

Paper

El tiempo en los planes urbanísticos. Narraciones históricas y programáticas para la Ciudad de Buenos Aires

Gutierrez Vera, Juan José

juanjose.gutierrez@fadu.uba.ar

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y
Urbanismo. Instituto de Arte Americano e investigaciones Estéticas
"Mario J. Buschiazzo". Buenos Aires, Argentina

Línea temática 1. Escalas, diagnósticos y representaciones

Palabras clave

Plan urbano, Planificación, narración, tiempo,
representaciones

Resumen

La Ciudad de Buenos Aires ha tenido numerosas experiencias de planificación urbanística, algunas con mayor aplicación y otras que no han pasado la dimensión del proyecto. Este texto propone sumar una forma de lectura particularmente al Plan de Estética Edilicia de 1925, al Plan Director de 1962 y al Plan Urbano Ambiental del 2009.

Nos interesa particularmente estudiar la temporalidad de sus narraciones. Si bien el acto proyectual mira principalmente hacia el futuro, narra el futuro deseado o imaginado, los planes urbanísticos contienen también narraciones históricas, narran el pasado, a veces a modo de antecedentes o de manera meramente protocolar, como *un ítem a cumplir*. Sin embargo, no será tan clara la frontera entre pasado y futuro, elementos como la narración crítica del pasado de la ciudad adelantan elementos programáticos.

Tomaremos como marco teórico ciertos elementos de la narratología para poder diferenciar el tiempo

de la narración del tiempo de la diégesis. Realizaremos una exploración por los documentos, para luego dividir los planes en tres secciones: presentación, antecedentes y programa, y analizar allí los actores y el desarrollo temporal de la narración.

Introducción

Esta investigación tiene como objeto de estudio los tres Planes Urbanísticos del Siglo XX¹ diseñados y aprobados para la Ciudad de Buenos Aires: *El Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio. El Plano Regulador y de Re-forma de la Capital Federal de la Comisión de Estética Edilicia* (1925), en adelante PEE, el *Plan Director para la Ciudad de Buenos Aires y lineamientos generales para el Área Metropolitana y su región* (1948-1962), en adelante PD y el *Plan Urbano Ambiental* (1996-2009)², en adelante PUA. Nos proponemos sumar una nueva forma de lectura a los planes urbanísticos, ya sea para su estudio histórico como así también para proyectar nuevos planes.

Esta investigación interroga principalmente sobre las formas narrativas presentes en los planes. Proponemos que de las distintas herramientas de la narratología el análisis del tiempo en la narración y del tiempo en la diégesis brindará la estructura principal de los planes. Nuestra hipótesis sostiene que los Planes Urbanísticos realizan tres acciones principales: se afirma como narrador pertinente, le da una forma particular a su pasado y narra un futuro deseable y posible, correspondiendo estas acciones a discursos del presente, del presente y del futuro.

Tenemos como un supuesto de la investigación que los Planes Urbanísticos (en sus representaciones discursivas, ya que en este trabajo no nos ocuparemos de las representaciones icónicas) son narraciones que incluyen dos tipos de representaciones narrativas: la narración histórica y la narración programática; más un discurso principalmente descriptivo; sus presentaciones (figura 1).

TIEMPO	ACCIÓN	TIPO DE DISCURSO
Pasado	Forma del pasado	Narración histórica
Presente	Afirmación del narrador	<i>Descripción</i>
Futuro	Futuro deseable	Narración programática

Figura 1: síntesis de estructura general.

¹ Puesto que el PUA, aunque publicado en el 2009, se encuentra ya en la Constitución de la Ciudad de 1996, proponemos como recorte cronológico un Siglo XX *extendido*.

² Para facilitar la lectura de este Plan de Tesis sintetizaremos los nombres de los tres planes de la siguiente manera: Plan Noel, Plan Regulador y PUA

Elaboración propia

El tiempo en la narración

Hayden White, en “Metahistoria: la imaginación histórica en la Europa del siglo XIX” (1973), define a la historia como “una estructura verbal en forma de discurso en prosa narrativa”, entendiendo a la historia como una narración, lo cual aplicaremos al discurso histórico y programático de los planes. Definimos entonces la narración como (a diferencia del discurso que es un término más amplio) la acción que lleva a cabo un sujeto (individual o colectivo, real o ficticio) al contar lo que le sucede a otro sujeto (o a sí mismo) a través del tiempo y el espacio. Dicha narración es comunicativa en sentido literal y persuasiva en sentido figurado, puesto que siempre se propone a sí misma como relevante y posee un final revelador.

Para pensar al tiempo como un instrumento en la construcción de la narración, será importante abordar el concepto de diégesis. Genette en “Figuras III” (1972) diferencia tres definiciones para el término relato, que nosotros llevaremos hacia el campo de la narración.

