

Expandiendo lo privado. Capturando el ambiente.

Hacer ciudad. Congreso Nacional de Arquitectura. 2023.

EJE 1 : TERRITORIOS EN TENSION

“Desde la borda, las clases inferiores ven alejarse cada vez más los botes salvavidas. La orquesta sigue tocando Más cerca de ti, Dios mío, pero la música ya no basta para cubrir los gritos de ira. Porque hay que hablar de ira si se quiere entender la reacción desafiante y de incompreensión contra tal abandono, contra semejante traición.

Si las élites sintieron en los años ochenta o noventa que la fiesta había terminado y que era necesario construir rápidamente urbanizaciones cerradas a cal y canto (gated communities) (...) es de esperar que también los dejados-de-lado entendieran que, si la globalización se había ido al diablo, tenían que construir sus propias urbanizaciones cerradas.

La reacción de unos implica la reacción de otros; ambos reaccionan a una reacción, mucho más radical, que es la de la Tierra, la cual ha dejado de encajar los golpes y los devuelve cada vez con más violencia.”

Bruno Latour, “Donde aterrizar. Como orientarse en política”

CONTEXTO

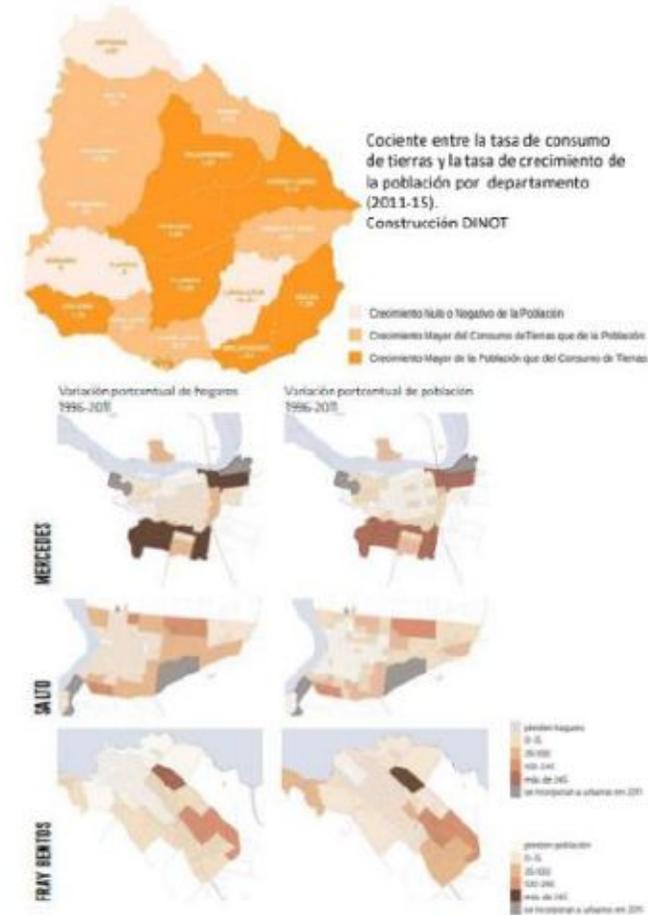
En Uruguay actualmente los **procesos urbanos** que operan sobre las ciudades en un sentido de **expansión de la mancha urbana con destino de viviendas de uso permanente** son, en líneas generales, de 3 tipos:

- Programas de desarrollo de vivienda promovida: Conjuntos habitacionales que se ubican en predios de dominio público.
- Asentamientos irregulares: Procesos de ocupación precaria sobre territorios de dominio público o privado.
- Urbanizaciones privadas: desarrollos que consumen una gran cantidad de territorio para instalación de viviendas en general de bajas densidades de ocupación. Se privatiza tanto el espacio de viviendas como las circulaciones y entornos naturales dentro de los perímetros de actuación.



Situación urbana

- ✓ Desarrollo urbano expansivo
- ✓ Sub-utilización de suelos servidos
- ✓ Altos costos para el Estado (infraestructura, servicios, equipamiento social, transporte, mantenimiento)
- ✓ Costos privados asumidos por las familias (tiempo de traslado, menor acceso a los servicios y productos ciudad)
- ✓ Segregación socio espacial



Recorte de Diagnóstico del documento de Estrategias Nacionales de Acceso al Suelo Urbano (ENASU). Todos los problemas identificados se ven agravados por el crecimiento y expansión de las urbanizaciones privadas.

CONTEXTO

Analizaremos emprendimientos privados que pudiendo ser cerrados o no, cumplen con las siguientes características:

- Incorporan **viviendas de uso permanente**.
- Se implantan en **paisajes o ecosistemas de referencia** para la protección ambiental.
- Proyectan inmuebles de alta categoría y elevado valor de mercado. Para **estratos sociales altos** y medio-altos.

Se trata de propuestas impulsadas por privados, que operan en favor de un stock residencial para una población de altos recursos sobre entornos naturales potencialmente vulnerables.

PRETEXTO

Partimos de la premisa de que este tipo de modelo de expansión de ciudades es socialmente injusto, territorialmente voraz, políticamente peligroso y ambientalmente insostenible:

Socialmente injusto: Priorizando el acceso a suelo para grupos de alto poder adquisitivo o riqueza. A costo de una ciudades más desiguales y segregadas.

Territorialmente voraz: Consumiendo suelo sin servicios y en general a muy bajas tasas de densidades de ocupación proyectadas. Contra-efectivo en cuanto a acceso a bienes y servicios y desplazamientos/movilidad.

Políticamente peligroso: ¿Que implica la reproducción de este tipo de estrategias de ocupación de suelo para la soberanía de los Gobiernos Departamentales sobre los territorios? Delegar las operaciones urbanas a los privados ejerciendo únicamente una función de contralor de procesos, puede resultar riesgoso para la administración y gestión de las ciudades.

Ambientalmente insostenible: sustituyendo o desplazando ecosistemas relevantes por superficies con fines recreativos; césped corto, especies invasoras, entre otros. Afectando cursos y cuerpos de agua, aumentando la escorrentía con los consiguientes riesgos de inundaciones y arrastres aguas abajo.

