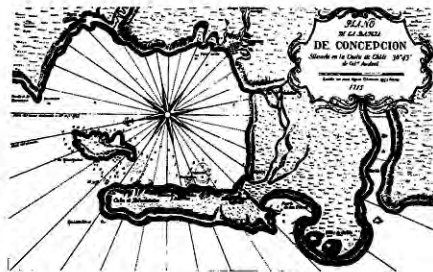

EL PLAN REGULADOR DE CONCEPCION-1960

MARIA DOLORES MUÑOZ
ARQUITECTA



Un Plan Regulador dispone las actividades humanas en el territorio de su competencia y las relaciona con el medio natural para maximizar el bienestar social. El análisis de la realidad e identificación de problemas, restricciones y potencialidades, cambios e evoluciones que pueden producirse permite anticipar un futuro desarrollo y establecer alternativas que orienten la ocupación del espacio en determinado sentido, interviniendo creativamente en su proceso de evolución.

Uno de los objetivos de un Plan Regulador es proporcionar un soporte técnico para organizar el desarrollo armónico y sustentable de un territorio; para lograrlo se diseña un escenario de desarrollo anticipando sus divergencias y convergencias, de acuerdo con la imagen cultural y en relación con los objetivos de desarrollo regional. Las conclusiones y propuestas estarán enmarcadas por el conjunto de valores ético-morales que se desprenden de la visión cultural de los autores que en definitiva proponen, explícita o implícitamente, un tipo concreto de relaciones entre el hombre y ambiente.



Panorama tomado desde Concepción, Chile.



El análisis del Plan Regulador de Concepción, realizado por los arquitectos Emilio Duhart y Roberto Goycoolea permite el conocimiento de un instrumento diseñado buscando la aptitud de cada espacio territorial en función de sus características con el fin de distribuir, mediante el plan, los diferentes usos del suelo en función de consideraciones socioeconómicas, de infraestructura, culturales y funcionamiento del sistema urbano.

Más allá de la creatividad que encierra la serie de proposiciones para el desarrollo urbanístico de la ciudad, el Plan Regulador de Concepción refleja la visión humanista e integral de un arquitecto, Roberto Goycoolea Infante, Premio Nacional de Arquitectura 1995, que fue capaz de adelantarse a su tiempo descubriendo las necesidades producidas por la forma de vida urbana de ese momento y las futuras que habrían de venir; este trabajo explora superficialmente los postulados de un Plan que merece un estudio amplio y cuya complejidad desbordó los límites de este artículo, sin embargo, aún en esta breve exposición es posible exponer el carácter humanista y visionario de las ideas planteadas.

Roberto Goycoolea Infante fue invitado a trabajar en el estudio para el Plan Regulador de Concepción por el arquitecto Emilio Duhart a quien, la alcaldesa de la ciudad, Sra. Ester Roa R., había encargado el proyecto en 1958. La Carta de Atenas, los postulados de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna y el pensamiento de Le Corbusier, especialmente las ideas expresadas en el proyecto del Plan Maestro de Bogotá, inspiraban los conceptos urbanísticos vigentes en ese momento y constituyeron referencias previas para el estudio del Plan Regulador. Este conjunto de ideas, con el desarrollo del análisis del expediente urbano, fueron variando de acuerdo con la particular realidad histórica, urbana y social de Concepción.

El expediente urbano fue terminado en el momento en que ocurre el terremoto de mayo de 1960, cuyas consecuencias llevaron a replantear algunas conclusiones y a iniciar la aplicación de sus planteamientos en el proceso de reconstrucción de la ciudad; este acontecimiento determinó el traslado definitivo de Roberto Goycoolea a Concepción para asumir el cargo de Asesor Urbanista del municipio.

CONCEPCIÓN RESPECTO DEL CONTEXTO EXTERNO

En el Plan Regulador de Concepción, vigente entre 1960 y 1980, se expresan diversos conceptos de planificación en los cuales es posible apreciar la visión anticipativa de sus autores, quienes propusieron una



Barrio Cruz, Concepción.



Diagonal F. Aguirre Cerda, Concepción.



