

LA REGULACION URBANA DE LA ARQUITECTURA

**Sus implicancias en el contexto
de la ciudad latinoamericana
desde un enfoque ambiental de
conocimiento y acción.**

ARQ. MARCELO ZARATE ■

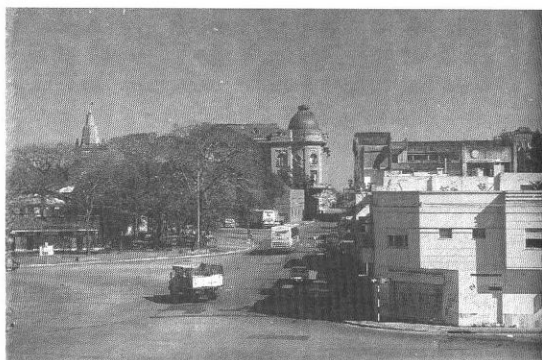
DOCENTE- INVESTIGADOR

FADU. UNL

DOCTORADO DE LA ESCUELA TECNICA

SUPERIOR DE ARQUITECTURA

DE BARCELONA UPC



Problemática

Se considera que el estado actual del desarrollo teórico y práctico de la urbanística en nuestro país, conservaría aún una fuerte impronta europea en la transferencia dudosa de modelos teóricos, en el modo de conocer y actuar sobre la ciudad, lo cual no permitiría establecer un diálogo más apropiado con la particular complejidad de la ciudad latinoamericana.

Por otra parte, se detecta aún en los "arquitectos urbanistas" ciertas dudas y resistencias a ensayar estrategias cognoscitivas alternativas para abordar el objeto de estudio ciudad, como una instancia necesaria frente a la crisis de las estrategias tradicionales, "monológicas" y "sectoriales" propias de un urbanismo del tipo "campo extendido del conocimiento disciplinar de la arquitectura", frente al reto de la incorporación del "paradigma ambiental".

La pregunta sería entonces

Sobre qué principios o pautas teóricas factibles de una operacionalización creíble puede desarrollarse algún tipo de regulación normativa de la arquitectura, en el contexto amplio del fenómeno urbano latinoamericano y más específico de la ciudad de Santa Fe.

Ello remite a la problemática mayor que la contiene y que hace referencia a la necesidad de abordar el problema desde la perspectiva teórico-práctica de una "urbanística apropiada al contexto del fenómeno urbano latinoamericano".

Explorando las implicancias teóricas que ello genera, aun en el nivel del conocimiento, se hace necesario asumir que:

La consideración en el nivel técnico, desde un punto de vista geométrico y abstracto del objeto empírico a regular (la edificación urbana), ha permitido tratar la problemática central en el plano que les corresponde a los objetos teóricos de la urbanística.⁽¹⁾ En ese nivel (el de los conceptos, categorías y modelos explicativos), como no

todos los elementos que articulan los modelos explicativos necesitan necesariamente un referente empírico, ello ha posibilitado y alentado la especulación en torno de la validez y eficacia de un determinado sistema teórico más allá de sus referentes empíricos.