La primera sería relato en tanto acción, el narrar, el acto narrativo de escribir, recitar o leer un relato, que comúnmente podemos entender también como relatar. En esta acción diremos que se activa la narración, está definida por una acción o un verbo en el plano de la existencia material, como leer un libro o reproducir un archivo de video. Una segunda definición sería específicamente la narración, tal vez la más comprendida como relato. Aquí es donde operan principalmente los mecanismos narrativos. Concretamente es la sucesión de acciones tal como está en el cuento, la novela o el film, que tiene su materialidad en el orden de las páginas de un libro o de fotogramas en un rollo de película. La tercera, ya inexistente, que ya no participa de nuestro ámbito de existencia, es la diégesis. Es aquí donde existe lo narrado, que lo podemos dividir en dos grandes grupos, lo ficcional (que nunca existió) y las especulaciones del tiempo (principalmente el pasado histórico, pero así también las proyecciones a futuro), y también las posibles combinaciones; es aquí donde es real El Quijote o donde el General San Martín está por cruzar, está cruzando y ha cruzado la cordillera de los Andes.

Existen entonces ciertas posibilidades de operar sobre el orden temporal en la narración, permitiendo que, si bien la diégesis de los planes es una, cada narración la representará de una manera diferente. La principal operación al respecto es la selección del conjunto de eventos a narrar, y más aún, la forma de estos. Frente a la imposibilidad de narrar la totalidad del pasado, se eligen un acotado conjunto de eventos o elementos. De igual manera, frente a la imposibilidad de narrar la totalidad de las características de estos eventos o elementos, se los narra mediante un conjunto acotado de características, a ello es a lo que llamamos una *forma narrativa*. Si pensamos una planificación pasada cualquiera se la podría narrar desde la ciudad propuesta, o desde el conjunto de especialistas que lo produjo, o desde sus documentos, o desde sus teorías, y un así un largo etcétera. Si bien todos los planes tienen un pasado en

común, la determinación del comienzo de su historia, la selección de los elementos relevantes y la forma de esos episodios (que pueden ser objetos, procesos, un único largo proceso), conforma la totalidad de la diégesis, a la cual accedemos justamente por la narración. Entendemos que lo mismo cabe para la narración de ese futuro ficcional que es la ciudad planificada.

Uno de los puntos centrales de la teoría whiteana es la de las formas narrativas. Supone que todo historiador prefigura una estructura, la más acorde para lo que desea narrar. Lo cual responde a géneros reconocibles (romance, comedia, tragedia, sátira). En los planes entendemos que sucede algo similar, constituyéndose en un género particular. Los planes pueden sintetizarse en un modelo narrativo simple en base al tiempo: describe su presente, utilizando la narración de procesos del pasado, y con ello narra un futuro deseado y los mecanismos para alcanzarlo. De este modelo básico cada uno de los planes estudiados propondrá distintas variaciones. En términos de White, los planes se acercarán mucho al género del romance, dónde prima la aventura, una secuencia de numerosas batallas (Frye, 1971: 186).

El centro del plan será justamente esa narración de un futuro deseable y victorioso, lo que conocemos como programa. Cada plan no solo definirá ese futuro, sino también un modo particular de narrarlo y un modo particular de imaginarlo. Existe una pregunta implícita sobre dichas narraciones, *¿Por qué este futuro y no otro?* Que en términos disciplinares se explica por un momento particular de la disciplina, pero en términos narrativos se explica por una forma particular de justificar lo narrado.

Un tercer elemento genérico son las presentaciones. En estas se reúnen los tres tiempos pues funcionan como una denuncia del pasado, un apoyo a la acción planificadora del presente y buenos augurios hacia los resultados a futuro.

En el siguiente capítulo utilizaremos entonces aquella estructura de pasado, presente y futuro, que se materializa en presentación, antecedentes y programas.

El tiempo en los Planes Urbanísticos

El PEE publicado en el año 1925 destaca por sus valores pedagógicos y civilizatorios. Si bien en su tiempo no tuvo una gran influencia en los procesos urbanos, durante las décadas de 1980 y 1990 funcionó como una fuente de inspiración por sus “lineamientos estratégicos” y el diseño de los espacios públicos (Novick, 2023).

Luego del proyecto de ley que consta de solo trece líneas, el texto se divide en veintidós capítulos. Encontramos primero dos capítulos centrales, por un lado, una “Breve síntesis histórica” que cuenta el proceso que va desde la fundación

de la ciudad hasta su actualidad y luego “El concepto del partido adoptado” que sintetiza el programa. Los siguientes cinco capítulos son el desarrollo de dicho programa, abordan temas como la población, la vialidad o la edificación. Los siguientes nueve capítulos pueden ser catalogados como proyectos urbanos, abordan los sectores de la Avenida Costanera o la explanada de Retiro.

Con la visita de Le Corbusier a Buenos Aires en el año 1929 empieza un proceso que va de su Plan Director del 1938 hasta el Plan Regulador de 1962, publicado en el año 1968 con el título de “Informe preliminar. Etapa 1959-1960”. Tanto en términos filosóficos como operativos se inspiró en el urbanismo británico, específicamente en el Plan para Londres de 1945. Sus rasgos más característicos son el amplio trabajo de análisis, su preocupación por las escalas de intervención y la construcción de instrumentos e instituciones en la administración municipal (Suárez, 1986: 18).

