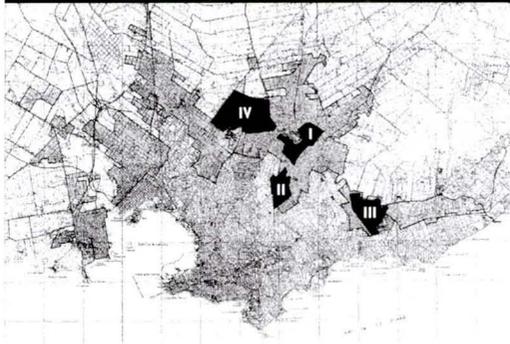


LA GESTION URBANA

EN LA GENERACION DE LOS TEJIDOS RESIDENCIALES DE LA PERIFERIA DE MONTEVIDEO



CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACION REALIZADA EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - FACULTAD DE ARQUITECTURA, TALLER PINTOS - CSIC

Autores: Arq. Marta CECILIO, Arq. Jack COURIEL, Arq. Mario SPALLANZANI.
Colaboradores : Arq. Octavio BOMBACI, Arq. Mercedes MEDINA.

LOGICA CATASTRAL Y LOGICA DEL MERCADO EN LA GESTION DEL TEJIDO RESIDENCIAL PERIFERICO.

Las incompatibilidades dimensionales en la interfase Urbana - Rural

Los predios rurales del cinturón periférico enfrentan una doble y potencialmente conflictiva lógica evolutiva: en tanto opera una evolución tendiente a su progresiva subdivisión por el mecanismo de los repartos sucesorios, tienden a perder sentido como unidades productivas y a constituirse en tierras de reserva con la expectativa de incorporarse al área urbanizada.

Este proceso de dificultosa reconversión, se ve trabado en muchos casos por incompatibilidades entre la forma y dimensiones de las quintas rurales subdivididas y las requeridas por la lógica del fraccionamiento, en función de las dimensiones mínimas de lotes y su estructuración vial posible y rentable. Esta necesaria consideración a la lógica del catastro que usualmente no fue percibida por los operadores de la gestión urbana, generó rupturas en la continuidad de la urbanización "tradicional" de la periferia, dejando áreas con predios vacantes en que finalmente operaron gestiones alternativas: urbanización con conjuntos habitacionales y ocupación por asentamientos irregulares.

La involución informal de los loteamientos no evolutivos de baja densidad

En tanto que en los fraccionamientos iniciales de la periferia se mantienen los criterios derivados de las Leyes de Indias -ampliamente consensuados por la población- con el loteamiento evolutivo por refraccionamientos en la manzana cuadrada de cien varas, los fraccionamientos posteriores gestionados por los rematadores, atendiendo a la economía en el trazado de calles, adoptaron la idea del loteamiento diversificado en área, con lotes de frente razonablemente mínimo. Cuando en esta lógica, con la imagen de periferia de baja densidad y para un supuesto mercado de "quintitas" suburbanas, se lotearon macromanizas con grandes predios (1000 a 2000 m²) casi sin posibilidades de densificación por refraccionamiento -sólo los predios esquina lo admiten-, estos loteamientos, en las áreas periféricas menos calificadas, tuvieron una lenta ocupación inicial y fueron progresivamente acercándose a los patrones de calidad ambiental y gestión informal de los terrenos vacantes de su entorno.

IDEOLOGIA URBANISTICA Y GESTION URBANA

Voluntarismos tecnocráticos y lógica del mercado

A mediados de la década del 40, a treinta años de iniciados los fraccionamientos en "quintitas", cuando era evidente por su lenta dinámica ocupacional que el mercado buscaba otras opciones, la Dirección del Plan Regulador formula una ordenanza de fraccionamientos que impone un borde suburbano de muy baja densidad con grandes lotes (predios de 2000m². - FOS 25%). Guiada por una imagen de cinturón urbano "verde" y una idea de gestión "reguladora" plantea congelar partes de ciudad en lo que interpreta como su "carácter" distintivo. En contradicción con las opciones del mercado, esta normativa detuvo la urbanización de las áreas sobre las que se aplica contribuyendo a la expansión de ofertas alternativas en los departamentos limítrofes.