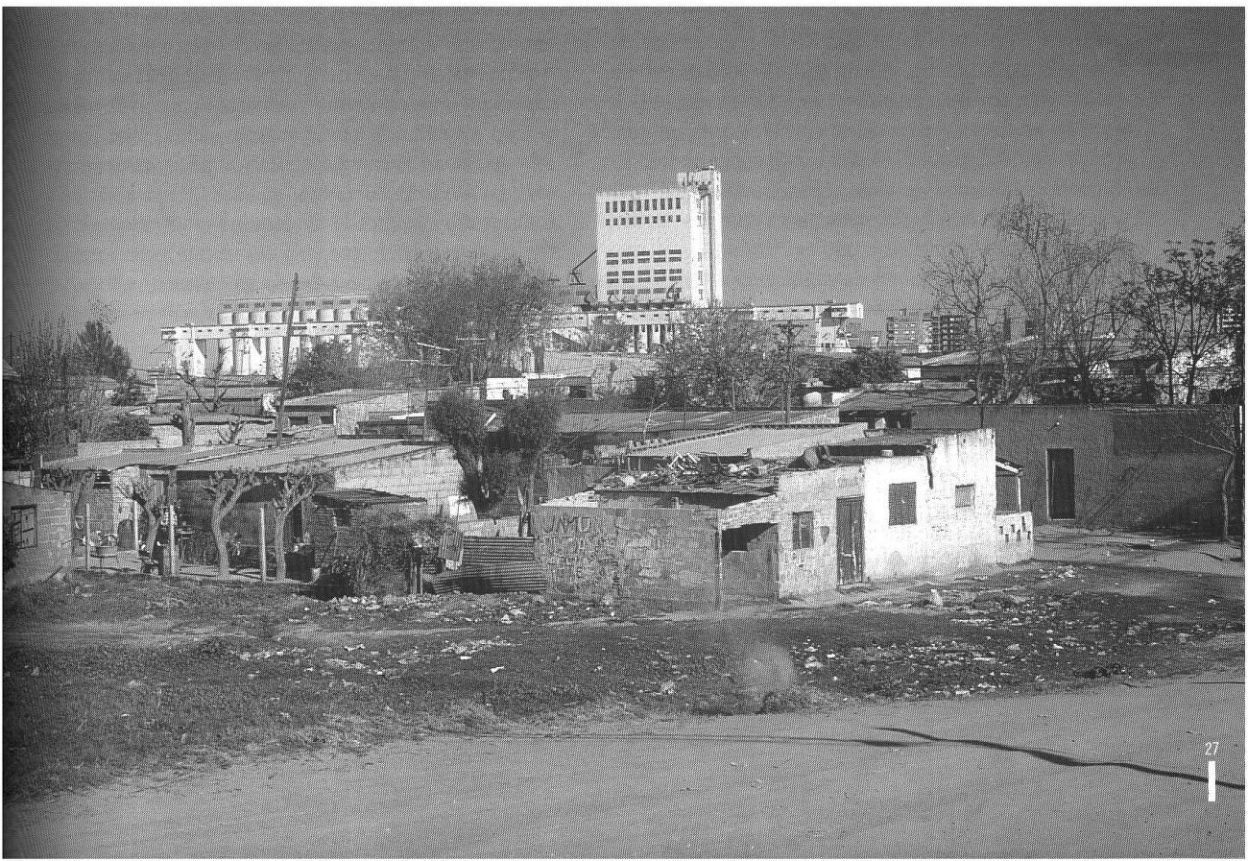
Esta situación es la que ha permitido por otra parte la posibilidad de generar un ámbito común (conceptual y abstracto) de confrontación de los modelos teóricos, contenidos en teorías urbanísticas muy diversas, desde los cuales se ha pretendido abordar la problemática central. Pero en el caso particular de las teorías urbanísticas, se vuelve muy dudosa la desvinculación entre el nivel teórico y el empírico, ya que los objetos empíricos, la ciudad física, son el fin principal al que se dirigen las acciones transformadoras que se supone están orientadas por un conocimiento previo del objeto a transformar. A éste se lo reconocerá como el propósito central del procedimiento cognoscitivo de la disciplina, si es que no se quiere caer en la "urbanología".

Se asume, además, que las acciones proyectuales entran en interacción con la específica complejidad de un "hecho urbano" (en tanto fenómeno multidimensional), al que se le reconocen rasgos particulares a partir de su proceso constitutivo que es único e irrepetible en cada caso de estudio.

Por tales razones, y si desde lo teórico se pretende comprender, explicar y predecir para poder luego actuar eficientemente sobre lo empírico, o al menos reducir el margen de desaciertos desde la praxis por la falta de correspondencia entre modelo teórico y referente empírico, parece imposible no pensar entonces en una construcción teórica que no esté soportada por una concreta praxis urbanística que sirva de "cantera de problematizaciones en el nivel teórico". Y ello en tanto posibilidad de una teoría urbanística necesariamente vinculada a una praxis urbanística específica concebida dentro de una praxis social mayor que la contenga, y que le imprima los rasgos propios de un determinado proceso social.

La perspectiva cognoscitiva que aquí se plantea, es consecuente con el propósito fundamental de no desarticular el "hecho físico" del "hecho social", de concebirlos siempre en tensión interactiva tal como en la epistemología genética se plantea entre "génesis" y "estructura".

Desde esta postura la forma física del "lugar" (Ambiente Espacial) constituiría sólo un dato parcial, incompleto desde el propósito central que se propone pueda alcanzar en el nivel del conocimiento, una urbanística ambiental alternativa, o sea la de ser capaz de "sintetizar estructuras espaciales culturalmente significativas". Va en ello la intención de superar el "conocimiento tecnológico" propio



del nivel operante de las acciones técnicas de transformación del Ambiente Espacial, con la intención de asumir al Ambiente Cultural y su proceso de permanente evolución y cambio, como factor de complementación crítica de las decisiones proyectuales. Ello involucra la interpretación de los procesos de "refiguración" sobre el Ambiente Espacial, desde la propia praxis social.

