

IMAGEN E IDENTIDAD URBANA La construcción teórica de la tercera dimensión

Cristina E. Vitalone

Resumen

En los actuales procesos de creación de entornos urbanos y regionales cada vez más cualificados y atractivos, las piezas de composición de imágenes urbanas cobran nuevo valor al ser consideradas recursos a potenciar por sus diferencias entre pueblos y ciudades de un mismo territorio. Sin embargo, a la construcción real de estas imágenes le precedieron diferentes construcciones teóricas que, por más de cien años, prefiguraron las herramientas técnico-legales de procesos de ordenamiento y regulación del suelo adherentes a lógicas de unidad y homogeneización. El trabajo, inscripto en el programa de Planificación y Gestión Estratégica Urbana y Territorial (Res. CIC N° 2002/99), recorre ese proceso a través de las principales herramientas del planeamiento urbano bonaerense, para introducir los desafíos que les presenta la reconstrucción del valor de las imágenes de sus pueblos y ciudades, en los actuales enfoques de planificación y gestión del desarrollo.

Palabras clave: *Tejido urbano - morfología urbana - imagen e identidad urbana - planificación estratégica*

En las últimas tres décadas del siglo XX, la vulnerabilidad de la dimensión socio-cultural de las identidades urbanas dio nacimiento a una importante línea de pensamiento que, partiendo de la hipótesis de que el reforzamiento de esta dimensión contribuye al desarrollo económico, social, cultural y ambiental, introdujo una óptica más integral y abarcadora para proteger, activar y movilizar todos los sistemas productivos-territoriales y, entre ellos, los del subsistema cultural al cual pertenecen las imágenes de los centros de población. Comenzaron entonces a ser explorados los caminos del desarrollo a partir de la necesidad de valorar los recursos urbanísticos y arquitectónicos que construyen esas imágenes y que, en general, ofrecen una fuerte resistencia a perder su condición de referentes de la identidad urbana de pueblos y ciudades. También se incentivaron los estudios sobre morfología urbana que destacaron, entre los recursos privilegiados de la construcción real de imágenes e identidades, a los tejidos y sus invariantes tipológicas, modos de ocupar, apropiar y explotar el suelo urbano. Por más de tres décadas, el valor socio-cultural de los tejidos urbanos fue el centro teórico de un nuevo debate al que se sumaron, entre otros, los trabajos sobre el significado de las ciudades y las relaciones entre tipologías arquitectónicas y morfología urbana (Aymonino); el contexto tipológico y el lenguaje de las arquitecturas preexistentes (Rossi); el reconocimiento de los tejidos y sus valores de urbanidad (Panerai y Castex) y, los métodos de análisis morfológico (Borie y Danieul). Estos enfoques presuponían, también, un quiebre definitivo de la orientación funcionalista predominante en los sistemas de planeamiento del momen-

to que, soslayando las especificidades, trataban de imponer modelos urbanos abstractos para construir la tercera dimensión de los tejidos donde *"...la vida de las ciudades ha tenido una expresión más completa y ... las arquitecturas comunes se han materializado en toda su riqueza, constituyendo la forma permanente y siempre variable de la ciudad..."*. (Panerai et.al, 1980. 10)

Sin lugar a duda, la idea de *"un urbanismo radicalmente alternativo"* abordado, entre otros recursos, a partir del valor socio-cultural de los tejidos, como piezas de composición de la imagen del agregado urbano total, fue, sin embargo, materia común en los debates académicos, científicos y profesionales locales. En el caso de los pueblos y ciudades de la provincia de Buenos Aires, fue particularmente notable que las teorías y principios que lo sustentaban no constituyeron fuentes genuinas de conocimiento para la elaboración de las normativas que los regularían. Recordemos que los sistemas de planeamiento no sólo transfieren principios, procedimientos y parámetros técnicos y legales de ordenamiento y regulación del suelo urbano sino y fundamentalmente modelos de ciudad que, aplicados sin adecuación a diferentes realidades, dan paso generalmente a imágenes urbanas confusas o contradictorias. La construcción real de la tercera dimensión de los tejidos bonaerenses no escapó a estos desajustes, manifiestos por una práctica urbanística que orientaba el ajuste de parcelamientos, tipos edilicios y modos de ocupar y explotar el suelo al mejor funcionamiento y rendimiento de la trama urbana y la pervivencia de la relación armónica entre estos componentes *"... en términos de aspiraciones que los dis-*

tintos actores tienen de los procesos de urbanización (y que) se transforma en modelos de hábitat con una morfología y calidad ambiental determinadas ..." (Foglia, 1984: 11). Este desencuentro entre imágenes reales e ideales, se observa hoy con mayor claridad en los pueblos y ciudades del interior bonaerense. En ellos, salvo contadas excepciones, las leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos de un sistema de planeamiento altamente centralizado y funcional a modelos urbanos abstractos, desarticulaban la legibilidad propia de los espacios urbanos, destruyeron progresivamente el valor socio-cultural de los tejidos y desactivaron, incluso, el aprecio de las comunidades por estas piezas compositivas del agregado urbano real, así como vertebrantes de las identidades urbanas locales.