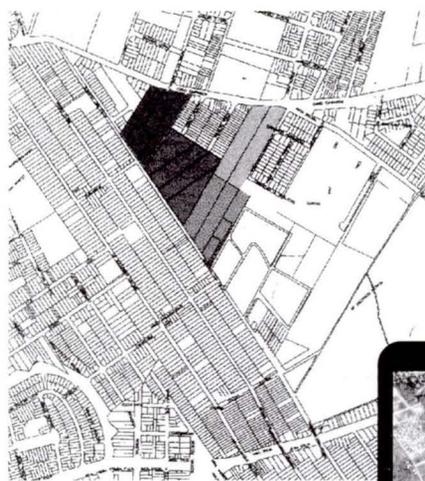
En la década del 50 en el marco de la elaboración del Plan Director, la Dirección del Plan Regulador corrige estos desajustes dimensionales, pero reafirma aún más la idea de área suburbana verde, proponiendo reformulaciones del trazado urbano con la formalización de "barrio jardín". Estos proyectos, de difícil concertación con su base catastral en la gestión aleatoria de fraccionamientos, con la que se suponía debían operar y que imponían además importantes cesiones al espacio público, continuaron trabando la urbanización "tradicional" del borde periférico.



Proyecto Urbano de la Dirección del Plan Regulador - Década del 50.



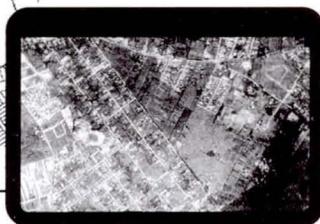
Detalle del catastro de Casavalle entre Tte. Galeano y Tte. Rinaldi.



El fraccionamiento de quintas en Parque Rivera Norte.

- Fraccionado en 1911
- Fraccionado en 1912
- Fraccionado en 1921
- Fraccionado en 1945

Foto aérea Pque. Rivera Norte - 1962



Imágenes urbanas divergentes en la « Unidad Vecinal » gestionada a pedazos

A partir de la aprobación del Plan Director, la Dirección del Plan Regulador abandona los criterios de estructuración del tejido residencial en base al trazado de “calles” y reorienta su actuación con las teorías organizativas de la “unidad vecinal”: grandes “unidades de habitación”, bordeadas por troncales vehiculares con bloques de viviendas en un espacio parquizado de uso público. Dificultades financieras y de gestión generaron la idea de ejecuciones compartidas por distintos agentes públicos y privados, idea coherente con la valoración social de la integración residencial.

Cuando finalmente, en la década del 70 estas ideas pudieron realizarse con el financiamiento del Plan de Viviendas, otros agentes, con otras ideas urbanas y otra lógica de la gestión, fueron los que operaron. En Parque Rivera Norte, el antiguo catastro de quintas fue asignado en su mayor parte a grupos cooperativos de vivienda por intermedio de la cartera de tierras de la DINAVI. Con el referente ampliamente consensuado en los grupos cooperativos de la vivienda individual - dúplex - en su parcela de uso privado, con intervenciones no coordinadas, sin control de las medianeras de sus predios, estos conjuntos se estructuraron generando su propia vialidad, con una espacialidad introvertida de uso marcadamente privado del conjunto. Como resultado, una propuesta urbana que debía concretar la imagen de la vivienda en bloques sobre el espacio verde de uso comunitario, por la falta de coherencia de su gestión con estos supuestos y las divergencias de las imágenes urbanas de sus agentes, concretó una ciudad por sumatoria de conjuntos en que ni siquiera su vialidad de acceso es percibida como de uso público.

Utopías urbanas, pragmatismos políticos y estrategias de la población

Desde los años 30, a nivel de las oficinas técnicas municipales se formulan una serie de importantes proyectos urbanos -parques, costaneras a los arroyos, avenidas estructuradoras- encarados primero, un poco burocráticamente, como parte de su función reguladora y en los cincuenta con cierta euforia tecnocrática, en el clima de debate ideológico que generó la elaboración del Plan Director. Dichos proyectos, por la dinámica propia de su tramitación, determinaron importantes afectaciones sobre el suelo urbano que en muchos casos culminaron con el traspaso de la propiedad a la Intendencia. Estas propuestas, sin consensos sociales sobre su necesidad y sobre la capacidad municipal de gestionarlas eficazmente, en un contexto de crecientes dificultades financieras, no contaron con voluntad política para llevarlos adelante y se realizaron en mínima parte. Esa reserva de tierras urbanas fue paulatinamente ocupada por sectores de población de bajos recursos en su estrategia de acceso a una solución habitacional, en operaciones más o menos consentidas, en algunos casos concertadas o promovidas por agentes políticos vinculados a la gestión municipal o especuladores de un “sistema inmobiliario informal”.