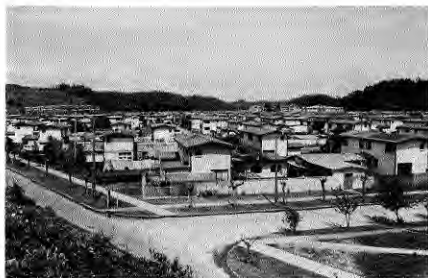
Concepción, plano de Fioretti



El espacio natural de Concepción. Río Bio-Bío



Costanera del Bio-Bío



Nuevos crecimientos urbanos. Villa San Pedro. Décadas '50 y '60.



Población Higuera

serie de planteamientos nuevos que, aunque forman parte de las actuales nociones de planificación, constituyeron vanguardia en ese momento. En este sentido se distingue la idea de concebir a la ciudad en relación con su contexto externo considerándola como una estructura inserta en un territorio con características, potencialidades y restricciones propias; que se relaciona a diferentes escalas, con la región, el país y en algunos aspectos, con el ámbito internacional.

Uno de los fundamentos sobre el cual opera actualmente la planificación territorial es definir las principales características de un territorio para determinar sus posibles formas de desarrollo; por esto es necesario conocer los procesos dominantes de antropización y cambio que permitan anticipar creativamente la evolución territorial, configurando, conservando, restaurando y potenciando los equilibrios regionales fundamentales. En el estudio para el Plan Regulador de Concepción se consideró la situación de la comuna respecto del eje marítimo, que en sentido norte-sur, ordena la zona costera regional cuya notable dinámica por su futuro valor como espacio de relación e intercambio fue prevista por Duhart y Goycoolea, quienes señalaron la importancia de la cuenca del Pacífico como área comercial de fin de siglo y próximo milenio. Con el objetivo de estimular la relación de la comuna con la región y el exterior (especialmente el centro y sur de Argentina) se establecieron mecanismos de integración entre Concepción y Talcahuano, dos centros que además podían llegar a conformar una estructura urbana significativa dentro de la ordenación del país. Este concepto se basa en el planteamiento de los arquitectos Larraín y Duhart, cuando en 1945 proyectan el plano de la villa Presidente Ríos como inicio de un sistema orgánico de relación entre las comunas de Concepción, Talcahuano y Penco. En la actualidad, Concepción-Talcahuano configuran una conurbación de indudable valor dentro del sistema de centros urbanos y respecto del sistema productivo regional y nacional, pues concentran las ciudades de mayor jerarquía por los roles que cumplen, la infraestructura más compleja, equipamiento y servicios especializados e importantes instalaciones industriales y portuarias.

En algunas de las propuestas del Plan Regulador de Concepción se expresa el desarrollo anticipativo de políticas orientadas a la aplicación de un modelo adaptado a la propia realidad urbanística, cultural y socioeconómica de la región del BíoBío, por esto se estructura conceptualmente, un sistema jerarquizado de ciudades con Concepción como su capital regional.

CONCEPCION RESPECTO DEL SISTEMA DE ENERGÍA

Las redes de energía son elementos claves en los procesos de desarrollo económico y urbano de un territorio; este actual concepto también se manifestó creativamente en el Plan Regulador de Concepción donde se reconoció el potencial energético de la región que participaría activamente de una red interconectada de centrales hidroeléctricas existentes y futuras.

LA ESTRUCTURA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

El sistema de transportes comunica los diferentes centros urbanos de un territorio entre sí y con la región o el resto del país, permitiendo la interconexión necesaria para el desarrollo urbano y económico-productivo; esta noción se expresó en el Plan Regulador con la idea de implementar un sistema vial y portuario para estimular el incipiente crecimiento de la industria forestal y pesquera, que en la actualidad constituyen los sectores productivos de mayor desarrollo.

La vialidad de transporte se constituye en el principal elemento conector de los sistemas urbanos y contribuye a reforzar la importancia de algunas zonas respecto de otras áreas del territorio, permitiendo adecuar las necesidad de transporte y comunicación entre las fuentes de producción y los centros de intercambio. En el Plan Regulador de Concepción fue un elemento clave para la definición de las relaciones internas del territorio y en su vinculación con otras regiones. La idea de integrar los centros urbanos en un marco supracomunal, considerando la zona costera y las relaciones viales entre los diferentes centros de intercambio y distribución de productos y servicios, fue una sugerencia surgida del análisis para el Plan Regulador de Concepción que recogió el gobierno de esa época con la creación de la Oficina del Plan Intercomunal, a cargo del arquitecto César Burotto.