Está dividido en 6 partes, el primero de sus capítulos comienza con dos apartados referidos a su pasado. “Antecedentes” y “La Organización del Plan Regulador” comienzan con un recorrido de las anteriores experiencias en planificación local para luego narrar cómo este plan en particular se fue produciendo. Luego de otros aparatos introductorios el Plan aborda entre los capítulos dos y cinco sus cuatro escalas características (nacional, regional, metropolitana y urbana). Tiene un sexto capítulo titulado “Acción inmediata” y finaliza con un apéndice dedicado a la industria. Es a partir de la página 125, dentro del capítulo quinto, que encontramos el título “Plano Director de Buenos Aires” donde se concentra el programa del plan. Por su parte el sexto capítulo, “Acción inmediata” es también enteramente programático, abordando tópico por tópico, principalmente aquellos de implicancia material.

En el transcurso entre el PD y el PUA se desarrollan numerosas experiencias que en ocasiones exceden la escala de nuestra investigación, como el Esquema Director Año 2000 que es producido por la Oficina Regional del Área Metropolitana, no son específicamente Planes sino un conjunto de intervenciones puntuales como las Veinte Ideas para Buenos Aires de 1986 o son planes de una temática particular como el Plan de Autopistas Urbanas en la intendencia del brigadier Cacciatore³.

Con la constitución de 1996 y el nuevo marco jurídico-administrativo de Ciudad Autónoma de Buenos Aires se impulsa el PUA. Novick (2004) lo describe como un proceso integral de desarrollo “desde una distribución equitativa de los recursos presentes y futuros, creando escenarios de consenso, a los efectos de contribuir a la constitución de un proyecto de ciudad compartido y en el largo plazo”. Dentro del marco de las llamadas “ciudades globales”, la ciudad de Buenos Aires elabora un plan y reorienta la gestión urbana a fin de lograr una competitividad que surja del mejoramiento de la calidad de vida (Fajre, 2001: 258)

³ Una satisfactoria compilación de la planificación urbanística que abordó la ciudad de Buenos Aires la encontramos en Charrière, 2010

Existen varios textos al respecto, si bien el central es “Ley 2939 Plan Urbano Ambiental” publicado en el año 2009, lo acompañan otros tres. En orden de aparición son “Plan Urbano Ambiental. Prediagnóstico” (1997), “Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires” (1998) y “Plan Urbano Ambiental” (1999), el cual está dividido en ocho volúmenes.

El texto definitivo se divide en cuatro partes: 1) el prólogo, compuesto de once textos, uno del Ministro de Desarrollo Urbana, otro del Subsecretario de Planeamiento y nueve más por parte de varios integrantes del CoPUA. Estos prólogos son celebratorios, justifican el plan y predicen buenos resultados. 2) La segunda parte del libro es justamente el plan. Comienza con la transcripción de la ley 2930, compuesta principalmente de un conjunto definiciones. Luego se encuentra el anexo referido al diagnóstico en que se basa el plan, con descripciones levemente narrativas. 3) Nos resulta por demás importante para esta investigación el capítulo dedicado a “Los Planes Urbanos en la ciudad de Buenos Aires”, una narración histórica de la planificación local. Este anexo al narra cómo es que el mismo narrador, el Estado que construyó los distintos planes, ha operado a lo largo del tiempo. 4) El anexo II carece de interés para esta tesis, es un conjunto extenso de mapas.

En las presentaciones

Los textos con que comienzan los planes no solo tienen como fin introducir al lector a un discurso técnico o disciplinar, sino que ubican al plan en la estructura gubernamental.

La presentación del PEE es una comunicación donde se resaltan cuatro cargos administrativos: intendente, secretarios, ministros y presidente. Está firmada en primer término por el intendente municipal Martín Noel, luego por el Secretario de Hacienda y Administración E. Ravignani y el Secretario de Obras Públicas, Higiene y Seguridad A. Barrera Nicholson. Comienza con la mención del destinatario: “A S. E. al Señor Ministro del Interior, doctor José P. Tamborini” y ya en la primera oración se explicita que su destino es la “consideración del P. E. de la Nación”, siendo Máximo Marcelo Torcuato de Alvear y Pacheco el presidente argentino entre los años 1922 y 1928. Los actores de esta introducción se presentan textualmente como sujetos particulares, en tanto **nombres y cargos**.

En la escueta presentación de “Informe preliminar. Etapa 1959-1960” encontramos la presentación del Plan Regulador. El texto comienza en una tercera persona del singular impersonal: “la Organización del Plan Regulador de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, continuadora de la obra de planeamiento urbano iniciada y desarrollada en el pasado por distintas reparticiones y comisiones municipales, fue encargada en el año 1958 de la formulación del Plano Director”. Se establecen así los tres principales actores, en todos casos **instituciones**, la Organización del Plan Regulador (OPRBA), su antecesor directo, el Estudio para el Plan de Buenos Aires (EPBA) y,

perteneciente a otra escala, la propia Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

A diferencia del caso anterior, donde la estructura era de nombres y los cargos circunstanciales, en este caso el actor es el nombre de las reparticiones construidas *ad hoc* para el proyecto urbanístico, sin acusar a los responsables de dichas instituciones. Caso contrario a la presentación del Plan Urbano Ambiental.