Algunos de los instrumentos técnico legales de un sistema de planeamiento aún vigente, también trasladaron a los tejidos bonaerenses el disenso entre los principios que los sustentan y los procedimientos y parámetros utilizados para territorializarlos. Es que, con independencia de la intención que subyace en muchas de las disposiciones normativas del siglo XX, para adecuar convenientemente planes de ordenamiento y parámetros de regulación del suelo a las diversas realidades urbanas, predominó la literal aceptación de los criterios generalistas que emanaban del nivel provincial. Las alteraciones morfológicas y tipológicas de los tejidos y arquitecturas preexistentes y la ruptura de los vínculos que establecían espacios libres y construidos; modalidades de ocupación en extensión e intensidad y agregación de los tipos edilicios, parcelamientos y canales, con el carácter peculiar de los sitios y lugares que los inscribían, fueron desequilibrando la identidad urbana propia de cada localidad y, por consiguiente, sus redes históricas, sociales y culturales con los recursos urbanísticos y arquitectónicos. En términos de desarrollo urbano, la pérdida más significativa se produjo por la falta de comprensión del valor 'de las diferencias' de estos recursos que, para las nuevas orientaciones de planificación y gestión urbana y regional, constituyen ventajas comparativas de los pueblos y ciudades para proyectarse con identidad en escenarios más amplios y, partes del capital económico, social y cultural de las comunidades para afirmarse localmente con lo que *"es / ha sido nuestro"*.

El proceso de construcción teórica de la tercera dimensión de los tejidos comenzó a fines del siglo XIX, cuando una disposición normativa de un sistema de planeamiento urbano provincial, hasta entonces acentuado en la regulación

planimétrica de los trazados, intentó reconducirlo a expresiones físico-espaciales comunes. Recorreremos este proceso de regulación, más que centenario, a través de los principales instrumentos técnico-legales de un sistema de planeamiento provincial que prefiguraron modelos urbanos de nuevas identidades, en general sin atender a las características propias de cada realidad, un objeto al que se *"...modifica desde adentro de ella misma, paulatinamente, partiendo de las posibilidades, en un hondo compromiso con los grupos humanos. Pero una auténtica y profunda modificación de la realidad no puede derivarse del planeamiento funcional desde las superestructuras; sino por el contrario, de una paulatina integración y organización de la vida tejida desde abajo. De esta vida y de su propia riqueza surgirá lentamente su propia estructura y planificación, que sólo así no será aplicada, abstracta y burocrática ..."* (Caveri, 1964: 55)

Imagen e identidad urbana en el siglo XIX

Una vez definida la grafía de base de los pueblos y ciudades bonaerenses, según los procedimientos indicados por los modelos urbanos con un centro de atracción, la plaza central principal, el resultado volumétrico y la imagen última de los espacios edificables quedaban sujetos al libre juego de ocupación, explotación y modos de agregación de los tipos arquitectónicos. Pocas fueron las reglamentaciones relacionadas con el tratamiento de la envolvente de las manzanas y ninguna se vinculó con la intensidad de ocupación. Sin embargo, entre 1810 y 1870 se elaboraron normas sencillas para regular la edificación pública y privada *"en la parte que mira a la calle"*. Estas reglas se relacionaban con la adecuación de la línea de edificación a la línea de la traza, la preservación de los edificios públicos y algunas de ellas con la estética y seguridad de la edificación. Los parámetros utilizados por los instrumentos técnico legales para regular la imagen de los tejidos urbanos en áreas centrales y residenciales, se definían en términos de restricciones, obligaciones y prohibiciones. Para las áreas residenciales hacían referencia a la colocación de rejas y pilastras en el *"plano del muro"* y, a la construcción de gradas, zócalos y pilastras *"dentro de la línea de la traza"*, de cercos *"de pared doble de adobe crudo ó cocido de dos varas y media de altura"*; de veredas *"en piedra lisa con cal"* y de desagües pluviales *"á la calle por conductos"*. Para las áreas centrales, además de las anteriores, se referían a la obligación de construir *"en adobe crudo ó cocido"* en las ocho manzanas más inmediatas a la plaza principal y en materiales *"menos costosos"* en las áreas más

alejadas y a la prohibición de no *“abrir en caso alguno”* ventanas y puertas, ni alterar la forma de los edificios públicos. Estas previsiones datan de los años 1813 y 1828 cuando, por instrucciones a los Alcaldes de Barrio y Policía, el gobierno impartía las primeras órdenes para la configuración de la envolvente de los macizos edificados en todos los pueblos de ‘campaña’ de la provincia de Buenos Aires. Las obligaciones no alcanzaban sólo a los *“individuos y a la comunidad”*, sino también a todos los niveles del estado al determinar que *“... el Alcalde que no haga cumplir pagará á la par con el propietario lo que se halle por conveniente, haciendo la obra como está mandada”*, a los profesionales y técnicos de la construcción y al Departamento de Arquitectos Ingenieros cuyas atribuciones en 1821 estaban sujetas a los reglamentos de policía, la publicación de una *“ley de edificios”* y, a la pena de *“prisión de dos meses y un mes”*, como *“... á todo maestro arquitecto ó albañil, que concurra á dirigir ó trabajar en cualquier edificio sin las correspondientes formalidades ...”*.

