

TEORIAS Y PRACTICAS URBANISTICAS EN EUROPA ENTRE 1850 Y 1930. SU TRASLADO A AMERICA LATINA

POR

JORGE E. HARDOY

Centro de Estudios Urbanos y Regionales
Buenos Aires

I

Hace más de quince años preparé un análisis sobre el trasplante de la teoría y de la práctica urbanística en Europa durante los siglos xv y xvii y su influencia en los países de América Latina (1). En ese ensayo intenté analizar la manera como las prácticas urbanísticas de los países europeos que se dividieron —España, Portugal, Holanda, Francia, Inglaterra y Dinamarca— respondieron en la localización de las ciudades a necesidades puramente funcionales, y en el trazado y arquitectura, a criterios utilitarios. La ciudad colonial europea en América Latina no fue pensada como una obra de arte, sino como un centro desde el cual las funciones administrativas, comerciales y productivas se irradiaban sobre el territorio y actuaban de nexo con los mercados europeos. Influencias externas a los territorios ocupados y decisiones resueltas en los centros imperiales de Europa determinaron, en pocas décadas, una jerarquía de centros de diferentes tamaños y con distintas funciones en cada región. Estas jerarquías regionales, desarrolladas durante la colonia, se mantienen en muchas regiones de América Latina. En el plano y en su arquitectura la ciudad hispanoamericana introdujo y mantuvo características que la distinguen claramente de las establecidas por los portugueses en el Brasil, por los fran-

(1) Jorge E. HARDOY, "Las formas urbanas europeas durante los siglos xv al xvi y su utilización en América Latina. Notas sobre el trasplante de la teoría y práctica urbanística de españoles, portugueses, holandeses, ingleses y franceses", en *Actas del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas* (Lima, 1970), vol. 2, págs. 157-190, Lima, 1972.

ceses, ingleses y daneses en el Caribe, y por los holandeses en el noreste del Brasil y en el Caribe.

Estas notas intentan explicar de qué manera fueron trasplantadas a América Latina —y muy parcialmente aplicadas— las teorías y prácticas urbanísticas desarrolladas en Europa entre 1850 y 1930, aproximadamente, como reacción al impacto de la revolución industrial y al desarrollo del capitalismo. El desarrollo científico y tecnológico y algunas prácticas urbanísticas favorecidas en Europa a partir de 1850 fueron trasplantadas a América Latina a partir de 1870 y 1880 y dominaron en seguida la práctica urbanística latinoamericana, al punto que parcialmente determinaron las características de las ciudades durante el crucial período de rápido crecimiento demográfico y físico que muchas de ellas experimentaron a partir de las últimas décadas del siglo pasado. Esas teorías y prácticas dominaron también la enseñanza de la arquitectura y del urbanismo hasta la Segunda Guerra Mundial por lo menos y en muchos países durante las décadas siguientes.

Las influencias que he seleccionado no fueron introducidas compulsivamente, como había ocurrido entre los siglos XVI y XVIII. Reflejaban una clara dependencia cultural y tecnológica vinculada a la inserción de los países latinoamericanos en el comercio mundial. Aunque aplicadas de manera fragmentada, los mejores ejemplos de esas influencias se encuentran, casi siempre, en las capitales nacionales y en las ciudades de mayor dinamismo demográfico y económico, que eran las que servían de nexo entre las economías primarias y exportadoras de América Latina y los mercados industrializados y exportadores de capitales y de tecnología de Europa. Ante el impacto masivo de las migraciones trasatlánticas y en una fase incipiente de industrialización para sustituir importaciones, los municipios de la costa atlántica fueron los primeros en intentar modernizar sus estructuras administrativas y en buscar soluciones a los problemas que consideraban más apremiantes: sanidad: abastecimiento, pavimentos, circulación y trazados de las calles, apertura de plazas y parques, transporte público, edificios para la administración y los servicios hospitalarios y educacionales, vivienda y, en algunos casos, la modernización de los puertos. Estos intentos fueron seguidos, años y décadas después, por los municipios de los países del Pacífico, de México y Cuba, luego en los países del norte de América del Sur y de América Central. Los problemas urbanos que enfrentaron los países de América Latina estuvieron condicionados por la escala y la tasa de crecimiento de cada ciudad, por las posibilidades de cada economía nacional y por el

interés de estas economías en los países industrializados, y por la estructura social y política. Pero en casi todas las ciudades capitales y de mayor población, en alguna medida fueron incorporadas soluciones basadas en teorías y prácticas europeas, aun para enfrentar problemas menores.

En cierto modo existe una explicación. La apertura de los países latinoamericanos al comercio mundial tuvo efectos perturbadores en sus ciudades. Salvo algunas excepciones, hasta las décadas de 1850, 1860 y, posiblemente, de 1870 apenas se notaron cambios. El trazado y división de las ciudades coloniales abarcaba una superficie suficiente para ubicar a la totalidad o a la gran mayoría de la población que se incorporó a ellas hasta esas décadas. Prácticamente no existían suburbios fuera de la traza colonial original. Algunos pueblos cercanos —que serían incorporados años después dentro de los nuevos límites administrativos municipales— mantenían bastante autonomía económica y social. Los cambios más significativos aparecieron en la arquitectura y en la incorporación de nuevos usos del suelo en el centro de las antiguas ciudades y en algunas ciudades del interior.

Hacia 1850 las tasas de crecimiento de población de los países sudamericanos del Atlántico —Argentina y Uruguay— y de los estados del sudeste del Brasil comenzó a acelerarse (2). Entre 1852 y 1910 la población del Uruguay creció nueve veces, la de la Argentina siete veces entre 1850 y 1914 y la del Brasil casi llegó a triplicarse entre 1856 y 1913. Aunque todos los países de América Latina eran en 1850 predominantemente rurales, estaban muy escasamente poblados y presentaban vastas regiones sin ocupar y otras con bajísimas densidades, comenzó a producirse durante esas décadas un proceso de rápida concentración de la población en algunos puntos de cada territorio. En esos años, y más particularmente a partir de las décadas de 1880 y 1890, apareció la ciudad moderna en América Latina y comenzaron a formarse las conurbaciones industriales que marcarían, en el futuro, una de las características demográficas, especiales y económicas salientes de la urbanización en los países más desarrollados de la región.

(2) Entre 1850 y 1913 la tasa media anual de crecimiento de la población del Uruguay fue de 3,77 por 100 y la de la Argentina de 3,12 por 100. Las de Brasil y Chile fueron de 1,73 por 100 y 1,60 por 100, respectivamente. Las de Cuba, Haití, Venezuela, Honduras, Bolivia y Paraguay, fue inferior al 1 por 100. En cambio, la de Costa Rica fue el 2,22 por 100 y la de la República Dominicana el 2,20 por 100. Jorge E. Hardoy y María Elena Langdon, "Análisis estadístico preliminar de la urbanización de América Latina entre 1850 y 1930", en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 15, núm. 42/43, Asunción, 1978, págs. 115-173.

Ninguna ciudad de América Latina tenía un millón de habitantes en el año 1900. Sólo Buenos Aires (806.000 habitantes) y Río de Janeiro (692.000) superaban el medio millón de habitantes. Otras doce —México, Santiago, La Habana, Montevideo, San Pablo, Salvador, Valparaíso, Lima, Recife, Rosario, Guadalajara y Bogotá— superaban los 100.000 habitantes. La inmensa mayoría de las ciudades tenían una población y superficie reducidas. Sus tasas de crecimiento demográfico eran bajas y casi totalmente dependientes del crecimiento natural.

Durante esas décadas y las que siguieron se produjo una intensa actividad fundacional en el interior de diversos países de la región, a medida que las nuevas necesidades políticas y administrativas, la incorporación de áreas agrícolas y mineras, la extensión del ferrocarril y la ocupación de los territorios fronterizos y de otros previamente inexplotados requirió la creación de miles de pueblos en toda América Latina. Fue un período de gran actividad para los agrimensores, tanto en el trazado de los nuevos asentamientos y la regulación de las subdivisiones ya existentes, como en la delimitación de los límites internacionales y entre provincias y en el trazado de las nuevas obras públicas. Las demandas de obras públicas y privadas de mayor envergadura y complejidad funcional requirió la incorporación de profesionales mejor entrenados. A partir de 1860 ó 1870 comenzó la influencia de numerosos ingenieros, muchos de ellos extranjeros. Es un período de creación de oficinas técnicas nacionales y provinciales, muchas de ellas con directa injerencia en la construcción y administración de las ciudades.

Hacia 1880 y 1890 se incorporaron en número creciente los arquitectos e ingenieros a las funciones públicas y a la práctica privada. Muchos de ellos eran extranjeros; entre los nacionales predominaban los entrenados en el extranjero. Recién a fines del siglo pasado comenzaron a graduarse arquitectos en las recientemente establecidas Escuelas de Arquitectura, inicialmente dependientes de las Facultades de Ingeniería. Los primeros urbanistas, entrenados también en Europa, recién hicieron su aparición en las décadas de 1920 y 1930.

No conozco ningún estudio general sobre la historia de la planificación urbana en América Latina, como tampoco sobre esa historia en país alguno de la región durante esas décadas de grandes transformaciones urbanas, y recién comienzan a realizarse investigaciones bien fundamentadas sobre la vivienda obrera y sobre la evolución de la infraestructura urbana. Los historiadores de la arquitectura, tradicionalmente preocupados en describir los edificios

más representativos de cada época, recién comienzan a incursionar en temas más amplios y con enfoques mejor integrados, sin haber superado, la mayoría de ellos, la falta de una adecuada formación en las ciencias históricas. La historia de la construcción y administración de las ciudades durante esas décadas está aún por iniciarse. Algunos trabajos de Gutiérrez y de Viñuales, para la Argentina; de Gasparini y Posani, para Caracas; de Segre, para Cuba; del grupo de historia del INAH y de Morales, para la Ciudad de México; de Armando de Ramón y de Gross, de Munizaga y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Chile, y de Peña Otaegui, para Santiago; de Zawisza, para Venezuela; de Nicolini, Tartarini y Terán, para La Plata; de Gómez Mayorga, para México; de Giuria, Alvarez Lenzi, Rial, Arana y otros, para Montevideo; de García Bryce, para Lima; de Isabel Martínez San Vicente y de Armus y Hardoy, para Rosario, entre otros, son documentos fragmentados que aún requieren una síntesis y enfoques que completen un panorama todavía inconcluso y sectorialmente muy parcializado.

Estas notas tratan de incorporar una selección de las principales teorías y prácticas europeas relacionadas con la ciudad, desarrolladas entre 1850 y 1950, y exploran cómo fueron incorporadas en América Latina. A pesar de ser muy incompletas señalan una actitud cambiante de los gobernantes y de las clase adineradas con respecto a la ciudad y sus necesidades. Es una actitud impulsada por urgencias impostergables y aspiraciones culturales, pero también por un marcado favoritismo por las prácticas del «laissez faire» que sólo tuvo impactos parciales en la solución de los problemas urbanos más apremiantes.

II

Las ideas del principal urbanista teórico europeo de principios de la segunda mitad del siglo XIX, el ingeniero catalán Ildefonso Cerdá (1816-1876), no tuvieron influencia en el pensamiento de los alcaldes o intendentes de las ciudades latinoamericanas y de sus técnicos (3). Cerdá, como su contemporáneo Haussmann, veía a la ciudad como una totalidad y propuso descentralizar al antiguo centro de Barcelona mediante una equilibrada distribución de los ser-

(3) En 1867 fue publicada en Madrid la obra de CERDÁ *Teoría general de urbanización*; el volumen incluye un compendio estadístico. Cerdá es el primero en utilizar el término "urbanización" en español. Cerdá fue muy prolífico en el uso de los términos para reforzar sus teorías.

vicios y funciones urbanas en el área entera de la ciudad en forma tal que fuesen accesibles a toda la población. Este concepto de ciudad abierta y sin jerarquías, propuesto por Cerdá para el ensanche de Barcelona, estaba apoyado en una idea fundamental: desprivatizar la ciudad. Cerdá, como otros profesionales de su época, estaba preocupado por encontrar soluciones al problema del tráfico y la sanidad. Su segundo plan para la reforma y ensanche de Barcelona fue propuesto en 1859 y consistía en un gigantesco damero (22 manzanas de este a oeste y 55 manzanas de norte a sur), paralelo a la costa del mar Mediterráneo, cruzado por diagonales y avenidas, con dos grandes parques en los extremos norte y sur de la ciudad. Uno de los problemas más serios era la integración de la ciudad vieja con la futura expansión; la circulación entre ambas áreas fue resuelta con la creación de las Rondas, actuando la plaza de Cataluña, ubicada al borde de la ciudad vieja, como nexo (4).

