

LA INCIDENCIA DE LOS PLANES MASIVOS DE VIVIENDA EN EL DESARROLLO URBANO Y EL ROL DE LOS ARQUITECTOS

Juana Lidia BUSTAMANTE
Liliana RAINERO

«Al abordar el crecimiento desde el punto de vista morfológico, no olvidamos que el desarrollo de una ciudad se deba a factores políticos, económicos y demográficos concretos que sobrepasan por otra parte el estudio de esta única ciudad para inscribirse en una historia regional más amplia...»¹

INTRODUCCION

Si bien la afirmación anterior tiende a reafirmar la interdependencia de los factores intervinientes en el desarrollo de una ciudad, no es menos cierto que a menudo nuestra disciplina se ha orientado unilateralmente al análisis descriptivo de la morfología urbana sin plantear la incidencia de los actores sociales en dicha conformación.

Estamos conscientes que es la práctica social la que construye el hecho urbano, y que este hecho aparece como el resultado de una serie de decisiones que, al decir de Goodall:

«Algunas veces son formales, otras

1 / Panerai, Philippe y otros: *Elementos de análisis urbano*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.

no, algunos conscientes... de carácter privado unas o de naturaleza pública otras», pero se trata siempre de «una corriente compleja e interdependiente de decisiones que ha moldeado y orientado el desarrollo urbano estimulándolo en ciertos momentos y lugares concretos, o frenándolo y orientándolo de otra manera en otras épocas y lugares...»²

Ahora bien, esas decisiones pueden involucrar proyectos que por su escala -equipamientos comunitarios, centros de abastecimiento, terminales de transporte, radicación de industrias o intervenciones en materia de vivienda- tienen una incidencia significativa -en sentido positivo o negativo- en el desarrollo urbano.

En nuestro caso en particular, nos interesa destacar las implicaciones de la materialización de planes masivos de vivienda en la producción de la ciudad, estando conscientes que esta problemática se inscribe en un concepto ampliado de necesidades habitacionales.

2 / Goodall, Brian: *La economía de las zonas urbanas*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

Al respecto adoptamos como referente la conceptualización de Yujnovsky³ al considerar que la vivienda no puede analizarse solamente como unidad física sino dependiente de los servicios y en relación a su disposición espacial en la estructura urbana.

En esa interpretación, las condiciones satisfactorias de habitabilidad dependen tanto de los factores referidos a las cualidades de la vivienda como de aquellos que hacen a su emplazamiento. La ciudad aparece, entonces, como una totalidad en la que no pueden dissociarse los atributos de la unidad -vivienda- y su concreta localización.

En síntesis, el enfoque adoptado considera que, por un lado, la concreción de todo plan de vivienda significa una modificación del hecho natural-urbano preexistente y por otro, su ubicación relativa en la estructura urbana afecta de igual modo las condiciones de vida del grupo humano destinatario del conjunto habitacional.

3 / Yujnovsky, Oscar: *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955/1981*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

Además, el plan de vivienda, como toda intervención en materia urbana, es el resultado de un conjunto de decisiones técnicas condicionadas desde la esfera de lo político y lo económico.

Precisamente y, en relación a dicha problemática, intentamos abordar la significación de los planes masivos y el rol que les cabe a los arquitectos como técnicos participantes del proceso decisional.

PLANTEO DEL PROBLEMA EN EL MARCO DE DOS INVESTIGACIONES

Respecto a la problemática antes señalada, adoptamos como referentes dos investigaciones realizadas en el ámbito geográfico de Córdoba: la ciudad capital, en un caso⁴ y centros urbanos de mediana y pequeña escala, en otro⁵.

En ambos trabajos se abordó el tema de la vivienda de interés social reconociendo al mismo como un problema socialmente relevante

que motiva la intervención de distintos organismos e instituciones.

Ahora bien, si la progresiva intervención estatal en la materia deviene de una demanda cuantitativa, la respuesta a la misma adquiere particular relevancia en el crecimiento físico de la estructura urbana y en su conformación.

Los estudios realizados reconocían básicamente, como diagnóstico previo, la existencia de distorsiones en el desarrollo urbano y conflictos para el grupo humano destinatario de los planes de vivienda. Alteraciones o conflictos resultantes de localizaciones arbitrarias que tienen como único criterio de fundamentación el valor del suelo urbano.

Frente a esta situación y en una aproximación al problema, partimos de preguntarnos:

¿En qué medida los planes masivos de vivienda han generado conflictos o por el contrario han contribuido a mejorar la calidad de vida de los

centros urbanos y de los habitantes de cada conjunto habitacional en particular?