En este proceso de tratamiento de la tercera dimensión de los tejidos urbanos las únicas alturas reguladas fueron las de los cercos. (Prado y Rojas, 1877/79. a/f). Es que, para el planeamiento decimonónico, el desarrollo inducido por los trazados concebidos según un modelo de ciudad de fuerte carácter monocéntrico reunía todas las condiciones para equilibrar, por sí sólo, la ocupación y explotación del suelo entre la plaza principal y el resto de la planta urbana: alta centralidad y simetría *“a los cuatro vientos”*, y la perfección formal de una cuadrícula que ordenaba el crecimiento en solares, quintas y chacras del centro a la periferia. La imagen de uno y todos los pueblos y ciudades bonaerenses fue adquiriendo, gradualmente, un carácter eminentemente urbano, a partir de la ajustada relación que establecían los tipos edilicios y parcelarios, la combinación de estilos arquitectónicos homogéneos, la ocupación perimetral de la manzana, la introversión de patios y galerías, el valor de frontera de las fachadas residenciales, la singularidad de las plazas públicas y el simbolismo de los edificios públicos en el centro urbano. Una imagen urbana que, concentrada en torno al nodo central, se dispersaba y confundía con el paisaje rural hacia sus bordes.

La primera disposición normativa, elaborada para regular la tercera dimensión de los tejidos urbanos en todas las ciudades y pueblos provinciales, aparece en 1872. El interés de este documento reside no tanto en el grado de aplicación alcanzado sino, y fundamentalmente, en las

teorías que le dieron origen: la higiene urbana y la salubridad pública, de acuerdo con los principios de una mejor aereación y asoleamiento del sistema vial, porque *“... la carencia de aire y sol hace que las aguas se estanquen en las calles, que su evaporación sea muy lenta, teniendo lugar después que estén completamente corrompidas ... El conocimiento de este hecho que en la mayor parte de los países civilizados se hayan dictado leyes tendentes a limitar la altura de los edificios ...”* (Prado y Rojas, 1877/79 g) (Buenos Aires, provincia, 1872). Según estos principios, que el jurista Homero Rondina (1993) interpreta como partes de un verdadero *“tratado de derecho ambiental preventivo”*, los canales urbanos eran considerados unidades higiénicas y subordinadas, en cantidad y tipologías, al clima, los movimientos comerciales y de transporte y a la orientación a medio rumbo, que las preservaban de la exposición *“a los cuatro vientos”*. Para los propulsores del ‘modelo de ciudad higiénica’, la relación entre ancho de calles y altura de edificios, no sólo fue tema común en sus obras escritas, sino el eje de un debate académico que privilegiaba el interés público por sobre el privado. Desde su Curso de Higiene el Dr. Eduardo Wilde afirmaba que *“... no podemos hacer higiene para el pueblo, para la generalidad, sin limitar el derecho que tenemos, de disponer de nuestras cosas a nuestro antojo. Si poseemos un terreno y conviene al interés público que por aquel terreno pase una calle, hemos de ceder a nuestro derecho. Si tenemos un edificio demasiado alto y conviene al interés público que este edificio sea demolido, tenemos que ceder a nuestro derecho ...”*. El mismo autor promovía la participación conjunta de diferentes disciplinas para la elaboración de las ordenanzas y reglamentos sobre trazados y edilicia pública y privada y el Dr. Mallo sintetizaba estas aspiraciones expresando que *“... En las ciudades futuras, en los nuevos pueblos que comienzan a formarse, el papel que tiene que llenar la higiene, es prever todo para el porvenir, de manera que las generaciones venideras no tengan que reprocharnos ... que los decretaron sin consultar a los hombres de ciencia ...”* (Rondina, 1993)(Wilde, 1885)(Mallo, 1878-79).

El debate parlamentario de una norma que establecía *“... la altura que deberán tener en adelante los frentes de los edificios que se construyan en el Municipio de la Capital y en los Pueblos de la Campaña ...”*, evidencia la influencia de las teorías higienistas que, como *“en Francia, desde el año 63”* o en *“Inglaterra desde 1844”*, prefiguraban la tercera dimensión de los tejidos

urbanos en relación con anchos de calles y avenidas, plazas y paseos públicos. Esta disposición introdujo, también, ciertos parámetros de regulación que, cien años más tarde y bajo otras teorías y principios, retomó un instrumento técnico-legal del sistema de planeamiento provincial de la segunda mitad del siglo XX: el "premio" a una mayor altura que la prefijada por la cota límite de elevación, a toda la edificación que se retirara de la línea municipal (Fig.1). Aparece así la regulación de la tercera dimensión de los tejidos urbanos que completaba la imagen de la ciudad modelo del siglo XIX, sobre los *espacios cuadriláteros* de trazados de calles ordenadas y forestadas que "...defienden a los pobladores de las influencias nocivas de la atmósfera ...". Como señaláramos, en esta disposición normativa primaban los principios del derecho público sobre el privado y de la higiene y salubridad urbanas sobre los resultados perversos del libre juego de ocupación y explotación de las parcelas. Sin embargo no faltaron los parámetros de excepción que, como los premios, tenían en cuenta "... que, tratándose de establecer ciertas limitaciones al derecho de propiedad, (se) debía hacerlo de la manera menos desfavorable posible para aquellos que los ejerciten..." (Congreso Provincial. Cámara de Senadores. 1872).