Las ideas de Cerdá no encontraron eco en Europa occidental y tampoco en América del Norte. Las ideas democráticas y socialistas de Cerdá, incluidas en su visión de un plan integrado que combinaba las demandas básicas de la población con una mejor eficiencia económica, chocaron con la concepción predominante en la época, especialmente en Prusia, que ponían el énfasis en la decisión política de adoptar un sistema radial jerarquizado como forma de ampliar y descongestionar el centro antiguo de las ciudades y evitar así el deterioro a la propiedad del suelo. La ciudad debía ser construida, según estas propuestas, por la actividad privada apoyándose en el trazado de calles cuyo ancho y dirección eran complementadas por líneas de edificación predeterminadas. Así surgirían manzanas cerradas perimetralmente e, inevitablemente, valores dispares del suelo urbano que reflejaban el poder adquisitivo diferente de la población.

El ejemplo más característico de la época fue el plan del ingeniero James Hobrecht (1825-1903) para Berlín, preparado por encargo oficial y publicado en 1862. El plan de Hobrecht tuvo vigencia, con revisiones menores, hasta 1919 e influyó en los sucesivos reglamentos de edificación aprobados para Berlín hasta antes de finalizar el siglo (5). Sin embargo, las propuestas del plan queda-

(4) Hacia 1850 Barcelona tenía unos 150.000 habitantes concentrados dentro del recinto amurallado de la ciudad medieval. La propuesta de Cerdá, presentada a un Concurso municipal realizado en 1859 fue decidida en Madrid, prefiriéndola a la de Antonio Rovira y Trias, que había obtenido el primer premio.

(5) Anthony SUTCLIFFE, *Towards the planned city, Germany, Britain, the United States and France, 1782-1914*, Basil Blackwell, Oxford, 1981, pág. 20.

ron reflejados en la proliferación de barrios de conventillos de alta densidad y hacinamiento, construidos en grandes manzanas de 200 por 300 metros o más, delimitadas por calles anchas pero cruzadas por callejones y pequeños patios.

En los años siguientes fueron preparados en Alemania varios planes de extensión urbana para ciudades enteras reemplazando las propuestas previas que sólo se concentraban en los distritos periféricos. En ellos se repitieron los defectos del plan de Hobrecht y, en general, la uniformidad en el ancho de las calles y la falta de espacios abiertos (6). Esta posición provocó críticas en Alemania y también en otros países de Europa, especialmente en las asociaciones de arquitectos e ingenieros y entre los profesionales independientes preocupados por los problemas ambientales de ciudades en rápido crecimiento. El desarrollo industrial de Alemania a partir de 1890 provocó una elevada concentración de la población en algunas ciudades, proceso iniciado algunas décadas antes e impulsado por migraciones internas. Entre 1858 y 1890 la población de Berlín pasó de 458.637 a 1.578.749 habitantes; la de las 25 ciudades que le seguían en orden de importancia, de 2.295.800 a 7.077.476 habitantes, incluidos los suburbios (7).

La presión demográfica y la incorporación de tranvías eléctricos impulsó la formación de suburbios en todas las ciudades de más de 100.000 habitantes, que en 1910 ya concentraban al 21,3 por 100 de la población de Alemania en comparación a sólo el 4,1 por 100 en 1871 (8). Para enfrentar los múltiples problemas urbanos fueron convocados con concursos para preparar planes de extensión, que constituyeron la base de los futuros planes para ciudades enteras y entregados a los municipios amplios poderes para encararlos. Paralelamente se desarrolló el movimiento sanitarista con el objeto de controlar, mediante códigos de construcción y otros reglamentos, los peores efectos causados por la especulación y la construcción de viviendas totalmente inadecuadas. Aunque los resultados aún eran parciales al iniciarse la Primera Guerra Mundial, existía ya un amplio apoyo al control público del crecimiento urbano.

La contribución inglesa fue importante en varios aspectos. Apremiados por las presiones económicas en que vivían los obreros ingleses y escoceses y los migrantes irlandeses en las ciudades industriales del Reino Unido, las sociedades filantrópicas se concen-

(6) Idem., pág. 22.

(7) Adna WEBER, *The growth of cities in the Nineteenth century*, Cornell University Press, Ithaca, 1963, cuadro XLIV, pág. 84. El libro de Weber fue publicado por primera vez en 1899.

(8) SUTCLIFFE [5], pág. 27.

traron en construir viviendas sin importarles mucho la calidad (9). Durante esas décadas la totalidad de las viviendas construidas eran responsabilidad de propietarios individuales o de empresas privadas y no habían comenzado aún las iniciativas del gobierno central y de los gobiernos municipales. Las sociedades filantrópicas comenzaron a operar durante las décadas de 1840 y 1850, pero fue recién a partir de la década de 1870 que su acción alcanzó cierta importancia, concentrándola en edificios de hasta cinco pisos, con una elevada densidad de ocupación. Sin duda estas iniciativas británicas, como otras en Francia, Alemania y Bélgica, fueron analizadas en algunos países de América Latina y también reproducidas, aunque, como se explica más adelante, en una escala mucho menor. Pero como bien señala Tarn, las actividades de las sociedades filantrópicas no influyeron en la teoría urbanística de la época. Fueron más bien soluciones parciales y puntuales dispersas en distintos barrios de una ciudad, que tuvieron influencia en la sanción de normas básicas para la construcción de las viviendas obreras en las décadas siguientes.

Mucho más importante fue el movimiento de los sanitaristas ingleses que impulsaron la sanción de las leyes de Salud Pública de 1848 y 1875. Esta última fue la base de los códigos urbanos preparados y sancionados en las décadas siguientes y, en general, de toda la legislación aprobada antes de fines del siglo XIX. Estas leyes, así como las leyes de 1868 y 1875 sobre erradicación de conventillos, y los principios del movimiento sanitarista fueron estudiados en América Latina e inspiraron las propuestas de Rawson y Gache en la Argentina y de otros en diversos países.

La principal contribución teórica inglesa fue el suburbio-jardín residencial. Las primeras iniciativas se debieron a empresarios con una conciencia social avanzada para la época. Tomó inicialmente la forma de un pequeño pueblo o aldea-jardín construida para los obreros de una fábrica. Saltaire, proyectada en 1851 sobre unas veinte hectáreas, por iniciativa del industrial Sir Titus Salt para ubicar una fábrica y las viviendas de 800 obreros; Port Sunlight, proyectada en 1888 y promovida por el industrial W. H. Lever; Bournville, impulsada por George Cadbury en 1895 en las cercanías de Birmingham, y Earswick, son algunos de los ejemplos más destacados. En los Estados Unidos ya habían sido construidos barrios-jardines para obreros industriales, como el de Lowell, en 1822, en

(9) John Nelson TARN, "Housing reform and the emergence of town planning in Britain before 1914", en Anthony Sutcliffe, ed., *The use of modern urban planning, 1800-1914*, Mansell, Londres, 1980.

el estado de Massachusetts; Pullman, en 1880, cerca de Chicago y una de las primeras en utilizar técnicas masivas de producción, y Echota, en 1982, cerca de Niagara Falls.

La idea de ciudades rurales había sido propuesta para Inglaterra por el arquitecto J. B. Papworth y en los Estados Unidos fue planeada una ciudad que debía llamarse Hygeia, en el estado de Kentucky, que no fue construida. El centro de Hygeia debía ser ocupado por los edificios municipales; amplias zonas de jardines y una estricta reglamentación para la subdivisión de los jardines complementaban el diseño general. En cambio, la construcción de los ferrocarriles impulsó el desarrollo de numerosos suburbios residenciales, algunos para la clase adinerada, como Lake Forest, en 1856; Riverside, en 1869, en las cercanías de Chicago, y Rochelle Park, en 1885, en New Rochelle, al norte de Nueva York, y otros para empleados de ingresos medios como Garden City, en 1869, en Long Island.

En 1898 Ebenezer Howard (1850-1928) sintetizó en su libro *Tomorrow: a peaceful path to real reform* las ideas de su época, pero incorporó otras de carácter práctico, en parte basadas en las experiencias anteriores (10). Howard llevó sus ideas a la práctica construyendo a partir de 1903 la primera ciudad-jardín a unos 50 kilómetros al norte de Londres. En Letchworth, la población estaba predeterminada y la ciudad-jardín rodeada por tierras agrícolas. Tal vez las propuestas más importantes de Howard fueron las de fijar una población límite (32.000 habitantes, de los cuales 30.000 debían vivir en la ciudad y 2.000 en el área agrícola vecina) y una superficie de 2.400 hectáreas, de las cuales 400 serían dedicadas a la ciudad, y canalizar el excedente de población hacia nuevos centros, formando así un núcleo con diversos satélites. Otras propuestas avanzadas fueron la propiedad municipal de la tierra urbana, principios de zonificación, el agrupamiento de los edificios públicos en un centro cívico y previsiones en el planteamiento de las calles. La ciudad-jardín de Howard debía adquirir la forma de anillos concéntricos con el centro ocupado por los edificios oficiales (11). Las industrias debían ocupar una zona predeterminada en la periferia. Howard pretendía evitar la especulación con la tierra y con los servicios en una comunidad autosuficiente, pero en la práctica

(10) La segunda edición del libro de Howard, publicada en 1902, ya incluyó el título *Garden cities of to-morrow*.

(11) La ciudad-jardín de Welwyn fue la segunda en construirse, a partir de 1920, en un sitio ubicado a 35 kilómetros al norte de Londres. El plano diseñado por Louis de Soissons para Welwyn no sigue exactamente los principios de Howard.

Letchworth funcionó casi desde el inicio como un suburbio residencial de Londres. Años después comenzaron a promoverse en Inglaterra los suburbios residenciales desarrollados alrededor de un pequeño pueblo ya existente. El suburbio-jardín de Hampstead, promovido por una empresa privada, es uno de los mejores ejemplos (12).

La concepción de Howard para una ciudad-jardín con un alto grado de autosuficiencia productiva y cultural, aunque conectada con otras ciudades-jardín similares, tuvo gran influencia en Inglaterra y Holanda, en Estados Unidos y en los países escandinavos, pero no fue nunca trasladada a América Latina. En cambio, en América Latina tuvo mucha influencia la idea del suburbio-jardín, una concepción residencial incompleta que fue desarrollada por las clases medias, ya que quedaron convertidos en barrios dormitorio alejados de las fuentes de trabajo y contando únicamente con los servicios más indispensables. El suburbio-jardín-dormitorio fue también utilizado en algunos barrios de vivienda económica, aunque su costo fue demasiado alto para la gran mayoría de los sectores obreros. En 1933 fueron construidos dos proyectos en la Ciudad de México (Colonia Balbuena); en la ciudad de Panamá fue inaugurado el barrio Vista Hermosa en 1947, combinando casas individuales apareadas y departamentos, con dos escuelas y un centro comercial y cívico, pero a un costo demasiado alto para los obreros; en Río de Janeiro fue construido en 1942 el barrio Realengo para 10.000 obreros industriales, combinando también bloques de departamentos de cuatro plantas con viviendas unifamiliares en hileras, y en Buenos Aires fueron construidas, durante la década de 1940, la ciudad-jardín de El Palomar y dos ciudades-jardín al sur de la ciudad. Todos fueron pensados como barrios dormitorios cerca de vías de tránsito rápido.