Tanto desde la normativa de carácter nacional, como desde las más recientes estrategias o directrices que ha impulsado el país, **la protección del ambiente y la intención de propender a ciudades más integradas y compactas**, son lineamientos recurrentes a todos los niveles.

Sin embargo, **la expansión constante de emprendimientos urbanos de carácter privado o privatista** sobre territorios vacantes periurbanos o sobre ecosistemas vulnerables, parece operar en sentido contrario al espíritu del marco normativo vigente.

Por ejemplo, desde la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano, se destaca:

*“En segundo término, se entiende pertinente reafirmar el rol del Estado como un actor fundamental en los procesos urbanos y territoriales, que tiene el deber y la capacidad de facilitar el acceso a dicho suelo urbanizado, principalmente para fines habitacionales, y —en términos generales— el **acceso a la ciudad en forma equitativa y planificada, reconociendo que este no puede quedar librado a las posibilidades y capacidades económicas diferenciales de los ciudadanos, por lo que la acción estatal debe contribuir a superar y revertir las inequidades.**”*

NORMAS, VISIONES Y ACCIONES

Por su parte, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial en su artículo 21 expresan:

(Consolidación urbana). - Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales que establecieren áreas de expansión urbana deberán atender a los siguientes criterios para dichas áreas de expansión:

- A) Deberán contar con las infraestructuras y servicios urbanos básicos previo a su ocupación.
- B) Promoverán la diversidad de las características tipo-morfológicas **y la integración social, en el diseño de los tejidos residenciales.**
- C) Diseñarán los espacios públicos y los equipamientos colectivos, acorde a las densidades previstas, y su localización deberá asegurar la accesibilidad urbana, particularmente a la población con capacidades diferentes.

En particular es claro que las urbanizaciones privadas, por definición, incumplen con el literal B) aunque cumplan con los mecanismos previstos en la ley a través de Instrumentos de Ordenamiento Territorial. Asimismo, en cuanto a infraestructuras, la inversión y ejecución corre por cuenta de los desarrolladores, pudiendo desembarcar en cualquier sitio, sin que esto sea impedimento para el desarrollo de ciudad en contextos planificados o impredecibles.

En cuanto al diseño de espacios públicos, hasta el propio concepto de “lo público” entra en contradicción con este tipo de urbanizaciones, independientemente de si resuelven “para sí” o para “los suyos” aspectos vinculados a la accesibilidad y densidad de espacios colectivos o de relación.

De acuerdo a la LOTDS, en su artículo 31, **Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización**, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.

En ese sentido a los efectos de urbanizar los territorios categoría rural, los desarrolladores suelen reformular los emprendimientos para evitar declarar viviendas de uso permanente, o bien asociar las viviendas a una supuesta “vida de campo”, dando a entender que las ocupaciones se asimilan a la vivienda rural, más allá de no contar con ningún emprendimiento productivo asociado.

La consolidación en el manejo de las herramientas previstas en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible; Ley 18.308 (LOTDS) ha generalizado la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y los mecanismos de gestión territorial asociados.

En particular **la herramienta de Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT), que habilita la re-categorización de suelos, ha permitido generar la estructura de soporte para el desembarco de urbanizaciones privadas;** principalmente sobre los territorios categorizados como suburbanos con el Atributo de Potencialmente Transformable.

NORMAS, VISIONES Y ACCIONES

A riesgo de ser al extremo reduccionista y dejando al margen Gobiernos Departamentales que condensan en determinados territorios la disposición para la elaboración de urbanizaciones privadas, **las estrategias seguidas por las Intendencias oscilan entre estos recursos:**

A. Asumir el desembarco de los **emprendimientos de urbanizaciones privadas como deseables pero impredecibles**; en consecuencia, se intenta expandir al máximo sobre el territorio la categorización de suelo suburbano, por ejemplo, en los PLOTs. Resultando que, al emerger una oportunidad de emprendimiento privado residencial de gran porte, ya cuente con la disposición para que, a través de un Programa de Actuación Integrada, se pueda viabilizar la propuesta.

B. **Categorizar suelo por la vía del decreto departamental.** A través del Ejecutivo Departamental y aprobación de la Junta correspondiente, en particular para los territorios que no cuentan con Instrumento de Ordenamiento Territorial vigente. Mediante este procedimiento se incorporan padrones rurales a categoría suburbana o incluso urbana.

C. Aprobar los emprendimientos urbanísticos o las categorías de suelo “soporte” de los mismos por la **vía de excepcionalidad a la normativa vigente**, en la Junta Departamental.

En cualquier caso, la realidad es que los Gobiernos Departamentales tienen que maniobrar entre la captación de inversiones para sus territorios y la protección de los recursos naturales y sociales propios de cada contexto; negociando con actores privados cada vez más robustos y poderosos, en muchos casos incluso con desarrolladores de escala global.

PAISAJES PRIVADOS

En los últimos años, los emprendimientos habitacionales privados se han desplegado cada vez más sobre entornos naturales, paisajes relevantes y territorios protegidos.

A modo de encuadre del tema, se destacan **algunos proyectos y materializaciones del tipo privado-cerrado y de captura de vastos territorios naturales.**

Para este caso se toman como ejemplo desarrollos sobre paisajes de referencia a nivel nacional: Borde costero, Entorno de lagos y lagunas costeras, y serranías.

Este ejercicio se podría repetir para otros contextos del Uruguay, con similar resultado: el desarrollo de urbanizaciones privadas se ha consolidado/validado/naturalizado como mecanismo para la extensión de ciudades.

