



CONTRIBUTIONS: GUILLERMO TELLA

This article is 3666 words long.

Key words: Urbanism. Planning. Zonning. Buenos Aires. Argentina.

SPANISH

YOUR OPINION



OTHER
CONTRIBUTIONS



WAM 03 cover

RECYCLINGS

[Moneo](#)
[Navarro Baldeweg](#)

EMERGENCIAS

[Soldevila-Llorens](#)
[Experiment](#)

CONTACTS

[Carpenter](#)
[Alvargonzález](#)

LODGING

[Circo](#)
[Diccionary](#)
[L'Informatiu](#)

CONTRIBUTIONS

[Gaudio](#)
[Treasor](#)
[Tella](#)
[Rojas](#)

CAPÉ-GOURMET

[Abalos & Herreros](#)
[Ruiz de Elvira](#)

HOMELESSPAGE

[¿Qué decir?](#)

ANC

[Marble's Eyes](#)

YOUNG ANIMALS

[Nov-Dec](#)

ARENA DIGITAL

[Wam-1](#)

[Wam Links and Guests](#)

[Mail to WAM](#)

La zonificación urbana en su primer escenario.

Aportes para una estructura disciplinar. Buenos Aires, Argentina.
1887/1944.

by Guillermo [Tella](#)

Copete (a).

La zonificación urbana se consagró, a través del tiempo, como uno de los instrumentos urbanísticos más poderoso que, desde el punto de vista de la regulación constructiva, fuese capaz de operar sobre un territorio precisamente acotado, a partir del concepto de división en zonas, para potenciar las propiedades intrínsecas de los diferentes fragmentos resultantes.

Pero el primer escenario de la zonificación en la ciudad de Buenos Aires aún no fue reconstruido. La ausencia de una estructura disciplinar y la existencia de un profundo vacío en la manualística especializada denotan que los pasos iniciales dados para la elaboración de esta herramienta de planeamiento no ha suscitado una merecida atención.

La sanción del Código de Edificación de 1944 constituyó el quiebre a partir del cual comenzaron a ponderarse las posibilidades que éste ofrecía, sin que se hayan reconocido aún los sólidos antecedentes generados desde fines de 1880. Por ende, es necesario dilucidar las modalidades de introducción e implementación de un instrumento que, solapadamente, fue adquiriendo liderazgo en la caracterización de áreas en la ciudad.

El escenario del zoning

Toda agrupación humana medianamente organizada requiere del esclarecimiento de sus reglas de juego y de la convención de pautas comunes de movilidad en los diferentes niveles de su operar. En la medida en que ésta comience a complejizar sus funciones, deberá reflexionar acerca de la evolución y diversificación de sus cánones, y de los derechos y deberes de cada uno de sus componente espaciales. Esta especialización conducirá, sin más, al surgimiento de un marco normativo de carácter general (ciudad) y uno de tipo particular (fragmento urbano).

Por otro lado, así como existe una sustancial diferencia entre urbanismo y urbanización, es decir, entre aquellas ciudades organizadas de manera planificada y otras, generadas en forma espontánea; también es necesario efectuar otra distinción, observada en el par polar producido por zonificación y zonización, o sea, entre la planificación determinada de un sitio y "la formación espontánea de zonas urbanas dominadas por notas de coherencia común". (Petroni y Kenigsberg 1966: 154)

Si bien debe considerarse el comienzo de la zonificación moderna en la época de Napoleón I, cuando en 1810, se promulgó la primera restricción al uso de la propiedad privada de la tierra por causas del bien público, en rigor, "fue junto con la división internacional del trabajo que comenzó la división de la sociedad a través de los rasgos comunes de sus componentes." (Metzemaum 1955: 314 [T.del A.]). En este marco, resulta relevante observar como la normativa elaborada en 1916 para la Ciudad de New York, en los Estados Unidos, como "instrumento mediador de conflictos urbanos" (Bassett 1936: 87 [T.del A.]), tuvo una influencia significativa en los reglamentos de edificación del resto del continente. Asimismo, la ciudad de Buenos Aires, desde fines del siglo pasado, se convirtió en pieza clave de las estrategias de modernización del país. Su crecimiento por sumatoria de partes y sin un orden rigurosamente planificado -agregando, acoplado o reemplazando-, conforme a fusiones asimétricas en el tejido y a descompensaciones demográficas en la ocupación, requirió de instrumentos de regulación que facilitasen su coordinación. La necesidad de readecuar el casco antiguo condujo a la afectación de terrenos y a la reacción de vecinos propietarios sujetos a la renovación. (Tella 1994: 24) En este marco, fueron precisamente los Reglamentos Generales de Construcción los que iniciaron el cuerpo de normativas urbanísticas, y entre ellas, las primeras de zonificación; incorporando el concepto de control sobre sectores con cierta especialización.