III

Cuando en 1853 Georges Eugène Haussmann (1809-1891) fue nombrado prefecto del departamento del Sena por Napoleón III (1808-1873), la población de París había superado ampliamente el millón de habitantes (13). Entre 1801 y 1856 París duplicó su pobla-

(12) El barrio-jardín de Hampstead fue diseñado por Raymond Nniwin, el proyectista de Letchworth.

(13) La población de París era de 547.000 habitantes en 1801. Luego pasó de 1.053.262 habitantes en 1851 a 1.174.346 en 1856 y alcanzó 1.825.274 habitantes en 1866. Es decir, entre 1853 y 1870, el período durante el cual Hauss-

ción y su superficie fue ampliada en un 50 por 100 mediante un decreto del 16 de junio de 1859, que al anexar varios pueblos vecinos los convirtió en núcleos de barrios suburbanos. La superficie de París pasó de 3.347 a 7.802 hectáreas al incorporar los actuales distritos (*arrondissements*) 13 al 20.

La ciudad presentaba serios problemas de hacinamiento y circulación y una estructura urbana desorganizada y mal equipada, con serias deficiencias en cuanto a servicios de agua potable, desagües, iluminación y cementerios. Los grandes objetivos de Napoleón III y de Haussmann para la transformación de París han sido analizados y comentados por diversos autores (14). Básicamente fueron: mejorar la salud de la población mediante la destrucción de focos de infección (15); facilitar el tránsito de la ciudad uniendo las estaciones ferroviarias —Saint Lazare, inaugurada en 1842; do Nord, en 1843; de Lyon, en 1847-52; de l'Est, d'Austerlitz, de Sceaux y de Versailles— con los centros comerciales y recreativos; facilitar el control de la población en caso de revueltas y mejorar la estética de la ciudad creando marcos apropiados a los principales edificios, palacios y cuarteles. Para cumplir estos objetivos, París debía ser adaptada a las necesidades de una gran ciudad que planteaba los problemas derivados de la industrialización manteniendo los ejemplos de una antigua tradición arquitectónica (16). En sus diecisiete años como prefecto, Haussmann dotó a París de sus grandes parques —el bosque de Boulogne, al oeste; el de Vincennes, al este; Montsouris, al sur; el parque Monceau, al noroeste, y el de Buttes Chaumont, al noroeste— y de muchas de sus grandes plazas; incorporó una red de bulevares arbolados y calles que facilitaron el trán-

mann fue prefecto del Sena y responsable de la transformación de París, la población de la ciudad creció en más de 700.000 habitantes. Datos extraídos de Adna Weber, ob. cit., cuadro XXXVI, pág. 73.

(14) Entre otros por Marcel POËTE, *Une vie de cité: Paris de sa naissance a nos jours*, París, 1924; Pierre LAVEDAN, *Histoire de l'urbanisme*, t. III, cap. III, págs. 91-123, Henri Laurens, París, 1952; Howard SAALMAN, *Haussmann: Paris transformed*, George Braziller, Nueva York, 1971; David PINKNEY, *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton University Press, 1958; Sigfried GIEDION, *Espacio, tiempo y arquitectura*, Hoepli, S. L., Barcelona, 1955; Françoise CHOAY, *The modern city: planning in the 19th century*; Georges BRAZILLER, Nueva York, 1969.

(15) En 1849 París sufrió una seria epidemia de cólera.

(16) Los planes para París que precedieron al de Haussmann a partir de 1793 fueron el Plan de los Artistas, que incluyó soluciones aisladas por distritos, y el Plan del Conde de Rambuteau, prefecto de París durante el reinado de Luis Felipe. Durante las décadas de 1830 y 1840 fueron construidas en los límites de la ciudad las primeras estaciones de los ferrocarriles interurbanos, varios hospitales, escuelas, bibliotecas y asilos y pavimentados algunos bulevares.

sito de norte a sur y de este a oeste; desarrolló nuevos barrios, impulsó una arquitectura homogénea a lo largo de las nuevas avenidas y, rodeando plazas seleccionadas, incorporó una infraestructura subterránea que perduraría muchos años; estableció mercados y desarrolló un centro administrativo en la Ile de la Cité, entre otras transformaciones. Muchos de los proyectos de Haussmann tardaron años en concretarse: la avenida de la Opera, recién fue abierta en 1878; el boulevard Raspail, en 1907, y el boulevard Haussmann, en 1925 (17).

Menos conocidos son otros objetivos de Haussmann; por ejemplo, su intento de hacer un plan regional que incluyese a la totalidad del Departamento de Seine y Oise, y su pretensión de rodear París con un cinturón verde de 250 metros de ancho comunicando el bosque de Boulogne, en la cercanía de los distritos ocupados por la burguesía, con el bosque de Vincennes, próximo a los barrios proletarios. Tampoco han sido adecuadamente analizados los métodos de financiamiento de los proyectos emprendidos por Haussmann y la solución que implementó para solucionar el congestionamiento de los cementerios, creando nuevos en la periferia de la ciudad.

Haussmann, un administrador fiel a su protector, de quien recibía el apoyo político para emprender el remodelamiento de una gran ciudad en una escala desconocida hasta entonces, emerge como una figura formidable: el prototipo del servidor público de un gobierno monárquico. El financiamiento de las obras de París merecería ser mejor conocido, porque incluye ideas antiguas y nuevas integradas por primera vez en un plan urbanístico para una ciudad en rápida expansión (18). Haussmann combinó la venta de bonos municipales vendidos al público y a los bancos privados; la creación de una caja para financiar obras públicas; contratos con empresas inmobiliarias privadas, que incluso las obligaba a pagar las expropiaciones, aunque recibían en garantía bonos municipales negociables respaldados por un banco inmobiliario del gobierno; la plusvalía derivada de ingresos municipales recientes, y una gran libertad de operación a los operadores privados que se beneficiaron con créditos y eximiciones de impuestos. La idea fundamental de Haussmann fue la de aprovechar la mayor recolección impositiva que surgiría de la expansión económica de una ciudad en rápido crecimiento. El plan de transformación de París pretendía, ante

(17) Pierre LAVEDAN, *Histoire de l'urbanisme*, vol. II, pág. 242, Henri Laurens, editor, París, 1952.

(18) Georges Eugene HAUSSMANN, *Memoires du Baron Haussmann*, Victor Harvard, editor, París, 1890, especialmente el vol. II, caps. XII al XVI, págs. 261-404.

todo, solucionar problemas emergentes de la burguesía parisina, enriquecida en el comercio, las finanzas y la especulación inmobiliaria.

París fue una de las primeras ciudades de Europa en incorporar simultáneamente soluciones a los problemas de circulación y de áreas verdes a la escala de una gran aglomeración. La preocupación de Haussmann por crear una estética urbana quedó reflejada en la adopción de fachadas uniformes en estilo neoclásico a lo largo de las nuevas perspectivas axiales y de las nuevas avenidas. Fueron estos trazados, cortando a través de barrios que habían adquirido su organización vecinal y su imagen urbana a lo largo de siglos, los que mayor influencia tuvieron en Europa, siendo imitados en Roma en la década de 1870, al convertirse en la capital de un reino unificado, y también en las ciudades de Alemania (19).

Los municipios de América Latina incorporaron algunas de las propuestas de Haussmann, tales como las perspectivas barrocas con un fondo arquitectónico formado por un edificio o monumento ya existente como, en París, las avenidas que irradiaban desde el Arco del Triunfo, o intencionalmente creado, como la Opera de Garnier, remate de la avenida de la Opera; la inevitable cirugía a través de barrios populares y, ocasionalmente, burgueses; extensos parques públicos, con un diseño reminiscente de los paisajistas ingleses, a cargo de técnicos empleados por Haussmann, y las avenidas arboladas. Pero nunca esas ideas fueron incorporadas en la escala impulsada por Haussmann tampoco integradas, como en el París de la segunda mitad del siglo XIX.

IV

Durante las cuatro últimas décadas del siglo XIX, Viena fue un centro indiscutido de la música, el teatro, la arquitectura y el urbanismo. Su apoyo coincidió con el ascenso y el ocaso del partido liberal y la consolidación de los valores culturales de una clase media que, habiendo fracasado en su intento de atraer a obreros y campesinos, políticamente compartió el poder con la aristocracia y la burocracia imperial (20). Como en las transformaciones que se producían en París durante los mismos años, los liberales, en control del municipio de Viena, desarrollaron con rapidez y eficiencia

(19) LAVEDAN [17], págs. 243 y 244.

(20) Carl E. SCHORSKE, *Fin-de-Siecle iVenna; politics and culture*, Vintage Book, Nueva York, 1981.

un notable sistema de agua potable, un programa de salud pública que incluía la apertura del primer hospital municipal y una serie de parques (21). En 1859 fue adoptado el plan de remodelamiento del espacio dejado libre por la destrucción de las fortificaciones que encerraban a la antigua ciudad, separándola de los nuevos suburbios que se extendían hasta una segunda línea de fortificaciones, diseñada sin prestar atención a las necesidades de la creciente aglomeración (22).

En 1858 fue convocado un concurso internacional para el remodelamiento del área cubierta por las fortificaciones interiores y del espacio paralelo mantenido sin construir por razones de seguridad (23). Pero finalmente, una vez otorgados los premios, el desarrollo del área —el Ringstrasse— fue encomendado a una Comisión de Extensión de la ciudad controlada por el gobierno central. Las expectativas de la administración liberal de Viena quedaron así frustradas.

Aunque el desarrollo del Ringstrasse fue aclamado en su época como comparable al remodelamiento de París durante el Segundo Imperio, en la práctica significó el aislamiento social de la población de la vieja ciudad (24). El diseño fue centrado en el trazado de una avenida bordeada de árboles a la que orientaban las fachadas de los nuevos edificios, encargados, algunos de ellos, a quienes obtuvieron los premios en el concurso de 1859. Los estilos diferentes adoptados por los proyectistas —barroco para el Burgtheater, renacentista para el edificio de la universidad, griego clásico para el Parlamento, por ejemplo— acentuaban el aislamiento de cada una de esas masas imponentes emplazadas en un espacio demasiado

(21) Entre 1850 y 1890 la población de Viena pasó de 431.147 habitantes a 798.719 habitantes (1.341.897 si se considera a los 16 suburbios incorporados por la ley del 19 de diciembre de 1890), WEBER [7], cuadro LII, pág. 95. El rápido crecimiento de Viena fue impulsado por el hambre en las zonas rurales del imperio austro-húngaro, que alcanzó dimensiones altísimas en 1874 y 1848, la revuelta húngara de 1848 y la extensión de la red de ferrocarriles, que tuvo su mayor expansión entre 1865 y 1875.

(22) Viena fue una de las últimas ciudades europeas en eliminar el anillo de fortificaciones.

(23) Los concursos fueron utilizados para adjudicar obras arquitectónicas y proyectos urbanísticos desde mediados del siglo XVIII. La era moderna de los concursos urbanísticos se inicia en Bruselas en 1847. El de Viena lo sigue en orden cronológico; Peter BREITLING, "The role of the competition in the genesis of urban planning: Germany and Austria in the nineteenth century", en Anthony SUTCLIFFE, ed., *The rise of modern urban planning, 1800-1914*, págs. 31-54, Mansell, Londres, 1980.

(24) SCHORSE [20], pág. 33, dedica el capítulo II de su excelente libro al desarrollo del Ringstrasse, con el título "The Ringstrasse, its critics and the birth of urban modernism", págs. 24-115.

amplio. «En su conjunto —indica Schordke—, los monumentales edificios del Ringstrasse expresaban bien los valores de la cultura liberal reinante» (25). El contraste con el apretado trazado de la ciudad vieja es aún notable.