El PUA cuenta con una presentación dividida en once textos. El primero pertenece al Ministro de Desarrollo Urbano, el segundo al Subsecretario de Planeamiento y los restantes nueve a miembros del Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA). Tanto el ministro como el subsecretario fungen como coordinadores del CoPUA. Dicho Consejo se encontraba integrado por quince miembros, nueve designados por el Poder Legislativo más seis designados por el Poder Ejecutivo, de estos son cuatro y cinco respectivamente los que prologaron el PUA. Los narradores ya no son sujetos y sus cargos, ni tampoco solo instituciones, se mezclan ambas posibilidades y aparecen como **sujetos pertenecientes a una institución** en particular.

Repiten una misma estructura gráfica: tienen una extensión de una o dos carillas y en uno de los márgenes laterales cuentan con una foto del autor con su nombre debajo. Ya en términos narrativos la primera advertencia es del orden de la intertextualidad: de los once textos, los dos primeros, acompañando el mayor rango de sus autores, preceden, tanto materialmente como narrativamente, a los textos de los consejeros.

Podemos sintetizar un modelo narrativo de los primeros diez textos: narran desde el presente, desde la aprobación del PUA, señalando 1) un pasado extenso que se caracteriza por diversos problemas urbanos y la incapacidad de solucionarlo, 2) un pasado próximo de trabajo valorable, 3) un futuro próximo de necesario trabajo en conjunto con la ciudadanía y 4) un futuro más lejano de mejoramiento de las condiciones urbanas. El único texto que se diferencia es el último, de la consejera María Constanza Rivas Godin, que versa casi completamente sobre el espacio público, que se relaciona con el resto al marcar la necesidad de trabajar en conjunto con la ciudadanía.

El lugar de enunciación, y algunos formatos similares a una comunicación epistolar (el escrito al presidente de la nación en el PEE o los prólogos en el PUA), parten desde un sujeto circunstancial. Tanto en el Plan Regulador de 1962 como en el PUA el narrador (OPRBA y el CoPUA) surgen y desaparecen junto con el proceso de planificación, y es así como su voz es en presente mientras que su producto habla más extensamente del pasado y del futuro.

En los antecedentes

Nos enfocaremos aquí en un conjunto de narraciones que en gran medida preceden al plan. Funcionan también a modo de segunda introducción, pues,

ya fuera de presentación de actores/instituciones y elogios al plan, se narra aquí el pasado que justifica el futuro deseado y el camino para alcanzarlo.

Se lee al comienzo de la síntesis histórica del PEE: “Hemos creído de toda oportunidad, antes de iniciar los proyectos de reforma y extensión de la Capital, el bosquejar en sus rasgos esenciales aquellos caracteres que han determinado su fisionomía actual; para que ellos, a su vez, nos sirvan de norma y consejo dentro del plan o programa general que nos permitiremos aconsejar como resultante final de nuestros estudios e investigaciones.” (PEE: p. 23)

A grandes rasgos podemos caracterizar la “Breve reseña histórica” del PEE como una narración histórica sobre la ciudad, dar acuse de la casi inexistencia de tal fragmento en el Plan Regulador de 1962 y caracterizar al “Anexo I” del PUA como una narración introspectiva, pues analiza el accionar mismo del Estado en materia de planificación.

Comenzando con el caso del PEE, este inicia con un breve recorrido historiográfico desde el cual se construirá gran parte de la narración. Luego se desarrollan tres argumentos: la fundación en términos administrativos, la fundación en términos urbanísticos y la subsiguiente expansión de la mancha urbana. Marca así un inicio de su cronología relevante, establece sus raíces históricas y su tradición urbanística. Explicita las características rectilíneas y su orientación en relación con las ciudades andaluzas y catalanas del Mediterráneo, y señala a su vez la herencia de las ruinas itálicas, y otras de fundación romana o cartaginesa. Va a buscar los orígenes de su trazado en el pasado grecolatino, citando ciudades como Éfeso y Selinonte, estableciendo entonces a su vez relación con las ciudades de Francia, Inglaterra o Alemania.

Por su parte, dicha expansión es narrada desde el paisaje urbano, tomando principalmente relatos de viajeros. Es interesante aquí dónde ubica a su narrador citado, en el medio de la escena, con la vista a la altura de los ojos, *en la tierra*, a diferencia de las siguientes narraciones donde ya tomará la altura de vuelo de pájaro. Dentro del paisaje narrado resaltan, en vistas del programa subsiguiente, dos elementos: el tránsito de carretas y el comercio. El uso de este tipo de narradores transporta el tiempo de enunciación de ese 1925 al presente del viaje citado.

A partir de la página treinta y dos desarrolla una figura más que relevante, la del gobierno proyectista en “el gran urbanista” Bernardino Rivadavia. Su obra se narra desde lo normativo, referido al tránsito, asuntos puntuales como el departamento de Policía o la necrópolis de Recoleta. El PEE se toma unas páginas para citar decretos donde Rivadavia legisla sobre la ciudad, ordenando el comienzo de obras y designando ingenieros civiles para afrontas distintas tareas. Esta estrategia de citado funciona de manera similar al trabajo con relato de viajeros, transportando en el tiempo la voz de la enunciación.

A partir de la página treinta y cinco se narra la época de “la tiranía de Rosas”. En las primeras páginas de este apartado el lugar de enunciación *se aleja del*

suelo para hablar de los grandes trazados urbanos, como ser las actuales Rivadavia y Santa Fe que llevan a los barrios de Flores y Belgrano respectivamente. A partir de la página treinta y siete, dicho periodo es narrado desde documentos de la época: una guía de Buenos Aires, dos almanaques y, a lo que más tiempo se le dedicará, las pinturas de “nuestros primitivos”.