PAISAJES PRIVADOS



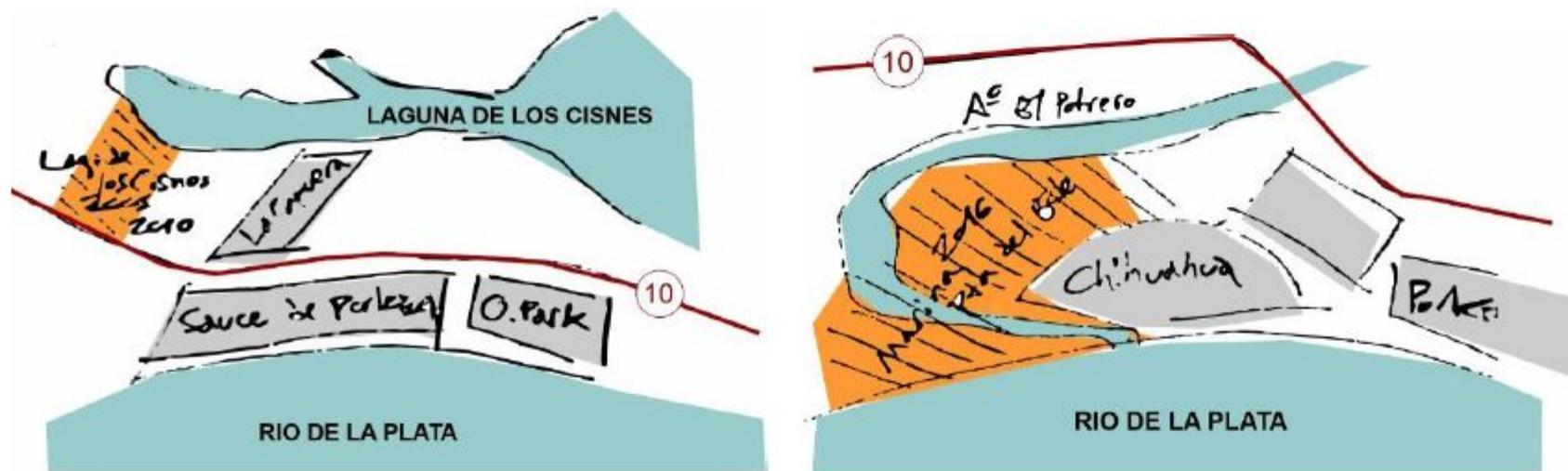
Esquema de implantación de urbanizaciones privadas en el entorno de la Laguna y Balneario de José Ignacio

PAISAJES PRIVADOS



Desarrollos privados en el entorno de Laguna Blanca, Manantiales y Balneario Argentino.

PAISAJES PRIVADOS



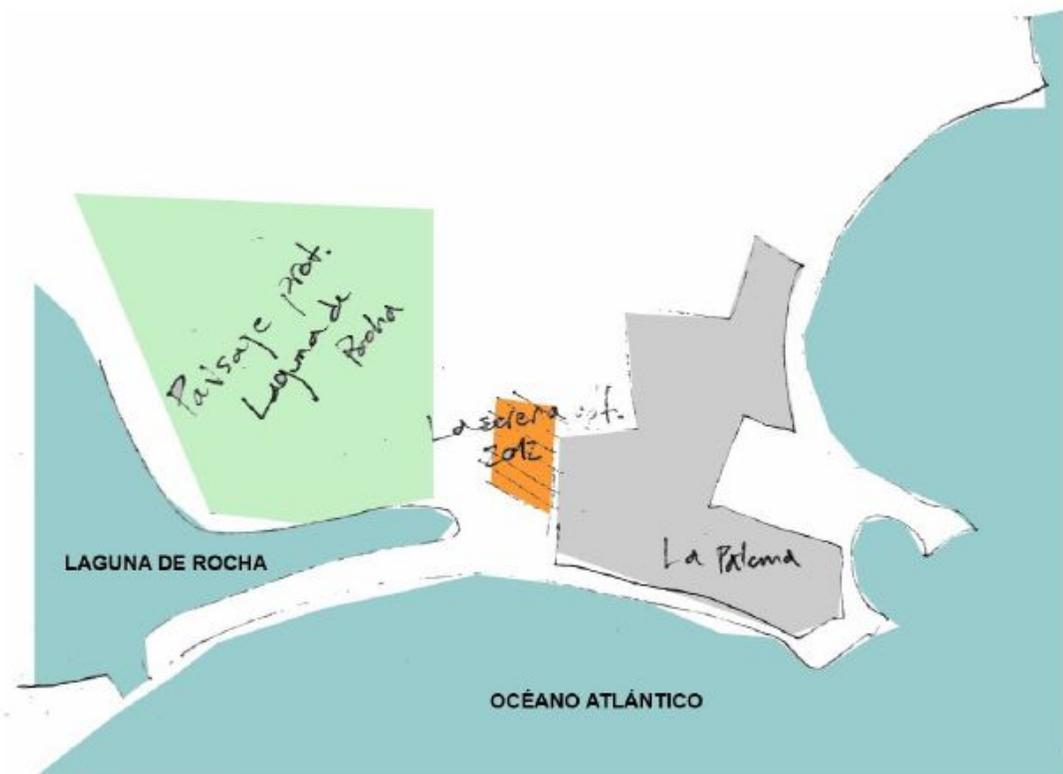
Emprendimientos de Laguna de los Cisnes (realizado) y Marina Punta del Este (proyecto).

PAISAJES PRIVADOS



Proyecto de urbanización "Marina Punta del Este"