El desarrollo del Ringstrasse fue, en buena parte, financiado con la venta de los terrenos ocupados con departamentos de cuatro a seis pisos, construidos por empresarios privados para la nueva élite burguesa que buscaba separar el lugar de residencia del lugar de trabajo. Algunas características de estos edificios eran las imponentes fachadas renacentistas, escalinatas monumentales y amplios vestíbulos y el sacrificio de los espacios internos buscando soluciones que permitiesen el mayor número de departamentos con un frente a la calle.

En esas décadas trabajaron en Viena algunos arquitectos que tuvieron una importante influencia en la discusión teórica sobre la ciudad y en la solución de sus problemas. Su influencia en Europa fue amplia y sus trabajos llegaron a ser conocidos años después en América Latina. Camillo Sitte (1849-1903) expuso sus ideas en el libro *Der Städtebau*, publicado en 1889 (26). Sitte defendió las relaciones espaciales de las ciudades antiguas y el carácter cerrado de las plazas medievales y renacentistas formando un conjunto con los edificios circundantes. Su enérgica defensa de la irregularidad y asimetría y de la recuperación de las experiencias del pasado, y su crítica a los edificios aislados y visualmente desconectados a las líneas rectas y a la regularidad, a la abstracción del diseño urbano tal como comenzaba a ser concebido, lo convirtió en un crítico de la propuesta para el remodelamiento del Ringstrasse, aunque no de los estilos arquitectónicos empleados. Sitte propuso incorporar plazas en el Ringstrasse, que respondieron a las necesidades de la comunidad y a su cultura (27).

Un nuevo concurso para un plan regulador de Viena metropolitana fue anunciado por la municipalidad a fines de 1892, poniendo el énfasis en los problemas sociales y sanitarios, en la circulación

(25) Idem., pág. 45.

(26) La primera edición española fue publicada en 1926, utilizando una traducción del alemán realizada por el arquitecto Emilio Garrosa. Creo que la edición del libro de Sitte más difundida en América Latina fue la francesa, traducida por el arquitecto suizo Camille Martin y publicada por primera vez en 1912. Véase de George R. COLLINS y Christiane COLLINS, *Camillo Site and the birth of modern city planning*, Phaidon Press, Londres, 1965.

(27) Sitte, en asociación con Theodor Goecke, fundó la revista *Der Städtebau*, dedicada a defender el urbanismo como una disciplina separada. Sitte murió antes de la aparición del primer número, en enero de 1904. Varios artículos de Sitte aparecieron en *Der Städtebau* después de su muerte.

y en la regulación del uso del suelo. La propuesta de Otto Wagner (1841-1918) era diametralmente opuesta a las ideas de Sitte. Su preocupación principal era el transporte que permitiría un crecimiento físico ilimitado a la ciudad. No estaba preocupado por el embellecimiento de Viena, sino en su economía y eficiencia. El lema del plan de Wagner era «el único dueño (o maestro) del arte es la necesidad». Para Wagner, la clave del planeamiento urbano de Viena residía en un eficiente sistema de transporte que permitiría construir distritos satélites alrededor de centros cívicos con jardines a medida que fuesen necesarios, rechazando el desarrollo de un cinturón verde alrededor de la ciudad como una forma de encerrarla que debía evitarse (28). La arquitectura de los edificios de departamentos diseñados por Wagner y los prototipos de distritos urbanos, incluidos en su propuesta de un plan modular para una ciudad expandible, en 1911, preanuncian los planteos teóricos de Le Corbusier y el uso de materiales y técnicas nuevas (29).

V

Hacia 1870 ó 1880 comenzó la rápida transformación de las principales ciudades de la costa atlántica y, especialmente, de las capitales de Argentina, Brasil y Uruguay, las primeras en recibir el impacto de la inmigración transatlántica y de las inversiones extranjeras e incorporar manufacturas en un primer esfuerzo orientado a sustituir importaciones. A partir de 1900 las transformaciones fueron más evidentes en la arquitectura de mansiones individuales diseñadas por arquitectos e ingenieros europeos o por profesionales locales entrenados en Europa, que en obras urbanísticas. Los antiguos centros coloniales fueron modernizados, incorporando servicios de agua potable, pavimentos, veredas, desagües cloacales y líneas de tranvías (30). En la periferia de los antiguos centros fue-

(28) SCHORSKE [20], pág. 98.

(29) Las ideas fundamentales de Wagner sobre arquitectura y urbanismo fueron incluidas en su libro *Moderne Architektur* publicado en 1895 y en sucesivas ediciones de esta obra, y en su análisis sobre Viena, publicado en 1911, con el título *Die Groszstad.*

(30) En Montevideo, el suministro domiciliario de agua potable comenzó en 1871; los tranvías impulsados por caballos fueron instalados entre 1868 y 1880 y reemplazados en 1900 por tranvías eléctricos; la red de caños colectores de aguas residuales domiciliarias comenzó a instalarse en 1854, y la iluminación a gas en 1853, reemplazada por la energía eléctrica en 1887. Véase de Ricardo ALVAREZ LENZI, Mariano ARANA y Livia BOCCHIARDO, *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986. La instalación de agua potable por cañerías en Rosario

ron construidos estaciones de ferrocarril y algunas fábricas. En las ciudades-puerto fueron construidos dársenas, muelles y depósitos en una escala sin precedentes. Pero la real transformación de esas décadas se produjo más allá de las áreas construidas de la ciudad colonial. Las antiguas quintas y áreas baldías fueron rápidamente transformadas en zonas de residencia para los diferentes niveles de ingresos.

Las primeras ordenanzas edilicias y ambientales y las incipientes medidas de regulación municipal fueron un intento por incorporar servicios colectivos de agua potable, áreas verdes y aire fresco a ciudades que comenzaban a congestionarse respondiendo a las ideas sobre precaución sanitaria que se habían desarrollado en Europa. Las mejoras fueron lentas. Los municipios carecían de recursos humanos y financieros para encararlas y debieron recurrir a préstamos externos para construir las redes de agua potable y de desagües cloacales, los pavimentos, los baños públicos y los nuevos hospitales y cementerios, o a otorgar concesiones a empresarios particulares.

Tal vez la influencia más perdurable de las ideas de Haussmann reside en la creación de parques nuevos y en la ampliación de parques o áreas verdes existentes, en los que fueron incorporados después de 1880 y 1890 árboles y plantas importados, lagos artificiales y elementos escultóricos organizados de acuerdo a un diseño que combinaba senderos peatonales y calles para la circulación de vehículos. El parque de Palermo, en Buenos Aires, es uno de los ejemplos tempranos de esta tendencia, que en la Argentina sería imitada, años o décadas después, por parques proyectados con el mismo espíritu en Rosario, Mendoza, Córdoba, Paraná y Tucumán. Totalmente diferente en sus objetivos, tamaño y diseño es el espléndido Jardín Botánico de Buenos Aires. En la Ciudad de México de los años del gobierno de Porfirio Díaz fue incorporado el paseo de la Reforma, en cuyo diseño se siguieron principios ya utilizados en el bosque de Boulogne; en Santiago de Chile, el cerro Santa Lucía y el parque adyacente, transformado por iniciativa del intendente Benjamín Vicuña Mackenna (1872-75), el Parque Forestal, la Quinta Normal de Agricultura y la forestación de la Alameda; en Montevideo, el Prado, destinado a ser el futuro bosque de Boulogne, según el diplomático francés conde de Saint Foix.

(Argentina) comenzó en 1884 y la de luz eléctrica a partir de 1903. En las ciudades de menor tamaño del interior, la construcción de las obras fue bastante posterior. En la ciudad de Jujuy (Argentina) la distribución de agua por cañerías recién se instaló en 1904 y las cloacas comenzaron a construirse en 1918; recién en 1909 las calles tuvieron luz eléctrica.

En algunas ciudades fue aceptada la idea de ensanchar las calles de los antiguos centros, transformándolas en avenidas, como las avenidas Corrientes, Córdoba y Belgrano, en Buenos Aires, y el ensanche de varias calles de la ciudad vieja de Río de Janeiro. Tal vez los mejores ejemplos de una avenida construida por el sistema de expropiación fue la Avenida de Mayo, en Buenos Aires, inaugurada en 1894 y completada en pocos años. Menos afortunadas y de ejecución más lenta fueron las diagonales norte y sur, esta última con un trazado limitado a cuatro cuadras, que convergen, como la Avenida de Mayo, en la antigua plaza de Armas colonial, la actual plaza de Mayo, cuyas funciones de centro cívico de la ciudad aún perduran. Otro ejemplo es la prolongada perspectiva de la Avenida Agraciada, en Montevideo, rematada a la distancia por el palacio legislativo, cuyo entorno nunca fue terminado porque los inversores privados dirigieron sus intereses inmobiliarios hacia otros barrios más dinámicos que los atravesados por la nueva avenida.

La influencia directa de las ideas de Haussmann fue, por lo general, muy parcial y limitada a soluciones y proyectos puntuales en las ciudades que a fines del siglo pasado y principios de éste recibieron una fuerte influencia cultural francesa. Tal vez la influencia mayor al nivel de una ciudad se ve en las reformas implementadas por el prefecto de Río de Janeiro, el ingeniero Francisco Pereira Passos, entre 1903 y 1906, durante el gobierno de Rodríguez Alves. Pereira Passos vivió y estudió en París entre 1857 y 1860, ciudad que visitó otras veces durante las décadas siguientes, y conoció bien la obra de Haussmann, por quien sentía admiración (31). Pereira Passos formó un equipo profesional de excelente nivel y bien informado sobre las reformas que se sucedían en otras ciudades europeas y en Buenos Aires y consiguió reunir los esfuerzos federales con los municipales en proyectos independientes, como la construcción del puerto y el túnel Leme, con una adecuada coordinación. La demolición de focos antihigiénicos, la incorporación de algunos «carrefours» y el ensanche de avenidas para agilizar el tráfico, la renovación del parque Campo de Santana, la estética introducida en la ciudad y la red de grandes vías de circulación reproducen principios urbanísticos impulsados por Haussmann en París.

Fue intendente de Buenos Aires entre 1883 y 1886 Torcuato de

(31) Jeffrey D. NEEDLELL, "La belle époque carioca en concreto: las reformas urbanas de Río de Janeiro bajo la dirección de Pereira Passos", en Richard M. MORSE y Jorge E. HARDOY, *Cultura urbana latinoamericana*, Ediciones CLACSO, Buenos Aires, 1985, págs. 113-143.

Alvear, un hombre emprendedor y estrechamente vinculado a los grupos de poder de la Argentina. Su obra es comparable a la de Pereira Passos. Ensanchó, rectificó, arboló y pavimentó casi todas las avenidas centrales del municipio que aún hoy son las principales vías de circulación en la periferia del centro, entre ellas las avenidas Alvear, Callao, Entre Ríos, Las Heras, Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Belgrano, Rivadavia, Independencia, el Paseo de Julio y otras. Parquizó numerosas plazas, hasta entonces espacios vacíos en desuso, entre otras las plazas Lavalle, Once de Septiembre y Constitución, y proyectó el Paseo de la Recoleta. Creó la Asistencia Pública y amplió hospitales e hizo obligatoria la vacunación contra la viruela. Durante su administración fue proyectada la Avenida de Mayo. Al morir, la *Revue Illustrée du Rio de la Plata* del 8 de diciembre de 1890 decía que se le conocía como el Haussmann argentino, sobrenombre que recibiría Pereira Passos años después.

La influencia de Haussmann perduró en otros dos aspectos. Uno de ellos fue la enseñanza universitaria. Hasta promediar la década de 1940, la enseñanza de la arquitectura en América Latina recibió una fuerte influencia de l'École des Beaux Arts de París. Era visible en el tipo de proyectos y diseños que debían realizar los alumnos —el dibujo de una voluta jónica o el diseño de un templete en un parque en estilo corintio— y en las obras arquitectónicas premiadas anualmente por las Comisiones Municipales. Los cursos de urbanismo y hasta la enseñanza postgraduada en los primeros Institutos de Urbanismo consistían en una revisión selectiva de algunas teorías en boga en Europa y Norteamérica antes de la Segunda Guerra Mundial, complementada por algunos principios de análisis urbano.