A partir de la gobernación de Vicente López en 1852 la narración se dedica a describir, ahora de manera externa a la escena, distintas transformaciones como el alumbrado, la extensión de avenidas, la constitución de reparticiones públicas referidas a la ingeniería, sobre los medios de transporte (ferrocarril o tracción a sangre) y algunos eventos puntuales como cuando la Aduana Vieja albergó la casa de Gobierno, todo ello acompañado en ocasiones con planos de la ciudad. Salvando escasas excepciones ese será el tono hasta finalizar el capítulo, teniendo la federalización de la ciudad y la construcción de Puerto Madero como eventos destacados.

Abordando ahora el Plan Director, su introducción comienza con un breve apartado titulado “antecedentes”. Se dice allí que “los intentos para lograr un orden urbano planeado e integral, tal como lo entendemos en el presente de la técnica urbanística, datan para Buenos Aires de 1906”. Así el pasado a narrar ya no es el de la ciudad, con su fundación y transformaciones, sino que se decide narrar (brevemente) el pasado de las políticas públicas dedicadas a la planificación de la ciudad.

En esta ocasión el sujeto narrado no es una otredad, la ciudad, sino que es en cierta medida uno mismo, el gobierno como urbanista. Damos ahora con un sentido trágico en donde las distintas versiones del actor-narrador fracasan en su capacidad de ordenar la ciudad, hasta su actualidad donde supuestamente ha dado con los mecanismos necesarios para su fin.

Los antecedentes continúan con: “Desde esa fecha hasta 1948 se desarrollaron distintos estudios, que no constituyen en sí distintas etapas hacia un plan orgánico, sino planteos parciales que pretendieron, en su momento, dar una respuesta a los problemas urbanos” para luego continuar con “[Los planes] están desconectados entre sí, no ocurriendo lo mismo desde 1950 hasta el presente”.

Resultan destacables tres cosas, por un lado, la idea de “estudios” como oposición a intervenciones, que es de lo que hablará el resto del trabajo; la idea de “planteos parciales” y “desconectados” como operaciones desarticuladas, en oposición a una planificación justamente; y en tercer lugar la idea de que “pretendieron” en relación con su escasa o nula capacidad de transformación.

El periodo que marca se establece por eventos puntuales: el proyecto de transformación edilicia de Chanourdie en 1906, el Plan de Estética Edilicia de 1925, los trabajos realizados por el Estudio para el Plan de Buenos Aires entre 1932 y 1945 y los realizados por la Organización para el Plan Regulador de Buenos Aires entre 1948 y 1950; refiriéndose a la producción de estos más que

a entenderlos como procesos. A diferencia del PEE donde el pasado era un **extenso proceso** que comenzaba justamente con su fundación, aquí el tiempo es un **conjunto de productos**.

El final de ese conjunto, desde 1950 a su actualidad, sí se reconoce con capacidad de modificar positivamente la ciudad, es un periodo “en que se produce la evolución de una idea”. Ello también tiene relación con la urbanística extranjera, pero esta vez contemporánea, ya no son las huellas del urbanismo grecorromano en su fundación sino “las influencias en la Argentina de las diversas corrientes urbanísticas mundiales, especialmente europeas (...) y con ciertas etapas del proceso de urbanística norteamericana”.

Destacamos aquí un *reflejo* entre el pasado y unos de los ejes del Plan Regulador de 1962: “en los planteos efectuados para Buenos Aires desde 1932 ya se comienza a aludir al Área Metropolitana de Buenos Aires radio de 30 Km, pero recién en 1948 se encara efectivamente su estudio, así como el de las influencias de orden nacional”. El antecedente funciona tanto para marcar su incapacidad, *se planifico aquello, pero no logró ningún efecto*, y para marcar su pertinencia, *puesto que ya se viene trabajando esto hay que profundizar su utilización*.

El Anexo I del Plan Urbano Ambiental, titulado “Los Planes Urbanos en la ciudad de Buenos Aires”, es un extenso texto que primeramente plantea sus intenciones y “caracteriza” muy brevemente los planes y luego desarrolla uno por uno.

El texto comienza con el PEE y recorre distintas experiencias en planificación hasta llegar al mismo PUA, pero no a la versión definitiva sino a una publicada en el año 2000, llamada Documento Final del Plan Urbano Ambiental. Esa caracterización le permite ir a buscar al pasado principalmente una cosa: “el surgimiento de conceptos como el de participación y desarrollo sostenible en los trabajos realizados en los últimos años.”

Al revisar entre su bibliografía notamos que la mayoría de los textos citados son justamente las producciones gubernamentales, salvo “Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985” (1986) de Odilia Suarez. Podemos entender este anexo como una ampliación de Planes y códigos, donde el principal interrogante es el proyectual, *¿qué se propuso?*, pero aquí sin intenciones de incluir lo que sí se logró hacer. Con ello, la mirada está muy cerca de los planes, de hecho, casi se elimina la referencia extranjera, así como aparecía la raíz grecorromana de la ciudad o la urbanística moderna europea, aquí solo se habla de lo planificado por reparticiones municipales o nacionales, apenas se acota la participación de las Naciones Unidas en el Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense de 1977.

