

EL FUNCIONAMIENTO DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO DEL ESPACIO DE LA PERIFERIA URBANA. EN CASO DE LA CIUDAD DE MENDOZA

Arq. NORA DABUL

*Ayudante de Cátedra de
Diseño Urbano en la Fac.
de Arquitectura y "Urbanismo.*

NOTA INTRODUCTORIA

El contenido del presente artículo forma parte de un estudio mayor, titulado "Plan Urbano Intercomunal. El caso de Mendoza en la República Argentina", tesis de post-grado en Urbanismo de la autora en la Universidad de la Sapienza en Roma, Italia, elaborado en el año 1985.

De la citada investigación, se ha seleccionado para desarrollar aquí, el tema de la periferia urbana, por ser una problemática que, debido a la importancia que ha alcanzado en el Gran Mendoza, necesita perentoriamente ser afrontado.

Este artículo se propone plantear una formulación y conceptualización del problema de la periferia urbana mendocina, que permita posteriormente abordar la compleja etapa de análisis de la realidad.

En efecto, el problema tiene innumerables variantes que le dan una gran riqueza y complejidad a cada caso urbano y requiere una investigación profunda basada en la observación de esa realidad, lo que significa una movilización de estudios diversos. Pero antes de poder abordar una investigación de ese tipo, es fundamental plantear una apropiada formulación teórica del problema.

El Urbanismo Funcionalista de la primera mitad de este siglo, se caracterizó por encarar los problemas buscando denominadores comunes y por comprenderlos mediante el recurso de globalizar la realidad en pocos casos simples, basándose en la universalidad de las necesidades: habitar, trabajar, circular y recrearse, que se traducían posteriormente en funciones que, en base a cuantificaciones estándares, se materializaban en el espacio urbano. Este procedimiento acarrió una gran cantidad de problemas nuevos, motivados por el enfrentamiento de esta teorización con una realidad que se presentaba siempre cambiante, variada y rica en matices, echando por tierra estos postulados teóricos. Así, se ha desembocado en una nueva postura urbanística, se trata si bien, no de desarrollar un urbanismo para cada ciudad, pero por lo menos de la individualización real de los problemas en cada caso urbano, para encontrar luego las correspondientes soluciones con las variables y matices particulares.

A partir de estos postulados, se analizarán los mecanismos de producción y consumo del espacio de la periferia urbana, sobre la hipótesis que están

involucradas en ella, por lo menos tres áreas fundamentales, alternativas y coexistentes: área estado, área mercado y área auto-promoción. Cada una de estas áreas tiene su propio sistema de responder a la demanda casa, cada una — también— tiene sus propios agentes y operadores formando una "constelación". Al entrecruzarse estas tres lógicas, se produce a posteriori una racionalidad que se materializa en el espacio urbano de un modo determinado. Aprender de estos mecanismos, nos permitirá luego introducir innovaciones, en el criterio y en la instrumentación de los planes urbanos haciéndolos *más* acordes con la realidad y con el aparato administrativo que deberá implementarlos.

ÁREA ESTADO

Teóricamente tiene una finalidad social, asistencial, aunque, en el contexto de nuestra realidad socio-económica, se presenta a veces desvirtuada su función. Su objetivo no es el rendimiento del capital invertido.

Las funciones que cumple el Estado son la legislación para sí, para el mercado y para el usuario; el control para hacer respetar las normas; la ejecución de la casa, de la infraestructura y del equipamiento y la financiación en la redistribución de los recursos.

ÁREA MERCADO

Tiene una finalidad económica, con el objetivo del aprovechamiento económico.

Teóricamente depende del Estado, pero en realidad los mecanismos económicos del mercado terminan por influir o definir la estructura urbana. Puede actuar como ejecutora de la demanda de vivienda y también como financista, utilizando sus recursos propios para realizar obras para el Estado o para el usuario.

El área mercado, en este momento de crisis por la que atraviesa la Argentina, no actúa en la producción y consumo del espacio de la ciudad, porque ha volcado sus recursos en el mercado financiero. Si bien es verdad que la renta inmobiliaria crece proporcionalmente a los índices inflacionarios, el deterioro económico ha frenado la demanda inmobiliaria, en tanto que en el mercado financiero se ofrece mayor rédito y mayor seguridad. Tanto las grandes empresas constructoras, como los pequeños y medianos empresarios de la construcción participan de este ámbito.

Al área mercado se la considera —en este contexto— área desaparecida. De cualquier manera, se analiza su actuación en la década 1970-1980 para comprender el desarrollo global de la ciudad.

ÁREA AUTOPROMOCION

Su finalidad es la familia, que se convierte en una figura clave. En este caso se superponen la figura del productor con la del usuario o consumidor, que actúa también como financista participando con sus recursos en la inversión del terreno o en la adquisición de materiales, infraestructura o en el producto casa. Puede actuar también como ejecutor realizando total o parcialmente su vivienda.

Este sector actualmente juega un rol muy importante, por ser el único que sobrevive a la crisis económica y participa del crecimiento urbano.

CONSTELACIONES

Cada una de estas tres áreas tienen su propio grupo de agentes y operadores actuantes en el proceso. Estos grupos serán llamados "constelaciones" debido a la naturaleza de sus relaciones políticas, económicas y sociales, apareciendo uno de ellos que se desenvuelve como líder y girando en torno los demás agentes.

Comprender estas interrelaciones, significa poder producir después un plan urbano adaptado a la realidad. En efecto, al negar cualquier grupo que participa en el desarrollo del crecimiento urbano, se arriesga de favorecer las anomalías de ese crecimiento.

MODELOS DE INTERVENCIÓN URBANA

A su vez, cada área con su constelación produce un modelo de intervención urbana que tiene propias características especiales.

Para analizar estos modelos y tener parámetros de comparación, se clasifican según el siguiente criterio:

- Propiedad o no propiedad del terreno.
- Tipo de división del área en lotes.
- Trama vial construida o no.
- Relación o vinculación con la trama vial urbana: existente o no, eficiente o no.
- Condiciones naturales favorables o desfavorables.
- Equipamiento comunitario: completo, incompleto o inexistente.
- Infraestructura total, parcial o inexistente.

No se tiene en cuenta si los modelos analizados pertenecen o no a la zona comprendida dentro del límite urbano, porque la superposición de funciones a nivel provincial o municipal crea desórdenes, tanto en la definición, como en el control del llamado espacio urbano en contraposición con el espacio rural.

En efecto, cuando se trata de loteos o fraccionamientos, el control lo realiza la estructura administrativa provincial a través de la Ley de Loteos, que no exige que los mismos estén ubicados dentro de los límites urbanos. Tampoco en los Códigos de Edificación emanados por las comunas, se determina que la localización de barrios o loteos se realice en la zona urbana, ni hay en el contenido de la citada legislación diferencias para los asentamientos rurales o urbanos.

LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN DEL ESPACIO DE LA PERIFERIA URBANA

ÁREA ESTADO

Está materializada en el espacio urbano por los conjuntos habitacionales que el Estado promueve para satisfacer la demanda casa.

Comprende el loteo, la infraestructura, la trama vial y la construcción de la vivienda.

Existen dos canales oficiales para construir los barrios: uno, a nivel nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social de la Nación y otro a nivel provincial, a través del Instituto Provincial de la Vivienda, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

En el primer caso, el Estado Nacional promueve la construcción de Barrios a través de sindicatos o cooperativas, quienes tienen la tarea de buscar, entre sus asociados, los interesados en las viviendas, de controlar que cumplan con los requisitos que establece la ley y de hacer la lista definitiva de futuros usuarios. Ellos son los encargados de elegir el terreno y de adquirirlo. La legislación vigente exige que éste tenga "factibilidad" de infraestructura y de comunicación con la trama urbana. Como "factibilidad", no quiere decir infraestructura y comunicación efectivas, las consecuencias en el espacio son obvias: a menudo faltan las infraestructuras y son ineficientes las comunicaciones con la trama urbana consolidada.

La entidad intermedia, también debe elegir los profesionales para el proyecto y la dirección técnica, como la empresa constructora y realizar todos los trámites necesarios en los niveles de la Administración Pública.

LA CONSTELACIÓN

Es evidente que los sindicatos y cooperativas son los líderes de la constelación que involucra los intereses económicos de los propietarios de los terrenos, las empresas constructoras, profesionales, y los intereses políticos, con la Administración Pública y los usuarios.

El resultado es que, motivada por los intereses económicos y políticos en

juego, el Estado se comporta como mercado privado, en vez de como programador de vivienda a bajo costo con sentido asistencial, puesto que el precio de la vivienda se incrementa a medida que cada miembro de la constelación hace su juego dentro de ella, con el resultado final que, una vez asignada la casa a los usuarios, éstos, —en muchos casos— las transfieren a otros con mayor poder adquisitivo, y los originales destinatarios buscan satisfacer la necesidad de vivienda con un mecanismo más acorde con sus posibilidades económicas.

LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN

Así, resultan modelos que tienen la característica de encontrarse lejos de la trama urbana consolidada, a menudo con una comunicación ineficiente. Estos barrios son los primeros en asentarse en la zona del piedemonte de la cordillera, que tradicionalmente ha sido un freno hacia el oeste, por tratarse de una zona altamente aluvional y desértica, con el agravante que presenta la extensión del oasis.

El modelo es generalmente a damero, como tradicionalmente se realiza en Mendoza.

Faltan los equipamientos comunitarios —se deja el espacio para hacerlos después— como también parte de las infraestructuras y el verde de las calles.

Una característica común es que en toda la periferia faltan las cloacas que se sustituyen por pozos sépticos individuales.

Las casas son generalmente individuales con un esquema repetitivo, de uno o dos pisos —con el inconveniente de la baja densidad poblacional en relación a la extensión— con un diseño poco apto para las condiciones climáticas y que no presenta la flexibilidad de crecer o transformarse, según las necesidades de la familia, los materiales son de baja calidad, sujetos a una degradación a corto plazo, siempre debido a los ya comentados intereses de aprovechamiento económico de la constelación.

El resultado a nivel urbano son zonas de escaso valor ambiental, donde la monotonía y la ausencia de identidad son las características principales.

Otro dato importante es que las casas son asignadas a los usuarios sin estar totalmente terminadas, debiendo encargarse ellos de afrontar la construcción de las medianeras, parte de la carpintería, los revestimientos, la vereda o el patio, según los casos. Estos trabajos se realizan por autopromoción y son producto también del aprovechamiento económico de la contestación, que la ley consiente.

Otro modo de satisfacer la necesidad de vivienda es a través del Instituto Provincial de la Vivienda que tiene la función de proporcionar vivienda a sectores de bajos recursos.

El Instituto elige y compra los terrenos apropiados y puede actuar de dos modos diversos:

- Uno es desenvolverse como proyectista y llamar luego a licitación para la construcción de todo el complejo, teniendo además la responsabilidad de administrar el dinero.

En este caso se comporta como el líder de la constelación que involucra los intereses de la Administración Pública, las empresas constructoras y los usuarios.

- Otro modo, es el de llamar a licitación pública, incluido el proyecto general. En este caso es la empresa constructora que se presenta, el líder de la constelación.

Una vez más el Estado se comporta como mercado privado y los resultados son los mismos que los señalados anteriormente, pero en este caso, la rigidez de la ley hace que las casas no puedan ser transferidas por los usuarios y la localización en la ciudad es -en la mayoría de los casos- mejor que aquellos barrios gestionados por los sindicatos, probablemente debido a que la gestión la hace el Estado sin intermediarios.

En todos los casos, los usuarios que se convierten en propietarios, constituyen una comisión de vecinos que es, a su vez una constelación con un líder y cuya función es proveer al barrio de los equipamientos y las infraestructuras faltantes.

Giran alrededor de las fuerzas políticas, la Administración Pública y los usuarios.

ÁREA MERCADO

Se ha señalado precedentemente que esta área no actúa en la producción y consumo del espacio de la ciudad, pero que se analiza su rol en la década 1970-1980 con el objetivo de comprender el espacio urbano en su totalidad.

Un modo de ofrecer vivienda era a través de las empresas constructoras que construían barrios, que luego comercializaban por sí mismas o transferían a los sindicatos o cooperativas. Esta decisión dependía de la localización y de la calidad del conjunto habitacional que producían: si se trataba de una buena localización urbana, permitía elevar la calidad del producto casa, pues era previsible su venta a sectores de mayor poder adquisitivo. Si, por lo contrario, la ubicación no permitía obtener suficiente aprovechamiento económico por medio de ventas particulares, el complejo habitacional en su conjunto se transfería a sindicatos o cooperativas, pasando a integrar el ya señalado ciclo del Estado, con las características indicadas.

Pero, en cualquiera de las dos figuras señaladas, la empresa constructora era el líder de la constelación y quien establecía las relaciones con las otras fuerzas en juego, con el objetivo principal del aprovechamiento económico.

Otro modo de ofrecer casas era bajo la forma de densificación en áreas periféricas. En los "huecos" de la trama urbana, cuando las dimensiones del terreno lo permitían, se hacían pequeños grupos habitacionales, a menudo con

una calle peatonal o vehicular privada que vinculaba el conjunto.

En este caso era la empresa constructora o el pequeño empresario constructor, el líder de la constelación, que ofrecía casas para la venta. Como es lógico, por encontrarse estos lotes dentro de la trama urbana, bien comunicados, con infraestructura y equipamiento urbano en el entorno inmediato, el producto que se ofrecía estaba dirigido a usuarios de medios y altos recursos, con una calidad acorde al sector.

Falta, para completar el espectro de esta área, la densificación en pequeños lotes de la trama urbana con la tipología edilicia como el pequeño edificio de departamentos de dos o tres plantas, o bien la casa unifamiliar encarada por el pequeño y medio empresario, en la periferia bien comunicada con infraestructura y equipamiento, dirigido a satisfacer la demanda de casas de altos y medios recursos, con una constelación igual a la anterior y con características semejantes en cuanto al producto ofrecido.

ÁREA AUTOPROMOCION

ÁREA DE PROPIEDAD

LOTEOS Y FRACCIONAMIENTOS OFICIALES

Un modo de ofrecer lotes para la venta en la periferia urbana, consiste en realizar en forma privada loteos que se encuadren dentro de la Ley de Loteos de la Provincia de Mendoza. Estos loteos comprenden la urbanización, la división en lotes individuales, la infraestructura y la donación a la Administración Pública de las áreas destinadas a equipamiento.

Según la localización del área a lotear, la empresa constructora o el propietario del terreno, actúan de dos modos diversos:

— Si se trata de un sitio donde la ubicación, las comunicaciones, los valores ambientales permiten comercializar bien el producto, conviene hacer toda la infraestructura, el verde público y el verde de las calles para tratar de conseguir la máxima renta en la venta de los lotes. Con el mismo objetivo, los promotores pueden ofrecer algunas casas para la venta que subrayan, con su imagen, el nivel económico del área.

Este modo de ofrecer áreas en venta, se encuentra prácticamente estancado debido a la crisis económica.'

— Cuando se trata, en cambio, de la periferia de bajo costo, los promotores aprovechan la "elasticidad" que permite la Ley de Loteos—elasticidad debida a ciertas ambigüedades de su contenido— y dejan sin hacer el pavimento de las calles, parte de la infraestructura, vendiendo los lotes en esas condiciones a los usuarios.

Estas áreas, además de problemas de comunicación, pueden tener condiciones naturales desfavorables.

La empresa constructora o el propietario —y vendedor del terreno, forma así una constelación con intermediario o no, la Administración Pública y los

usuarios.

El resultado en el espacio urbano es casi siempre a damero, con el objetivo de incorporar más tarde el loteo a la trama urbana consolidada, las calles de veinte metros de ancho —requisito de la citada ley—, la red de acequias de riego y el espacio para futuros equipamientos y el verde público, no siempre bien ubicado respecto al loteo porque se busca de aprovechar al máximo la subdivisión de lotes individuales para la venta y para las funciones de tipo público se destinan las áreas residuales de las que no es posible obtener aprovechamiento económico.

Otro modo de ofrecer lotes para la venta es realizar fraccionamientos. En este caso, las superficies de los terrenos son más pequeñas, realizándose en ellas una única calle, que se programa para incorporarse luego a la trama urbana, sobre la cual se realiza la subdivisión de lotes individuales frentistas a ella. Pero, este modo legal de subdivisión de la tierra, permite evadir la Ley de Loteos, en cuanto a la exigencia de donar posteriormente al Estado, calles y espacios públicos. En efecto, si en una extensión grande de terreno, se realizan sucesivamente fraccionamientos del mismo, uno inmediatamente después de la aprobación oficial del anterior, resultan en la periferia urbana extensas zonas donde no es posible el asentamiento de equipamiento público.

Una vez que los usuarios son propietarios de los terrenos ofrecidos por loteos o fraccionamiento, comienza el proceso de construcción de la casa, que según los recursos tiene dos modos diversos:

RECURSOS ALTOS Y MEDIOS

El propietario contrata un profesional para realizar el proyecto y la dirección técnica. En cuanto a la construcción de la vivienda, la realiza de dos modos diversos:

- Realizar toda la obra con una empresa constructora cualquiera sea la envergadura de la misma.
- Contratar por sí mismo a los diversos gremios intervinientes en la obra, como también comprar los materiales necesarios. De este modo el propietario se convierte en un auto-promotor.

Cada uno de estos modos de encarar la construcción, da lugar a una constelación diferente, aunque es más habitual el segundo modo, que permite al usuario reducir los costos de construcción.

BAJOS RECURSOS

En este caso, el proceso es autoconstruido o mixto. El propietario, por razones económicas, no contrata un profesional, sino que hace un esquema de la casa por sí mismo, o bien gestiona el plano gratuito que ofrecen las

comunas.

Empieza a construir en el lote, de adelante hacia atrás, con el objetivo de dividir el terreno en dos y utilizar —vendiendo o construyendo para vender— el sector posterior cuando tuviese necesidad.

La primera etapa del proceso constructivo puede ser, una habitación realizada con materiales tradicionales o bien con materiales de descarte como cartones, chapas y maderas, variación que depende de sus posibilidades económicas. Esta habitación cumple originalmente con todas las necesidades de la familia, cocina, estar y dormitorio.

El baño, al comienzo, es una construcción precaria al fondo del lote, con un pozo que se traslada cuando es necesario.

En la medida que los recursos de la familia lo permiten, se van construyendo las habitaciones, las instalaciones de baño y cocina.

Los materiales que se utilizan en la construcción pueden ser nuevos o descartes de construcciones demolidas que el usuario compra a bajo precio.

El proceso constructivo puede hacerlo por sí mismo, con la ayuda de la familia, o contratar personas para ciertas etapas, como albañiles, plomeros, yeseros, que se suman a la constelación.

Cuando los ahorros de la familia se han acabado, o bien los recursos no son suficientes, es en el momento en que se vende el terreno reservado atrás para continuar la casa.

A veces se trata de un usuario con mayores posibilidades, en ese caso, construye él mismo un "departamento" al fondo para venderlo después.

Otra modalidad habitual de usar el sector fraccionado de terreno es construir un galpón para actividades artesanales, carpintería, herrería, etc., que el propietario hace para sí mismo, para la venta o el alquiler. Esta es una excelente salida económica porque los costos que significan construir un galpón son bajos y ofrece buenas posibilidades de obtener beneficios.

El resultado espacial de este sector de la periferia, es la doble función en el uso: residencial y además, asentamiento de actividades de artesanato y servicios para la ciudad.

La Unión Vecinal, en estos sectores, con un vecino que se desenvuelve como líder y su constelación de vecinos, fuerzas políticas y Administración Pública, luchan por reivindicaciones en sus propias zonas, como equipamiento e infraestructuras faltantes.

LOTEOS Y FRACCIONAMIENTOS CLANDESTINOS

A medida que se profundiza la crisis económica, los terrenos que originalmente se destinaban a usos agrícolas, se van transfiriendo a usos urbanos, puesto que el uso original ya no significa una renta segura.

Es también debido a la crisis que esta transferencia de usos se realiza mayormente en forma clandestina, evadiendo así todo trámite oficial.

Como se desprende de los análisis precedentes, la demanda de terrenos es casi nula. El único modo posible de comerciar la tierra con bajos costos, y en este contexto es la forma clandestina que se presenta como muy conveniente, porque se evitan tasas e impuestos que establece la ley. El mecanismo de venta es el siguiente: se establece el precio del lote, del cual se conviene un monto de contado y el resto se divide en cuotas que se actualizan mensualmente con los índices inflacionarios. El terreno se termina de pagar a los cinco o diez años, según las posibilidades del comprador.

Esta constelación está formada por el propietario del terreno, un intermediario "pirata" y los usuarios.

Las condiciones urbanísticas difieren de las oficiales por la localización más periférica; porque la repartición de los lotes individuales se realiza con medios técnicos precarios y porque faltan las infraestructuras. De todas maneras, el trazado vial se realiza a damero, con calles de 20 metros de ancho con el objetivo de unirse después a la trama urbana consolidada. Por esa misma razón, los mismos usuarios se encargan en muchos casos, de la implantación del verde de las calles.

Cuando estos loteos comienzan a habitarse, los usuarios constituyen una comisión o Unión Vecinal, que desarrolla su propia constelación, cuyo objetivo principal es oficializar el área y conseguir los servicios necesarios. El proceso constructivo es igual al señalado para la periferia de bajos recursos.

ÁREAS DE NO PROPIEDAD: LAS VILLAS DE EMERGENCIA

Los sectores más marginados que llegan a la ciudad sin posibilidad de acceder a ninguno de los mecanismos analizados, invaden terrenos estatales o privados y se asientan allí, aprovechando la proximidad de la ciudad para conseguir cualquier tipo de trabajo que les puedan ofrecer.

La imposibilidad económica, sumada a la no propiedad del terreno determina el tipo de modelo resultante: la villa de emergencia o villa "miseria".

Para el usuario la localización es importantísima, porque de ella depende la posibilidad de sobrevivir. Busca de encontrarse muy cercano al centro tradicional y de gastar lo menos posible en traslados.

Estos asentamientos ocupaban primero, sitios en el piedemonte cordillerano, pero, a medida que se agrava la crisis económica, además de multiplicarse en los asentamientos originales, se acercan más a la ciudad. Ya ocupan algunos puntos del área de seguridad de las autopistas de ingreso al micro-centro metropolitano.

La división de los terrenos la determina en forma irregular cada familia según las necesidades y de esta división, resulta luego el trazado irregular, espontáneo, sin un orden pre-establecido.

No existen ni las infraestructuras ni los equipamientos. Son asenta-

mientos sujetos a sufrir las consecuencias de su localización, dadas las condiciones naturales desfavorables en terrenos aluvionales o inundables y desérticos.

El producto casa lo realizan los mismos usuarios. Se trata de protegerse mínimamente de los factores climáticos y —debido a la inseguridad económica y a la no propiedad de la tierra se hace sólo un mínimo esfuerzo económico buscando de gastar lo mínimo indispensable.

Generalmente se trata de una habitación o dos, muy pequeñas, que cumplen con todas las necesidades de la familia. Se realiza con materiales de desecho de construcciones demolidas o con descartes no aptos para la construcción como cartones, papeles o plásticos.

También estos grupos sociales se organizan, eligen un líder y buscan los canales apropiados para conseguir reivindicaciones para el grupo, a través de la Iglesia, las fuerzas políticas y la Administración Pública.

Como una síntesis de los modelos expuestos de asentamiento en la periferia urbana mendocina, se han volcado los datos en una grilla que permite identificar en cada uno, sus protagonistas, sus características principales y la particularidad más sobresaliente de cada uno.