Imagen e identidad urbana en el siglo XX

En los primeros cincuenta años del siglo XX, las teorías urbanísticas del CIAM y la Carta de Atenas, entre otras, posibilitaban la fijación, según criterios de un mejor funcionamiento y rentabilidad de la trama urbana, de nuevas relaciones entre los modos de ocupar y explotar los tejidos, para adecuarlos a la creciente especialización de los núcleos poblados. Estos criterios, también darían origen, en la década del '70, a sistemas de planeamiento urbano basados en "...normas sobre: zonificación ... usos permitidos, simplemente tolerados y prohibidos... parcela-

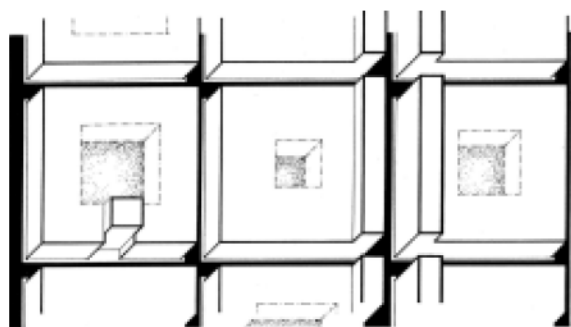


Figura 1. Prefiguración de la imagen urbana, según decreto provincial sobre Altura de los frentes de los edificios en el Municipio de la Capital y Pueblos de Campaña. 1872.

mientos y reparcelamientos, el derecho y en algunos casos la obligación de edificar, la amplitud de los poderes legales del órgano estatal, la obligación de los municipios de formar patrimonios inmobiliarios para fines urbanísticos, la vigencia legal de los planos directores y de los planes sectoriales y parciales ... (y a) soluciones en materia de espacios libres, reservas urbanas, retiros de línea de edificación...". Todas ellas son herramientas funcionales para un moderno modelo de ciudad y, por consiguiente, para el logro de una nueva imagen en cada una de las piezas de composición del agregado urbano total. (MOSP, a). Estos criterios impulsaron un nuevo proceso científico de ordenamiento y regulación planimétrica y volumétrica de los espacios urbanos, la actualización de la legislación precedente y la elaboración de los instrumentos técnico-legales al servicio de la reestructuración física, espacial y funcional de los pueblos y ciudades "... legadas del pasado ... concebidas según patrones de las Leyes de Indias, que alrededor de 1850 experimentaron ligeros cambios...en lapsos sensiblemente prolongados ..." (MOSP, b). Hasta esa década, la regulación del espacio urbano se había desarrollado en el "... campo de la simple policía edilicia, con normas en materia de edificación y otras a veces elementales, sobre parcelamientos y subdivisiones ..." y, si bien el estado provincial ya había impulsado en 1953 la realización de planes reguladores frente a "... la progresiva urbanización de todos los municipios y centros poblados ...", en 1974 eran pocas "... las Municipalidades que tienen Planes Reguladores en vigencia operativa (y) la realidad que ofrecen las ciudades bonaerenses en materia urbanística, deja mucho que desear...". Esta evidencia puso en marcha el llamado proceso de Organización del Espacio Urbano provincial, que introdujo, en el sistema de planeamiento existente, nuevas herramientas de regulación: zonificaciones preventivas para el ordenamiento y normas básicas de uso, ocupación y explotación contra el "...mal desarrollo que pudiera originarse a raíz de improvisaciones por parte de la iniciativa privada y de discrecionalidad proveniente de las autoridades públicas..." (MOSP, a-c).

Las normas básicas, fueron elaboradas con el objeto de regular el suelo urbano en todos los municipios por zonas "relativamente unitarias y homogéneas", para "...encauzar convenientemente el desarrollo de la obra física, promovido por la iniciativa privada, sobre las unidades urbanas conformadas por las manzanas preexistentes...". (Vitalone, 1988). Sus parámetros técnicos y valores tope eran los encargados de guiar el

nuevo comportamiento de la imagen de los tejidos bonaerenses con los principios de un nuevo urbanismo científico que, desde el gobierno central, intentaba "...*unir el enfoque de las proposiciones* (dirigidas en principio al área metropolitana), *por encima de las divisiones vigentes...*" y, a la vez, extender un modelo de ciudad moderna a todos los centros urbanos de las áreas que se fueran constituyendo como operativas, en el marco del sistema de planeamiento provincial (Fig. 2a y b) (MOSP, b-d). Según el proyecto de decreto de normas básicas para la zonificación preventiva del Área Metropolitana, los rasgos de la nueva identidad urbana de los pueblos y ciudades debían responder a:

- **La idea de zonificación de la ciudad**, al clasificar actividades homogéneas por partes urbanas y fijar usos predominantes, complementarios y condicionados. Estos eran preferentemente institucionales, comerciales, administrativos en áreas centrales y a escala del partido y, preferentemente habitacionales con diversos grados de ocupación y explotación del suelo, según la ubicación relativa de las áreas residenciales respecto del todo urbano.
- **La recomposición parcelaria**, al establecer nuevas unidades de parcelas e incluso Normas de Dimensionado de Unidades de Suelo "...*que podrán apartarse de las normas generales de subdivisión de tierras vigentes...*", para adecuarlas a las nuevas propuestas edilicias del movimiento moderno.