PAISAJES PRIVADOS

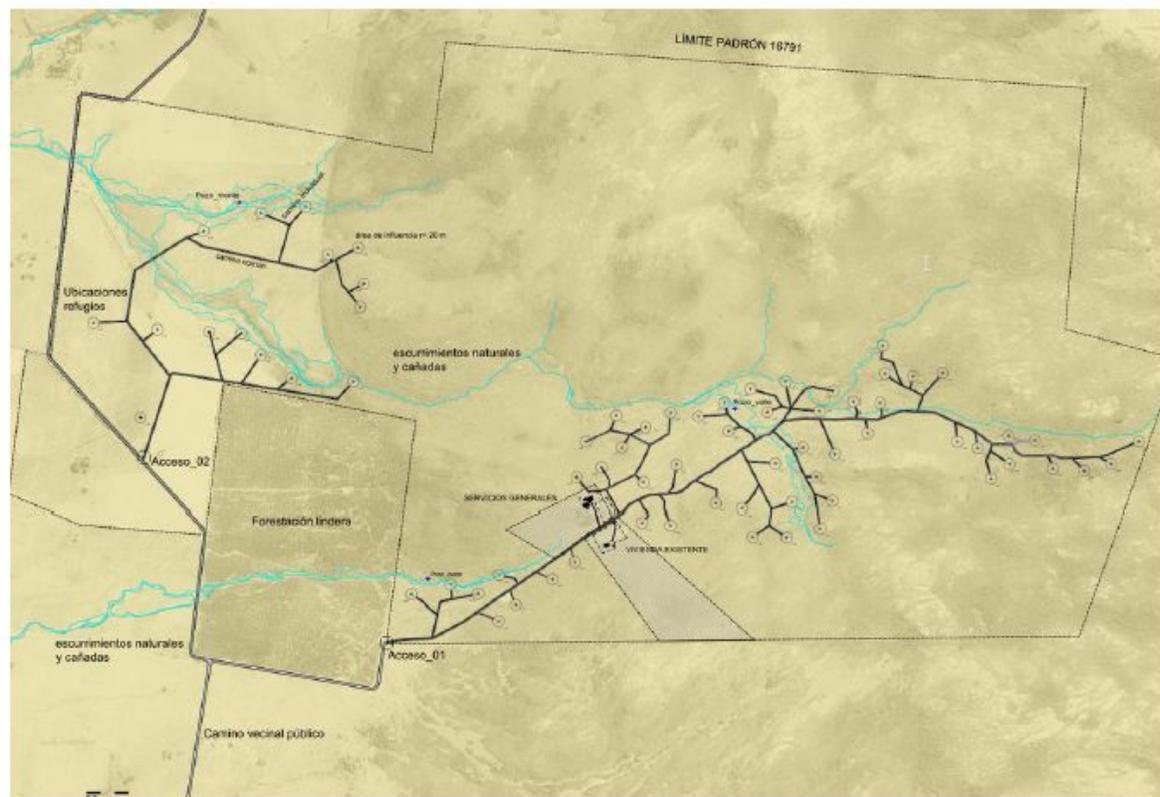


Emprendimiento "La Serena Golf" en el contexto de La Paloma y el paisaje protegido de la Laguna de Rocha

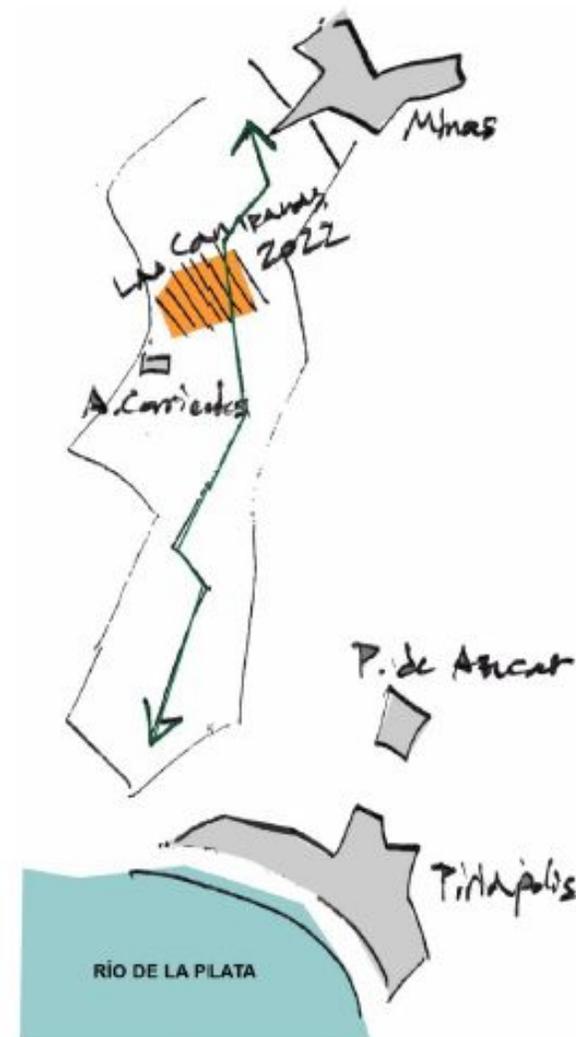


Esquema de implantación de "Santa Ana del Mar" (sector en anaranjado) y su contexto. En gris las localidades próximas. Superficie de la localidad de La Coronilla: 250 hectáreas. Superficie de "Santa Ana del Mar" 86 hectáreas. El emprendimiento ocupa un área asimilable al 35% de la superficie de La Coronilla (conurbaciones incluidas).