Teniendo en cuenta estas premisas, se vuelve muy dudosa la posibilidad de operacionalización indiscriminada en cualquier contexto cultural de modelos teóricos de la urbanística. Y que actuando como en nuestro caso bajo normas prácticas de regulación del construido, pretendan transferir estrategias reguladoras o transformadoras a un objeto empírico que nada tiene que ver con el modelo teórico de referencia; por conveniencia (¿o ideología?) se reduce a un objeto abstracto comparable, esperando que estas estrategias produzcan el mismo efecto que produjeron sobre el objeto empírico que sirvió de referente al modelo teórico adoptado.

A juzgar por los resultados empíricos que se vienen obteniendo, se considera poco eficaces las propuestas y, en consecuencia, discutible su validez conceptual por llevar éstas implícitas la desvinculación entre modelo teórico y referente empírico.

No obstante ello, no se niega la posibilidad de contrastación teórica entre modelos, siempre y cuando no se caiga en el falso reduccionismo de hacer coincidir el objeto teórico con el empírico.

Esta situación parece ser, por lo menos desde el nivel del conocimiento, uno de los argumentos más importantes que estaría alimentando la necesidad de revisión del estado actual de articulación entre objeto empírico (configuración de la edificación urbana) y objeto teórico (modelo geométrico abstracto de la ciudad, en tanto representación de un modelo explicativo), pero desde una estrategia de reflexión y revisión en vertical de las relaciones, o sea, empiria-teoría, y a su vez asumiendo al objeto empírico dentro de la praxis urbanística inserta en el ámbito de una praxis social específica.

Hipótesis

A juzgar por las características generales que asume el proceso de configuración edilicia de la ciudad de Santa Fe, y sin perder el marco de referencia general al que pertenece la problemática de la ciudad latinoamericana, se esbozan las siguientes premisas básicas de trabajo, para un estudio más profundo del tema:

La primera es una premisa de estricto orden cognoscitivo. Tiene relación con la estrategia que se considera más apropiada para abordar la problemática específica de la "regulación urbana de la arquitectura", vinculándola al sistema de factores a los que ella queda directamente articulada dentro de un modelo "intertextual", "dialógico", interpretativo del proceso de construcción y configuración de la ciudad considerada.

En tal sentido, y más allá de las cuestiones particulares que caracterizan a estos factores en nuestro caso de estudio, lo importante es destacar cómo se los debería comprender en su intertextualidad, en sus transferencias y transformaciones mutuas.

Se trataría de poner en práctica una estrategia "hermenéutica" de interpretación de los modos en que cada factor de estudio estaría presente en los demás, y cómo a partir de ello actuarían en consecuencia. Ello vuelve mucho más rica la aprehensión del objeto complejo ciudad.

Desde esta estrategia cognoscitiva se debería interpretar los resultados de las interacciones y significaciones entre factores tales como: la capacidad de gestión de los gobiernos locales; la capacidad económica de los municipios; el marco legislativo nacional y provincial que determina la capacidad de acción legal en lo local (fundamentalmente en el nivel urbanístico); los recursos humanos propios disponibles (la disponibilidad y capacitación de los cuerpos técnicos); la claridad y el nivel de legitimación social de las políticas urbanas propuestas (que en la mayoría de los casos constituyen un conjunto desarticulado de acciones sectoriales); las posibilidades de articulación política del gobierno local con la política provincial y nacional (sobre



todo desde la política sectorial); la mayor o menor habilidad y capacidad de diálogo, negociación y acuerdo, de los gobiernos locales con los agentes urbanos locales (agentes inmobiliarios, industriales, empresarios, comerciantes, organizaciones profesionales, científicas, etc.) y con organismos provinciales y nacionales que también intervienen en la ciudad con poder de decisión sobre la inversión en obra pública.

Dentro de este conjunto básico de factores, queda imbricado el más particular de la "regulación urbana de la arquitectura", a modo de consideración sectorial dentro de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Como ya se expusiera anteriormente, la falta de recursos económicos propios y los irregulares e inapropiados fondos provenientes de los gobiernos provinciales y nacionales, *limitan mucho la capacidad de gestión de los gobiernos locales* en materia de decisiones sobre el suelo urbano y los agentes que sobre él actúan.

