



Inauguración de la plaza Casavalle, año 2013 / FOTO: LEÓNIDAS MARTÍNEZ

SOCIEDAD

DE LO DICHO A LO HECHO EN LAS ÁREAS URBANAS INFORMALES DE MONTEVIDEO

DOS CIUDADES

De “fracasado y ausente” catalogó al Estado uruguayo el arquitecto y docente de Facultad de Arquitectura Gonzalo Bustillo, en relación con su capacidad de revertir la tendencia de segregación territorial y fragmentación urbana reconocida al menos desde hace 25 años. Lo hizo basado en su investigación “La ciudad desnuda. Estudio sobre las políticas públicas de ordenamiento territorial en áreas urbanas informales en Montevideo entre 1989 y 2013”, mientras avanza en otro trabajo aprobado por la UDELAR para generar aportes al equilibrio urbano del Montevideo de 2030.

BETANIA NÚÑEZ

—¿DESDE CUÁNDO SE definen políticas para atacar la informalidad urbana en Montevideo?

—En la investigación me propuse indagar sobre los últimos 25 años, porque formalmente el primer decreto de regularización de asentamientos de Montevideo es de 1989. Ese fue uno de los hitos, de los quiebres de la política pública. Lo interesante fue descubrir que había antecedentes muy anteriores que ya ubicaban la problemática de la ciudad informal desde la década del 50. Y en función de referencias bibliográficas definí tres generaciones de políticas con las que el Estado ha enfrentado el tema. La primera, que arranca en los cincuenta, dirigida a erradicar las expresiones de informalidad urbana. A los proyectos de erradicación,

de arrancar de raíz los procesos informales, se suma una generación nueva de políticas a la salida de la dictadura, que empieza a regularizar las condiciones de tenencia de la tierra, a generar algunas infraestructuras, o a que el Estado construya viviendas en ocupaciones informales. Esta segunda generación de políticas va hacia la radicación, a echar raíces.

—En criollo, en vez de desterrar a las personas, ayudarlas a consolidar eso que empezaron informalmente...

—Totalmente; se instala esta idea de la radicación, de la regularización, y luego se va más allá. Las bases programáticas del Frente Amplio de 1989 suponen un quiebre en la mirada. Si hasta ese momento la opción era erradicar o radicar, en el año 89 se empieza a plantear que Montevideo tiene un desfase entre su nuevo mapa de densidades (la

de las áreas centrales y la de las periferias) y los soportes urbanos. Por lo tanto, el problema ya no es otorgar la tenencia de la tierra o hacer saneamiento, sino que el problema es qué cantidad de escuelas tiene la zona de Casavalle, por ejemplo. Lo que dijeron fue “esto no es un problema de casas, es un problema de construcción de ciudad”. Ese es el gran cambio político, intelectual, técnico, científico, ideológico. Y lo plantearon hace 25 años.

—¿Qué cambió desde ese momento?

—Se plasmaron los dos problemas: la gran densificación de las periferias, donde hay una bajísima dotación de infraestructura, equipamiento, servicios, y el vaciamiento de las áreas centrales, que tienen subutilización de ese mismo soporte urbano. Pero los diagnósticos indican que esta realidad no ha cambiado.

—¿Se acentuó el problema?

—Ha habido una tendencia muy fuerte a la densificación de la ciudad informal. Sólo durante el último período hubo una baja de la población residente en asentamientos irregulares. Pero hay una brecha muy grande entre el discurso y las acciones, porque Casavalle sigue sin mayor dotación de liceos. Yo creo que una de las expresiones paradigmáticas de los planes de ordenamiento del FA de los últimos 25 años es la construcción de la plaza de Casavalle (inaugurada en diciembre de 2013), que fue realizada con fondos extrapresupuestales (aportados por el Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural). O sea que luego de 25 años en los que se repite la idea de atacar la fragmentación sociourbana y la segregación territorial, la expresión paradigmática de eso deriva de un recurso extrapresupuestal.

—¿Lo último que se hizo en Casavalle es lo que hace 25 años viene poniendo en el papel el FA?