- **Las nuevas formas de ocupación del suelo**, al promover espacios libres envolventes de torres, separación de los ejes divisorios, retiros de línea municipal y ocupación plena del nivel cero en áreas centrales.

- **Las nuevas formas de explotación del suelo**, al introducir tipos edilicios del movimiento moderno: torres y bloques aislados, paralelos y/o oblicuos a la línea municipal, bloques continuos sobre línea municipal, torres aisladas sobre basamento continuo, bloques sobre basamentos continuos, etc.

Recordemos que los municipios debían reproducir, en sus propios instrumentos técnico-legales, los criterios provinciales de regulación de la tercera dimensión de los tejidos urbanos y que éstos extendían las teorías, principios y valores del modelo urbano a contextos tan diferentes como La Plata, San Vicente, Azul o General Villegas. Es claro, también, que la territorialización de estas intenciones produciría con el tiempo la dispersión volumétrica, la pérdida de continuidad de los paramentos y la aparición de "...*espacios de carácter privado y ajenos al tradicional sistema de plazas y calles (que) no pueden ser considerados como aportes al espacio público ... desafortunadamente, se han convertido en remanentes espaciales ... pero fundamentalmente han cumplido el triste rol de desintegradores de la imagen urbana...*" (Pérgolis, 1982).

Las teorías, principios y valores del modelo urbano sustentado por las normas básicas fue-



Figura 2a) Prefiguración de la imagen urbana. Áreas residenciales, según proyecto de decreto Normas Básicas para la Zonificación Preventiva del Área Operativa I. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Provincia de Buenos Aires. Dirección de Ordenamiento Urbano. 1971.



Figura 2 b) Prefiguración de la imagen urbana. Áreas centrales, según proyecto de decreto Normas Básicas para la Zonificación Preventiva del Área Operativa I. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Provincia de Buenos Aires. Dirección de Ordenamiento Urbano. 1971.

ron retomados con nueva fuerza en 1977 por el Decreto Ley 8912 sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, nacido para controlar la "...compleja problemática del urbanismo ... (y) establecer pautas adecuadas al desordenado crecimiento de las poblaciones ..." (MOSP, e). Esta nueva herramienta del sistema de planeamiento provincial intentaba llenar el vacío que, a criterio de sus realizadores, había provocado la inacción del estado y la obsolescencia de la legislación que la precedía, obsolescencia que no estaba referida a su antecedente más inmediato, las normas básicas, sino a las leyes de Ejidos de 1870 y de Fundación de Centros de Población de 1913. Cabe señalar que estas dos disposiciones normativas no contemplaron criterios de regulación de la tercera dimensión de los islotes urbanos, reduciendo sus parámetros sólo a la configuración planimétrica de los centros de población bonaerenses. El decreto ley, aún vigente, basa sus logros en el control de la especulación y el libre juego de intereses siendo, ambos, factores que "...provocaban situaciones contrarias al bien común...". Desde el punto de vista de los principios y objetivos que orientan su accionar, parecía innovar al sistema de planeamiento precedente, al asegurar: la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, la creación de las condiciones físico-espaciales "...que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social los requerimientos y necesidades de la comunidad..."; la preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico; la implementación de mecanismos legales, administrativos y económico-financieros "...que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos..."; la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial y, la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación de los valores ambientales. En este conjunto de principios, los valores ambientales también parecían incluir a los propios de los tejidos urbanos, como piezas de composición de las imágenes e identidades urbanas locales, para garantizar "... que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad ...". Sin embargo y desde el punto de vista instrumental, este cuerpo técnico y jurídico había nacido con "... una característica singular que es la de incluirse entre las llamadas leyes básicas, o sea que siendo formalmente similar a cualquier otra ley, sin embargo por su contenido, el tratamiento dado a los temas, la concepción incluso principista de muchos artículos, adquiere

el referido carácter de ley esencial que le permitirá por ello servir de fundamento a otras leyes y ordenanzas ..." (MOSP, f). Sin innovar por sobre el cuerpo jurídico que la precedía y dejando de lado sus propios principios, el decreto ley:

- Recentraliza la toma de decisiones del proceso de planeamiento urbano porque "... la experiencia indica que las intendencias en su mayoría, no ha podido dictar normas orgánicas en la materia y sólo el gobierno provincial podrá concluir definitivamente con una situación que se prolongaba en demasía ...".
- Reorienta desde el nivel provincial el ordenamiento y la regulación del suelo que le compete a los municipios en su "... esencial labor de marcar el rumbo del desarrollo de cada núcleo urbano ...".
- Induce el "... tipo e intensidad de las relaciones funcionales que vinculan las distintas áreas entre sí ..."; el "... mejor ordenamiento funcional y de usos, en las áreas, subáreas, zonas y espacios urbanos delimitados ..." y el "... más seguro y eficiente desplazamiento en el diseño de la trama circulatoria para vincular e integrar los espacios parcelarios y verdes o libres públicos ...".
- Promueve la adopción de criterios universales y soluciones homogéneas para adecuar planes de ordenamiento y normas de regulación del suelo a realizar o existentes en las comunas.

