepto de pieza proactiva e incentivadora del sector. Los diferentes juegos con los bloques contienen y limitan espacios para funcionar como focos de concurrencia y encuentro social, acompañados por programa educativo y/o recreativo para la comunidad.

## Conjunto Juan José Castro (1965)

Conformado en un predio rectangular, cuya delimitación la ejercen el eje de la Autopista Dellepiane, la calle Basualdo, la calle Crisostomo Álvarez y la Av. Escalada; este conjunto se compone de cuatro monoblocks dispuestos en cada una de sus caras y de una pieza anexa, sede del “Club nueva estrella” espacio comunitario con cancha de fútbol y salón.

La disposición de estas cuatro tiras de idéntica conformación, encierran en su centro un jardín contenido con una pérgola para el encuentro de vecinos y juegos para niños, pero al ser piezas separadas; existen fuelles entre cada una que dan la posibilidad de acceso a todo aquel que lo desee. La decisión de separar completamente del centro protegido y resguardado por los bloques al volumen que define al Club, es sinónimo de gesto hacia la comunidad, de entrega completa de programa recreativo abierto para todos.

Cada volumen en tira / monoblock organiza su planta baja + 9 pisos con un núcleo central cerrado y ciego de hormigón armado, desplegando a sus laterales dos alas de horizontalidad enfatizada por las vigas de hormigón, en contraste con su cerramiento de ladrillo colorado a la vista.

## Conjunto Catalinas Sur/ Alfredo Palacios (1966)

Mediante el denominado proyecto Catalinas Sur -conocido también como “Barrio Alfredo Palacios”- se cumplió con la construcción de 2.200 unidades ubicadas en el sureño barrio de La Boca. Proyectado por los arquitectos Estanislao Kocourek y Nicolás Susta junto al ingeniero Miguel Garrone, el conjunto planteó una novedad en materia de gestión de la vivienda colectiva trazando como objetivo “obtener la mejor solución al menor costo”, siendo un espacio de ensayos para la experimentación de modelos urbanos. Así, en un período signado por el abandono paulatino de los preceptos del funcionalismo, el X Congreso Panamericano de Arquitectos, celebrado en 1960, planteaba “el establecimiento de una relación adecuada entre lo social y la arquitectura abandonando el mito de la solución de todos los problemas por medio de la misma arquitectura” (Revista Obrador, 1964, p.15).

Reflejo de este periodo transitivo son las bases del concurso, las cuales fijaban exigencias y restricciones de tejido, equipamiento e infraestructura para así integrar los bloques de vivienda con las redes peatonales y viales, e incluir estacionamientos, escuelas, centros comerciales y deportivos. El complejo se estructuró entonces a través de tres bloques tipo que ponderaron la composición grupal por sobre el bloque individual, creando “espacios interbloques” a escala con la vida comunal que compensan cierta monotonía plástica de las fachadas. Más allá de este grado creciente de complejidad en la organización del conjunto, su implantación reconoce la trama de la ciudad evitando la conformación de súper-manzanas y adaptándose al trazado en damero. Los bloques se conformaron por diversas células de vivienda (de uno, dos, tres y cuatro ambientes) con el objetivo de mantener una composición de destinatarios diversa. Asimismo, la construcción del conjunto se llevó adelante bajo los lineamientos del denominado “sistema constructivo tradicional evolucionado”

UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

regido por una racionalización estricta de recursos materiales y humanos. Esto llevó a la eliminación de algunos elementos arquitectónicos -balcones y sótanos- como así a otorgar nuevas funciones a otros -viga invertida como estructura y elemento compositivo de fachada-.

En síntesis, el conjunto Catalinas Sur introdujo una serie de novedades proyectuales diferenciadas de las producciones del decenio precedente, en línea con mayores complejidades y nuevas demandas en las formas de habitar.

### **Conjunto Nágera (1967)**

Otro conjunto habitacional que surgió en el marco del Plan Municipal de Vivienda fue el Barrio Nágera, concebido sobre el sector "C" del Centro Urbano Parque Almirante Brown. Su entorno se caracteriza por la presencia de áreas verdes, áreas industriales y avenidas de gran flujo de circulación. El terreno, de geometría irregular, se encuentra limitado por los ejes que conforman la Autopista Luis Dellepiane, la Avenida Escalada y las calles Saraza y Juan Crisostomo Mozart. Está conformado por trece monoblocks que, dispuestos de forma paralela y perpendicular a la calle Saraza, generan una disposición permeable que permite alojar patios ortogonales con espacios de recreación, juegos y sitios de encuentro social. Sus pabellones contienen en su mayoría viviendas de dos y tres ambientes, y en menor medida unidades monoambiente y unidades conformadas por un dormitorio. Esta concepción pensada desde la conformación del programa nos habla de un conjunto diseñado para familias numerosas de clase media y baja. Su tecnología constructiva recuerda a otros proyectos destacados de los años 50 y 60, donde predominaba el uso del sistema de pilotaje en las fundaciones y la planta baja quedaba relegada a un sitio de transición conformado por columnas de hormigón armado. El tratamiento del espacio público, originado en la concepción de la implantación, establece un referente a la hora de concebir sitios de recreación de escala contenida para conjuntos sociales.