Para algunos autores, la zonificación "es un instrumento que protege las cualidades socioambientales de algunas áreas de la introducción de estratos sociales y funciones contaminantes." (Sica 1980: 60 [T.del A.]). Sin embargo, debe advertirse que ésta hipótesis de segregación por medio del zoning no se ha verificado en la reglamentación que accionó entre 1887 y 1944 en la ciudad de Buenos Aires. Por el contrario, su introducción tendió a potenciar las propiedades de cada fragmento urbano e intentó integrar los barrios alejados a la estructura de la ciudad.

La zonificación de fin de siglo

La función esencial de toda normativa constituye la determinación de los límites de acción particular en pos del bien general; por ende, el acento se colocó sobre el espacio privado, desfigurado y diluido por situaciones indefinidas en cuanto a la propiedad. En cambio, el espacio público, definido y contenido, era regulado sobre los sectores de mayor consolidación. La fachada, "como parte de lo público, fue sometida a una estética (colores, cercos, revoques) y a una regulación (alineación, rectificación, retiros); en cambio, por detrás, todo fluía con mayor libertad." (Diez 1983: 52). En este marco, la ciudad fue objeto de dos tipos de normativa:

- 1.- de alcance global: que accionaba sobre todo el área jurisdiccional del municipio.
- 2.- de alcance sectorial: cuya acción se producía sobre una fracción circunscripta.

Fue, precisamente, en torno a la segunda tipología desde donde surgió la zonificación, enmarcada en los cuatro Reglamentos Generales de Construcción que se aplicaron sobre la ciudad, en los años 1887, 1891, 1910 y 1928; y en los que pueden observarse dos modalidades de

afectación mediante las cuales se presentó al instrumento:

- 1.- poligonal: afectaba a todas las nuevas construcciones que se encontrasen comprendidas dentro de un polígono cerrado, conformado por calles, avenidas o barreras.
- 2.- lineal: involucraba a los frentistas de una arteria determinada, que podía ser considerada en su totalidad o parcialmente, dentro de límites expresamente acotados.

Desde esta perspectiva, en el primer Reglamento, del año 1887, se incorporó una única norma, de alcance sectorial, que prohibía la construcción en barro o madera, tanto en el interior como al exterior de los edificios. (Actas 1887: Art.88). La propuesta consistía en la determinación de un perímetro que abarcaba todo el área central hasta las avenidas Entre Ríos y Callao; estrenando, de este modo, la implementación de la idea de un área de influencia para una norma en particular -afectación poligonal-.



Figura 1: Propuesta de zonificación del Reglamento de 1887.

En el segundo Reglamento, de 1891, que apareció como versión corregida y ampliada de su antecesor, también pudo observarse un único artículo e igualmente referido a la prohibición de construir con tales materiales. (Actas 1891: Art.78). Si bien la calidad de la disposición resultaba similar, no lo era así su delimitación, ya que: por un lado, se ampliaba el área central hasta las avenidas Jujuy y Pueyrredón y, con la Av. Caseros como límite sur de la restricción, se liberaba a las secciones de La Boca y Barracas; y por otro, se introducía en escena un nuevo concepto, el de arteria zonificada -afectación lineal-. Es decir, aparecían como contenidas en la disposición tres importantes avenidas (Rivadavia, Corrientes y Santa Fe) que, con diferentes orientaciones, penetraban hacia el interior del municipio.