A este nuevo marco de referencia común, que deja de lado las peculiaridades socio-culturales y hasta históricas de los núcleos bonaerenses, debían adecuarse las morfologías de los tejidos, desde entonces presionados por un modelo de ciudad que, salvo contadas excepciones, fue internalizado por las disposiciones normativas locales para consolidar la imagen urbana de otra modernidad (Fig. 3). Se profundiza esta reflexión cuando se observa que la misma norma señala los caminos posibles para adecuar, los paráme-

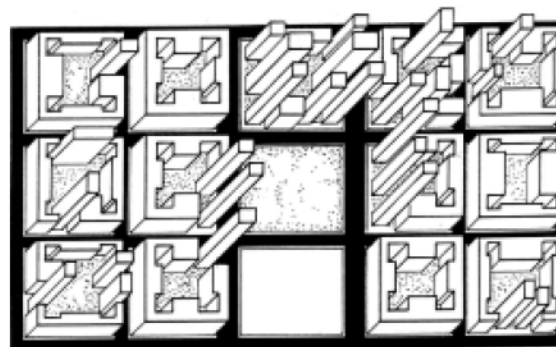


Figura 3. Prefiguración teórica de la imagen urbana, según aplicación directa de los parámetros y premios establecidos por el Decreto Ley 8912/1977.

tros de regulación de la tercera dimensión de los tejidos urbanos, a las diversas realidades, al determinar que el plan de ordenamiento local "...*firmará los sectores que deban ser promovidos; renovados; transformados; recuperados; restaurados; preservados; consolidados o de reserva determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios de equipamiento, así como normas sobre las características morfológicas...*". La adhesión temprana a estos procedimientos no sólo hubiese garantizado el comportamiento singularizado de los tejidos en las distintas escalas urbanas del territorio provincial sino, también, descentralizado el proceso de toma de decisiones de su sistema de planeamiento que "...*apunta fundamentalmente a lo técnico operativo ... al imponer índices, factores y nomenclaturas uniformes, estrictos y rígidos para un universo de jerarquía, tamaño y variedad de la provincia...*" (Segundo Encuentro de Arquitectos. 1981).

Imagen e identidad urbana del siglo XXI, un final abierto

A las lógicas de homogeneización de imágenes y esquematización de espacios urbanos impuestas por las legislaciones marco del siglo XX, al servicio de la producción de idénticos bienes y valores urbanos y arquitectónicos, se suman hoy las propias de la globalización, que presionan a todas las esferas de gobierno para localizar áreas y actividades no contempladas, ni condicionadas, por el sistema actual de planeamiento del estado provincial. Este fenómeno no sólo profundiza la deconstrucción de las identidades urbanas locales y las contradicciones de los poco flexibles sistemas de planeamiento urbano tradicionales sino y, fundamentalmente, la necesidad de definir estrategias para el desarrollo de la provincia, en el marco de un proceso de planificación y gestión territorial, hasta ahora ausente. El territorio y el sistema de planeamiento urbano provincial se debaten hoy entre la emergencia de movilizar el suelo urbano o urbanizable, para albergar nuevas demandas sociales y oportunidades económicas, y la de crear y sostener en el tiempo entornos urbanos y regionales cada vez más cualificados y atractivos. Es en este conflictivo escenario que los bienes urbanos y arquitectónicos son considerados, a la vez, potenciales recursos que, convenientemente gestionados en sus valores económicos, sociales y culturales, aumentan la atraktividad de pueblos y ciudades a residentes, inversores y turistas, vertebran las identidades urbanas locales en subsistemas culturales más amplios y

reestablecen las relaciones de la comunidad con lo que le es propio. En estas múltiples dimensiones del desarrollo urbano, los tejidos de los pueblos y ciudades bonaerenses que, por diferentes razones, resistieron y aún resisten al proceso técnico-legal de cambio de imágenes, a los intereses públicos y/o privados en pos de una mayor rentabilidad del suelo urbano y a la falta de hábitos político-técnicos, profesionales y comunitarios para reconocerlos, parecen recobrar un nuevo protagonismo como referentes identitarios del agregado urbano total. Sus valores socio-culturales y socio-económicos están ahora centrados en la autenticidad y singularidad de sus rasgos. Su pervivencia lo está en las capacidades de un sistema de planeamiento urbano y herramientas técnico-legales para sostenerlos y/o reconstruirlos en renovadas imágenes. Sin embargo, este primer acercamiento a la reevaluación crítica de sistemas e instrumentos no será propositiva, sin antes abordar algunos de los desafíos que los pueblos, ciudades y regiones bonaerenses le presentan al marco teórico de la planificación y gestión del territorio provincial y, en particular, a los procesos de reconocimiento del valor de todos sus recursos, incluidos los urbanísticos y arquitectónicos:

La creación de una oferta diferenciada de recursos urbanísticos y arquitectónicos: este desafío de política territorial se encuentra vinculado con la introducción de la visión estratégica a la planificación del espacio provincial y gestión de sus recursos tangibles e intangibles, el fortalecimiento de las identidades urbanas y la imagen de los pueblos y ciudades bonaerenses en el siglo XXI y, con la descentralización de la toma de decisiones, para inferir sobre qué recursos y cómo operarlos, atendiendo a todas las dimensiones del desarrollo físico-espacial, socio-cultural, socio-económico y político institucional, locales, regionales e interregionales. El creciente interés por la aplicación a ciudades y regiones de métodos de planificación y gestión estratégicos se centra en que los procedimientos y herramientas para implementar sus procesos procuran, siempre, la mejora ordenada, continua y sostenida de la productividad y la competitividad global de los sistemas productivos-territoriales locales y, a la vez, el mejoramiento del nivel y calidad de vida de las comunidades. Según Vázquez Barquero esto se logra "... *utilizando más eficazmente todo el potencial de desarrollo existente en un territorio*" *potencial que radica en un conjunto de recursos: humanos, naturales y financieros; infraestructuras de soporte y actividades; sistemas productivos y saber hacer tecnológico; formas de organización y relación ...*"

y, en el "...patrimonio histórico y cultural de cada ciudad, comarca o región..." (Vázquez Barquero, 1996). De este proceso de planificación, que constituye un marco de referencia globalizador de todas las estrategias de desarrollo y traductor de todos los intereses públicos-privados y comunitarios, surgen las posibles ventajas competitivas sobre las cuales gestionar y operar para alcanzar la sustentabilidad de ciudades y regiones. Queda claro que, en un proceso estratégico para la creación de una oferta diferenciada de recursos urbanísticos y arquitectónicos, el criterio mayor no está dado por la homogeneidad de bienes y valores sino por el fortalecimiento y la articulación de sus diferencias, que si bien están intrínsecamente jerarquizadas, frecuentemente son complementarias entre pueblos, ciudades y regiones. La construcción del valor socio-cultural y socio-económico del capital urbano y territorial provincial, y la ampliación de sus componentes, constituyen los desafíos a los procesos de toma de decisiones para la planificación y gestión del territorio provincial.

La creación de canales de participación para la justa construcción del valor de los recursos: el primer desafío lleva implícito la intervención de todos los actores y agentes públicos y privados en la identificación, selección y puesta en valor de los recursos y, por consiguiente, la incorporación de los canales de participación que, en su organización, no condicen generalmente con los previstos por los sistemas de planeamiento tradicionales. En el caso de los urbanismos y las arquitecturas, como en muchos otros, la organización de la participación, como componente innovador para la justa construcción del valor de sus recursos, no es sólo tarea de los niveles más altos de decisión política y/o técnica, académica o profesional sino también de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias que, en conjunto, deben crear el potencial endógeno aprovechable para ser movilizado a nivel local, regional o interregional y mejorar sus capacidades de respuesta frente a la competitividad global. La innovación de los sistemas y herramientas técnico-legales en los nuevos procesos de planificación y gestión territorial será consecuencia y, condición necesaria para guiar el desarrollo urbano de una comunidad de intereses, muchas veces divergentes, con un potencial de recursos económicos, sociales y culturales significativos y compartidos. Las decisiones adoptadas en cada fase de estos proce-

sos, sobre lo que el gobierno y la comunidad consideran como recursos, no sólo condicionan las estrategias a seguir y posteriores intervenciones sino, también, a todo el sistema de planeamiento urbano que debe ser, necesariamente, dinámico, multidimensional y estratégico.

La flexibilización de los sistemas de planeamiento: en un proceso de planificación que no empieza ni termina en planes y herramientas técnico-legales de carácter omnicomprensivo, serán cada vez más las decisiones, que deban ser trasladadas desde las gestiones locales y regionales a la creación de un nuevo sistema de planeamiento, las que conduzcan, con equidad y equilibrio, el desarrollo territorial y ambiental de la provincia. También los municipios, en su rol fundamental de instituciones primarias en el manejo de las políticas territoriales, avanzan en la valorización de los recursos locales potencialmente aprovechables, valoración que, de manera creciente, se incluye en procesos de planificación y gestión estratégicos a escala local y regional que, le demandan al estado provincial concederles un lugar específico, en un innovado sistema de planeamiento. Cabe aquí la observación de que los métodos de planificación estratégica aplicados al territorio no excluyen sistemas de planeamiento, planes de ordenamiento y regulaciones al uso del suelo, por el contrario, le otorgan un nuevo valor: la flexibilidad para atender, simultáneamente, lógicas de desarrollo físico-ambiental, económico, social y cultural, tendencias de movilización territorial impuestas por escenarios más amplios como el MERCOSUR, resultados de mecanismos de gestión entre intereses públicos y privados y políticas y objetivos institucionales de diferentes instancias de gobierno.