¿Es posible identificar los factores intervinientes en la contribución o el conflicto?

¿Cómo operan los agentes sociales que participan en el plano de las decisiones relacionadas con la localización y la solución arquitectónica y urbanística del plan de vivienda?

¿Es posible evaluar los efectos de las decisiones técnicas y políticas adoptadas antes de la concreción del plan?

En síntesis, nos preguntamos si los planes de vivienda pueden transformarse en intervenciones planificadas que beneficien a sus habitantes y a la sociedad en general.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

El análisis comparativo de planes masivos de vivienda, realizados en

la ciudad de Córdoba y en distintos centros urbanos de la provincia permitió verificar, respecto a la forma de inserción en la estructura urbana, dos situaciones diferenciadas:

-Localizaciones periféricas que significaron incorporación de nuevas tierras a la estructura urbana y en consecuencia, extensión de redes de infraestructura y servicios.

-Localizaciones en áreas internas que han implicado un completamiento de la trama urbana y el aprovechamiento de la capacidad instalada de infraestructura, servicios y equipamiento.

Del universo de los casos analizados, un gran porcentaje corresponde a localizaciones periféricas, con altos costos de extensión de redes de infraestructura y servicios.

Dichas localizaciones implicaron para la estructura urbana el crecimiento físico sin límites de extensión. Esta extensión en muchos casos, se realiza en detrimento

4,5 / Investigaciones realizadas como becarias de Conicet por las arqs. Juana Bustamante y Liliana Rainero, Instituto de Investigación de la Vivienda. F.A.U - Universidad Nacional de Córdoba.

de áreas con ventajas comparativas para otros usos como el caso de tierras rurales, desequilibrando el sistema urbano-rural en su conjunto.

Además, se reitera la expansión física que no tiene continuidad con la urbanización existente, sino que se produce a saltos, separada de aquella por áreas libres de edificación y/o elementos físicos o naturales que constituyen barreras.

Tal situación se agrava cuando las localizaciones periféricas se oponen a las tendencias físicas del crecimiento urbano o adquieren un carácter autónomo, sin vinculación con las principales vías de accesibilidad urbana.

Es necesario destacar que el impacto de estas localizaciones adquiere una significación mayor en centros urbanos de mediana y pequeña escala, donde el ritmo de crecimiento es más lento.

Respecto a localizaciones que se producen en áreas internas de la estructura urbana se verificó, que no obstante presentar ventajas como forma del crecimiento físico de aquella, se producen otros conflictos.

Dichos conflictos se relacionan en términos generales con la inadecuación de las soluciones urbanísticas-arquitectónicas adoptadas,

respecto a las condiciones del área de emplazamiento.

Como ejemplificación de lo señalado es necesario destacar:

- Proyectos con altas densidades, respecto a la capacidad instalada de infraestructura y equipamiento del área.

- Propuestas inadecuadas a las características físicas y topográficas del sitio.

- Diseños cerrados en sí mismos sin integración con ejes de crecimiento o con el tejido adyacente.

Ambas situaciones se expresan en disfuncionalidades y costos económicos para la estructura urbana que debe asumir la sociedad en su conjunto y que se traducen, a su vez, en la propia calidad de vida.

Hasta aquí la incidencia para la estructura urbana de la concreción del plan de vivienda, según su localización y solución arquitectónica-urbanística.

Ahora bien, las situaciones mencionadas se traducen, como habíamos señalado, en consecuencias para las condiciones de vida de los habitantes del propio plan de vivienda.

Entre las verificaciones más sig-

nificativas podemos mencionar las siguientes:

- Marginalidad de la población del plan, respecto a las actividades urbanas en general, producto de localizaciones periféricas.

- Condiciones de inseguridad generadas por la existencia de áreas sin ocupación efectiva, en el entorno inmediato al conjunto habitacional.

- Segregación y riesgo para los habitantes del plan, cuando éste queda separado del resto de la urbanización por barreras físicas como autopistas, vías férreas, marcados desniveles topográficos, etc.

- Costos de traslado a los lugares de trabajo, escuelas, comercios y demás actividades, que implican no sólo costos económicos, sino también costos en tiempo para acceder a las actividades mencionadas. Estos últimos resultan relevantes en centros urbanos de mediana escala que no cuentan con transporte público.

Las situaciones relevadas hasta aquí están generadas por proyectos sin previsión de equipamiento, localizados en áreas carentes del mismo o donde la capacidad instalada no responde a las necesidades del plan de vivienda.

En otros casos, cuando los planes

de vivienda prevén el equipamiento para una etapa futura, se produce un desfase entre la ocupación efectiva de los conjuntos habitacionales y la concreción de las obras de equipamiento proyectadas.

Esa discontinuidad implica, para los habitantes del plan, conflictos en su vida cotidiana como lo demuestran casos de pérdida de escolaridad o problemas de atención médica por carencia de los servicios necesarios; y no pocas veces una ardua tarea de organización tendente a solucionar la provisión de equipamiento o servicios faltantes.

Por el contrario, se observa que aquellos planes ubicados a similares distancias del área central pero en una posición relativa positiva en cuanto a las tendencias de crecimiento, incrementan más rápidamente sus servicios y mejoran su medio ambiente.

En términos generales, las conclusiones de ambos trabajos verifican una vez más que el valor del suelo constituye el criterio de mayor peso para la selección de tierras destinadas a la materialización de planes de vivienda.

Se incorpora a este último un segundo factor condicionante constituido por la disponibilidad de suelo urbano al que pueda accederse

rápidamente, sin trabas legales que dificulten su adquisición.

En síntesis, la disponibilidad de tierras y su valor económico conjuntamente con las urgencias de concretar la obra pública - coyuntura política y la capacidad económica del municipio, resultan factores determinantes de la localización de los planes de vivienda en la estructura urbana.

Creemos que la indagación de los distintos factores que intervienen en el desarrollo urbano de una ciudad parecen demostrar, como afirma Caminos, lo que es obvio; «pero en la práctica, lo obvio es generalmente subestimado cuando no ignorado, como lo demuestran la mayoría de los proyectos de sitio y servicios que han conformado entornos urbanos caros y mal ordenados».⁶

En el marco de las condicionantes citadas y en un sistema de restricción impuesto por la propiedad privada del suelo urbano adquiere particular relevancia la capacidad de gestión de los agentes que intervienen en la producción del espacio.

Como sostiene Carter, los planos urbanos son consecuencia en definitiva de las decisiones adoptadas por propietarios, promotores y constructores y lo que varía es la escala de la autoridad política capaz de controlar el proceso decisorio; o dicho de otro modo:

...«La planta de la ciudad es el resultado de las percepciones, principios y políticas de actuación de aquellos individuos o grupos que pueden ejercer efectivamente el poder necesario, dentro del marco de las restricciones o elementos condicionantes que puedan venir impuestos por la sociedad general de la que forman parte».⁷

Ahora bien, en esta actuación de individuos o grupos puede suceder que exista claridad acerca de cómo operar técnicamente, atendiendo a una racionalización y a una equidad en la distribución de los beneficios, pero que la autoridad política no ejerza el poder necesario al estar controlada por intereses económicos que la trascienden.

Por el contrario, puede suceder que la voluntad política tenga como objetivo priorizar el interés colectivo sobre el individual, pero que los medios técnicos para lograrlo resulten inoperantes al momento de definir las intervenciones urbanísticas.

Estamos conscientes que el técnico y los arquitectos y urbanistas, en particular, aparecen inmersos en el conflicto en que se desenvuelve la ciudad moderna. Es decir, en el punto de encuentro de dos esferas: el individuo por un lado y la colectividad urbana, por otro.

Reconocemos en ese sentido la falta de protagonismo de los habitantes de los planes de vivienda en las decisiones que hacen tanto a la disposición física como a las características de la vivienda en la que habrán de vivir; proceso en el cual el técnico aparece como intérprete del habitar del otro.

Es la visión de esta intermediación la que lleva a Ledrut a afirmar:

«Se está en un espacio homogéneo, medio en el que se desplazan cosas y hombres; no en la extensión concreta, donde cada parte es determinada y significativa, donde la forma no es separable del contenido ni el espacio de las cosas que ocupan un sitio en él. El universo técnico reemplaza al mundo de las colectividades».⁸

Es en el marco de estas reflexiones que nos interesa destacar el rol que le cabe a la Universidad en la formación académica, en el estímulo a la investigación sobre la problemática específica y en la integración al medio.

Pensamos que estas tareas implican el debate profundo, la generación de nuevas ideas, en definitiva, la gestación de un pensamiento crítico sobre el accionar profesional teniendo en cuenta que el mismo determina en gran medida, con la construcción del hecho urbano, el acceso a esa condición de la existencia genéricamente llamada calidad de vida urbana.

6 / Caminos, Horacio-Reinhard Goethert: *Elementos de urbanización*. México, Ediciones Gustavo Gili, 1984

7 / Carter, Harold: *El estudio de la geografía urbana*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.

8 / Ledrut, Raymond. *El espacio social de la ciudad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.