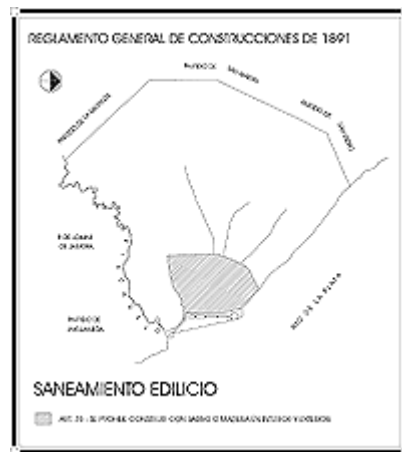


Figura 2: Propuesta de zonificación del Reglamento de 1891.

El problema del zoning, entonces, se redujo a una simple expresión, vinculada a la protección del casco antiguo de las construcciones consideradas precarias y antihigiénicas, a partir de los ensayos experimentados por los higienistas respecto de las insalubres condiciones de habitabilidad que generaban tales materiales. La reducción territorial Norte/Sur de la segunda propuesta fue hábilmente compensada en el sentido Este/Oeste; manifestando así la implícita voluntad de liberar de la restricción a las secciones del Sur (sujetas a constantes inundaciones y con localización de viviendas precarias y de industrias antihigiénicas) y de iniciar la puesta a punto de las disposiciones que luego serían extendidas a todo el municipio.

Por lo tanto, ambos reglamentos, con características embrionarias, cumplieron el único objetivo de presentar una nueva modalidad de codificar en la ciudad; y en un nivel de generalidad, apuntaban al saneamiento edilicio, en el mismo punto en que se entrecruzaban los conceptos de higiene y seguridad en la edificación. El primero, determinando un área de influencia para una norma en particular, el segundo, incorporando ejes primarios de enlace y articulación. Tales criterios se verán exacerbados en las experiencias posteriores.

La expansión del instrumento

La modalidad de zonificación implementada en el tercer Reglamento, del año 1910, estaba vinculada a las bondades derivadas de sus antecesores; dado que de los más de cuatrocientos artículos que lo componían, doce han utilizado el recurso de alcance sectorial. (Actas 1910). Para su comprensión, debieron ser construidas tres categorías de análisis a partir de su afinidad temática:

Estética urbana

Se trata de aquellas disposiciones tendientes a introducir elementos cuya función era de carácter ornamental o decorativa, y a promover un acomodamiento urbano desde el punto de vista de la conformación del espacio público. En tal sentido, se detectaron cinco artículos de afectación lineal y poligonal:

- 1.- altura mínima de fachada para la Av. de Mayo, y la prohibición de producir retiros de frente (Art.62).
- 2.- uso obligatorio de recovas para los edificios con frente a los Paseos de

- Julio y Colón, y las plazas de Mayo y 11 de Septiembre (Art.56).
 3.- revoque del frente de los edificios, dentro de un perímetro central que alcanzaba a las avenidas Castro Barros y Medrano (Art.79).
 4.- uso obligatorio de cercos dentro de una silueta idéntica a la anterior; a la que se le adosaba una afectación lineal sobre las avenidas Alvear, Rivadavia, Santa Fe, Pedro de Mendoza y Alte. Brown (Art.205/208).

Por ende, se observa la utilización de recursos lingüísticos tales como: alturas, recovas, cercos y revoques; concentrados sobre un sector reducido y consolidado, hacia el que confluía un importante haz de avenidas radiales.



Figura 3: Propuesta de zonificación del Reglamento de 1910.

Saneamiento edilicio

Vinculada a concepciones higienistas de fines del siglo XIX, en esta categoría, se observa la presencia de cuatro artículos cohesionados en el esfuerzo por introducir parámetros mínimos de salubridad en las nuevas construcciones:

- 1.- dentro de un perímetro central, se exigía revocar exteriormente los nuevos muros divisorios de predio (Art.99).
- 2.- la prohibición para construir en barro y madera, un recurso utilizado con anterioridad, pero que abarcó un área central mucho más expandida (Art.111).
- 3.- la prohibición de efectuar refacciones o reparaciones en las construcciones de madera existentes (Art.114).
- 4.- otra disposición trabajó sobre todo el espacio de borde ribereño, determinando el relleno de terrenos bajos (Art.242).

Frente a la desenfadada tendencia de transformación del suelo rural en urbano, esta categoría se estableció como eslabón necesario para intentar revertir la precariedad de los asentamientos y alentar la localización sobre las áreas mejor preparadas.