La red vial urbana planteada en el Plan Regulador se mantiene en casi todas las propuestas posteriores, aunque no se ha concretado totalmente. Es importante mencionar como obras realizadas las proposiciones para el acceso a la Intercomuna por la autopista General Bonilla, la ampliación de los ejes Chacabuco, Pedro de Valdivia y Arturo Prat, el puente Juan Pablo II y las vías de conexión a Lirquén y Coronel. Está en proceso de construcción la vía de acceso desde Nacimiento para transporte forestal, fundamentalmente. Varias obras de infraestructura vial interna no han sido consolidadas, aunque algunas como la Costanera norte del río BíoBío está en

proceso de diseño y otras propuestas viales como los ensanches de los ejes Paicaví, Los Carrera forman parte de proyectos de desarrollo prioritario.

Respecto del sistema ferroviario se destacaba la propuesta de evitar el movimiento ferroviario de la maestraza y patio de maniobras de la actual Estación de Ferrocarriles de Concepción con su traslado hacia Talcahuano; esta idea que tenía como un propósito liberar suelo urbano para nuevos usos, forma parte medular del Plan de Recuperación Urbana de la Ribera Norte del Biobío que actualmente lleva a cabo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

LA NOCIÓN DE IDENTIDAD URBANA Y REGIONAL

El territorio puede ser definido como un espacio limitado por variables de diferente índole en que se desenvuelven determinadas actividades humanas. La planificación territorial y sus técnicas son instrumentos de gestión del territorio cuyo propósito fundamental es armonizar la acción del hombre sobre el medio natural, normando el uso de los espacios, evitando fricciones o contradicciones entre diferentes actividades y reduciendo o eliminando la desarticulación en los procesos de asentamiento. La planificación, por estudiar las características particulares de cada territorio permite preservar la memoria regional, que es necesaria para sostener procesos de desarrollo coherentes e integradores ya que las transformaciones en el proceso de desarrollo de una región se relacionan directamente con la identidad cultural regional propia y dominante.

La idea de concebir a la planificación territorial como una expresión de memoria social y cultural también fueron consideradas en el Diagnóstico del Plan Regulador de Concepción donde se indican una serie de singularidades que identifican a Concepción; se destaca el valor del paisaje natural configurado por el río Biobío y varias lagunas que en ese momento no presentaban actuales los niveles de contaminación; otro elemento propio del paisaje es el cordón de cerros que orientan y determinan la escala de la ciudad.

El conjunto de variables demográficas, funcionales y culturales consideradas en el Diagnóstico del Plan Regulador de Concepción entregaron una visión del territorio que permitió a sus autores anticipar, creativamente, la evolución de la ciudad. La ciudad de Concepción fue definida funcionalmente como un centro de comercio y servicios para la región y como un centro universitario de importancia a nivel nacional. Espacialmente, se reconoce su estructura de barrios identificados por la geografía. Se



Concepción en la década del '60. Edificio Consistorial



Calle Barros Arana en la década del '60.



Calle Janequeo penetrando el Arco de Medicina. Concepción.

considera su condición de lugar de inmigración poblacional y su valor histórico como frontera y ciudad que se reconstruye continuamente después de ser destruida por catástrofes naturales.

LA NUEVA IDEA DE CIUDAD

En el Diagnóstico también se expresan características negativas como el clima húmedo y lluvioso que dificulta la voluntad de armonizar la vida urbana por los altos costos de infraestructura, el desequilibrio en el desarrollo de los barrios segregados socialmente, la deficiente infraestructura urbana gravemente dañada por los sismos, la insuficiente dotación de redes sanitarias en relación a las demandas del crecimiento poblacional, la existencia de límites urbanos arbitrarios que condicionan la expansión adecuada de la ciudad y el deterioro urbano expresado en la proliferación de poblaciones de extrema pobreza, comercio callejero y viviendas de emergencia que impiden la aplicación efectiva de políticas de renovación urbana.