A diferencia del Plan Regulador de 1962, o a modo de extensión de lo dicho allí, y teniendo como modelo el texto de Suarez, cada experiencia es narrada por su propuesta, pero con introducciones sobre las estructuras

gubernamentales construidas *ad hoc* y los nombres propios. Burocracia y propuestas, el texto se construye ya no como una narración extensa o un conjunto de productos, sino como un **conjunto de procesos**.

Dichos procesos carecen de drama, la ausencia de marcos conceptuales o teorías urbanísticas impide marcar la caducidad de estas. De igual manera las diferentes escalas de gobierno citadas nunca aparecen con objetivos contrapuestos, o siquiera se narran las discusiones de los procesos proyectuales. El Anexo I se construye como una secuencia de buenas intenciones, y de bien intencionados.

Existe entonces una paridad entre aquella idea de participación y esa carencia de drama que podemos sintetizar en la idea de consenso. Como una simetría entre la ausencia de conflictos entre reparticiones gubernamentales, entre teorías urbanísticas y al fin y al cabo entre ciudades propuestas. Se construyó un pasado sin conflictivos, es decir un narrador sin conflictos, un gobierno urbanista sin conflictos.

En los programas

Abordando ahora sí lo que se entiende como el centro del plan: el programa. Nos proponemos analizar su narración, de la cual destacamos tres temporalidades: la descripción de una parte de su presente, un futuro que toma la forma de un proceso y otro futuro definido por las formas arquitectónicas y urbanas que busca alcanzar.

El concepto de “orgánico” que el PEE tiene en su título puede entenderse desde la coherencia de un conjunto de operaciones distribuidas en toda la ciudad, pero sin embargo son eso, un conjunto de operaciones aisladas, coherentes entre sí, pero aisladas. Aisladas materialmente y coherentes al estar unidas por el “criterio de la comisión”.

Un síntoma de ello es que este plan prescinde en gran medida de aquella temporalidad intermedia que describimos. Sus programas se pueden sintetizar en descripciones del presente, cuya lectura por parte del criterio de la comisión genera una forma. El futuro propuesto se sintetiza en una forma.

Siguiendo el orden del índice, podemos resumir el plan en tres conjuntos de proyectos, 1) un primer conjunto de formas poco definidas en relación a la vialidad, la reglamentación de las edificaciones, los espacios verdes y el tráfico; 2) un segundo conjunto de formas bien definidas: la avenida costera, la explanada de Retiro, la Plaza de Congreso, la Plaza de Constitución, la Plaza de Mayo, la avenida Norte Sur y la Plaza Municipal, Plaza Italia, y las Plazas Once de Septiembre y Parque Centenario; 3) y nuevamente un conjunto de formas poco definidas: las construcciones hospitalarias, el abastecimiento para la ciudad, los hornos incendiarios y los servicios generales.

Si tomamos por ejemplo el caso de vialidad, que incluye lo referido a transporte automotor, ferrocarril y avenidas-paseo, se construye una descripción de condiciones negativas del presente como las interrupciones del tráfico, la discontinuidad entre los espacios verdes o la “pérdida del río”; a lo cual se responde con un **concepto morfológico**, como ser un “gran cinturón periurbano” para el caso de las avenidas-paseos o el “trazado bajo nivel” para los ferrocarriles.

Si del segundo conjunto tomamos el caso de la Plaza de Congreso veremos que la descripción de su presente no se basa tanto en los problemas devenidos del pasado sino en ciertas oportunidades a futuro, que a su vez se relacionan con su pasado. Es en la metáfora de “salvar” que el plan proyecta en el futuro una cualidad del pasado.

“La Comisión de Estética Edilicia estima de toda oportunidad el formular un proyecto de ordenanza encargado de salvar la faz estética de esta plaza llamada a ser uno de los puntos más monumentales de la Capital”. (PEE: p. 241)

El programa en el capítulo referido a la Plaza Congreso es sustancialmente un conjunto de **definiciones materiales**, no existen los procesos sino el resultado de estos.

Por último, el tercero de los conjuntos retoma esa forma narrativa de acusar un problema del presente, pero su propuesta a futuro consiste principalmente en **definiciones reglamentarias** y definiciones materiales a escala de los espacios. De esta manera, más allá de definir la ubicación de ciertos equipamientos, el futuro diseñado consta de ciertas características a cumplir por construcciones que le son ajenas al plan; el programa aquí es la descripción de ciertas características de otras construcciones, tampoco existe un desarrollo del tiempo en el programa.

Para el caso de Plan Director es categórica una de sus primeras sentencias con que comienza el apartado “Plano Director para Buenos Aires”:

“Si ordenamos las actividades a niveles diferenciados sectorialmente y proveemos un equipo físico apropiado para que dichas actividades se puedan desarrollar fluida y armónicamente –interconectando al mismo tiempo sus áreas de acción adecuadamente entre sí con el complejo total- tendremos siempre una ciudad organizada.” (PRBA, p. 127)

Atendiendo al problema del conglomerado urbano y su conectividad centro-periferia, podemos destacar tres ideas: definición de actividades, desarrollo en el tiempo y uso de hipótesis.