Estos procesos que estimulan la participación, la construcción del valor estratégico de los recursos, el cultivo de la especificidad histórica y cultural de los territorios y nuevos y mejores emprendimientos, se constituyen, por sobre todo, en garantes de la continuidad de las identidades locales y regionales, aún con renovadas imágenes. También permiten inferir sobre qué principios y recursos intervenir en el espacio provincial y, más aún, con qué tipo de emprendimientos urbanos y arquitectónicos reproducir el rol y la imagen de sus pueblos y ciudades, en un contexto de internacionalización, que no sólo uniformiza la difusión de productos culturales, sino también a los productos mismos.

Bibliografía y notas:

- AYMONINO, Carlo, 1981: *El significado de las ciudades*. Madrid, Blume
- BORIE, Alain et François DANIEUL, 1984: *Méthode d'analyse morphologique de tissus urbains traditionnels*. UNESCO. CLT 84 WS13.
- BUENOS AIRES, provincia, 1873a. *Cámara de Diputados, sesión del 17 de junio de 1872*. En: **Diario de Sesiones**. Buenos Aires, Imprenta de la Prensa.
- BUENOS AIRES, provincia, 1873b. *Cámara de Senadores, sesión del 16 de julio de 1872*. En: **Diario de Sesiones**. Buenos Aires, Imprenta del Porvenir.
- CAVERI, Claudio, 1967: *El hombre a través de la arquitectura*. Buenos Aires, Ed. Carlos Lohlé.
- FOGLIA, María Elena, 1984: *Preservación y cambio: un binomio inseparable*. En: **Arquitectura y Contexto. Rumbos de Acción**. Colección Sumarios. Nº 78. Buenos Aires, Ediciones Summa. 11.
- MALLO, Pedro, 1878-1879: *Lecciones de Higiene Pública*. Buenos Aires, Imprenta La Tribuna.
- MOSP de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo. Dirección de Ordenamiento Urbano. La Plata, Buenos Aires.
 - a) Mouchet, Carlos. 1971: *Posibilidades de aplicar medidas legales y administrativas al Planeamiento Urbano en la Argentina*. Documento inédito. 3.
 - b) *Proceso de Organización del Espacio Urbano en la Provincia de Buenos Aires*. 1970. Documento inédito. 2.
 - c) *Cartilla básica especialmente preparada para uso de los municipios de la provincia*. 1974. Documento inédito.
 - d) *Proyecto de decreto Normas Básicas para la Zonificación Preventiva del Area Operativa I. Area Metropolitana* 1971. 14.
 - e) *Decreto Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo*. 1977. Impresiones del Estado y Boletín Oficial.
 - f) *Atribuciones y Responsabilidades del Decreto Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo*. 1977. Documento inédito.
- PANERAI, Philippe; Jean CASTEX y Jean Charles DEPAULE, 1986: *Formas Urbanas: de la manzana al bloque*. Buenos Aires, Editorial Gustavo Gilli S.A., Buenos Aires, 10.
- PÉRGOLIS, Juan Carlos. 1982: *Las Ciudades latinoamericanas: Arquitectura y Elementos de significación*. Ponencia al Encuentro de Americanistas. Bogotá, Colombia.
- PRADO y ROJAS, Aureliano. 1877-1879: *Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876*. Buenos Aires, Imprenta del Mercurio.
 - a) *Instrucción circular para los Alcaldes de barrios*. 5 de enero de 1813 y *Bando sobre Policía*. Julio de 1818. pág.446
 - b) *Decreto sobre Desagues Superiores de las Casas*. 11 de febrero de 1822. pág.251
 - c) *Decreto sobre Rejas de Edificios*. 29 de enero de 1822. pág.238
 - d) *Decreto sobre Edificios Públicos*. 2 de julio de 1822. pág.329
 - e) *Decreto sobre Templos de Campaña*. 7 de enero de 1823. pág.366
 - f) *Decreto sobre Terrenos en los Pueblos de Campaña*. 9 de agosto de 1824. pág.22
 - g) *Decreto estableciendo la Altura que deberán tener los frentes en el Municipio de la Capital y Pueblos de Campaña*. 17 de julio de 1872. pág. 167
- RONDINA, Homero. 1993: *La construcción de la ciudad en clave sustentable*. Santa Fe, Ediciones Cuadernos de Texto.
- ROSSI, Aldo, Carlo AYMONINO, 1966: *La città di Padova. Saggio d'analisi urbano*. Roma, Officine Ed.
- SEGUNDO ENCUENTRO de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. 1981. Necochea.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio, 1996: *Modelo de Análisis y Gestión Estratégica*. En: **Revista IMES**. Instituto de Estudios Municipales Económicos y Sociales. Año 1 Nº 0. Producción Gráfica Zalba. Buenos Aires.
- VITALONE, Cristina E., 1988: *La prefiguración teórica del tejido y la imagen urbana bonaerense en los instrumentos técnico-legales*. Documento inédito. Informe a la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.
- WILDE, Eduardo, 1885: *Curso de Higiene Pública*. Buenos Aires, C. Casevalle Editor.