De muchas maneras, este enfoque chocaba con las concepciones supuestamente más avanzadas de los grupos CIAM (Congrès International d'Architecture Moderne), que se intentaban aplicar tanto en la enseñanza de la arquitectura y del urbanismo como en la práctica de los llamados planes reguladores.

Un buen ejemplo de la concepción de los planes reguladores de la década de 1920 es el «Proyecto Orgánico para la urbanización del Municipio» de Buenos Aires, realizado por la Comisión de Estética Edilicia de la Intendencia Municipal y publicado en 1925. Al sintetizar el programa edilicio se citan: la reconquista del río; completar las diagonales norte y sur y la avenida Santa Fe y la construcción de diversos edificios públicos, tales como el palacio municipal, y de la industria y el comercio; el embellecimiento del tradicional barrio Sur; el remodelamiento de la Plaza de Mayo;

la reglamentación de la Plaza del Congreso, del Paseo Colón y de algunas plazas; la construcción de barrios obreros, de jardines y estadios deportivos y el embellecimiento de los suburbios; el traslado del asilo de mendigos y la decoración de los viaductos del ferrocarril que perjudicaban la estética de la avenida Alvear, «la entrada monumental a la ciudad» por el norte.

El Proyecto Orgánico de la Comisión de Estética Edilicia de la Municipalidad de Buenos Aires, integrada por tres arquitectos y un ingeniero con inclinaciones estéticas encontradas, vino a reemplazar el plan propuesto por el urbanista francés Bouvard, jefe de trabajos públicos de París y contratado en 1906. Bouvard pasó unas semanas en Buenos Aires (y otras en Rosario) y dejó como propuesta un trazado en diagonales, con plazas en sus cruces y de ensanches de avenidas, que fue aprobado en 1911. Un año después comenzó la apertura de la Diagonal Norte y en 1917 comenzó a construirse el Balneario Sur, tal vez la mejor idea de Bouvard. Bouvard trató de implantar algunos conceptos propios del academicismo francés en una ciudad que reflejase las aspiraciones tecnológicas y estéticas de una sociedad culturalmente indefinida. Elogiado por unos y criticado por otros, el plan Bouvard era pretencioso e irrealizable a la escala propuesta. Afortunadamente pronto fue olvidado.

Durante la intendencia de Benjamín Vicuña Mackenna fue preparado y parcialmente implementado el primer Plan de Transformaciones de Santiago de Chile, entre cuyas obras figuraba un anillo vial que rodeaba la ciudad dividiendo netamente a la ciudad central de la periférica y a las clases sociales que vivían en uno y otro sector. Veinte años después, en 1892, fue aprobado el Proyecto de Transformación de Santiago formado por varios proyectos sectoriales, especialmente propuesto para abrir avenidas, sistemas radiales de circulación y nuevas calles. Los diversos proyectos, sin duda inspirados en el remodelamiento de París iniciado por Haussmann, no llegaron a concretarse.

Es interesante comprobar la importancia asignada al cuidado y decoración de los jardines públicos. El paisajista francés Jean C. N. Forestier (1861-1930), quien también pasó unas semanas en Buenos Aires como consultor del municipio, elogió el cuidado que se les daba y la disposición y arreglo de los jardines. El municipio cuidaba de tener viveros e invernáculos junto a cada parque y un personal numeroso para el cuidado de las plazas y parques. En su informe, que en sus líneas generales carecía de gran originalidad, incluyó una idea importante que no fue implementada. Forestier

señaló las dificultades de llevar los proyectos de embellecimiento urbano a los municipios vecinos al de Buenos Aires debido a la fragmentación administrativa, y añade: «... en pocos años, si no se preveen los acontecimientos, Buenos Aires se encontrará prisionera entre suburbios, edificados a prisa y en desorden.» Si no se solucionan esos problemas, los principales accesos, edificios, estaciones de ferrocarriles, cementerios, hospitales, etc., no podrán ubicarse convenientemente. Forestier recomendaba hacer reservas de terrenos para parque suburbanos y como reservas rurales, siguiendo los ejemplos de Viena y Colonia y las iniciativas de Haussmann para París, interrumpidas por la guerra de 1870. Recién a fines de la década de 1940 fue delineada una gran reserva forestal junto a la autopista que concreta Buenos Aires con el aeropuerto internacional de Ezeiza.

Entre diciembre de 1925 y marzo de 1930, Forestier preparó un plan general de La Habana, contratado por el Ministerio de Obras Públicas de Cuba (32). Eran los años de la dictadura de Machado, durante los cuales la burguesía local, enriquecida en la especulación de tierras, la banca y la asociación con los capitales norteamericanos que ya en la década de 1920 controlaban gran parte de la economía cubana, consolidó la ocupación de las zonas suburbanas, al oeste de la ciudad, desarrollando los barrios de Vedado, Miramar y Country, y promovió la modernización de la ciudad en un intento de convertirla en el París tropical. Como en otras ciudades donde Forestier actuó, su mayor aporte fue dejar en La Habana un sistema de parques, en el que valorizaba la costa, la bahía y las áreas circundantes a las nuevas avenidas y carreteras, el rediseño del tradicional Paseo del Prado, proyectos para diversas plazas y parques ya existentes y el proyecto para el centro cívico (33). Pero aun las realizaciones más concretas quedaron postergadas al caer la dictadura de Machado en agosto de 1933.

Como en otros planes urbanísticos de la época en América Latina, y especialmente para aquellas ciudades en rápida expansión, es notoria la ausencia de propuestas para barrios obreros y para su

(32) Véase una buena síntesis de las actividades de Forestier en La Habana en Roberto SEGRE, "El sistema monumental en la ciudad de La Habana: 1900-1930", *La Habana: 465 aniversario*, Revista de la Universidad de La Habana, núm. 222, págs. 187-200, La Habana, enero-septiembre 1984.

(33) Forestier era graduado de la Escuela Politécnica de París y de la Escuela Nacional Agrícola. Como otros urbanistas y paisajistas franceses en el mundo, Forestier realizó numerosos proyectos en el exterior, entre ellos el parque María Luisa en Sevilla, los Jardines de Moryvich en Barcelona y obras realizadas en Lisboa y Marruecos. En Buenos Aires proyectó los jardines próximos al espigón de la Costanera.

equipamiento (34). Tampoco existía en La Habana «la audacia de una burguesía financiera dispuesta a invertir cuantiosas sumas de dinero en la construcción de nuevos barrios; el Estado concentró sus recursos en la concreción de edificios símbolos —el Capitolio, la Universidad, el Presidio Modelo, entre otros— y no fue creada una oficina capaz de llevar a cabo las indispensables estructuras técnicas que requería el funcionamiento de la ciudad moderna» (35).

Las ciudades de América Latina sólo recogieron algunas de las ideas de Haussmann que utilizaron de manera fragmentada, sin intentar un plan físico completo para una ciudad: una avenida aquí, una diagonal más allá, algún conjunto monumental, el remodelamiento de una plaza, el inicio de un centro cívico-administrativo. Sólo en la ubicación y diseño de los parques y de algunas plazas y en el trazado y reglamentación de algunas avenidas en los nuevos barrios de las burguesías locales, cuyas viviendas quedaban emplazadas en amplios jardines, incluso con jardines al frente, fueron desarrollados espacios urbanos de calidad.

VI

En 1922, Le Corbusier (1887-1965) presentó en el Salón de Otoño de París su estudio de una *Ciudad contemporánea para tres millones de habitantes*, dividido en dos secciones: una dedicada a «un modelo teórico de ciudad» que, como insistía, no era de ningún modo utópico, y un análisis de la unidad de vivienda basado en el modelo Citroban 2 como prototipo (36). Estaba basado en cuatro principios fundamentales: *a)* descongestionar el centro de las ciudades; *b)* incrementar la densidad; *c)* ampliar las áreas verdes, y *d)* ampliar las vías de circulación. La propuesta incluía un centro formado por 24 rascacielos de 60 pisos de altura capaces de albergar entre 10.000 y 50.000 empleados de oficina en cada uno o ser utilizados para hoteles. Alrededor del centro de los negocios y de la administración, una zona intermedia estaría ocupada por unidades colectivas de vivienda de seis pisos de alto para 600.000

(34) Entre 1899 y 1931 la población de La Habana pasó de 235.891 habitantes a 653.823 habitantes, de acuerdo a los Censos de Cuba de 1899-1931.

(35) SEGRE [32], pág. 193.

(36) La primera versión de la casa Citroban —“una casa como un auto”, como decía el autor— fue proyectada en 1920. Los prototipos Citroban I y II fueron concebidos para su producción masiva utilizando técnicas industriales, pero no debe creerse que fueron proyectadas como viviendas obreras. En la segunda versión incorporó los “pilotis”, el techo-jardín privado y otros elementos de la unidad o célula que desarrollaría en los años siguientes.

habitantes, con sus techos transformados en solares. Más allá, una serie de ciudades-jardín alojarían dos millones de personas. El conjunto estaba atravesado por dos ejes rectos de circulación rápida sobreelevados. El rígido trazado de dameros de supermanzanas rectangulares estaba cruzado por diagonales que serían utilizadas como accesos directos al aeropuerto, a las zonas industriales y a la estación del ferrocarril ubicados fuera de la ciudad. Un jardín inglés de gran tamaño serviría como reserva a la expansión de la ciudad (37).

Tres años después Le Corbusier presentó en la Exposición Internacional de Artes Decorativas de París el «Plan Voisin», una propuesta de remodelamiento del centro de la ciudad a lo largo del Boulevard Sebastopol, que sería financiado con la valorización del suelo al elevar la densidad de 600 a 3.200 habitantes por hectárea. «Urbanismo —escribía Le Corbusier— es valorizar. No es gastar dinero, sino ganar dinero, crear dinero.» Tal empresa requería «un hombre con poderes discrecionales, un Colbert; exigimos un Colbert para llevar adelante el plan» (38). El plan Voisin

(37) LE CORBUSIER, *Oeuvre complete de 1910-1929*, Les editions d'architecture Erlenbach, Zurich, 1946, págs. 38 y 39. Recientemente ha sido publicada una serie crítica a la actitud de Le Corbusier. "La ciudad contemporánea, si es tomada en serio, representa un acto intolerable de vanidad humana y formalismo. Le Corbusier pretende ofrecer una solución completa al más complejo y difícil de los problemas modernos. Al hacerlo, ubica al planificador urbano en una posición autocrítica, animándolo a proponer soluciones en una escala y con una desvinculación de la realidad que sólo pueden ser inhumanas", Tim BENTON, "Urbanism", en *Le Corbusier architect of the century*, Arts Council of Great Britain, Londres, 1987, páginas 200-237.

(38) En una nota fechada el 3 de junio de 1962 y dirigida a Paul Delouvrier, Delegado General del Distrito de París, Le Corbusier escribía: "Los planes no son parte de la política. Los planes son los monumentos racionales y líricos enunciados en el centro de las contingencias. Las contingencias son el ambiente, las regiones, las razas, las culturas, las topografías y los climas. También, además, los recursos aportados por las técnicas modernas. Estas son universales."