Ante ello, los gobiernos locales no encuentran otra alternativa de acción mas que la que les pueda brindar la ley, vía legislación urbanística. Pero, se les plantea que en ese ámbito no existen recursos legales suficientes, ya que nuestro país no cuenta con una ley nacional del suelo y/o régimen urbanístico del suelo con todas sus implicancias jurídicas, y de regulación del mercado del suelo e inmobiliario. Que por otra parte, pudiera servir de marco de referencia mayor sobre el cual desarrollar la regulación urbanística de nivel provincial y local. De este modo, la única posibilidad con la que cuentan los gobiernos locales es la que les brinda la Ley orgánica de municipios y comunas -en el caso de la provincia de Santa Fe- mediante la cual se faculta a los municipios a desarrollar sus planes directores como instrumentos de regulación y control del crecimiento y orden urbano, haciendo uso de su capacidad de accionar autónoma según lo establece la Constitución Provincial. De este modo, al quedar legalmente desguarnecidos, más allá de las disposiciones que sus propios órganos de gobiernos pudieran adoptar, los gobiernos locales deben

enfrentar las presiones de los grupos de poder dentro de los agentes urbanos locales, en el intento de modificar a su conveniencia las disposiciones urbanísticas de orden local. El resultado final es un juego de intereses en desventajas, en donde la parte menos beneficiada es la de los intereses públicos.

Ello se debe, además, a que estos últimos, representados por las políticas urbanas, no son claros en tanto conjunto orgánico y explícito de acciones en materia de planeamiento urbano que pudieran servir de referencia para la convocatoria de participación de la población (*entiéndase agentes urbanos locales*), con miras a la legitimación social de las políticas urbanas.

Ante tal situación, las propuestas oficiales resultan poco aptas y débiles para enfrentar los fuertes intereses y objetivos de los agentes urbanos locales que intervienen como protagonistas principales en el proceso de construcción de la ciudad en su exclusivo beneficio. De ello resulta que las disposiciones legales del control del uso del suelo y el agregado edilicio que pudieran llegar a determinar las disposiciones urbanísticas, terminan siendo una prescripción general, basada en una interpretación lo más neutral posible sobre el estado de hecho de la ciudad, muy poco comprometida con el destino de la misma, mas allá de lo necesario y políticamente conveniente a los intereses políticos partidarios.

Cuando el poder público debe hacer frente a reacciones adversas a su inconsistente política urbana, o bien responder a contra propuestas provenientes de los agentes urbanos locales antes mencionados, debe poner a prueba, además, toda su capacidad político-técnica de diálogo y negociación, en el intento de lograr los mejores resultados para lo que debería ser el interés y beneficio público. A lo anterior debe sumársele que, en muchas ocasiones, la miopía del partidismo político ahuyenta toda posibilidad de construir acuerdos concertados con la comunidad como paso previo hacia, no ya un Plan Urbano, que sería demasiado, sino al menos una política de estrategia urbana, que



podiera originarse desde la legitimación social. Este tipo de miopía política contribuye a que la articulación entre el interés público y las iniciativas privadas siga direcciones erráticas e imprevisibles, en materia de política urbana, aumentando el desconcierto y la falta de referentes claros en esa dirección para la comunidad, con consecuencias directas sobre la cuestión particular de la “regulación urbana de la arquitectura”.

De este modo, se conforma un cuerpo normativo -cuando se conforma- que en cierto modo legitima una situación de hecho, y a la vez brinda las libertades suficientes como para no herir los intereses de los agentes urbanos locales que construyen y hacen ciudad, quedando librada a ese accionar sectorial la configuración del hábitat.

Esta es la situación vigente soportada, además, por la falta en nuestro país de tradición en materia de planificación urbana, en tanto praxis técnica y menos aún como praxis política; también al menos falta del reconocimiento de ciertas reglas básicas de consideración del tema, mas allá de lo que, por ejemplo, pudiera aportar en tal sentido, la Ley Orgánica de Municipios y Comunas, o algunos decretos sueltos, como en el caso de la provincia de Santa Fe.

Además, en el otro extremo de la realidad, se encuentra “la ciudad ilegal”; o sea, la parte de ciudad que no admite ser controlada desde la ley, y que permanece en estado de alerta frente a los intereses económicos y políticos legitimados. Su compleja realidad social reclama estrategias de acción alternativas a la de la legalidad imperante, que van más allá de consideraciones estrictamente técnicas y legales por parte del municipio, en su intención de control sobre ese tipo de fenómenos (villas miserias). Aquí se imponen programas integrales, que abordan la problemática de la marginación económica y social, desde estrategias de vida posible para la población segregada. La regularización de la propiedad del suelo, junto a su ordenamiento catastral, son soluciones muy básicas que no alcanzan para reinsertar socialmente a esos grupos de población. Es en esta problemática donde se vuelve más desconcertante pensar en el tema de una “regulación urbana posible de la arquitectura”, desde una visión tradicional del tema. Ya que aquí de lo que se trata es de cuestionar el sentido mismo del control.