Como respuesta a estos problemas el Plan Regulador proponía la ampliación y consolidación de sectores habitacionales reforzando los núcleos existentes con las actividades de habitación, trabajo y recreación jerarquizadas en vecindarios, unidades vecinales y barrios que, en conjunto, se integraban por medio de un sistema vial compuesto de una trama principal y otra secundaria; se intentaba controlar el tráfico urbano dejando sectores con flujos lentos y condicionados.

El equipamiento también se jerarquizaba; en el centro de cada unidad se ubicaba el equipamiento social correspondiente. Se incrementaba el área tradicional de establecimientos educacionales ampliándola en dirección al Parque Ecuador y posibilitando su accesibilidad por medio de la disminución del flujo vehicular del eje Víctor Lamas, adyacente al parque. Se proponía la creación de un complejo deportivo en la avenida Collao para integrar al Estadio Municipal con el Estadio Atlético; esta idea se perdió por la inclusión posterior, entre ambos edificios, de un terminal de buses y conjuntos de viviendas.

El comercio a nivel peatonal se planteaba combinando la actividad de la calle con el sistema de galerías comerciales desarrolladas al interior de las manzanas. Sobre la placa comercial, que reconstituía la altura de fachadas decimonónicas, se erigían bloques aislados de viviendas u oficinas retirados de la línea de edificación para conservar la escala tradicional a nivel



Calle Barros Arana hacia 1960.



Vista aérea de la ciudad hacia 1960



Vista aérea de la ciudad hacia 1960

peatonal; esta característica edilicia permitía la construcción de edificación en altura con cuatro fachadas ventiladas y asoleadas, lo que constituye una respuesta al clima húmedo y lluvioso. Los espacios libres entre edificios, que se relacionarían por medio de pasarelas peatonales, se destinaba a la recreación.

Con esta idea se intentaba recuperar suelo aireado, seco y continuo para dar cabida al intercambio social y recreacional separado de los flujos vehiculares. La altura, longitud y separación de las edificaciones en altura se determinaron por medio de un estudio de asoleamiento.

Un problema de la planificación actual radica en establecer la definición jerarquizada de los elementos constitutivos del medio urbano y su potencial como variables para contribuir a la integración territorial o como agentes de resolución de conflictos en el ámbito sujeto a la planificación, en este sentido se considerar la integración de espacios y edificaciones relevantes cuya ubicación y funcionamiento contribuyan a evitar operaciones desarticuladas sobre el espacio urbano, las que suponen el peligro de reducir a la ciudad a un estructura que soporta una sumatoria de acciones antrópicas diversas y no jerarquizadas.

Debido a la importancia regional de Concepción y consecuente con la idea de valorar al paisaje natural como elemento que contribuye a la imagen e identidad de la ciudad, en el Plan Regulador de Concepción se proponía localizar al equipamiento institucional y social junto al río Biobío en los terrenos del patio de ferrocarriles, actualmemente en desuso. Esta idea tenía como propósitos separar el gobierno comunal del gobierno regional e incluir el paisaje fluvial como forma constitutiva del acontecer urbano rescatando el río Biobío para la ciudad. Este planteamiento constituye uno de los aspectos más relevantes del actual Plan de Recuperación de la Ribera Norte del Biobío.

Otro aspecto considerado en el Plan Regulador era propiciar la densificación de la ciudad evitando el crecimiento por expansión que implica aumentar los tiempos de traslado y mayores costos de infraestructura y equipamiento. Se formulaba la necesidad de estimular la integración con San Pedro; el crecimiento de la ciudad, en forma de ciudad-jardín, se proponía por el eje de un camino y canal de pie de monte siguiendo las laderas del cerro Caracol hacia Chiguayante; se impedía la construcción sobre la cota 25 de los cerros y en pendientes fuertes debido a los riesgos de deslizamientos y derrumbes. Los estudios de mecánica de suelos recomendaban esta disposición y la regulación de altura de las edificaciones, principalmente, de las construidas sobre las fallas geológicas.