Escribe Thilo Hilpert en su tesis sobre Le Corbusier: "La reacción de Le Corbusier ante la crisis de la economía liberal es una reacción autoritaria. Critica el liberalismo, pero no tanto en cuanto a sistema económico, sino más bien en cuanto principio político." El caos de la gran ciudad hace que se pueda exigir a los arquitectos una medida común que comprenda a todas las "células cosmopolitas" y sea capaz de conjurar el desordenamiento mediante intervenciones estatales, iniciándose una "época de disciplinas". Thilo HILPERT, *La ciudad funcional; Le Corbusier y su visión de la ciudad*, IEAL, Madrid, 1973, pág. 236, traducción de la tesis doctoral del autor defendida en diciembre de 1976 en la Universidad de Georg-August, de Gotinga. En su obra *Urbanismo*, publicada en español con el título "La ciudad del futuro", escribe Le Corbusier: "He aquí un rey, último gran urbanista en la historia, Luis XIV", publicado por Ediciones Infinito, Buenos Aires, 1962, pág. 95.

seguía los principios insinuados en la *Ciudad contemporánea para tres millones de habitantes* y es un antecedente a su proyecto de la Ville Radiuse. Le Corbusier pretendía remodelar el antiguo barrio de París elevando tres o cuatro veces la densidad, disminuyendo tres o cuatro veces las distancias a recorrer y reduciendo la fatiga del transporte tres o cuatro veces, cubriendo con edificios solamente el 5 ó el 10 por 100 de la superficie del suelo. Una de sus grandes preocupaciones era la circulación urbana a lo largo de autoestradas que también podían ser verdaderas creaciones arquitectónicas. Mezcladas entre las autopistas y las gigantescas torres de oficinas y departamentos de planta cruciforme y de decenas de pisos de altura, quedaban una mansión de la época de Enrique IV o una iglesia gótica, o un paseo peatonal que utilizaba la existente rue de la Paix, o un «divertido» pórtico griego. Los edificios incorporaban los cinco elementos de una nueva arquitectura expuestos por Le Corbusier —los «pilotis», los techos-jardines, el plano libre, la fachada libre y la ventana alargada— que eran posibles por el desarrollo de la técnica (39).

Otra preocupación de Le Corbusier, asociada a la circulación, era el uso del tiempo diario: «... las veinticuatro horas del día no son utilizadas adecuadamente, y como resultado de la indiferencia y del enorme poder del dinero, empresas irresponsables se han convertido en la influencia que controla el urbanismo. La gran tarea del desarrollo urbano es emprendida en base a la ganancia con el consiguiente detrimento del individuo. Las alegrías esenciales de la vida sólo podrán encontrarse cuando esta situación anormal sea conducida a su fin» (40). Una tercera preocupación era la recuperación de la naturaleza diluida por la presencia de calles, estaciones, comercios y viviendas. «Hay millones —escribía— que quieren sentir el césped verde bajo sus pies. Millones que quieren ver las nubes y el cielo azul. Quieren vivir cerca de los árboles, esos amigos del hombre desde tiempos inmemoriales.» La ineficiencia de las ciudades se paga con las cuatro horas de trabajo improductivo empleadas todos los días en llegar hasta el lugar de trabajo y con la costosa administración de los transportes. Y reitera, en su discurso de Chicago, sobre la ineficiencia de la ciudad moderna, su propuesta de una ciudad compacta, sin suburbios, que ocupa un espacio reducido porque edificios uniformes de 50 metros de altura

(39) LE CORBUSIER [37], pág. 112.

(40) LE CORBUSIER, *Oeuvre complete de 1934-1938*, les éditions d'architecture Erlenbach, Zurich, 1939, pág. 20. El texto pertenece a una conferencia presentada en Chicago "The inefficiency of modern city".

permiten densidad de 1.000 personas por hectárea (400 personas por acre), con parques al pie de los edificios. Una ciudad, en fin, cuyas partes están planeadas de acuerdo a sus diferentes funciones. Le Corbusier reclama la recuperación de la energía colectiva de la comunidad, capaz de dar fuerza a las acciones que se emprendan, de provocar el entusiasmo entre los habitantes y de crear un espíritu cívico. Y acusa a los promotores de las ciudades-jardín de ser responsables del desorden de nuestras grandes ciudades al impulsar las «casitas y jardincitos individuales para todos como medio de asegurar sus libertades» apoyándose en la filantropía (41).

Le Corbusier preparó lo que Giedion llama planes reguladores para la transformación de Moscú, Estocolmo, Barcelona, Argel, Río de Janeiro y Buenos Aires. El «plan» para Argel (1931-33) es considerado por varios autores como la mejor síntesis de las ideas de Corbusier en urbanismo. Le Corbusier propuso a la municipalidad de Argel una serie de propuestas que él consideraba cada vez más precisas, sugiriendo la creación de una ciudad de los negocios y una ciudad-jardín vertical como área residencial en el extremo de la bahía, unidas por una autoestrada que, apoyada en una estructura de hormigón, se elevaba entre 90 y 60 metros sobre el suelo y bajo el cual serían construidos los alojamientos de 180.000 personas (42). Es la síntesis de «la revolución de la arquitectura alcanzada por las técnicas modernas, contribuyendo a la solución de los problemas urbanos de las grandes ciudades» (43).

Estas ideas fueron previamente desarrolladas en los croquis que realizó durante sus breves estadías en Río de Janeiro, San Pablo y Buenos Aires durante 1929. Su intención, en Río de Janeiro en particular, era unir a las diferentes bahías sin perturbar a la ciudad existente. Ya aparece la autoestrada elevada para solucionar el problema del tráfico, los alojamientos verticales bajo la autoestrada y, por consiguiente, la creación de terrenos artificiales, principal fuente de recursos para financiar las obras. En sus croquis para

(41) Los primeros proyectos urbanísticos de Le Corbusier están influenciados por Camilo Sitte y por las ideas de la ciudad-jardín expresadas por Ebenezer Howard, como lo demuestra su proyecto para el suburbio de Aux Crétets, en la Chaux-de-Fonds, Suiza, de junio de 1914. BENTON, ob. cit., páginas 200 y 201, láminas 205a y 205b. El diseño del proyecto incluye calles curvas, manzanas irregulares y casitas con techos en pendiente. En ese mismo año diseñó el modelo de las casas Dom-Ino, que constituyen un cambio radical con respecto a sus ideas previas.

(42) LE CORBUSIER [40], págs. 140-143 y 174-177.

(43) Idem, pág. 174. Le Corbusier, en una carta al alcalde de Argel, fechada en diciembre de 1933, le planteaba dónde alojaría a los 100 ó 200.000 habitantes que podían incorporarse a la ciudad, y le propone una reserva para 200.000 personas.

San Pablo insiste en la autoestrada a gran altura, apoyada en viviendas multifamiliares, esta vez proponiendo un esquema cruciforme, posiblemente considerando que el paisaje natural de San Pablo carecía de los detalles del de Río de Janeiro y podía extenderse interminablemente. En su propuesta para Buenos Aires sugería avanzar sobre el río creando un aeropuerto y un terreno artificial sobre el que instalaría «la nueva ciudad de los negocios», separada de la barranca y el actual centro por los muelles del puerto, los que aparentemente no sufrirían otra modificación que la incorporación de las líneas ferroviarias cruzando la ciudad.

La última de las propuestas urbanísticas de Le Corbusier de los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial fue un modelo teórico que llamó *La Ville Radieuse*, publicada en 1935 (44). Las ideas que culminaron en la propuesta de *La Ville Radieuse* comenzó a elaborarlas cinco años antes e incluían, entre otras, una concreta para Moscú, que había sido el primer ensayo de una ciudad-jardín socialista» *La Ville Radieuse* no incluía departamentos de lujo como *La ciudad contemporánea de tres millones de habitantes* y tampoco viviendas mínimas; todos los departamentos tenía una superficie uniforme de 14 metros cuadrados por habitante con facilidades comunales accesibles. El diseño general de esta ciudad, formada por una única área residencial, consistía en líneas continuas de monobloques en el medio de áreas verdes, dispuestos con orientaciones diferentes aunque rígidamente dispuestos en función del damero formado por las supermanzanas. La Unidad de Habitación de Marsella puede considerarse como una experiencia práctica de la forma de vivir que sugería Le Corbusier en *La Ville Radieuse*, aunque totalmente parcial en su escala. Lo más cercano a la concepción de Le Corbusier son las primera supermanzanas y monobloques construidos en Brasilia casi treinta años después de la publicación de *La Ville Radieuse*.

La influencia de Le Corbusier, como arquitecto y urbanista y como escritor, en la generación de arquitectos latinoamericanos que comenzaban a actuar en la década de 1930, fue selectiva pero trascendental: sus visitas a los puertos del Atlántico; su ciclo de conferencias en Buenos Aires (1929), reunido en su libro *Précisions* (1930); sus principales obras escritas: *Urbanisme* (1924), *La Ville Radieuse* (1935) y *Quand les cathédrales étaient blanches* (1937), y su fundamental intervención en la formación de los CIAM (Con-

(44) LE CORBUSIER, "La Ville Radieuse", *Editions de l'Architecture d'aujourd'hui*, Boulogne-sur-Seine, 1935, reeditada en 1964 por Vicente Fréal, París.

grès Internationaux d'Architecture Moderne) (45) en 1928 y en la redacción de la Carta de Atenas, en 1933, en la que se sintetizan cuatro preocupaciones fundamentales de la ciudad moderna: habitar, recrear, trabajar y circular. Su influencia también se produjo a través de los jóvenes arquitectos latinoamericanos y españoles que pasaron por su «atelier» de París, en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la Segunda Guerra Mundial: los españoles José Luis Sert y Antonio Bonet; los argentinos Jorge Ferrari Hardoy y Juan Kurchan; los colombianos Germán Samper y Rogelio Salmona, entre otros. Pero los congresos del CIAM y algunos trabajos encomendados pusieron a Le Corbusier en contacto con numerosos arquitectos latinoamericanos y, especialmente en Brasil, reunieron sus esfuerzos para diseñar obras fundamentales de la arquitectura moderna. En urbanismo la influencia de Le Corbusier puede analizarse en diferentes intentos.

— José Luis Sert (en asociación con Paul L. Wiener) preparó planes reguladores de varias ciudades latinoamericanas. Los más conocidos son los de La Habana (en los años anteriores a la revolución), Bogotá y Cimbote, entre otros, y para una nueva ciudad industrial (Cidade das Motores) cercana a Río de Janeiro. En algunos de esos planes Le Corbusier fue asesor. Salvo en el caso último, los demás fueron pronto olvidados.

— La Municipalidad de Buenos Aires encargó a Ferrari Hardoy y a Kurchan en 1947 la preparación de un plan regulador para la ciudad de Buenos Aires. Este proyecto, basado en el rediseño de la ciudad en superbloques de cuatro cuadras de lado, había sido previamente analizado por los dos arquitectos argentinos durante su estadía en el «atelier» de Le Corbusier en París, en 1938 y 1939. El numeroso equipo del Plan Regulador de Buenos Aires, en el que trabajaron numerosos arquitectos jóvenes, persistió en sus tareas durante cinco o seis años sin que sus directivas trascendiesen.

— En 1956 la Municipalidad de Buenos Aires encargó a Antonio Bonet el remodelamiento del Barrio Sur. Las supermanzanas, los edificios en altura, la recuperación del suelo para áreas verdes y la circulación eran temas prioritarios en el diseño general de Bonet y de su numeroso equipo. El proyecto, que debía ser financiado con la plusvalía del suelo por su mayor densidad, no tuvo trascendencia.

(45) En el Congreso de los CIAM realizado en Bérghamo, en 1948, fue adoptada "La grille CIAM d'Urbanisme", que pretendía normalizar los planes de urbanismo mediante colores en base a las cuatro preocupaciones mencionadas.

— En Brasilia, al esquema urbanístico premiado en un concurso nacional de Lucio Costa, como marco para la arquitectura de Oscar Niemeyer y de otros arquitectos, fueron incorporados algunos de los principios de Le Corbusier. Por ejemplo, la división del espacio de la ciudad en zonas funcionales, el empleo de los superbloques o supermanzanas, la importancia otorgada a la circulación vehicular, el mantenimiento de grandes superficies verdes, la rigidez de los volúmenes arquitectónicos en relación a las funciones que debían cumplir.