DISEÑO URBANO Y SEGMENTACION SOCIAL

Catastro, tipos edilicios y heterogeneidad social

Los fraccionamientos con lotes de tamaño diversificado, típicos de los amanzanamientos tradicionales, capaces de albergar diferentes tipologías residenciales, viviendas individuales de distinto nivel económico, agrupamientos de viviendas o usos mixtos en los lotes de mayor tamaño, incluso en distinto régimen de ocupación -propietarios y arrendatarios- son indicadores del alto grado de integración de la sociedad que los generó al tiempo que apuntalan esa integración.

A nivel normativo, estos planteos de fraccionamientos diversificados sólo fueron recogidos en la ordenanza del 32, derogada en el 33. Las ordenanzas posteriores orientadas a organizar la ciudad en anillos urbanos de densidad decreciente hacia la periferia, definen para estos predios áreas mínimas mayores que las requeridas por el mercado habitacional.

En el 91, una nueva ordenanza pretendiendo corregir este desajuste, establece una dimensión de lote mínimo -200 m². para las zonas con proyecto de saneamiento- con una idea restrictiva de tejido residencial (una vivienda por predio) sin mayores posibilidades de diversificación tipológica o funcional. Programática homogénea morfológica tendiente a dar un marco reglamentario a planteos de conjuntos de vivienda del tipo de los NBE -viviendas mínimas en lotes mínimos- no posee la flexibilidad necesaria para admitir una apertura tipológica que permita soluciones habitacionales a grupos sociales con cierta heterogeneidad y estrategias habitacionales o laborales más diversificadas.

Las imágenes urbanas alternativas de la ciudad de « conjuntos »

Los conjuntos de vivienda, por la mecánica de su gestión -líneas de crédito segmentadas socialmente, base social específica: cooperativas, fondos sociales- y por la lógica de su diseño -búsqueda de coherencias formales, estructuración tipológica, simplificación de los procesos de proyectación y ejecución- tienden a generar en su interior la convivencia de grupos excesivamente homogéneos. La coherencia de lenguaje con que son percibidos en relación a la imagen del tejido tradicional, suele ser interpretada por la población como indicativa de cierto grado de segmentación social, suposición apoyada en algunos casos por comportamientos segregados de los habitantes de los conjuntos, propensos a actuar colectivamente como grupo. Cuando ante evidencias de fisuras en la integración social, estos grupos visualizan su entorno como hostil, tienden a asumir actitudes de autodefensa que radicalizan esta imagen segregada, confirmando una idea de ciudad por sumatoria de guetizados conjuntos introvertidos. Como esta idea integra también la percepción de las vinculaciones espaciales de los conjuntos al resto de la ciudad, la continuidad de la trama vial con calificación del espacio público mitiga esta imagen. Por el contrario, la misma se refuerza cuando la vinculación se percibe como frontera entre los espacios públicos de la ciudad y un espacio privado de los conjuntos.

POLITICA HABITACIONAL Y SEGREGACION RESIDENCIAL

Una gestión estructurada atendiendo criterios de segmentación social

En los cincuenta, a nivel de las ideas de gestión de las grandes intervenciones urbanas de carácter residencial, se planteaba la actuación coordinada de los distintos agentes ejecutivos del sector público y el sector privado, atendiendo a que cubrían demandas de diferentes sectores de la población. Con estas actuaciones conjuntas en cada "unidad de habitación" se aspiraba a contemplar, en la nueva imagen de ciudad que se proponía, los valores de integración social consensuados por la población. En un doble proceso paralelo, en tanto estos valores se ven afectados por fenómenos de comportamiento marginal, la gestión de la política habitacional ha tendido a polarizar su actuación. Programáticamente, los sectores de bajos recursos son atendidos por el MVOTMA y los sectores medios y altos por el BHU o el sistema financiero privado. La lógica de sus gestiones lleva al primero a priorizar la ejecución de viviendas a nivel de los sectores más carenciados, mientras que los criterios de eficiencia bancaria de los segundos orientan sus programas a los niveles sociales superiores. Minimización de costos por un lado, atención al mercado por otro, definen diferenciadas implantaciones urbanas para sus actuaciones, apuntalando de este modo procesos de segregación residencial.