Por un lado, se habla de actividades, no de objetos o formas. De igual manera se entiende a “un equipo físico apropiado” como una herramienta para el desarrollo de cierta actividad. La cita cierra con “tendremos siempre una ciudad

organizada” donde el “siempre” como extensión de ese futuro que diseña el programa y “organizada” como su cualificación. Otro elemento es lo que podríamos llamar hipótesis de trabajo. Ya no se vale del “criterio” del narrador, sino que elabora una hipótesis de trabajo, en este caso estipula que cierto tipo de interconexión llevaría a un desarrollo fluido y armonioso, que a su vez llevaría a una ciudad organizada.

Luego de los conceptos básicos, podríamos analizar más detalladamente el programa: entre la página ciento veintinueve y ciento treinta y nueve desarrolla un programa principalmente material, entre la página ciento cuarenta y la ciento sesenta y seis institucional-administrativo. El plan continúa luego con el camino legal para su ejecución y un listado del orden prioritario en que se debe llevar a cabo, dos elementos que exceden este trabajo.

El primer conjunto de propuestas es un intermedio entre aquellas definiciones materiales y los conceptos morfológicos del PEE, tienen un grado de definición intermedia. Si bien no podemos ver vistas aéreas de las autopistas “Central y de la Costa”, si vemos su trazado en los planos que incluye el plan. Lo mismo se aplica a las propuestas para el puerto, la remodelación del centro o los conjuntos urbanos (Casa Amarilla, Catalinas Sur, Arsenal Esteban de Luca, Las Heras y Catalinas Norte), de los cuales se define la extensión, la cantidad de habitantes y los usos. Podemos decir que, si bien no se especifica detalladamente su materialización, sí existen estas en tanto potencia, se produce un campo fértil para futuras definiciones materiales, son **posibilidades materiales**.

Una diferencia sustantiva con las propuestas del PEE es que en este caso el fin no es la forma, y el significado de esta, sino que entiende al espacio y sus elementos como instrumentos para promover soluciones o evitar problemas. El futuro que prefigura el plan no es estático, sino que anticipa futuros más lejanos, sobre los cuales este plan también actúa, leemos al respecto de la expansión urbana y las actividades administrativas del centro:

“Lo cual puede derivar en el futuro, en graves problemas de congestión urbana. Por ello, se propone la limitación y el control de esta expansión de actividades mediante una zonificación precisa” (PRBA: p. 131)

El segundo grupo de definiciones del programa, que aborda asuntos institucional-administrativos, articula el funcionamiento del gobierno con su ubicación en la ciudad. Dicha ubicación no es *mapeable*, se limita a establecer la nucleación o descentralización. Nuevamente el plan habla de cierta transformación que implica la posibilidad de procesos futuros, ya no la construcción de conjuntos urbanos, sino de la solución de diversos problemas (justicia, salud, educación) mediante los respectivos procesos administrativos. La innovación del plan ya no es en tanto formas, ni la posibilidad de formas, similar a aquellas definiciones reglamentarias del PEE, aquí son nuevas **definiciones administrativas**.

En lo que respecta al PUA, el programa es mucho más simple. Con un formato entre legal y académico, entre las páginas veintiocho y cincuenta y seis realiza un extenso conjunto de propuestas del más diverso tipo.

Su programa se divide en tres títulos. El primero referido a las propuestas territoriales, divididas a su vez en dos niveles: metropolitano y referidos a la ciudad. El segundo título responde a las propuestas instrumentales, divididas a su vez en: de planificación, de gestión, de participación y de monitoreo y control. Un tercer título está dedicado a la implementación del plan.

Las propuestas territoriales a nivel metropolitano están definidas como “temas”. No proponen acciones concretas sino temas sobre los cuales se habrá de operar. Por ejemplo, el primero de los temas es la estructuración y desarrollo urbano de la aglomeración, y dentro de este, el primero de los ítems es “la definición de la red circulatoria jerárquica (autopistas, avenidas principales y medios masivos guiados)” (PUA: p. 29). No define así ninguna característica de dicha red circulatoria, ni material, ni reglamentaria ni administrativa, solo la define en tanto **tema a discutir**.

En las propuestas territoriales a nivel de la ciudad, los “temas” son reemplazados por los “lineamientos”. Estas propuestas abarcan un amplio conjunto de asuntos: estructura y centralidades; transporte y movilidad; hábitat y vivienda; espacios públicos; producción y empleo; patrimonio urbano.

Estos lineamientos podrían definirse como el abordaje de un tema, pero con un acuerdo previo. No se define aquí una forma o una reglamentación, sino que esa definición posterior deberá responder a cierto verbo. Por ejemplo, sobre el tema del hábitat y la vivienda, se dice que la residencia se debe “promover”, o que la diversidad de funciones y fisionomías debe mantenerse, se debe “preservar”.

El programa de las propuestas territoriales a nivel de la ciudad se construye como un extenso conjunto de acciones que responden a un acotado número de verbos: analizar, impulsar, rediseñar, ampliar, regularizar, sistematizar, establecer, desalentar, limitar, regular, etcétera.

Dentro de estos lineamientos entonces el futuro definido para la ciudad no narra justamente la ciudad, sino que narra futuras discusiones, ya sean de los técnicos en el Estado o los que incluyan la participación ciudadana.