Pero el real impacto de Le Corbusier y de sus ideas fue a través de la enseñanza universitaria, a medida que sus antiguos colaboradores y discípulos ocuparon cargos docentes en las universidades de Norte y Sud América: en Harvard y en las Universidades de Montevideo, Buenos Aires y Rosario; en Universidades de Colombia, Chile y Brasil y en las Naciones Unidas, por ejemplo (46). Esas enseñanzas no siempre fueron una fiel reproducción de las ideas de Le Corbusier, y se volcaron hacia el diseño de la ciudad y de conjuntos de edificios y de edificios aislados, antes que a la discusión de la validez de los principios propuestos por Le Corbusier en una situación urbana totalmente diferente en sus aspectos políticos, socioeconómicos, culturales, demográficos y ambientales. Creo que el error fundamental de Le Corbusier y de sus seguidores fue creer en lo que llamaría la «universalidad» de las soluciones urbanísticas a problemas radicalmente distintos, que cambian de continente a continente, y de país y región a país y región, y de ciudad a ciudad. El voluntarismo del diseño urbano tampoco podía ser la solución de ciudades que duplicaban su población cada ocho, diez o doce años, en un marco de gran pobreza social, sin mecanismos institucionales adecuados y sin posibilidad de incorporar inversiones básicas para emprender obras de la magnitud de las propuestas.

Creo que la mayoría de los miembros de los CIAM, europeos occidentales casi todos, no entendieron a las ciudades del Tercer Mundo. Al insistir en sus prédicas y dadas las personalidades y roles individuales de los participantes, postergaron la discusión de los grandes problemas y la búsqueda colectiva de soluciones, o no ayudaron a promoverla con criterios más amplios. En este sentido, es tan criticable su actitud paternalista como la actitud filantrópica de los promotores iniciales de las ciudades-jardines o los de la

(46) El primer director del Centro de Vivienda y Planeamiento de las Naciones Unidas fue el arquitecto yugoslavo Ernest Weissmann, un antiguo colaborador de Le Corbusier.

no-ciudad, como Frank Lloyd Wright, contra quienes los grupos CIAM dirigían sus más feroces críticas.

El costo de construir y mantener las ciudades y la situación laboral no fueron tomados en cuenta entre arquitectos-urbanistas que soñaban con una utopía tecnológica aplicada uniformemente a Argel, Río de Janeiro, Montevideo o Buenos Aires. Argelinos, cariocas, montevidéanos y porteños debían aceptar vivir en edificios en altura y con climas artificiales, propuestos a miles de kilómetros de distancia por profesionales que no se detenían a comprender costumbres, organizaciones familiares y usos del tiempo totalmente diferentes. La creación de riqueza por un aumento de la densidad y una directa intervención del Estado benefactor-administrador (el gobierno municipal, presumiblemente) combinada con un municipio fuerte, liderado por administradores honestos y con imaginación, permitirían el financiamiento de la construcción de ciudades que crecían a un ritmo de centenares de miles de nuevos habitantes cada año y en las cuales la pobreza, las economías informales como modo de subsistencia y la ocupación ilegal de terrenos eran realidades constantes. No intentaron pensar a la ciudad y a sus múltiples roles en función de la economía y de la sociedad de los países, menos aún en relación a los ciclos cambiantes de la economía internacional que directamente influenciaban, a través de los mercados y de la exportación tecnológica, la capacidad productiva de los países y los roles de esas ciudades. La ciudad era un artefacto múltiple para ser usado como determinasen quienes suponían saber cómo construirla y hasta cómo administrarla, los usos del suelo segregados rígidamente por funciones y que no podían o debían crecer más allá de límites predeterminados. Así se perdió o se contribuyó a perder una oportunidad más en el momento en que las ciudades latinoamericanas de la segunda posguerra comenzaban a crecer sin precedentes.

VII

Entre 1900 y 1930 continuó el rápido crecimiento demográfico y la expansión física de las principales ciudades. La población de San Pablo pasó de 240.000 a 1.075.000 habitantes; la de México, de 345.000 a 1.075.000; la de Buenos Aires, de 806.000 a 2.178.000 habitantes en 1932; la de Lima, de 104.000 a 273.000 habitantes entre 1891 y 1931; la de Santiago de Chile, de 333.000 a 696.000 habitantes entre 1907 y 1930; la de Porto Alegre, de 74.000 a 221.000

habitantes entre 1900 y 1930; la de Bogotá, de 100.000 a 330.000 habitantes entre 1905 y 1938, y la de Rosario, de 112.000 a 481.000 entre 1900 y 1935. Disminuyen las tasas de crecimiento de Montevideo y Río de Janeiro con respecto a las décadas anteriores, se aceleró algo la de La Habana. Aún hacia 1930, en muchos países de América Latina, la población de sus capitales nacionales y principales ciudades no era mayor que la de un gran pueblo semi-rural: Santo Domingo tenía 71.000 habitantes en 1935, Asunción alcanzó 82.000 habitantes en 1925, Managua llegó a 30.000 habitantes en 1915 y Panamá a 74.000 en 1930; Tegucigalpa a 28.000 habitantes en 1930, San Salvador a 89.000 habitantes en el mismo año, San José a 51.000 en 1927 y La Paz a 136.000 habitantes en 1928 (47). Incluso ciudades que hoy han sobrepasado un millón o dos millones de habitantes, como Guayaquil, Cali, Monterrey, Ciudad de Guatemala, o los cuatro millones, como Caracas, oscilaban en los 100.000 habitantes.

Los municipios acudieron al apoyo del crédito extranjero u otorgaron concesiones de explotación a empresas extranjeras, continuando la práctica que había impulsado la extensión de las redes de agua potable, desagües cloacales, tranvías y electricidad en las décadas anteriores. El crédito externo era también utilizado para financiar a los propietarios la pavimentación de las calles y para construir mercados, edificios para la asistencia pública, edificios municipales y hospitales municipales. Las inversiones externas directas eran empleadas, mediante concesiones de explotación de tres, cuatro o más décadas de duración, para ampliar las redes ferroviarias y construir las estaciones y los puertos. Todos los países se integraron antes o después de estos mecanismos de préstamo directos, concesiones o lanzamientos de bonos en un intento de modernizar las ciudades. Ya era obvio que las ciudades se extendían con mayor rapidez que la capacidad de los gobiernos municipales de extender los servicios más indispensables a los nuevos barrios que se aprobaban e incorporaban anualmente en la periferia de las grandes ciudades. Los municipios gozaban de una autonomía que nunca han recuperado, pero sus ingresos genuinos eran limitados, en parte debido a la carencia de mecanismos ágiles de actualización y recolección de los impuestos a los predios. Aún no habían sido establecidas las grandes agencias autónomas de los gobiernos centrales que a partir de la Segunda Guerra Mundial asumirían, bien o mal, la construcción y administración de los servicios públicos esenciales. Como consecuencia, y debido a la

(47) Jorge E. HARDOY y María Elena LANGDON [2].

acumulación de sus deudas, muchos municipios entraron en una situación financiera crítica.

Durante esos años la vivienda popular urbana reproducía algunas tipologías comunes a todas las ciudades de mayor crecimiento en la región. Estas fueron: el alquiler de cuartos en casas antiguas ya muy deterioradas y transformadas en viviendas colectivas por sus dueños, casi sin servicios y con ventilación a patios estrechos; los ranchos, construidos con materiales perecederos por sus habitantes, ubicados en grupos reducidos en áreas cercanas al centro de la ciudad o agrupados en terrenos baldíos de la periferia, que anunciaban los asentamientos masivos que hoy conocemos como villas miserias, y los conventillos o viviendas colectivas construidas por empresarios privados para su alquiler. La información sobre estos tipos de vivienda popular es escasa y, salvo excepciones, muy generales. No tenemos detalles sobre su evolución y tampoco sobre su ubicación, menos aún sobre la incidencia de alquileres especulativos en el presupuesto familiar o de las condiciones de habitabilidad y el hacinamiento sobre la salud.

Los obreros especializados y los empleados en el comercio y trabajadores «no manuales» en general, cuyos ingresos mensuales podían duplicar o triplicar los jornales de los peones, mozos y sirvientes, tuvieron otra alternativa. Fue ésta la ofrecida por los especuladores inmobiliarios privados que lanzaban al mercado subdivisiones en barrios periféricos a precios que podían pagar en tres o cuatro años (48). Adquirido el lote podían luego autoconstruir una vivienda con créditos hipotecarios públicos o con los créditos de algunas empresas financieras. Esta opción fue bastante frecuente en Montevideo, Buenos Aires y Rosario entre la década de 1880 y la de 1910, promoviendo la expansión física de esas ciudades, pero estaba fuera del alcance de los obreros y empleados con ingresos o jornales más bajos. Esta situación no creo que se encontrase en otras ciudades de América Latina de esa época, salvo tal vez en algunas ciudades del Brasil, ya que los salarios eran considerablemente más bajos.

A fines de siglo existía una gran desorientación con respecto al problema de la vivienda. Las malas condiciones de vida de la población obrera eran reconocidas por algunos legisladores y también por algunos diarios, escritores y personas con una visión más

(48) Según Alvarez Lenzi, Arana y Bocchiardo, el 37,39 por 100 de la población de Montevideo, incluida entre los sectores populares de Montevideo, tenía ingresos suficientes para comprar un lote en cuotas. Véase de esos autores [30], cap. IV, págs. 51-66.

amplia. Fueron los higienistas quienes, al llamar la atención sobre la incidencia de las malas condiciones sanitarias de las ciudades y de las viviendas en la salud de la población, impulsaron la sanción de disposiciones municipales en las que se apoyaron los códigos de edificación y también leyes nacionales. Como en los países de Europa, la primera preocupación fue controlar el peligro de incendios. Gradualmente los municipios establecieron normas de construcción y estándares en cuanto a tamaño, altura y ventilación de los cuartos. Su pretensión parece haber sido controlar una situación existente y evitar que se deteriorase aún más y que las ciudades creciesen sin control, pero no se pretendía interferir mayormente en las iniciativas privadas individuales. Así, las iniciativas municipales se volcaron inicialmente a determinar el trazado y ancho de las calles, rehusar permisos de construcción que no se ajustasen a las nuevas líneas de edificación, ubicar los edificios públicos principales y evaluar la arquitectura de los distritos centrales y el trazado de las urbanizaciones que aparecía a medida que se extendían las líneas de transporte.

Los primeros ejemplos de viviendas construidas expresamente para los sectores obreros aparecen a fines del siglo XIX. En Montevideo, un empresario privado, Emilio Reus, contruyó dos proyectos de viviendas para obreros, con 512 y 50 unidades respectivamente, aunque debido a su costo final fueron ocupadas por la clase media. Su arquitectura francesa reproducía la fisonomía de algunos barrios parisinos.

Mucho más importante, en esa época pionera, fueron las iniciativas de diversas asociaciones filantópicas, la mayoría de ellas originadas por grupos católicos, que construyeron barrios de vivienda, por lo general de tamaño reducido, en Buenos Aires, La Plata y en otras ciudades. No pretendían con su acción dar una solución al problema de la vivienda obrera, sino más bien establecer modelos de lo que podía hacerse con recursos limitados.

La vivienda que ocupaban a fines de siglo los obreros urbanos y sus familias estaban, por lo general, agrupadas en distritos cercanos al centro de la ciudad o en el centro mismo. La construcción de conventillos, formados por cuartos alineados a lo largo de un corredor central o lateral, con escasos servicios sanitarios comunes de pésima calidad, construidas rápidamente en una o dos plantas con materiales muchas veces precarios, fue alentada por los gobiernos municipales. Dada su alta rentabilidad atrajeron el interés de empresas industriales, de comerciantes e inversores privados. En esas décadas algunos empresarios construyeron conventillos

para alquilar a sus obreros. Era común que fuesen construidos cerca de las fábricas para reducir el tiempo perdido en traslados, en una época con precarias redes de transporte público. En otros casos, antiguas casonas, desalojadas por sus propietarios que buscaban distritos menos congestionados y mejor aireados, fueron transformadas en viviendas colectivas para las familias de bajos ingresos, con servicios comunes con frecuencia aún de peor calidad que la de los conventillos.