De rancheríos a erradicar a asentamientos a regularizar

En los últimos cuarenta años los asentamientos irregulares crecen de unos pocos cientos de viviendas a más de siete mil y su población, inicialmente en su mayoría migrantes rurales, pasa a ser predominantemente de marginados urbanos. Hasta la última década, el "problema urbano y social" provocado por los rancheríos, "cantegriles", asentamientos informales, intentó solucionarse desde una óptica autoritaria-paternalista, con programas de erradicación y realojamiento sucesivamente fallidos.

En los 90, en un viraje ideológico radical, los asentamientos irregulares pasan a ser considerados la forma de hacer ciudad en el borde periférico. El reconocimiento de esta ciudad informal se concreta regularizando la tenencia de sus viviendas, con cierto compromiso de dotarlas de un "mínimo carácter urbano".

Al tiempo que la inestabilidad laboral, el desempleo y el trabajo informal -que parecen ser estructurales al modelo económico impuesto por la globalización- dejan a grandes sectores de la población al descubierto de las políticas formales de acceso a la vivienda, estas explicitaciones por parte de la Intendencia y el MVOTMA, dan luz verde a una estrategia alternativa a través de ocupaciones de predios periféricos, cuya generalización desborda sus capacidades de ejecución y control.

No podemos dejar de hacer notar la incoherencia entre esta pasiva política urbana y los esfuerzos que se dan simultáneamente por estructurar el Plan de Ordenamiento Territorial, con más razón cuando en éste se mantienen los criterios de limitación del crecimiento urbano y densificación de las áreas centrales.

Casavalle, un caso de extrema segregación residencial inducida

En la década del 40, Casavalle era un área del borde periférico de la ciudad con razonables expectativas de urbanización, de buenas condiciones ambientales, conectada a la ciudad por estructuradores primarios troncales y transversales; su gestión urbana equilibraba errores y aciertos. Entre los primeros los loteamientos de "quintitas" del Plácido Ellauri y Jardines de Borro, entre los segundos el Barrio Obrero de Instrucciones.

En la actualidad el área -identificada al Barrio Borro- tiene una pésima imagen a nivel de todos los sectores sociales de la población, asociando su notoria degradación urbana a problemas de inseguridad ciudadana. A este resultado llevaron cincuenta años de desacertada gestión, en cuya reseña encontramos todas las situaciones críticas expuestas anteriormente :

- la normativa de "quintitas" en el 40;
- la "ciudad jardín" sobre el catastro de quintas y la afectación de áreas para proyectos nunca realizados -costaneras de los arroyos- que en los 50 trabaron el proceso de urbanización y generaron grandes áreas vacantes;
- el trágico experimento social de la Unidad de Habitación Casavalle a principios de los 60, que catalizó la aparición de asentamientos informales en su área circundante y provocó un vuelco radical en las percepciones ambientales de la zona;
- a partir de entonces, la práctica desaparición del barrio del mercado inmobiliario posibilitó que todos los intentos de soluciones habitacionales a nivel de sectores carenciados, encontraran razonable implantar algún programa en el área dado el bajo costo de la tierra;
- argumentando también su bajo costo y la inclusión de la zona en el Plan de Saneamiento, en los 90, la Intendencia constituye una cartera de tierras que, lógicamente, no encuentra destinatarios y termina siendo ocupada casi totalmente por asentamientos irregulares. La Intendencia y el MVOTMA ubican en el área tres grandes conjuntos de NBE con un total de 660 viviendas; estos conjuntos organizados en función de su lógica interna desarticulan aún más la incipiente trama urbana del barrio.

Tras largos años en que la gestión urbana propició, en definitiva, la acumulación de asentamientos irregulares y la política habitacional sumó marginados reasentados, junto a grupos pertenecientes a los sectores más carenciados, en un puzzle urbano formalmente desestructurado, Casavalle es una sumatoria de guetos, ciudad informal totalmente segregada de la ciudad formal.

CONSIDERACIONES FINALES Y APUNTES PROPOSITIVOS

Gestión urbana y estrategias políticas

Si bien, como formulación teórica, pocos discuten que las políticas habitacionales en su implementación física deben coordinarse con los planes de ordenamiento territorial, a lo largo del siglo y en particular para la ciudad de Montevideo, gestión urbana y políticas habitacionales han seguido lógicas progresivamente contradictorias. En tanto que todos los planes de ordenamiento que se ha dado la ciudad incluyen en sus objetivos la limitación del área urbanizada y el aumento de su densidad, intentando cerrar una ecuación económica que permita lograr mínimos razonables de calidad ambiental, las medidas de política habitacional y los planes de vivienda han incidido en la pérdida de población de la ciudad consolidada y presionado la expansión del borde periférico.