En la misma tónica que los títulos anteriores, el tercero se refiere a actuaciones del CoPAU antes que a la ciudad. Es así que narra los asuntos a los que se abocará prioritariamente el consejo. Bajo el verbo de “desarrollar” se le encarga un Modelo Territorial, un programa sobre transporte, otro sobre revitalización de la Zonza Sur y modificar el Código Urbanístico (Figura 2).

PLAN	PRESENTACIÓN	ANTECEDENTES	FUENTE DEL PROGRAMA	PROPUESTA DEL
------	--------------	--------------	---------------------	---------------

				PROGRAMA
PEE	Nombres + cargos	La ciudad	Criterio	*Conceptos morfológico *Definiciones morfológicas
Plan Regulador 1962	Instituciones	Los planes	Análisis	* Posibilidades morfológicas *Definiciones administrativas
PUA	Instituciones + nombres	Las planificaciones	Debates	*Temas a discutir

Figura 2: síntesis general.

Elaboración propia

Conclusiones

Por todo lo expuesto, entendemos que la primera conclusión a destacar son las posibilidades de lectura que se abren al estudiar los planes como narraciones.

En cuanto a los actores podríamos hablar de un proceso de burocratización. Si bien en ambos extremos, en el PEE y en el PUA, vemos nombres propios, podemos observar en el primero un protagonismo del nombre por encima del cargo y en el Plan Regulador de 1962 un protagonismo de las instituciones. En el PUA esto se profundiza ya que los nombres propios designan justamente el rol que estos tienen dentro de las instituciones construidas *ad hoc* para el plan. Más allá de su identificación también es síntoma de ello el lugar que su voz toma en los textos. Cada vez se le dedica más espacio, con un importante salto en el caso del PUA y todas las producciones que lo rodean.

Si bien las introducciones, aun con sus diferencias sustanciales, se mantienen similares en los tres casos (si bien hay un cambio cuantitativo en el PIA, no es sustancialmente cualitativo), tanto los antecedentes como los programas definen el pasado y futuro a narrar de maneras muy distintas. Es bien diferente lo que el PEE establece como el pasado relevante a diferencia de los otros dos casos. Si para el primero de los planes analizados lo relevante es el pasado de la ciudad, sus expansiones y transformaciones, para los otros dos casos será el pasado de la planificación. Ello lo podemos entender como una consolidación de la disciplina del urbanismo que en esos dos casos ya está atenta a sus propias experiencias pasadas. En el caso particular del Anexo del PUA, es de destacar que ya contiene de manera extensa a los otros dos planes, lo que en investigaciones sucesivas abre una nueva línea de indagación *¿Cómo los planes narran a los planes anteriores?*

Por último, y tal vez sea el punto más proyectual de la investigación, nos parece importante señalar cómo va cambiando la construcción de ese futuro narrado. Focalicémonos en los mecanismos de construcción de ese futuro. En

el caso del PEE queda claro con la figura del “criterio” de la comisión misma, por lo que el plan tiene todo el potencial de adelantar ese futuro con sumo detalle, pudiendo hasta presentar imágenes de los proyectos de arquitectura. En el caso del Plan Director ese futuro narrado pierde cierto grado de definición y se constituye más en una suerte de regulación, con algunas pocas definiciones materiales. El criterio de la comisión es reemplazado por el sistema de análisis por escalas, análisis cuya metodología queda a criterio de la OPRBA. El caso del PUA sea tal vez el más interesante pues ya no narra formas o regulaciones sino futuras escenas, podríamos decir que narra la posibilidad de futuras narraciones. En el Plan Urbano Ambiental no se definen formas ni se detallan reglamentaciones que afecten a otras formas, sino que se definen temas a tratar, discusiones a tener, cuyo mayor grado de descripciones son los lineamientos, la línea que dichas discusiones deben mantener. Esa búsqueda de consensos se constituye como acciones, que narrativamente se concretan en un conjunto extenso, pero finito, de verbos.

Bibliografía

Caride, H. (2005). “La ciudad representada. Metáforas, analogías y figuraciones en el urbanismo de Buenos Aires, 1927 - 1989”. En *Anales del IAA*, N°37/38, 243-294

Charrière, M. (2010). *Planes, proyectos e ideas para el AMBA*. Buenos Aires: CEPAU.

Genette, G. (1972). *Figuras III*. Barcelona: Lumen.

Novick, A. (2004). “Plan”. En Liernur, F. J.; Aliata, F., *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires: Agea.

Novick, A. (2023). *Pensar y construir la ciudad moderna. Planes y proyectos para Buenos Aires (1989-1938)*. Buenos Aires: Instituto de Arte Americano.

Sabugo, M. S. (2021). “Esquema de una Teoría Fronteriza del Imaginario del Hábitat”, en Bril, V. y Zimmerman, J. (editoras) *Teoría Fronteriza. Representaciones instituidas y alternativas del hábitat*. Buenos Aires: Instituto de Arte Americano (pp. 15-42).

Suarez, O. E. (1986). *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*. Buenos Aires: Secretaría de Extensión Universitaria FADU UBA.

White, H. (2015 [1973]). *Metahistoria. La imaginación histórica en la Europa del siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica.