

El legado de Jones Odriozola: Plan Regulador de Quito 1942 – 1945.

Andrea Salazar Veloz

afsalazarv@uce.edu.ec

Arquitecta urbanista. Docente Universidad Central del Ecuador, Ecuador. Doutoranda no Departamento de Arquitectura da Universidade Autónoma de Lisboa (Da/UAL). Investigadora do CEACT/UAL, Portugal

Alejandro Becerra Martínez

marcelo.becerra@unach.edu.ec

Arquitecto urbanista. Docente Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador

Para citação: SALAZAR VELOZ, Andrea; BECERRA MARTÍNEZ, Alejandro – Plan Regulador de Quito 1942 - 1945, por Guillermo Jones Odriozola. **Estudo Prévio** 23. Lisboa: CEACT/UAL - Centro de Estudos de Arquitetura, Cidade e Território da Universidade Autónoma de Lisboa, 2023, p. 106-116. ISSN: 2182-4339 [Disponível em: www.estudoprévio.net]. DOI: <https://doi.org/10.26619/2182-4339/23.01>

Recensão recebida a 17 de julho de 2023 e aceite para publicação a 13 de setembro de 2023.

Creative Commons, licence CC BY-4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Plan Regulador de Quito 1942 - 1945, por Guillermo Jones Odriozola.

El Plan Regulador de Quito realizado entre 1942 y 1945, elaborado por el arquitecto uruguayo Guillermo Jones Odriozola (1913-1994), constituyó un documento fundamental y punto de partida para la historia del urbanismo ecuatoriano. Este plan buscaba regular el crecimiento de la ciudad de Quito mediante una propuesta de organización espacial más eficiente y equitativa haciendo hincapié en tres ejes fundamentales: vivienda, trabajo y esparcimiento.

Es importante entender el contexto histórico en el que se desarrolló este plan para entender su alcance y relevancia. En los años previos a su elaboración, Quito experimentaba un acelerado crecimiento urbano impulsado principalmente por la llegada de migrantes y la construcción de nuevos barrios en la periferia de la ciudad. Esta expansión desordenada generó graves problemas de congestión vehicular, falta de servicios básicos y precariedad habitacional. Ante esta situación, el cabildo de la ciudad de Quito decidió convocar a un grupo de expertos para elaborar un plan

regulador que ordenara el crecimiento urbano de la ciudad. Jones Odriozola, quien había participado en la elaboración de planes reguladores en Uruguay¹, fue uno de los arquitectos seleccionados para liderar este proyecto.

En su primera impresión de la ciudad de Quito, Odriozola destacó que se trataba de “una ciudad pura” (ODRIOZOLA, 1945: 7), que no ha sido afectada por los fenómenos de la vida moderna que han alterado a la mayoría de ciudades en el mundo. Según el urbanista, esta condición provocó que la ciudad se viera marcada por una lenta evolución que no le permitió desarrollar los elementos mínimos necesarios para expresar su condición de capital. Así, el plan regulador de Quito de 1945 representó la oportunidad para plantear una propuesta de planificación urbana visionaria a gran escala.

Contexto

Jones Odriozola comenzaría el desarrollo del plan urbanístico para la ciudad de Quito con una referencia conceptual sobre la importancia de comprender el legado de las ciudades antiguas para entender los ciclos que estas han atravesado desde su conformación hasta su extinción. Así, Odriozola profundizaría en el análisis del contexto urbano histórico y contemporáneo de la ciudad de Quito a fin de interpretar los procesos que dieron forma a la ciudad para poder encauzarlos en una propuesta integral adaptada a la realidad nacional. Al respecto, el plan establece:

“El deber del urbanista, al formular un Plan Regulador, no debe ser solamente el de tener en cuenta todo el futuro de la urbe sino que, apoyándose en todo un pasado consistente en «hechos» urbanos llegar a formular una armonía con el desarrollo del porvenir” (ODRIOZOLA: 1945: 12).