PAISAJES PRIVADOS



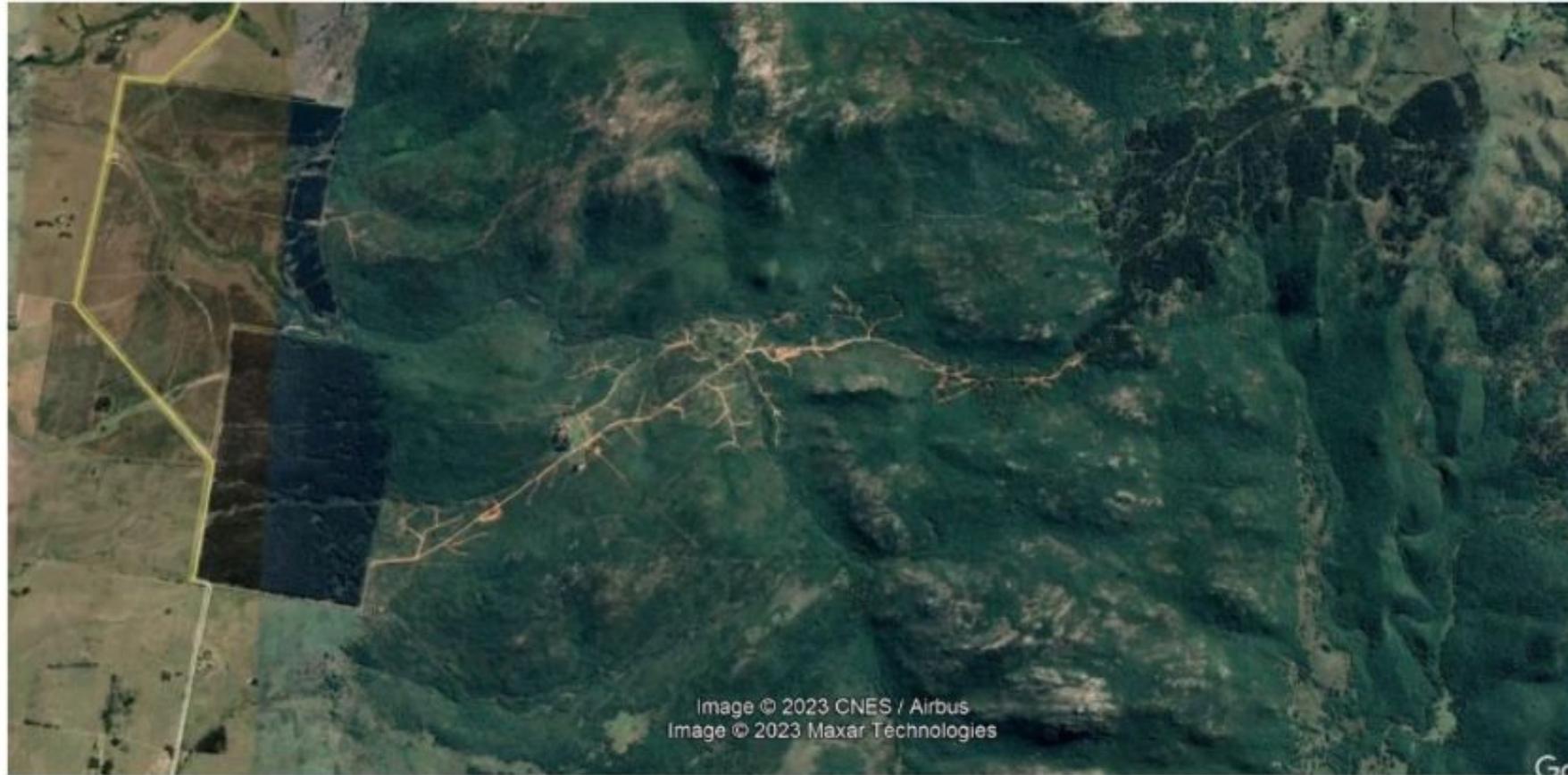
70 unidades en 650 hectáreas. A razón de 1 cada 10 hectáreas. Sin embargo, la propuesta de implantación dispone los espacios para ocupaciones de viviendas en el sector sur del predio. Condensando infraestructuras, circulaciones y redes en un 50% de la superficie total.



Esquema de implantación de "Las Campanas" (sector en anaranjado) y su contexto. En gris las localidades próximas. El trazo señalado con la flecha verde indica la dirección de la cadena de serranías.

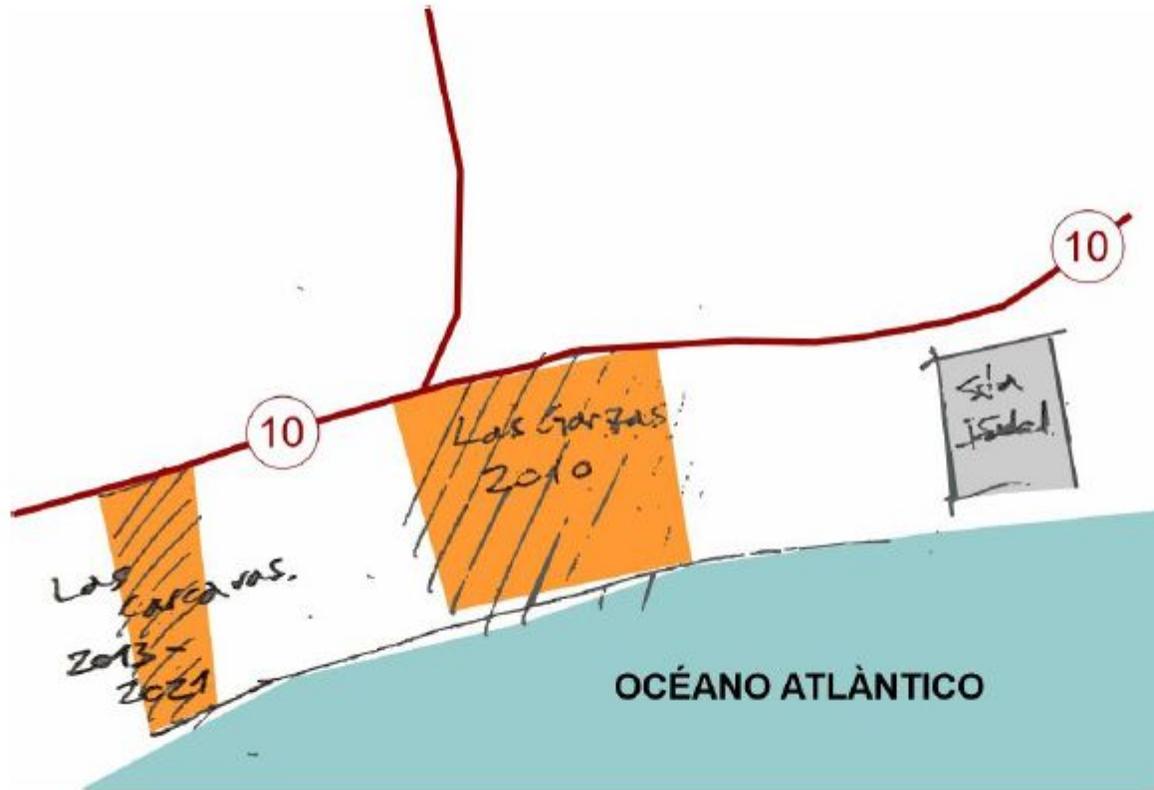
Superficie de la ciudad de Minas: 820 hectáreas. Superficie de "Las Campanas" 650 hectáreas. El emprendimiento se desarrolla sobre un territorio equivalente al 80% de la superficie de la ciudad de Minas (conurbaciones incluidas).

PAISAJES PRIVADOS



Vista de Google Earth del avance de la caminera al interior del emprendimiento. Cicatriz de tosca del emprendimiento “eco-rur-sostenible”, sobre el paisaje.

PAISAJES PRIVADOS



Esquema de implantación de urbanización "Las Carcavas" y "Las Garzas"

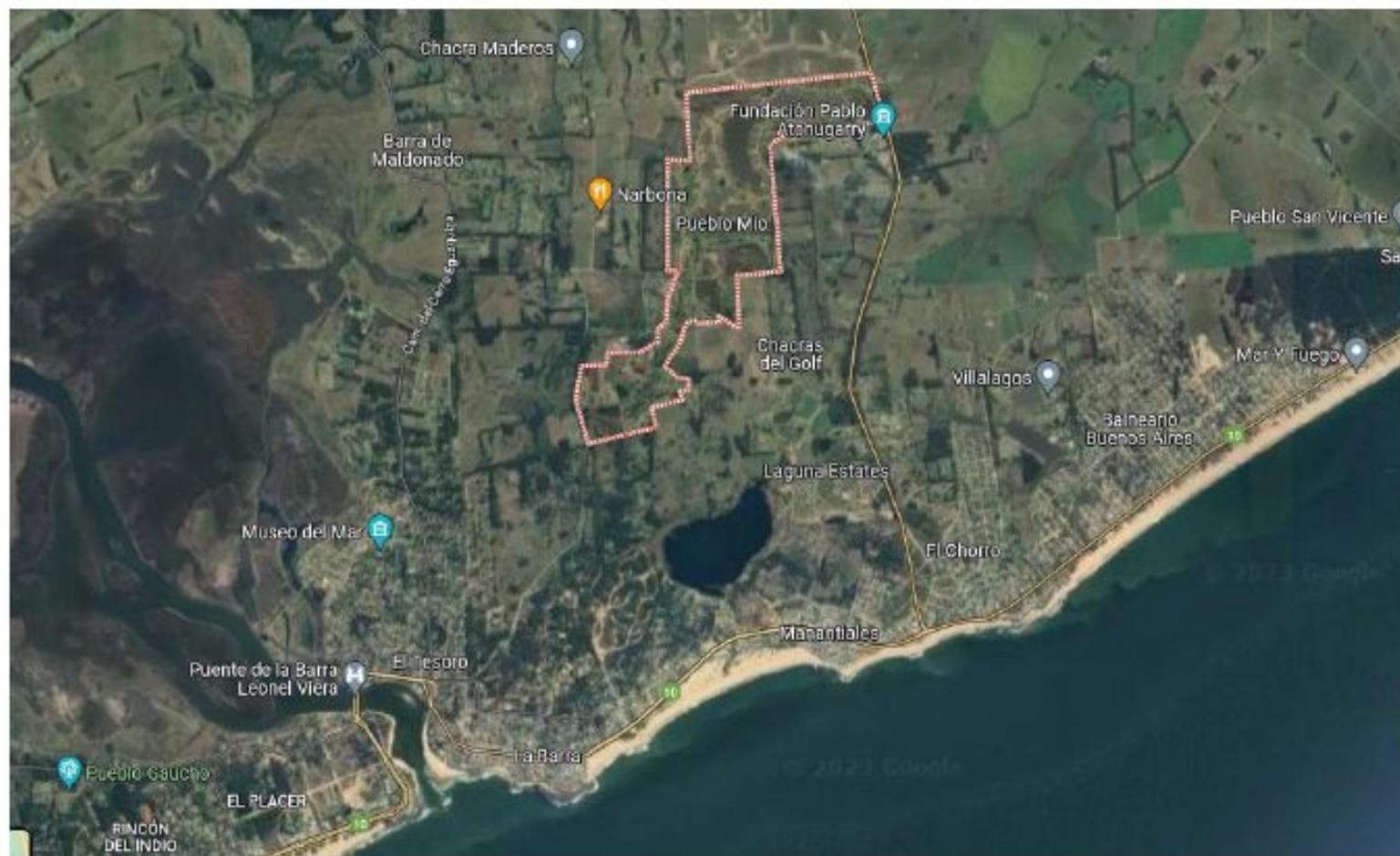


Las Cárcavas es un desarrollo que se emplaza frente al océano Atlántico, en la privacidad de un ecosistema natural reconocido como Reserva de Biósfera por la UNESCO.



Esquema de implantación de urbanización "Las Carcavas". Propuesta relativamente exenta en cuanto a proximidad con ciudades, pero asociada a un eje vial relevante. La propuesta llega a intervenir con equipamientos hasta el propio arco de playa (aunque el trazo del límite del predio aparezca muy marcado).

PAISAJES PRIVADOS



Relación de superficie entre la urbanización cerrada "Pueblo Mío" y su contexto.

PAISAJES PRIVADOS

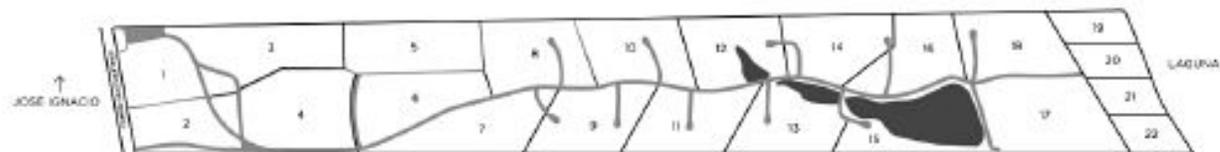


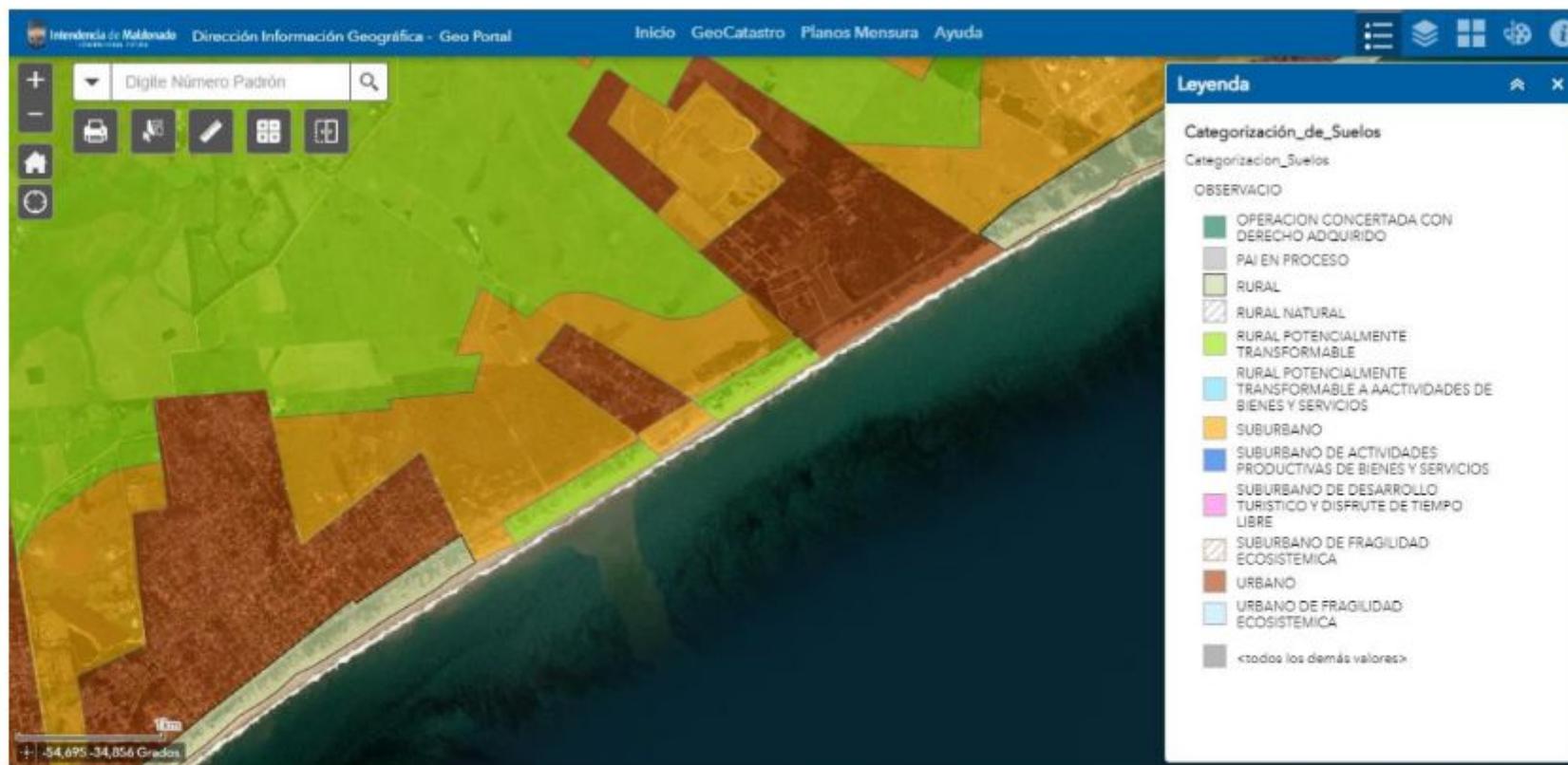
Imagen y esquema de urbanización "Las coronillas". Expandiendo urbanidad cerrada en estrecho vínculo con eje vial estructurante del territorio (en este caso el Cno. Saez Martinez). Se destaca la importancia de la proximidad a José Ignacio y la ubicación de fracciones hasta el borde de la laguna.

PAISAJES PRIVADOS



Implantación del Proyecto Marina Beach sobre la propia faja costera en el departamento de Maldonado (proyecto aprobado pese a informes técnicos negativos).

PAISAJES PRIVADOS



Captura SIG Maldonado. Tramo costero entre Manantiales y José Ignacio. Categorías de suelo urbano, suburbano, rural y rural potencialmente transformable, concurren en un mismo arco de playa.

c) Alcance de las obras de infraestructuras y servicios generales a cargo de los propietarios-desarrolladores, incluyendo las necesarias para evitar la inundabilidad de las construcciones y accesos, de acuerdo a lo previsto en el Mapa de Riesgo elaborado por la Intendencia de Colonia, en coordinación con la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA).



Versión 26 de abril de 2022

3

Fragmento del Contrato-Plan aprobado para la ejecución de “Mas Colonia”. Cuando se elaboró el Plan Local de OT de la ciudad de Colonia del Sacramento se realizó la actualización del Mapa de Riesgo de Inundación. El mismo no contempla la ejecución de la urbanización; ¿se realizará un nuevo Mapa de Riesgo? ¿En qué momento? En principio no se aclara este aspecto trascendental en el instrumento.

COMENTARIOS

Dentro de los objetivos de la ENASU:

“(...) Se ha propuesto favorecer la democratización del espacio urbano enfrentando una dificultad histórica y multicausal que ha impedido acceder a predios adecuados, localizados en áreas urbanas que cuentan con todos los servicios.”

En ese sentido, cuando pensamos en la dificultad de acceso a suelo urbano de calidad para viviendas, también **corresponde incluir en el análisis a las urbanizaciones privadas periurbanas que no operan en favor de la democratización del espacio urbano**, no se ubican en espacios bien servidos, no aportan a favor de la ciudad compacta y, así como los asentamientos irregulares, producen un modelo de ciudad desigual, segregador, y de guetos auto-contenidos.

La Estrategia Nacional de Acceso a Suelo Urbano sin dudas puede actuar como disparadora y articuladora de políticas vinculadas a las urbanizaciones privadas.

COMENTARIOS

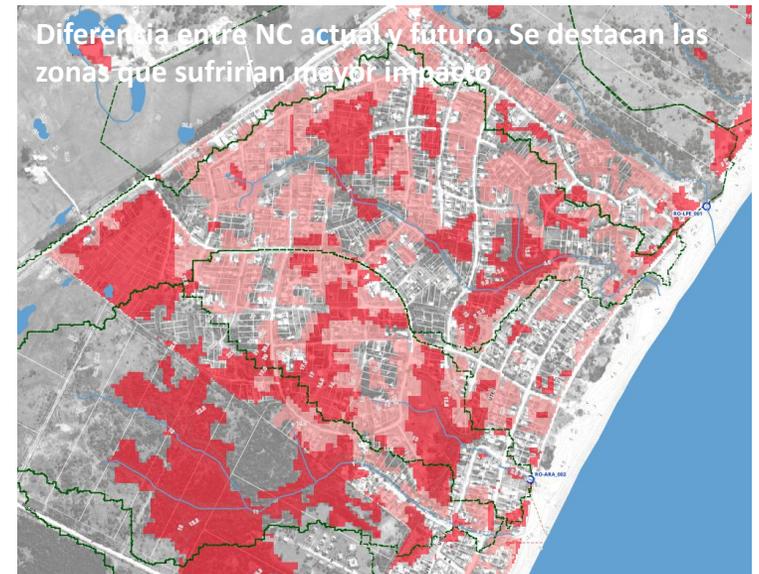
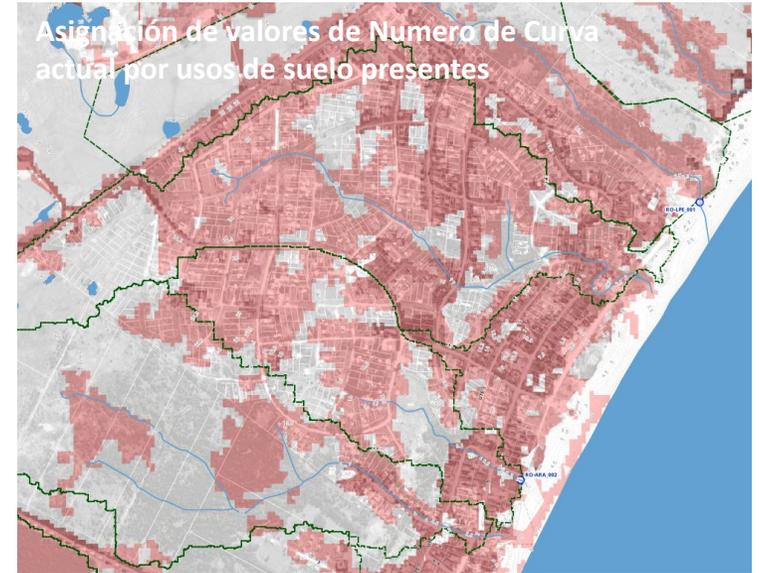
A sabiendas del empuje de las urbanizaciones privadas sobre los territorios periurbanos, suburbanos y rurales vacantes, corresponde diseñar estrategias que atiendan la problemática desde un abordaje integral en favor de ciudades integradoras y democráticas.

En ese sentido resulta interesante la oportunidad que se plantea con la creación de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), dentro del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, donde se podrían coordinar las políticas vinculadas a las urbanizaciones privadas, ampliando los cometidos de la **institución incorporando al trabajo sobre los asentamientos irregulares, las intervenciones de urbanizaciones de impronta privado-cerradas** que son la “otra cara de la moneda” de la desigualdad socio-territorial.

Por otra parte, al ser el organismo encargado de la coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales, el Congreso de Intendentes podría ser otro ámbito desde el cual se articulen los procesos de acuerdos y consensos en materia de regulación y gestión de las urbanizaciones privadas.

COMENTARIOS

- **Estudios urbanos prospectivos**, con base en los Instrumentos de OT vigentes o proyectados, utilizando las nuevas tecnologías y considerando escenarios futuros de ocupación. Estos estudios podrían estar a cargo de la DINOT y DINISU en interacción con el MA.
- Análisis de **Impactos acumulativos por cuencas con énfasis en los ecosistemas relevantes**, superando la visión parcial de las jurisdicciones departamentales. Contar con una herramienta que identifique los ecosistemas existentes y priorice aquellos que cumplan con servicios estratégicos para la cuenca en la reducción de riesgos de inundación, control de impactos sobre infraestructuras hidráulicas y viales, mitigación de afectaciones a sistemas dunares y arcos de playa, entre otros.
- Desarrollo de estudios de permeabilidad/escorrentía de los territorios en la actualidad y para escenarios de futuro (a través de valores de Numero de Curva)
- Favorecer los **concesos estratégicos y operativos** entre los diferentes actores, en contextos de participación, conflicto, cooperación, gestión asociada.
- **Planificación sectorial nacional** con foco en las urbanizaciones privadas.
- **¿Planificación regional?** Podría corresponder pensar en este tipo de instrumentos para los eventuales desarrollos urbanos de gran territorio.



Todo el tablero en juego para “urbanizar”

Las recientes modificaciones en la Ley 18.308, agravan en cierta medida el panorama actual en materia de controles y evaluaciones para proyectos de urbanizaciones privadas.

Los cambios propuestos para la ley apuntan a flexibilizar o agilizar los procesos de las autorizaciones, en particular para los Programas de Actuación Integrada donde se propone facilitar el procedimiento de elaboración en zonas que ya cuenten con el Atributo de Potencialmente Transformable (a través de la figura de PAI abreviado), así como también para zonas que no cuenten con ATP, habilitando la transformación de usos de suelos desde cualquier categoría de origen.

Estas transformaciones, además de aumentar la discrecionalidad por parte de los Gobiernos Departamentales en la toma de decisiones (que puede argumentarse favorablemente en la línea de la autonomía departamental), **amplían la potencial área de aplicabilidad de los proyectos de urbanizaciones privadas a la totalidad del territorio de los departamentos**, sin excepción de categorías de suelo vigentes por norma.

Todo el tablero en juego para “urbanizar”

En definitiva, con estos cambios hacia la flexibilización y rapidez de procedimientos, los Gobiernos Departamentales podrían estar perdiendo capacidades como “hacedores de ciudad” en favor de **los desarrolladores privados, que serían quienes con sus propuestas urbanísticas le terminarían dando forma a las expansiones urbanas.**

La reproducción de este tipo de mecanismo a futuro generaría que los Gobiernos Departamentales pasen a tomar un rol pasivo en relación a la creación y gestión de nuevas urbanidades.

MUCHAS GRACIAS!