Figura 4: Propuesta de zonificación del Reglamento de 1910.

Restricciones de uso

Como resultado de una complejización y especialización de funciones en la ciudad, por vez primera en una reglamentación se introdujo el concepto de restricción de uso, sobre espacios que enmarcaban actividades en franca retracción y sobre los que la normativa pretendía acompañar en su proceso. Fueron tres los artículos involucrados:

- 1.- la prohibición de localizar hornos de ladrillo con sistema de venteo abierto dentro del perímetro urbanizado, debiendo siempre ser cerrado (Art.244).
- 2.- la prohibición de instalar más de una caballeriza y un tambo (b) por manzana dentro de una silueta central que llegaba hasta las avenidas Caseros, Jujuy y Pueyrredón (Art.353).
- 3.- la prohibición de habilitar locales para la venta de potros en un área limitada por las avenidas Caseros, Castro Barros, Soler y Godoy Cruz (Art.369).

Esta categoría manifiesta una clara preocupación por distanciar de las zonas más consolidadas de la ciudad, ciertos usos considerados en extinción o molestos para la comunidad. Constituyó la primera limitación diferencial, tendiente a condicionar una localización de actividades sobre determinados fragmentos urbanos; motivo por el que su introducción reforzó una situación reactiva evidenciada en la ciudad real.



Figura 5: Propuesta de zonificación del Reglamento de 1910.

Finalmente, es necesario considerar que, sobre una cuadrícula consagrada por acoples y ensambles, y sobre un desarrollo en altura sustentado por empujes inmobiliarios, el zoning de 1910 intentó encontrar un espacio de poder capaz de devolverle el orden a la ciudad. Su accionar estuvo signado por la celeridad en los procesos de crecimiento, que se precipitaron más rápidamente que sus previsiones; y por el esfuerzo para generar un modelo a partir de parámetros de uso, higiene y estética, y establecer con claridad las reglas de juego, definir los roles, lo permitido, lo prohibido.

La convivencia de modelos

A partir de los resultados exhibidos en 1925 por el plan de la Comisión de Estética Edilicia, que incorporó conceptos de ocupación diferencial del suelo y de alturas máximas y mínimas, y que intentó integrar los barrios suburbanos a la estructura de la ciudad; se sancionó el cuarto y último de los reglamentos que impactaron sobre la ciudad, del año 1928. Con la impronta del Plan Noel, ha producido notorios aportes; principalmente, debido a la convivencia de dos modelos de acción diferenciados: la asimilación de una tradición, próxima al medio siglo, y la importación de movimientos de vanguardia en materia de legislación urbanística. (Actas 1928).

Efectivamente, deben reconocerse los profundos méritos derivados de la capitalización de experiencias locales anteriores; pero también, el de un ingrediente sustentado en los avances estadounidenses desarrollados a partir de la Zoning Ordinance de 1916 para la ciudad de New York. La impronta que lo caracterizó "fue la del denominado efecto setback, que consagró una tipología típica de los años veinte: el remate escalonado en los edificios en altura." (La Guardia 1939: 169 [T.del A.]). Las modalidades de zonificación observadas fueron categorizadas en dos niveles de análisis:

Estética urbana

Es sobre esta categoría en la que recae todo el peso de la denominada tradición, dado que implementa similares recursos a los ya utilizados con anterioridad. Su accionar se limitó a intervenir sobre las áreas centrales, pero se lo hizo exclusivamente mediante el concepto de afectación lineal:

- 1.- uso obligatorio de recovas (c) en los Paseos de Julio y Colón, en la calle Pedro de Mendoza y en las plazas 11 de Septiembre y Obligado (Art.61).
- 2.- altura máxima de fachada sobre la Av. de Mayo, las Diagonales Norte y Sur y en torno a las plazas de Mayo y Congreso (Arts.74/5).
- 3.- uso obligatorio de cercos con basamento de mampostería y verjas artísticas en las avenidas Alvear, Vértiz y Centenario (Art.229).

Con la regulación de la altura se intentaba poner freno a los temidos skyscrapers, facilitar el asoleamiento y la higiene urbana y controlar, de manera indirecta, la densidad (hecho que significó un "triumfo" de ciertas influencias europeas sobre las estadounidenses). Tanto el área central como las tres arterias directrices involucradas denotan el grado de concentración y el sentido de expansión de las disposiciones.