—Es una pequeña expresión de ese discurso político: que yo nazca en el Cordón o en el Reducto no tiene que generar una brecha con el que nazca en Casavalle. Pero en Casavalle se mantiene la misma desigualdad territorial que hace 25 años.

—¿El FA se quedó en el discurso?

—Sin dudas. La pregunta es por qué.

—¿Un desfase entre la planificación y la gestión?, ¿un tema presupuestal?

—Hay dos grandes temas. Por un lado, el diseño institucional de la Intendencia. A la cabeza está el intendente y luego hay una serie de tabiques verticales que se llaman Departamento de

Planificación, Departamento de Acondicionamiento Urbano, etcétera. El organigrama presenta una estructura donde las definiciones de planificación no están en las mismas manos de quien debe ejecutarlas, entonces hay un diseño institucional que parece proclive a ese tipo de desfase.

En segundo lugar, el tipo de definición que propone el proceso de ordenamiento territorial, que es de naturaleza departamental, se articula con instituciones de carácter nacional. Ahí hay un problema: la articulación entre instituciones que tienen su propia lógica, su autonomía, puede resultar muy compleja. Y en este sentido es clave el ejemplo de Medellín (*Antioquia, Colombia*). En los últimos diez años se dio un giro en la gestión urbana que fue premiado en todas partes del mundo. Una de las expresiones de ese plan son “los parques-biblioteca” (grandes infraestructuras educativas en las favelas). Una de las claves es que la alcaldía genera el plan y éste se financia a través del superávit de las empresas públicas de la ciudad. Entonces, ¿es un problema de recursos? Es un problema de cómo se da consistencia a las definiciones. Los parques-biblioteca de Medellín costaron unos 30 millones de dólares. En el ANTEL Arena se piensa invertir 40 millones. En mi opinión, esa es una oportunidad perdida del gobierno departamental de ser consistente con los lineamientos que se ha planteado, porque una ciudad debe definir su plan de desarrollo y alinear los recursos para cumplirlo. Mientras Montevideo no explore esas líneas de consistencia entre definiciones y lógica de inversión pública, lo más probable es que se consolide el escenario actual: hay inversiones anuales, hay proyectos, pero se está a una distancia abismal de escala y magnitud para impactar en el fenómeno. Hoy se tiene una cobertura del 20 por ciento de los 332 asentamientos que hay en Montevideo (*según un relevamiento hecho hasta diciembre de 2013 incluido en la investigación*), habría que preguntarse cuánto tiempo tiene que pasar para que haya un impacto a este ritmo.

—¿Por qué es exitosa la experiencia en Medellín, qué modifica el plan?

—Medellín era una de las ciudades con mayores índices de violencia urbana y homicidios de América Latina, y eso se logró revertir en diez años. Fue una transformación brutal. Por ejemplo, dotaron de equipamiento educativo de primera calidad a los sectores más desfavorecidos, lo que sería construir los mejores liceos de la ciudad, las mejores bibliotecas públicas, en Casavalle. No digo que Montevideo tenga la escala o la problemática de ese lugar, pero sí hay una deuda urbana con lo que he llamado “la ciudad desnuda”.¹

—En la investigación realizada un estudio de cuatro asenta-

mientos concretos, ¿qué se ve cuando se va al terreno?

—Se ve una lógica focalizada, más bien de segunda generación de políticas, y desde hace un tiempo una intención de transformar esa mirada en una perspectiva de trabajo en áreas, que sería un representante más fiel de una tercera generación de políticas. Pero si los planes zonales —Prado, Carrasco, Centro— responden a una lógica de bajar a escala el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, las zonas de la periferia han quedado bastante relegadas, lo que genera una dificultad agregada al gestor que quiera hacer una transformación fuerte de estos territorios; se opera prácticamente sin marcos de planificación. Es una lógica de actuación asentamiento por asentamiento.

—En síntesis, el FA planificó en el papel políticas de tercera generación y en los hechos ejecutó políticas de primera y de segunda.

—Exactamente.

—En este marco, ¿dónde se ubicaría el Plan Juntos?, ¿tuvo alguna particularidad desde el punto de vista de la planificación y la gestión?