En esta nueva imagen de ciudad se destacaba la idea de estructurar un sistema de parques conectados por vías lentas y arboladas que articularan las áreas verdes y libres existentes y potenciales. El sistema de parques unía al Parque Ecuador con la Universidad de Concepción y a través de la calle Janequeo se relacionaba con la laguna de Las Tres Pascualas y el cerro La Pólvora; el sistema se prolongaba por la avenida Manuel Rodríguez para conectarse con el cerro Chepe. La recuperación de la Costanera de Biobío completaría el sistema al alcanzar la prolongación del Parque Ecuador. Este sistema reconstituiría la circunvalación verde de las cuatro avenidas-parques tradicionales del modelo en cuadrícula español.

La calle Barros Arana se proponía como eje de circulación peatonal en un proyecto, parcialmente realizado, que la unía a la Estación de Ferrocarriles.

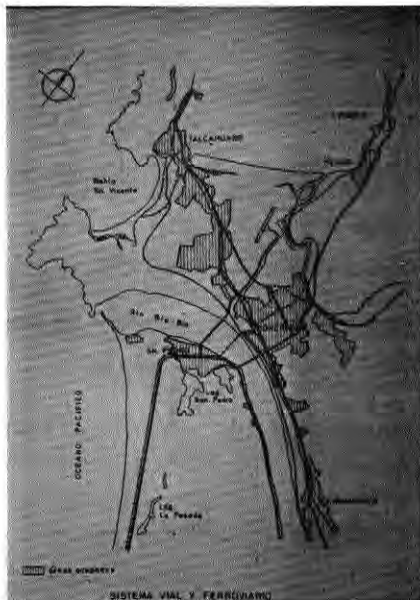
OCUPACIÓN DEL TERRITORIO PARA EL ASENTAMIENTO INDUSTRIAL

La planificación tiene como uno de sus propósitos racionalizar la ocupación del espacio natural para el asentamiento humano; en este sentido se puede indicar que las principales actividades del hombre sobre el territorio pueden ser clasificadas en: habitacionales y de servicio, productivas-industriales, recreativas-turísticas y agrícolas. Las actividades de mayor dinámica y crecimiento corresponden a las industriales y residenciales; es por esto que son también las de mayor gravitación sobre el ambiente urbano.

Las instalaciones industriales pueden constituir un agente de contaminación del ambiente, por esto es determinante la definición de la localización de los enclaves industriales, especialmente cuando se carece de adecuados sistemas de tratamiento de residuos industriales. En el Plan Regulador de Concepción se permitía la existencia de talleres e industrias no molestas ni peligrosas en áreas de viviendas donde ya existían con el fin de no segregar las actividades. La industria contaminante y peligrosa se localizaba fuera de las ciudades en sectores dispuestos para ese efecto por el Plan Regulador Intercomunal.

PARTICIPACION Y GESTION

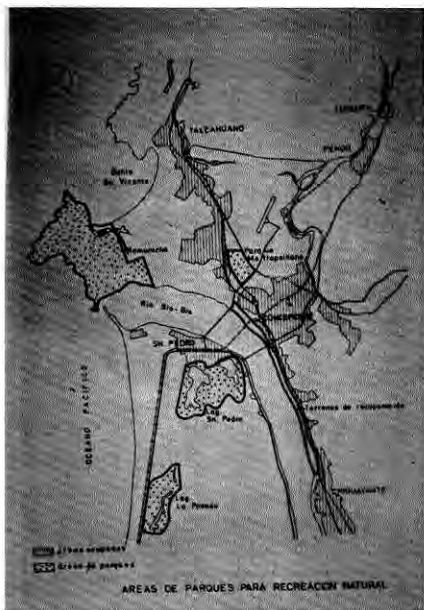
La planificación es un complejo y múltiple sistema de acciones y



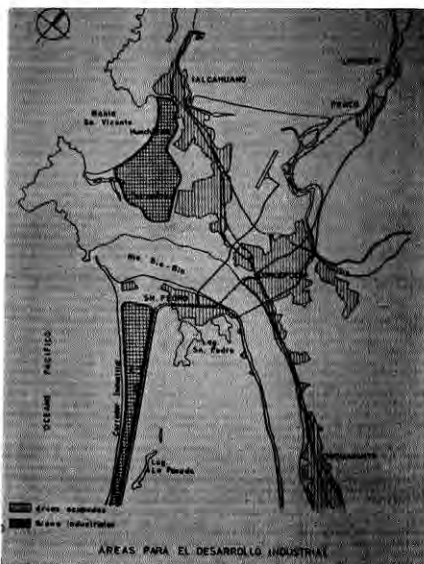
Sistema vial y ferroviario. Plan Regulador 1960



Plano Regulador 1960. Vialidad.