### **Conjunto urbano Constitución (1967)**

En el barrio de San Cristóbal, delimitado por las calles Sarandí, Constitución, Combate de los Pozos y Avenida Pavón, un terreno conformado por una sola manzana contiene el Conjunto Constitución. Cuatro pabellones se posicionan sobre cada calle perimetral del conjunto dejando en el interior de la manzana un jardín central concebido como espacio abierto a la comunidad. La implantación estratégica de los monoblocks, no sólo aporta contención al espacio público central, sino que además funciona como aislación del ruido y el tránsito circundante, generando a su vez fuelles de acceso al conjunto por sus cuatro calles perimetrales. El programa otorgó prioridad a las unidades de dos dormitorios, dejando en segundo plano unidades de un ambiente y tres dormitorios, lo que nos habla de un proyecto concebido para una familia tipo de clase media con pocos integrantes. Su concepción e implantación recuerdan a otros conjuntos del periodo, como el Conjunto Juan José Castro de Villa Lugano, a diferencia de éste el Conjunto Constitución logra una apariencia más fría, producto de la combinación de materiales en su fachada: por un

lado, antepechos de hormigón revocado y por otros paneles de chapa esmaltada. Esta combinación le otorga al conjunto una identidad particular poco vista en los conjuntos habitacionales de la época. El conjunto Constitución aporta una forma de concebir el espacio público que no deja de ser llamativa para su época: la consolidación de la manzana refuerza el tejido existente y a la vez nos da como resultado un espacio público contenido y de fuerte apropiación para los habitantes del conjunto.

### Conjunto Juan XXIII (1967)

Sobre un predio de seis hectáreas, se proyectó en el barrio de Nueva Pompeya el Conjunto Barrio Juan XXIII. Las calles Agustín de Vedia, Avenida de la Riestra, Miraflores y Avenida Cobo delimitan el predio, donde se rigen dos volumetrías bajas concebidas proyectualmente como “cintas habitacionales”. El centro del predio contiene dos torres, pensadas para una segunda etapa de construcción y diseñadas para contener también unidades de vivienda. Pero la propuesta de los arquitectos Alberto Morea, Juan Molinos y Luis Morea no se limita al uso residencial, el proyecto también contempla el diseño de una calle comercial, una plaza comercial y una plaza cívica:

*Se tomó como premisa que la amplia zona en que se ubica necesita un parque público de concurrencia y encuentro social. La fijación de actividades sociales comunicará al conjunto una efectiva vida comunitaria, cuya ausencia se da con frecuencia en los barrios nuevos planeados como una gran ciudad. La versión física de estas ideas rectoras son, en el proyecto, la explanada, la plaza cívica, la plaza comercial y la calle comercial, todas ellas incluidas en un recinto eminentemente peatonal. (Revista Summa Nro. 10. Año 1977. Pág. 62).*

Hablar del barrio Juan XXIII como un conjunto habitacional es limitarlo, ya que el proyecto puede considerarse un espacio urbano por su escala mixta, su variedad de usos y su incidencia dentro de su entorno. Mientras los bloques bajos conectan son la escala barrial y se vinculan al espacio público a través de una cinta arbolada, las torres ofrecen una coronación del conjunto que iguala su escala al tejido metropolitano.

A modo de síntesis podemos concluir que Barrio XXIII es un claro ejemplo del grado de incidencia que puede tener en la ciudad un proyecto de vivienda habitacional que asume su responsabilidad como agente integrador y en el camino construye paisaje urbano.

### Bibliografía

BALLENT, A. (2009). Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes: Prometeo.



UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

BALLENT, A., & Liernur, J. (2014). La casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU). 2011. Planes, proyectos e ideas para el AMBA. Buenos Aires.

KALNAY, J. (1937). Zoning y relegamiento funcional. Buenos Aires: Primer Congreso Argentino de Urbanismo.

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. (1962). Boletín Municipal. Ciudad de Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. (1968). Introducción al planeamiento. Su relación con el Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. (1968). Informe Preliminar Etapa 1959-1960. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

NOVICK, Alicia. (2003). Espacios y proyectos. Oposiciones, hegemonías e interrogantes, en Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires / Secretaría de Planeamiento. Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos. Buenos Aires: Akian Gráfica Editora S.A.

NOVICK, Alicia. (2008). La ciudad como objeto de estudio y acción. Higienistas, ingenieros, arquitectos e instrumentos de planificación y gestión en Buenos Aires, en Registros - 5. Buenos Aires.

NOVICK, Alicia. (2012). Proyectos urbanos y otras historias. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos. Editorial Nobuko.

PANDO, J. Horacio (2012). Historia Urbana de Buenos Aires. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos. Editorial Nobuko.

PORTOGHESI, Paolo (1969). Dizionario enciclopédico di architettura e urbanistica. Roma: Istituto Editoriale Romano.

SUAREZ, O. (1994). Planes y Códigos para Buenos Aires. 1925-1985. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. UBA.

TORRES, Horacio (1993). El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Serie Difusión 3. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones, Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.