De este modo, lo que se pretende no es renunciar a la posibilidad de ejercer cierta acción orientadora en materia de configuración del hábitat. Si no, de lo que se trata es de revisar las bases mismas a partir de las cuales construir un criterio de regulación, coherente con la naturaleza compleja del problema. Valla en ese sentido la propuesta de ensayar una “urbanística hermenéutica, dialógica”, o sea capaz de interpretar las significaciones de esas intertextualidades entre factores claves como los antes nombrados.

A juzgar por las implicancias del tema de la regulación

urbana de la arquitectura en el contexto de la problemática urbana de la ciudad latinoamericana, pareciera ser que el objeto principal de estudio debería centrarse en la “gestión urbana”. Entendiendo por ello la determinación del modo particular en que se articulan los procedimientos legales, económicos, políticos y técnicos, de la gestión urbana local, (entiéndase la gestión del gobierno local en interacción con los agentes urbanos locales), frente a la configuración del hábitat. Definido este objeto de estudio, se podrá entonces establecer dimensiones de abordaje al mismo, a partir del recorte en factores, tratando de encontrar las “categorías de transferencias de significados” de esta intertextualidad. Es en esta última instancia donde “la regulación urbana de la arquitectura” quedaría identificada como una dimensión más de ese objeto complejo de estudio.

Con esta estrategia lo que se pretende es reformular las bases mismas sobre las cuales tradicionalmente se suelen concebir los instrumentos de control acerca de la forma urbana. El punto de partida no será ya un modelo geométrico deseable o de referencia virtual que la edificación urbana pueda o no materializar, a partir de un modelo ideal de prefiguración. La propuesta apuesta a explorar las probabilidades de trabajo con un nivel anterior al geométrico. Se trata de ensayar la posibilidad de trabajar a un nivel topológico de sugerencia orientadora de la edificación urbana, directamente asociada a estrategias de regulación propia de la intertextualidad entre: lo fiscal, la inversión en la obra pública, los proyectos conjuntos entre el estado y los particulares, el premio y promoción de ideas e iniciativas privadas, la puesta en discusión de ciertas legalidades cerradas e inapropiadas incapaces de comprender la “otra ciudad, la ciudad ilegal”. En resumen, se trata de que la forma de la ciudad surja como resultado de un proceso continuo de interpretaciones y ajustes acordados entre “todos” los agentes urbanos locales y el gobierno local, que deberá sacar el mayor provecho de los recursos privados puestos en juego en la ciudad, en beneficio de la sociedad toda, incluida la “ciudad ilegal”.

En una hipótesis tan audaz de trabajo como la anterior, subyace la idea de un proceso de urbanismo participativo y cuestionador, en donde las decisiones sean el resultado de propuestas dialógicas técnico-sociales, abiertas y realimentadas por la permanente opinión de la población a través de sus instituciones representativas, y también de su participación directa en proyectos específicos, a través de un proceso de “proyección continua” sobre su ambiente urbano. En ello va el rol político indisoluble del técnico, que es necesario asumir como “arquitectos urbanistas” en tanto “promotores de un refundado urbanismo de enfoque ambiental”, no sólo para contribuir a facilitar la puesta en diálogo entre actores, sino y también para provocar el cambio de enfoque frente al problema de la complejidad urbana.