Durante la época en que se llevó a cabo el plan, Quito ya había acumulado cuatro siglos de historia desde su fundación española en 1534. La forma urbana que caracterizaba al centro histórico de la ciudad hasta finales del siglo XIX fue esencialmente definida por la Ley de Indias, que establecía una organización de calles y manzanas regulares. Esta forma de organización urbanística no contempló una visión de conjunto que dirigiera el crecimiento de la ciudad. Desde su concepción, la elección de una forma concéntrica, ajena a las características accidentadas de la geografía y la falta de consideración hacia los sistemas de caminos incas previos a su fundación, limitaron el crecimiento de la ciudad. Como resultado, la ciudad no pudo sobrepasar los límites establecidos en el plan inicial condenando su desarrollo hacia su interior. Posteriormente, la población urbana, contenida en un centro histórico tuguizado, rebasó los límites establecidos originalmente, y bajo la necesidad de nuevos espacios para habitar, la ciudad empezó a extenderse teniendo como única referencia un eje central que se alargaría —hacia el sur, más allá de El Panecillo, y al norte, desde La Alameda definiendo una nueva forma longitudinal de organización territorial.

En su propósito de comprender los “hechos” urbanos contemporáneos a la época en la que se llevó a cabo el plan, el estudio de Odriozola realizó una evaluación inicial de las cualidades y debilidades de la ciudad de Quito. Esta lectura, que estaría

fundamentada en documentación histórica que incluía esencialmente datos demográficos y morfológicos, develó el proceso evolutivo de la ciudad, además de permitir identificar los principales problemas y desafíos a los que el plan debía responder.

En cuanto al aspecto demográfico se identificó que en los años anteriores a 1942 — fecha en la que inicia el plan, los cambios poblacionales no fueron adecuadamente gestionados, provocando un desequilibrio en el tejido urbano de la ciudad con zonas densamente pobladas en el centro y norte de la ciudad, frente a otras con bajo índice de ocupación. Ante tal situación, el equipo de Odriozola llevó a cabo una proyección de habitantes hasta el año 2000, llegando a prever una población aproximada de 700.000 personas, siendo esta la base poblacional con la que se trabajó el plan.

Asimismo, con el fin de tener una clara comprensión de la evolución morfológica y patrones de crecimiento urbano, el equipo a cargo del plan urbanístico realizaría el estudio comparativo de cuatro planos históricos de la ciudad:

“El primero fue el de Alcedo y Herrera que data de fines del siglo XVII (Figura 1); luego el plano de la misión Geodésica correspondiente al año de 1740 de autor desconocido (Figura 2); siendo el siguiente el plano realizado por J. Gualberto Pérez que tiene fecha de 1888 (Figura 3) y; por último el plano publicado por orden del Intendente General de Quito, el señor Antonio Gil y correspondiente al año de 1914” (ODRIOZOLA: 1945: 18-19). (Figura 4)



Figura 1 - Plano de Alcedo y Herrera, 1734 (Fuente: Archivo FONSA).



Figura 2 - Plano de la misión Geodésica, 1740 (Fuente: Biblioteque Nationale de France. Disponible: <https://gallica.bnf.fr>).



Figura 3 - Plano por J. Gualberto Pérez, 1888 (Fuente: Biblioteque Nationale de France. Disponible: <https://gallica.bnf.fr>).

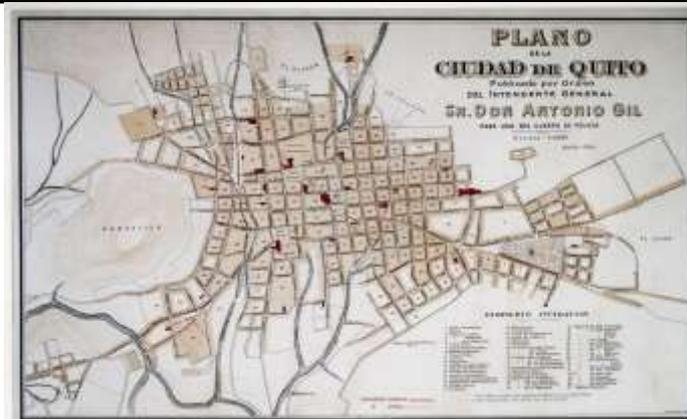


Figura 4 - Plano por Antonio Gil, 1914 (Fuente: Biblioteque Nationale de France. Disponible: <https://gallica.bnf.fr>).

El estudio crítico y sistemático de estos documentos, llevado a cabo por Odriozola y su equipo, daría como resultado las siguientes observaciones generales que, para propósitos de la presente reseña, han sido clasificados por áreas temáticas:

Arquitectura y paisaje:

- San Francisco de Quito poseía (y aún posee) el conjunto de valores arquitectónicos más interesantes de toda América Latina.
- Tanto el paisaje como el tejido urbano de la ciudad se encuentran fuertemente influenciados por la presencia de tres elementos naturales: las laderas de Pichincha, El Panecillo y el Itchimbia. Así como también por las quebradas que atraviesan la ciudad.
- Destaca además el valor arquitectónico del centro histórico proponiendo su protección frente a la intromisión de nuevos elementos que disuenen con el existente, mediante proyectos que se integren armónicamente a su imagen urbana.

Crecimiento urbano y zonificación:

- Debido a su intrincada topografía, la ciudad de Quito desarrolló un patrón de crecimiento que se extiende predominantemente en dirección norte-sur.
- Hasta 1924, existía una proporción equilibrada de “masa libre-masa edificada” en el tejido urbano.
- No existía una zonificación clara apropiada y definida, mucho menos en lo que se refería a centros de gobierno o edificios de utilidad pública.
- Se presenciaba una mezcla funcional de elementos completamente diferentes en las distintas zonas de la ciudad.
- Se priorizaba el espacio privado sobre el público.

Movilidad y transporte:

- No se produce una relación verdadera y profunda entre el centro de la urbe y los centros bancarios, de negocios, grandes tiendas, etc.
- Tendencia de la ciudad a cambiar su centro de negocios hacia el norte.

- Problemas de movilidad, congestionamiento y acumulación vehicular tanto en el centro histórico como en las zonas aledañas al mismo.
- Hegemonía del vehículo sobre la persona.
- Era necesaria la implementación de un sistema de transporte urbano eficiente y equitativo a lo largo de la ciudad.
- Los transportes extraurbanos —tren y autobuses—, presentaban una desconexión con el transporte urbano, evidenciando una desarmonía en todo el sistema.
- Era necesaria la articulación entre el centro de la ciudad con el resto del país, con un sistema de movilidad que no atravesase el centro histórico dada la imposibilidad de ampliar sus calles.
- Se pone en valor la ubicación y conectividad con el centro de la ciudad que tenía el aeropuerto, así como su importancia como punto de conexión con el resto de los países de la región.

Espacios verdes y calidad de vida:

- Déficit de espacios verdes de calidad como parques, jardines o avenidas de paseo de amplio sentido espacial que contribuyan al esparcimiento.
- Existían algunos mercados bien ubicados, sin embargo, estos no cumplían con las condiciones higiénicas para el aprovisionamiento de comestibles.
- Escasez de espacios dedicados a la cultura.

Este sería el contexto del momento cuando el anteproyecto del urbanista Jones Odriozola comenzó a elaborarse. Las observaciones previamente detalladas permitieron plantear estrategias operativas concretas sobre las que se basaría el Plan Regulador de Quito en su objetivo de proponer un plan ajustado tanto a la realidad de la ciudad - en la época - como para su porvenir.

Descripción

Ante el evidente crecimiento urbano desorganizado, el cabildo de Quito reconoció la necesidad de planificar la ciudad a fin de mejorar la forma de vida de los habitantes y de adaptarla a las nuevas condiciones socioeconómicas modernas. El desarrollo del Plan Regulador de Quito tomaría como paradigma los postulados del pensamiento urbanístico moderno adaptados al contexto. Así, el Plan Regulador presentó un enfoque innovador para la planificación de la ciudad al considerarla como una totalidad indivisible que requería una visión holística deseable y materializable en el futuro.

El plan incorporaría además, y por primera vez en la planificación urbana de Quito a la participación y crítica ciudadana como eje fundamental para su implementación. Odriozola considerará como directriz básica, “para toda actuación humana tendiente a formalizar o regular la sede del conglomerado humano, al querer de las gentes” (ODRIOZOLA, 1945: 10).

Los primeros eslabones del plan estarían formados por la creación de los llamados Centros Cívicos (Figura 6). Su ubicación y concepción atendían tanto a los hechos

físicos de la ciudad, como a los espirituales —leyendas y tradiciones—. Se plantearía:

- El Centro Cívico de Gobierno, que estaría en el centro de la ciudad, próximo al Monumento del Libertador, su ubicación era privilegiada por las posibilidades paisajísticas, simbólicas y de accesibilidad. El Centro de Gobierno comprendería las sedes y oficinas de los tres poderes del estado ecuatoriano: ejecutivo, legislativo y judicial (Figura 5).

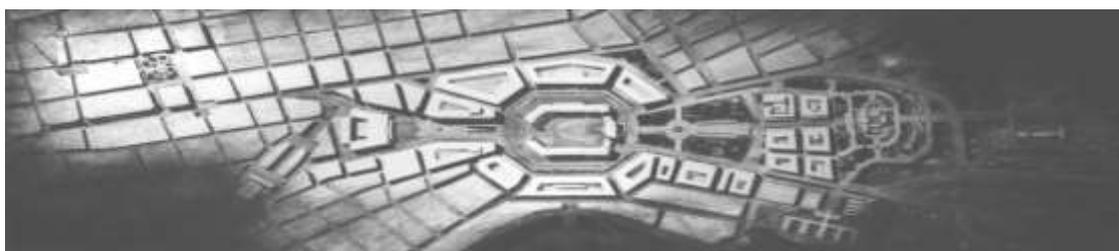


Figura 5 - Maqueta del Centro cívico del Plan Regulador de Quito, 1945 (Fuente: Monard, 2019: 70-71).

- El Centro Cultural, fue ubicado frente al Centro Cívico de Gobierno, localización que le permitiría configurarse como un paso obligatorio que pondría en relevancia al arte. Fue planteado como un edificio que concentraría funciones de enseñanza y difusión artística.

- Centro de transporte de pasajeros y correspondencia, planteado en el actual sector de la Marín, fue “concebido con el fin de establecer un perfecto enlace entre los transportes extraurbanos que llegan a la ciudad y los sistemas de transporte colectivo” (ODRIOZOLA, 1945: 27).

- Centro Municipal, fue implantado hacia la Plaza de la Independencia debido a la calidad arquitectónica de los edificios que allí existían, que guardaban la tradición y calidad de otras épocas.

- Centro Universitario, las ideas que regirían a este centro fueron las de amplitud espacial y composición arquitectónica de alta calidad plástica que conformarían un conjunto armónico y eficiente. La ubicación propuesta consideró el fácil acceso desde los diferentes puntos de Quito.

- Centro Deportivo, estaría constituido por un sistema de parques y avenidas-parque ubicados principalmente hacia el norte de la ciudad. Se consideraron cuatro premisas: “funcionalismo, plástica, aprovechamiento de las condiciones naturales del terreno y utilización de los amplios terrenos municipales de esa zona” (ODRIOZOLA, 1945: 30). Asimismo, los edificios que serían parte de este centro deberían dar origen a emociones estéticas y poner en relevancia el paisaje.

- Centros cívicos barriales, el plan contempló la implementación de varios de estos centros, cuyo objetivo fundamental fue reunir todos aquellos servicios necesarios para asegurar condiciones mínimas de habitabilidad urbana en las diferentes zonas de la ciudad. Esos centros estarían constituidos por: negocios, cines, zonas deportivas, oficinas de correos, oficinas bancarias, escuelas, mercados y central de transporte.

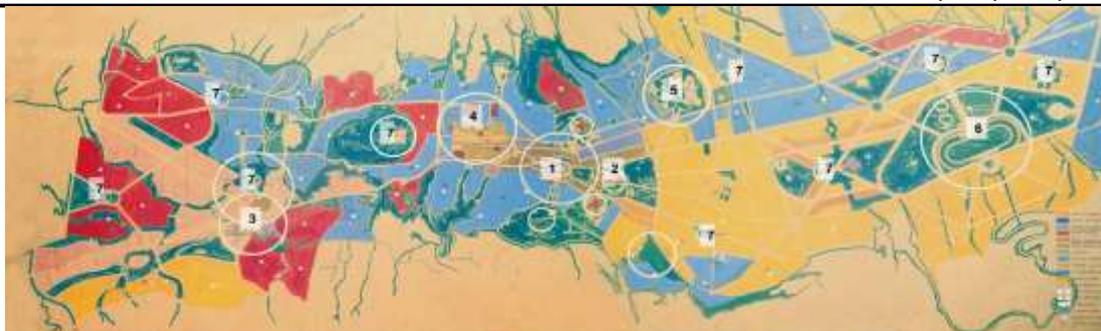


Figura 5 - Plano del Plan regulador de 1945 con sus centros cívicos. 1. Centro cívico de gobierno 2. Centro cultural 3. Centro de transporte de pasajeros 4. Centro municipal 5. Centro universitario 6. Centro deportivo 7. Centros cívicos barriales (Fuente: Dirección Metropolitana de Planificación Territorial).

Otro de los aspectos fundamentales a los que Odriozola prestaría especial atención, en el diseño del plan para la ciudad de Quito, sería la implementación de espacios verdes urbanos de calidad, en correspondencia tanto a la superficie urbana, como a la cantidad de habitantes proyectados hasta el año 2000. Para enfatizar la importancia de la incorporación de verde urbano, Odriozola transcribió en el plan unos párrafos de la obra del filósofo chino Lin Yutang, *La importancia de vivir*, donde se hace hincapié acerca del valor de los espacios libres para los habitantes. Así, el enfoque para su ejecución consistió en “idear un sistema total que nos permitiera recorrer toda la ciudad por medio de «verdes» que se irían enlazando unos con otros y proporcionando, por lo tanto, la facilidad y belleza del paseo entre plantas y flores, por los varios puntos de interés de la urbe” (ODRIOZOLA, 1945: 34). Se evaluó la condición histórica y topográfica de Quito para su emplazamiento, llegando a determinar que los mejores lugares para disponer los tres principales parques urbanos de Quito estaban en El Panecillo, el Itchimbía y las laderas orientales del Pichincha.

Además de los centros cívicos y áreas verdes establecidos por Odriozola para la ciudad de Quito, su plan contemplaba la división funcional de la ciudad a partir de tres actividades fundamentales: trabajo, esparcimiento y vivienda, en correspondencia con la configuración espacial y social de la ciudad (Figura 7):

- En el centro de la ciudad se implantaría el centro municipal; centro de gobierno; grandes tiendas, comercios, oficinas y bancos; vivienda baja de buena calidad y zona hospitalaria.
- Hacia el Norte estaría la vivienda alta de primera calidad para empleados con jardín; vivienda de calidad media —edificación en dos plantas; vivienda de calidad media con jardín; barrio-jardín y zona universitaria.
- En el sur de la ciudad se ubicaría vivienda media-baja de buena calidad con jardín; vivienda baja de buena calidad con jardín y negocios; zona industrial y barrios obreros.