Figura 6: Propuesta de zonificación del Reglamento de 1928.

División en zonas

Sustentado en el concepto de districting neoyorkino de principios de siglo, consistente en "la fragmentación de la tierra urbana en distritos, para luego ser sometidos a diferentes regulaciones en conveniencia para la comunidad" (Lewis 1916: 126 [T.del A.]), se propuso dividir a la ciudad en tres zonas a partir de los fragmentos de mayor consolidación y evidenciando un decrecimiento hacia la periferia. Estas siluetas partían de un sector central densamente edificado y poblado -primera zona-, al que le sucedía una corona envolvente, que incluía a los barrios de Flores, Belgrano y Devoto -segunda zona-; y por último, una fracción llegaba hasta el límite del municipio -tercera zona-. (Figura 7).

En este marco, la concepción de la normativa radicaba en el reconocimiento de un centro administrativo, acompañado por la generación de subcentralidades. La tendencia evidenciada era aquella que propiciaba la compactación de las áreas consolidadas; y para ello, hacia la primera zona se incrementaba la altura máxima de fachada, se reducía la superficie mínima de patios y se disminuía la altura interior de los locales habitables (Arts.65, 66, 73, 85, 86, 87, 101, 136, 199). Esta modalidad de zonificación será la que finalmente se retomará en 1944; en momentos del inicio de un nuevo escenario, junto a la puesta en marcha del Código de Edificación.

Por ende, el zoning se introdujo sobre cada parte de la ciudad respetando sus impulsos y detonadores; que diferían entre sí y respondían a una lógica general que ponderaba la expansión de la densificación en función de accesibilidad y altimetrías. En este marco, la reglamentación se integró tardíamente al escenario urbano, dado que las piezas con mayor valuación del suelo se hallan en una etapa de sustitución edilicia. Proceso que también se correspondió con el inicio de una toma de conciencia en la inserción del edificio, más que como un hecho autónomo, como eslabón en la generación de la ciudad: la idea de totalidad construida por partes apuntó a revertir el concepto de objeto aislado.

Hacia un nuevo escenario

La ciudad de Buenos Aires ha definido en conjunto sus propios mecanismos de regulación, y su espontáneo crecimiento se manifestó a través de la transformación de su periferia semi-rural, paulatinamente constituida como ciudad incipiente. La red de infraestructuras confirmó la existencia de un casco ya fuertemente estructurado, a partir del cual se

desarrollaron tejidos con distintos grados de consolidación; desde los cuales es posible efectuar una diferenciación de fragmentos.

En los reglamentos examinados, algunos de los criterios utilizados han sido presentados. La introducción de la idea de zona en el Reglamento de 1887, el recurso de la arteria zonificada en el Reglamento de 1891, el inicio de una dimensión estética y de una restricción de usos en el Reglamento de 1910, y el concepto de división en zonas en 1928 fueron las sustanciales características observadas en el primer escenario del zoning porteño. Las modalidades implícitas se abrían hacia tres direcciones:

- 1.- sobre áreas con niveles de consolidación altos, el objetivo se encauzó a inducir y/o conducir tendencias hacia la consagración de modelos referenciales.
- 2.- sobre áreas con niveles medios, se apuntó a restringir la expansión de la tendencia más allá de los límites alcanzados.
- 3.- sobre áreas con niveles de baja consolidación, se pretendió desalentar la consolidación de una tendencia ya instalada.

Es decir, inicialmente la normativa cumplió un objetivo de referente para el resto de la ciudad creciente. En el segundo caso, intentó frenar una tendencia e impedir su difusión; y por último, frente a una tendencia marcada y profusa, intentó contrarrestar su consagración. Entonces, entre 1887 y 1944, la zonificación porteña cumplió el rol de estimular una estética urbana, de consolidar una tendencia marcada de retracción de usos, y de desalentar la expansión sobre áreas no preparadas para recibir usos urbanos (saneamiento edilicio).