Históricamente los planes de vivienda para sectores carenciados, con su lógica de reducción de costos, han terminado ubicándose en las tierras baratas del borde periférico o en áreas depreciadas por factores ambientales. Estas actuaciones relativamente acotadas, sufren un vuelco crítico, cuantitativa y cualitativamente, en los últimos años. Los cambios de coyuntura y medidas de política habitacional -liberación de alquileres- inscriptas en el nuevo modelo económico expulsan de la ciudad formal a los sectores de población de menores ingresos, generando una demanda que en parte se canaliza por ocupaciones concertadas de tierras fiscales o predios del borde rural fraccionados ilegalmente.

Estos cambios en la gestión informal para la generación del tejido periférico, inducen un paralelo cambio en las estrategias proselitistas de los partidos políticos. El uso de las tierras públicas como instrumento de clientelismo era manejado tradicionalmente como recurso subsidiario, por algunos políticos de segunda línea, dentro del abanico de mecanismos de captación que manejaba el Estado Benefactor. El agotamiento de ese modelo de estado, junto con la creciente demanda de tierra urbana, hacen que el manejo de este recurso pase a ser factor primordial en las estrategias de los partidos políticos. Situación agravada coyunturalmente en el caso de Montevideo por las políticas enfrentadas de la Municipalidad y el Estado, y que manifiesta su contradicción más aguda en los planteos de "regularizaciones de asentamientos" que en los hechos inviabilizan toda propuesta técnica de ordenamiento territorial en lo atinente al control del suelo en el borde urbano y agravan los fenómenos de segmentación social consolidando una segregada ciudad informal periférica.

Un tejido residencial plurigestionado con ideas urbanas divergentes

A principios de siglo la gestión urbana periférica se realizaba exclusivamente en el esquema de lo que hemos denominado "la gestión tradicional" con un total consenso entre sus agentes sobre la "idea de ciudad" involucrada.

La situación actual es bastante más compleja.

Múltiples agentes yuxtaponen sus actuaciones sobre el territorio, según distintas líneas de acción y con diferentes referentes formales. La calle y el fraccionamiento tradicional siguen vigentes como imagen urbana para amplios sectores de población, pero se incorporan planteos alternativos. De las variantes propuestas por los diseñadores urbanos a lo largo del siglo, a veces reinterpretando otros modelos, cuentan con la aceptación de grupos homogéneos de distintos sectores sociales, los conjuntos de vivienda introvertidos, organizados en torno a un espacio semiprivado, con ordenamientos tipo "ciudad jardín", disposiciones de bloques de densidad media según criterios "CIAM" o en "manzanas" con espacio central. Predilección reforzada en los contextos urbanos en que el tema de la seguridad adquiere relevancia, induciendo un corrimiento de la frontera de lo privado.

Estructuración calificada del espacio público, gestión descentralizada y heterogeneidad acordada

Entendemos que el proceso de urbanización periférica debe afirmar esta diversidad como medio de conformar tejidos residenciales socialmente heterogéneos, procurando por medio de una gestión descentralizada acordar a nivel local con la participación de los grupos interesados los gradientes de esta heterogeneidad. Morfológicamente, esta forma de operar requiere una clara y previa estructuración del espacio público y una progresiva atención a su equipamiento, calificándolo y caracterizándolo, de modo que en la legibilidad del mismo y su calidad se encuentren las bases para la estructuración de las imágenes de identidad y las percepciones ambientales de la población.

El costo de los errores en la gestión urbana

Sólo los largos años de dirigismo estatal pueden explicar la resignada pasividad con que la población acepta medidas de gestión urbana - normativas, afectaciones, asignaciones de espacios públicos - que inciden en el valor de sus propiedades y en la calidad ambiental de su entorno, como si se tratara de inapelables fatalidades del destino. Porque los vecinos de los barrios cuyo desarrollo ha sido afectado por desacertadas e incoherentes políticas urbanas son totalmente lúcidos sobre la forma en que las mismas inciden en sus intereses y calidad de vida. La memoria colectiva de estas comunidades lleva un preciso recuento de historias que se remontan a décadas atrás. Cualquier actuación en estas áreas, para que sea vista con un mínimo de credibilidad por la población involucrada, debe dejar claro que asume el costo de los impactos ambientales negativos generados por la gestión anterior, mediante acciones emblemáticas frente a las carencias críticas provocadas.