Estas viviendas colectivas, con una arquitectura que en cada una de las dos alternativas presentaba características comunes, se alineaban a lo largo de calles de barrios proletarios, que tardaban a veces años o décadas en ser completadas. No fueron planeadas así. Simplemente reflejaban las iniciativas privadas en cuanto al máximo uso de los terrenos, sin interesarse por la existencia de los servicios más indispensables —comercios, por ejemplo—, los que eran incorporados en el trazado existente. El resultado de esta demanda continua de alojamiento en los distritos centrales de las ciudades fue el hacinamiento de las unidades disponibles y condiciones sanitarias muy malas, y una carencia de los servicios sociales indispensables. Tales condiciones, en una situación de rápido crecimiento demográfico, escapaban al control de los municipios de entonces.

Este tipo de vivienda tampoco reflejaba la preferencia de sus ocupantes sino la única alternativa de acceso a un techo que les ofrecía el mercado privado. No eran la obra de arquitectos o ingenieros, sino el resultado del trabajo de albañiles o constructores adoptando un diseño repetido incansablemente.

Los municipios carecían de recursos para emprender viviendas obreras y pasarían muchos años antes que los gobiernos nacionales y provinciales intervinieran directamente. Su preocupación principal se volcaba hacia la sanidad de la ciudad y, por consiguiente, a la regulación del trazado y el alineamiento de los edificios, condiciones indispensables para incorporar las redes de agua potable, cloacas y tranvías y proceder a la pavimentación de las calles.

Hubo, sin embargo, algunas iniciativas municipales. En 1883 la Municipalidad de Buenos Aires autorizó la construcción de cuatro barrios modelos cuyos planos, significativamente, fueron revisados por el Departamento de Higiene. Uno de ellos fue iniciado dos años después en pleno barrio norte de Buenos Aires —en la actualidad uno de los distritos residenciales más caros— y estaba formado por unidades de una a tres viviendas enfrentadas y alineadas a lo largo de pasajes de seis metros de ancho, con baños comunes.

Algunos empresarios industriales pretendieron crear barrios obreros cercanos a sus fábricas pero, por lo general, esas iniciativas terminaron en loteos, con su correspondiente plaza, colegio e iglesia, quedando la construcción a cargo de los obreros.

Menos afectada por la inmigración europea que las ciudades de la costa atlántica, Santiago de Chile igualmente recibió el impacto de otro tipo de migraciones, en este caso de las provenientes de las zonas rurales y de las provincias mineras del norte, cuando se producía en éstas una crisis de producción. En 1912 se concentraban en el sector norte de la ciudad 73.030 habitantes en 26.972 piezas que infringían todas las ordenanzas de salubridad (49). El conventillo chileno, como el de Buenos Aires, Rosario o Montevideo, se organizaba también alrededor de un patio común o de un corredor sin salida. Su destrucción determinaba el desalojo de miles de familias sin otras alternativas de alojamiento.

En Chile las primeras iniciativas se debieron a instituciones filantrópicas y a la acción de grupos católicos. Su acción se concentró dentro de los límites urbanos y sus pretensiones fueron, o parecen haber sido, solucionar la demanda de algunas familias necesitadas y mostrar las ventajas de viviendas de mejor calidad. No creo que pretendiesen solucionar el problema de la vivienda obrera por ese camino únicamente, pero probaron algunos puntos interesantes. Con ese impulso fueron iniciados, en la década de 1890, pequeños barrios en Santiago, entre ellos el Mercedes Valdés, el San Vicente, el Pedro Lagos, otro promovido por la Fundación León XIII. En conjunto representaban un aporte de algunos centenares de viviendas de categoría modesta.

El gobierno sancionó en 1906 una ley sobre viviendas obreras influenciada por la legislación belga y francesa, que respaldó la formación de Consejos Departamentales de Habitaciones para obreros. En 1911 fueron inaugurados un barrio de 70 viviendas —parte de un proyecto mayor— en Santiago, financiado por la Caja de Crédito Hipotecario, y otro de 100 viviendas dotado de servicios completos. En los años siguientes fueron inaugurados otros conjuntos similares, muy pocos por cierto, para compensar una demanda creciente aumentada por la continua demolición de conventillos. Hasta 1925 las iniciativas de las instituciones filantrópicas eran mucho más amplias que la de las instituciones públicas. En 1925 fue sancionada una ley de Fomento de Habitacio-

(49) Patricio GROSS, Armando DE RAMÓN y Enrique V(32, *Imagen ambiental de Santiago, 1880-1930*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1984.

nes Baratas que reemplazó a la ley de 1906 y sirvió para el lanzamiento de algunos barrios públicos.

VIII

Los primeros Bancos oficiales de Vivienda datan de fines de siglo, aunque las primeras construcciones con intervención directa de los Estados son bastante posteriores. El Banco Hipotecario Nacional de la Argentina fue creado en 1886 para contrarrestar los altos intereses de los créditos y los cortos plazos vigentes en el mercado que los hacía inaccesibles para la mayoría de la población; su instrumento fue la cédula hipotecaria, que podían ser adquiridas privadamente, y eran emitidas según el interés del mercado de valores (50). El Banco Obrero de Venezuela fue establecido en 1927, pero sus actividades fueron muy limitadas hasta la década de 1940, cuando intervino directamente en la erradicación de varias villas miserias ubicadas en los distritos centrales de Caracas, reemplazándolas con monobloques. Chile estableció el Fondo Popular de Vivienda en 1936; la Comisión de Vivienda Obrera de Colombia data de 1932; el Banco Hipotecario Nacional de Guatemala, de 1935. Ecuador organizó un Fondo para pensionados y un Fondo de Garantía para empleados privados y obreros en 1928 y 1938, respectivamente, que intervinieron en la construcción de viviendas. Las acciones de estos organismos fueron inicialmente muy limitadas y recién a partir de la década de 1930 comenzaron algunos gobiernos a intervenir directamente en la construcción de viviendas. Aún en la actualidad creo que en ningún país de América Latina se construyen tres unidades de vivienda por año por 1.000 habitantes, combinando la acción pública con la privada. Estimo que las necesidades oscilan entre ocho y doce unidades por año por 1.000 habitantes, según los países. Inevitablemente, la situación de la vivienda ha ido empeorando de manera constante.

A partir de la década de 1920 en Buenos Aires y en Santiago, y algo después en Lima, Caracas y otras ciudades, la población obrera debió encontrar sus propias soluciones a los problemas de alojamiento.

El movimiento contemporáneo en planificación urbana recién se inicia en las décadas de 1930 y 1940. Se producen dos movimientos paralelos, ambos promovidos por las Municipalidades in-

(50) Oscar YUJNOVSKY, *Claves políticas del problema habitacional argentino*, Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, pág. 74.

teresadas en ordenar el crecimiento de sus jurisdicciones y en mejorar el tránsito y las condiciones sanitarias de la población. Algunos ejemplos son los siguientes.

En 1902 fue decretado que todas las ciudades del Perú debían preparar planes urbanísticos debido a la estrechez de las calles, la falta de plazas y los trazados mal alineados que incidían en las malas condiciones de salud, en la falta de una circulación adecuada y de movimientos del aire y en malos drenajes. La responsabilidad recaía en los municipios, los cuales, al no recibir ayuda del gobierno central, interpretaron el decreto como pudieron y quisieron. La primera legislación para La Paz (Bolivia) data de 1914, pero fue igualmente inefectiva. En 1929 fue sancionada en Chile la ley número 4.563, que disponía la obligatoriedad de preparar planes de transformación urbana en todos los municipios de más de 20.000 habitantes.

Algunas oficinas de planificación municipal fueron establecidas a partir de la década de 1930. La Oficina del Plan de Urbanización de Buenos Aires fue establecida en 1932. En 1937 el intendente de Río de Janeiro estableció la Comissão do Plano da Cidade. De esos años es el establecimiento de la Dirección del Plan Regulador de Montevideo.

Pero los municipios también recurrieron a consultores para preparar planes reguladores. Los consultores, con frecuencia europeos, abarcan una época que se prolongó en algunos países hasta las décadas de la posguerra. Por un lado intentaron incorporar una visión física completa de la futura ciudad incluidas áreas periféricas de futura expansión, ya parcialmente construidas y subdivididas, pero ignoraron varios aspectos fundamentales. Eran planes teóricos, voluntaristas, de tipo monumental y con escaso impacto en las causas de los problemas de las ciudades, las que, por otra parte, se originaban en problemas estructurales a nivel nacional y regional.

IX

A partir de la década de 1930, tal vez antes, comienza el desmembramiento de las ciudades que iniciaron tempranamente su fase de rápida urbanización: Buenos Aires, Río de Janeiro, Montevideo, San Pablo y Santiago de Chile. Desde las décadas de 1940 y 1950 se evidencia también en Lima, Caracas, Bogotá, México y otras ciudades. En parte se debió al enfoque por proyectos sectoriales adoptados. En Buenos Aires y Montevideo, la incorporación

de los ferrocarriles suburbanos, y también en esas ciudades y en todas las de mayor tamaño, la rápida extensión de las redes de tranvías y luego de ómnibus y colectivos, amplió significativamente el área que potencialmente podía ser urbanizada. La construcción y crecimiento de las ciudades, en esas décadas de crecimiento físico y demográfico acelerado, se debió casi exclusivamente a la combinación de la iniciativa privada —en buena parte con fines especulativos— con proyectos sectoriales descoordinados de infraestructura. Como resultado de este enfoque, una gran cantidad de habitantes quedaron excluidos. Paralelamente, muchos serios problemas propios de una gran ciudad en expansión quedaron olvidados.

Los avances en los aspectos sanitarios y de la salud fueron, por lo menos conceptualmente, significativos. Pero en la práctica, la población obrera, mal remunerada o desempleada, debió buscar sus propias soluciones a sus problemas básicos de sobrevivencia. Las soluciones más recientes a sus problemas de alojamiento fueron la invasión de tierras (organizada o gradual), la compra de un lote en una subdivisión con frecuencia ilegal, y el hacinamiento en un conventillo. Las dos primeras impulsaron la extensión horizontal de las ciudades; la última, una alta densificación. En los dos primeros casos fueron ocupados con frecuencia terrenos insalubres y hasta peligrosos para la seguridad física de los ocupantes por el peligro de inundaciones y deslizamientos; el acceso a los servicios de salud y a las fuentes de trabajo se hizo cada vez más difícil. Existía una aparente indiferencia o incapacidad gerencial para enfrentar los problemas de una ciudad como totalidad. En una época en que, por la escala de la ciudad, sus problemas más serios podían haber sido atacados al nivel de la ciudad prestando, simultáneamente, una atención más detallada a las de sus barrios y distritos, se prefirió insistir en enfoques sectoriales descoordinados.

Este enfoque sectorial descoordinado persistió después de la década de 1950. La construcción de las ciudades continuó recibiendo la influencia de proyectos segregados, de reglamentos de usos del suelo para barrios que se pretendía cumplieren funciones únicas y de normas de construcción que un número creciente de habitantes, forzados a construir o remodelar sus viviendas, por la falta de recursos económicos, no podían cumplir. En parte esta actitud se debió a la pérdida de muchos de los poderes económicos y políticos de los municipios, afectados por las discontinuidades de los procesos políticos y el creciente centralismo del poder, aún más impulsado durante los períodos de gobiernos militares. Los municipios casi no juegan rol alguno en el desarrollo económico y social de

los países. Limitados a la recolección de tasas e impuestos que refuerzan los presupuestos nacionales y provinciales, reducidos a esperar los retornos originados en los fondos de coparticipación, las posibilidades de inversión de los municipios fueron cada vez más reducidas. Estos signos ya eran evidentes en las décadas de 1930 y 1940.