Si bien ello no resuelve las falencias antes mencionadas en cuanto a los recursos técnicos, económicos, legales, etc., al menos intenta una estrategia de avance sobre una cuestión que es esencial por encima de las demás; se trata de ensayar nuevas estrategias de conocimiento (intertextualidad y apertura dialógica) y acción (proyección ambiental, en tanto legitimación social de la gestión urbana), como toma de conciencia previa a todo intento de planificación-gestión. Sin ello, todo lo demás no tiene sentido, ya que serán el cambio de actitud cognoscitiva frente al objeto complejo ciudad, junto a la propia población organizada involucrándose en la gestión de su hábitat, los que a partir de entrar en diálogo producirán los cambios necesarios. Es lógico suponer que de lo anterior no se pueda esperar ningún resultado finalístico en lo formal, y es posible que se pierda el sentido tradicional del tema específico que nos interesa. Pero es esa quizá la cuestión más polémica y ambiciosa en lo teórico que se pretende plantear aquí, a partir de reconocer que la aparente falta de definición formal de la ciudad latinoamericana no debe ser considerada como una cuestión negativa, ya que ello implicaría adoptar un punto de vista erróneo, no apropiado a la naturaleza del fenómeno urbano local. Por el contrario, ella reclama que se comprenda y valore "su particular modo de cobrar forma" y no su supuesta falta de forma, a partir de lo que su proceso constitutivo, su intertextualidad, genera y marca como pauta. Será entonces a partir de ello que la posibilidad de construir parámetros de control sobre el construido comenzará a cobrar un nuevo sentido. Se debe asumir que la idea de un instrumento de regulación urbana de la arquitectura, pensado para este contexto, debe dejar a un lado los esquemas geométricos de definición de perfiles regulares de canales urbanos, de frentes de fachadas de manzanas, y otro tipo de consideración de este orden, inspirados en un objeto empírico distinto al local. Se hace necesario incorporar otros elementos de regulación capaces de dialogar mejor con las leyes de construcción de la ciudad latinoamericana, o sea de encontrar mejores "categorías de

transferencia de significaciones".

La asunción de situaciones de contraste morfológico del tejido urbano, a partir del tamaño, densidad, patrón de ocupación del lote, lenguaje estilístico, propiedad, subdivisión y valor del suelo soportados por la trama regular y geométrica de la cuadrícula, como matriz básica y vigente, constituye, en la dimensión específica de la regulación urbana de la arquitectura, los ingredientes potenciales básicos de especulación propositiva disciplinar. Pero no desde lo formal por lo formal en sí, sino desde hipótesis analítico-propositivas que, provenientes del complejo de factores al que la regulación urbana de la arquitectura estaría vinculada según el modelo interpretativo de visión holística antes sugerido, pudieran brindar en tanto pautas traducibles en lo formal.

Los concursos de ideas urbanas abiertos a profesionales, así como los centros de iniciativas locales de escala barrial, las sugerencias del municipio en el ámbito de proyectos urbanos propulsores de inversiones y desarrollo local, pueden contribuir al diálogo intertextual a modo de hipótesis proyectuales, como un primer paso en la exploración de las posibilidades de una "hermenéutica urbana". Para ello, será necesario que el municipio asuma su rol de promotor de iniciativas, de organismo convocante de ideas e inversiones, a partir de las cuales se generen condiciones apropiadas para pensar en regular a partir del logro de mejores condiciones para el diálogo y el acuerdo. Actitud que necesariamente debe vincularse al nivel de un plan estratégico, deseable y posible para la ciudad, como objetivo de máxima. Pero un plan estratégico real, o sea, concebido y asumido por todos los sectores de la comunidad y no desde una oficina técnica del gobierno local.

Recién a partir de las hipótesis anteriores, será posible pensar en un marco básico de actuación para la configuración del hábitat como una cuestión más sectorial a digerir desde la especificidad urbanística, para posibilitar la definición de pautas configuracionales básicas a partir de las oportunidades estratégicas que pudiera brindar una ciudad redescubierta desde sus propias condiciones de producción intertextual. ■

Notas

- ¹ KLIMOVSKY, GREGORIO (1994), *Las desventuras del conocimiento científico*, San Pablo, AZ Editora.

Referencias

- BAKHTIN, M.M., *The Dialogic Imagination*, Texas, Ed. Michael Holquist, 1981.
- LEFF, Enrique, *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México DF, Siglo XXI Editores SA de CV, 1ra., 1986.
- MORIN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Trad. Es.: Marcelo Pakman, Barcelona, Gedisa, Ciencias Cognitivas, 2da., 1995.
- MUNTAÑOLA THORNBERG, Josep, *Topogénesis dos*. Ensayo sobre la naturaleza social del lugar, Barcelona, Oikos Tau SA Ediciones, 1ra., 1979.
- MUNTAÑOLA THORNBERG, Josep, *Arquitectura 2000, teoría y práctica del proyecto*, (Inédito).
- SCANDURRA, Enzo; MACCHI, Silvia, *Un nuevo processo di pianificazione per lo sviluppo sostenibile*, Quinta Sezione: Politiche urbane e questioni ambientali, 20º Congreso dell'istituto Nazionale di Urbanistica, Palermo 20-22, maggio 1993.