Áreas de parques para recreación. Plan Regulador 1960



Áreas para el desarrollo industrial. Plan Regulador 1960

actuaciones aproximativas y dialécticas para enriquecer racionalmente las decisiones relativas al desarrollo de las actividades humanas sobre un territorio, conservando o restaurando aspectos especiales de la forma de desarrollo de los asentamientos. Es decir, constituye una propuesta de ordenación social, política y económica en un determinado territorio cuyo diseño está en relación a los parámetros culturales y legales propios de la región sujeta a la planificación.

En este sentido, la planificación debe estar sostenida por criterios integradores y reconocidos por la sociedad a la cual va dirigida; los actuales mecanismos de participación fueron tempranamente utilizados en el proceso de discusión y divulgación del Plan Regulador de Concepción. Hubo varias exposiciones para propiciar el debate pública de las ideas contenidas en el Plan tanto a nivel gubernamental como para los sectores profesional y social ya que se llevó a diferentes barrios para el conocimiento y discusión amplia con la comunidad; resultado de esta acción fueron numerosas sugerencias que se recogieron en el proyecto definitivo.

Una de las más interesantes fue propuesta por los habitantes del Barrio Norte que propusieron un cambio de destino del sector, lo que significó regularizar varias comunidades que se integraron en un Plano Seccional; para cauterar el cumplimiento del Plan y proponer modificaciones que no lo alteraran sustancialmente, se indicó la conveniencia de crear una Oficina del Plan Regulador a cargo de un Asesor Urbanista, profesional propuesto por primera vez en Chile.

La Corporación Municipal de Renovación Urbana fue otra organización planteada; estaría compuesta por el sector público y privado y sería facultada para formular leyes y realizar gestiones conducentes a la renovación de diferentes sectores de la ciudad. En la Comisión de Ordenamiento Territorial del Plan de Recuperación Ambiental de Talcahuano, creada este año, se analizó y postuló la necesidad de contar con una agrupación mixta dedicada a resolver problemas de la ciudad y cuya composición y atribuciones es similar a la indicada anteriormente.

CONCLUSION

La planificación opera en forma de aproximaciones sucesivas en las que se van adecuando la evolución tendencial de los sistemas urbanos con las vocaciones del territorio en el que se desarrollan de forma que todos los elementos, sus propiedades y sus relaciones, se dispongan de forma equilibrada bajo aspectos físicos, sociales, políticos y económicos adecuados.

La planificación constituye un conjunto de normas que tienden a coordinar y programar acciones para lograr la ordenación de un territorio, interviniendo en la evolución de los acontecimientos y facilitando la ocupación del espacio para el desarrollo de actividades humanas que tiendan al bien común y beneficio de las mayorías. Por esto, toda planificación posee un sustento moral, ético y político que permite reducir conflictos y alcanzar la convivencia armónica de un conjunto social, en relación con el medio natural.

La planificación no es sólo un conjunto de normas que ordenan y fijan las actividades humanas sobre el territorio, no es tan sólo un instrumento imperativo, sino que es un instrumento al servicio de la sociedad que, en forma de disposiciones y normas, sirve para fomentar, encauzar o modificar a las actividades humanas que necesitan materializarse física y espacialmente en el medio natural y cultural. El Plan Regulador de Concepción expresa ideas que pueden parecer utópicas, pero su análisis permite comprender que fue una respuesta creadora basada en una idea de ciudad que quiso expresar su propia identidad por medio de un sistema integrado donde interactúan elementos y componentes sociales, culturales y del paisaje. Es un Plan que buscó rescatar al hombre en medio de la creciente complejidad de la ciudad.