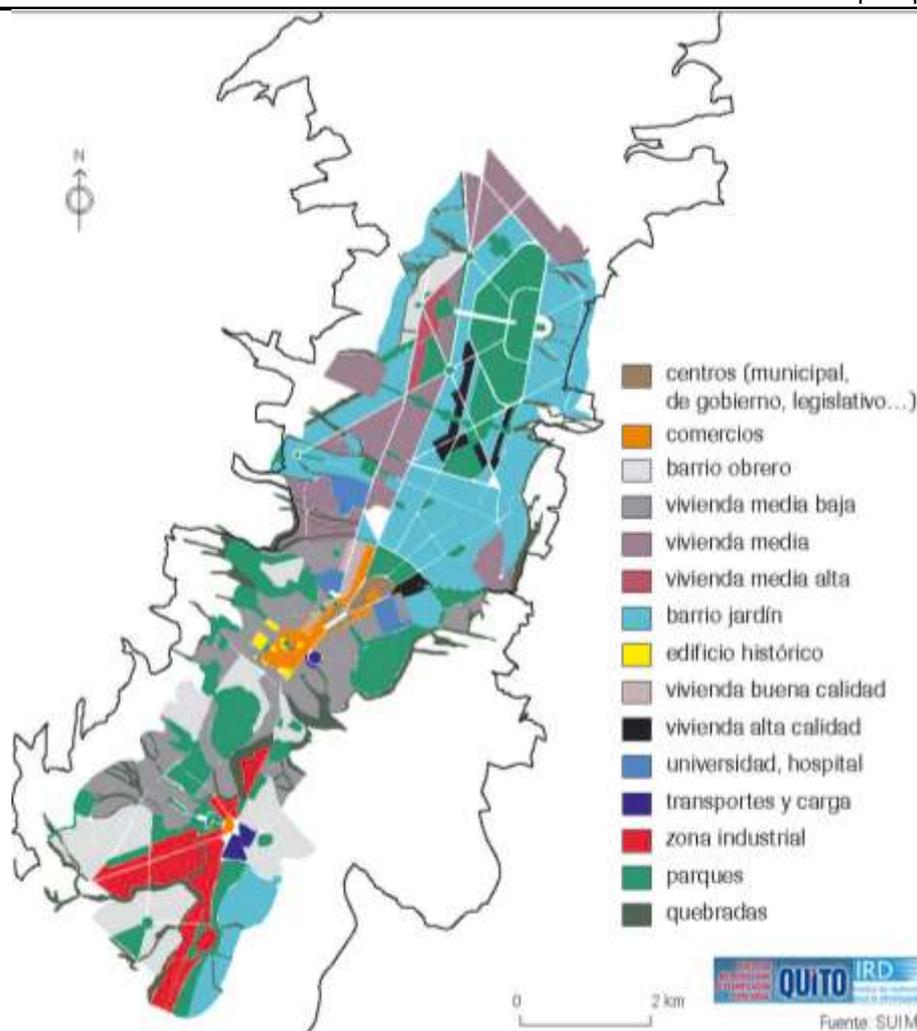


Figura 7 - Zonificación de acuerdo con el Plan Regulador de 1945 (Fuente: Dirección Metropolitana de Planificación territorial).

Asimismo, el Plan Regulador de Quito presentaría una propuesta vial de articulación de las diferentes zonas de la ciudad por medio de una red vial categorizada por tipos de arterias.

Finalmente, Odriozola elaboró una propuesta de factibilidad técnica y económica que permitiría la implementación del plan por fases, aquí se detallaron las obras iniciales mínimas que debían instaurarse para materializarlo.