De este modo, la zonificación reaccionó frente a las desviaciones del proceso de crecimiento de la ciudad, con herramientas tan novedosas como precarias aún. Y lo hizo, o bien generando un modelo sobre un área circunscripta para su posterior expansión hacia el resto del municipio; o bien, frente al avance de una tendencia, proponiendo un vallado normativo de contención; o en última instancia, cuando ésta se hallaba alojada, atentando contra su arraigo.

Hoy, con la dotación de validez jurídica, la zonificación se constituyó en uno de los instrumentos estructurales de la planificación urbanística, principalmente, mediante el control de uso del suelo y la regulación del volumen edilicio. Si bien se presentó como uno de los primeros exponentes que aceptó la existencia de diferentes estratos sociales y de una división del trabajo, su mayor aporte fue, sin lugar a dudas, la capacidad para simplificar y esquematizar la ciudad a unos pocos elementos relacionados con su desarrollo urbano.

La ciudad demostró sobradamente a través del tiempo su tendencia a asumir de manera espontánea una línea de densidades decrecientes del centro a la periferia y sus actividades, a agruparse en función de criterios de homogeneidad. La zonificación en su primer escenario, entonces, se introdujo para revertir los casos de distorsión accidental, previniendo, contraponiendo o volviendo a insertar cada pieza desviada dentro del proceso evolutivo tendencial; mediante la superposición de un dispositivo normativo que impidiera la ruptura de las leyes de crecimiento intrínsecas a la ciudad.

Guillermo Tella

Notas aclaratorias

- (a.-) "Copete": encabezamiento de tipo periodístico que resumen muy brevemente el contenido de una nota.
- (b.-) "Tambo": establecimiento rural destinado a la producción de leche vacuna.
- (c.-) "Recova": es un "soportal", un espacio semicubierto de uso público, destinado a la circulación peatonal, que cumple la función simbólica de enmarcar y jerarquizar un ámbito urbano (por ejemplo: la Plaza Mayor de Madrid).

Referencias

- ACTAS (Actas de Sesiones del H.Concejo Deliberante). 1887. Sesión del 17 de Junio (Buenos Aires: Cía.Sudamericana de Billetes de Banco)
- , 1891. Sesión del 17 de Noviembre (Buenos Aires: Cía.Sudamericana de Billetes de Banco)
- , 1910. Sesión del 17 de Noviembre (Buenos Aires: Cía.Sudamericana de Billetes de Banco)
- , 1928. Sesión del 20 de Junio (Buenos Aires: Cía.Sudamericana de Billetes de Banco)
- BASSETT, Edward. 1936. Zoning. The Laws, Administration and Court Decisions during the first twenty years (New York: Russell Sage Foundation).
- DIEZ, Fernando (coord). 1983. "La influencia de los códigos de edificación en la generación del tejido urbano", Revista Ideas en Arte y Tecnología 1, 49-95.
- LA GUARDIA, Fiorello. 1939. New York advancing. World's Fair Edition (New York: Ed.Rebecca B. Rankin).
- LEWIS, Nelson. 1916. The planning of the modern city (New York: Ed.Wiley & Sons).
- METZEMBAUM, James. 1955. The zoning's dispositions (New York: Baker, Voorhis & Co).
- PETRONI, Carlos; KENIGSBERG, Rosa Krayz. 1966. Diccionario de Urbanismo (Buenos Aires: Cesarini Hnos).
- SICA, Paolo. 1980. Storia dell'Urbanistica. L'Ottocento (Roma: Ed.Gius, Laterza & Figli Spa).
- TELLA, Guillermo. 1994. Política municipal y espacio urbano. Buenos Aires, 1880/1910 (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).

Nota biográfica del autor

Guillermo C. Tella es arquitecto, graduado en la Universidad de Buenos Aires en 1991. Es autor de diversos artículos sobre la codificación edilicia y su impacto en la construcción de la ciudad, y de dos libros: Uso político de la arquitectura argentina. 1880/1930 (Buenos Aires: Replanteo, 1991) y Política municipal y espacio urbano. Buenos Aires 1880/1910 (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1994). En el ámbito de la FADU-UBA, actualmente cursa la carrera de posgrado en Planificación Urbana y Regional, se desempeña como becario de perfeccionamiento de la UBA en el Instituto Superior de Urbanismo y realiza tareas docentes en la cátedra de Planificación Urbana.