Evaluación

Al presentar la propuesta del plan regulador de Quito, los grupos de ex-concejales de la ciudad, el gremio de Ingenieros Civiles y la Comisión de Obras Públicas Municipales, se reunieron para su análisis, aprobación y ejecución. Entre los distintos informes presentados por estos grupos técnicos y administrativos, se destacó la importancia de



la propuesta y sobre todo la necesidad de ejecutarla. Al leer las diferentes evaluaciones hechas por expertos, llama la atención la sugerencia de implementar un verdadero centro industrial en el sur de la ciudad respetando las agrupaciones ya existentes. Además, se hizo hincapié en que la proyección para el desarrollo del sur de la ciudad debía guardar un equilibrio análogo al crecimiento expansivo del norte y se recomendó el desarrollo de un estudio más detenido de conexión y movilidad entre el sur y el norte por las laderas occidental y oriental a fin de tener una solución pragmática.

Otro de los aspectos a destacar en la fase de evaluación del plan urbano, radica en el hecho de que el municipio de la ciudad decidió contratar a expertos internacionales con experiencia académica y en planificación urbana, para llevar a cabo un análisis amplio y detallado. Entre los profesionales convocados destacan el arquitecto peruano Emilio Harth-Terré y la arquitecta urbanista norteamericana Chloethiel Woodard Smith. Las observaciones favorables emitidas por ambos posibilitaron dar una mayor fundamentación teórica a las ideas de Odriozola, donde sobre todo sobresalen referencias a los postulados del urbanismo moderno.

Harth-Terré destacó la adecuada adaptación de la propuesta a la configuración natural y topográfica de la ciudad, logrando mediante las estrategias implementadas poner en relevancia los valores naturales existentes al incorporarlos a la dinámica urbana. Además, en su informe secunda la decisión de Odriozola de separar espacialmente los poderes municipales y de gobierno, mencionando que esta visión se encontraba acorde al nuevo pensamiento global sobre lo urbano.

Por otro lado, Chloethiel Woodard Smith advirtió que, en un plan de esta complejidad, la escasez de equipamientos de salud, va en contra del objetivo primario de una ciudad democrática. También hizo referencia a que no se ha analizado a detalle una forma eficiente de aprovisionamiento para la ciudad, condición indispensable teniendo en cuenta la proyección de crecimiento demográfico. De igual manera, coincidió con los informes citados, en la necesidad de generar una solución más efectiva para las conexiones entre el sur y el norte de la ciudad. Recomendó también, la conformación de organizaciones técnicas que lleven a cabo el plan, una organización política comprometida a largo plazo y mesas de trabajo que promuevan la educación de los habitantes de la capital. Para ella, la suma de estos principios establecerían un programa fundamental capaz de adecuarse y dar cumpliendo tanto a los lineamientos establecidos por el plan como prever posibles modificaciones que deban darse al momento de implementarlo.

Trascendencia

Aunque el Plan Regulador de Quito propuesto por Odriozola fue una propuesta ambiciosa y visionaria, tan solo fue parcialmente materializada. Se tomaron en consideración sobre todo los aspectos relacionados con la traza, vialidad, zonificación y ubicación de los grandes equipamientos de la ciudad. Por su falta de pragmatismo y desconexión con la realidad socio-económica de la ciudad y el país, al centrarse tan solo en la prefiguración de la imagen urbana de la ciudad con base en modelos ideales - espacialistas importados del exterior, en 1967 el proyecto fue reemplazado por el Plan Director de Urbanismo.



Finalmente, es necesario mencionar que varias de las definiciones y propuestas de Odriozola, han sido tomadas como base para algunos planes subsecuentes, de esta manera, varios de sus principios aún hoy en día siguen direccionando en funcionamiento de la ciudad actual, caracterizada por una inequidad y segregación socio espacial radicalmente marcada entre el norte y sur de la urbe.

Bibliografía

- MONARD, Shayarina — *Arquitectura Moderna de Quito, 1954-1960*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña, 2019.
- ODRIOZOLA, Jones — *Plan Regulador de Quito*. Quito: Imprenta Nacional, 1945.

¹ Gilberto Jones Odriozola desarrolló el Plan Regulador de la ciudad de Maldonado en 1939, y trabajó en el proyecto de construcción de viviendas sociales en Uruguay en la década de 1930.