—Instaló la idea, que ya tenía antecedentes, de la emergencia sociohabitacional, de que el Estado uruguayo tiene que hacerse cargo prioritariamente de este tema. Para eso (*José Mujica*) diseñó un dispositivo interesante que implicaba involucrar a toda la sociedad. Fue una gran movida, muy creativa.

—¿Falló también en la aplicación?

—Sin duda no lo pudo llevar a la práctica: no logró la aglomeración, el impacto, la capacidad de inversión. En el fondo, el hecho de que él donara parte de su sueldo fue una gran incoherencia. Si el presidente llega al gobierno y pone la emergencia sociohabitacional como prioridad, la dotación presupuestal tiene que ir en consonancia con la importancia política que le está dando, pero lo dejó demasiado en el ámbito del voluntarismo. La intención era muy lúcida, im-

plicaba decir que este no es un problema de algunos, que es de todos. Y ese es el tipo de iniciativas que generan transformaciones profundas, pero lamentablemente no lo logró.

—¿Qué se puede esperar de este período?

—El discurso de la izquierda, en la campaña electoral, volvió a la lógica de la segunda generación de políticas. Tabaré Vázquez reorientó la discusión hacia la vivienda, tomando un enfoque tradicional del problema. Y, paradójicamente, el discurso de la oposición intentó recolonizar un espacio que históricamente ocupó el Frente Amplio y que quedó abandonado luego del naufragio del Plan Juntos. Esto lo digo como ciudadano, no formó parte de mi investigación.

—¿Las políticas de estos últimos 25 años fracasaron?

—Las políticas públicas se miden en términos de objetivos, productos y resultados. Si se quiere bajar el analfabetismo, ese es el objetivo, construir escuelas podría ser el producto, y si bajó o no sería el resultado. La meta de la política de ordenamiento territorial ha sido reequilibrar las relaciones entre densidad y soporte urbano. Hay algunos productos que han avanzado en ese sentido, por ejemplo la cobertura de saneamiento, pero todos los diagnósticos muestran que el proceso de segregación territorial y fragmentación urbana ha continuado consolidándose. A nivel de resultados, la política no logró lo que se propuso y en ese sentido habría que pensar en un Estado fracasado y ausente, con muchísima más presencia que en las décadas del 80 y el 90 pero, ¿con una capacidad efectiva de transformar las dinámicas que está enfrentando? Los datos indicarían que no. ■

1. El concepto se desarrolla en la investigación en referencia al plan gráfico de Guy Debord de 1957, cuando en *The Naked City* ilustra: “los fragmentos de París que escapaban a la homogeneización modernizadora”.

LA UTOPIA DE LOS CINCUENTA

UN CLUB SOCIAL, un restaurante, una sala de espectáculos con capacidad para 800 personas y apta para cine, teatro, conferencias y asambleas, oficinas municipales y del correo, bloque de talleres para artesanos, local de la Policía, *nursery*, parques infantiles y deportivos, escuela para mil niños y un pabellón para jardín de infantes. Todo eso se proyectaba para Casavalle a mediados de los cincuenta.

La planificación se basó en la concepción corbusieriana de “la unidad de habitación”, que consideraba “las prolongaciones de la vivienda” para incluir “las comodidades esenciales que forman parte de la vida y que deben estar al alcance inmediato”, una mirada más cercana a lo que Gonzalo Bustillo llama políticas de tercera generación. Estaba, sin embargo, vinculada a la idea de desalojar a las personas que vivían en “*rancheríos*”, con la posterior demolición del lugar para evitar “la formación de uno nuevo”, según consta en la memoria del Consejo Departamental de Montevideo de 1955-1959.

Pero nunca se hizo como dictaba el papel. Fue “el primer caso claro de disociación entre la planificación y la gestión” que detecta la investigación de Bustillo, donde se pasa de “una visión muy ambiciosa de cómo se concebía la construcción de la ciudad” a una ejecución que consideraba únicamente “la construcción de viviendas”. Sesenta años después no es tan distinto. ■

LA NUEVA DIRECCIÓN DEL SIRPA COMIENZA A MARCAR LA CANCHA

TRASLADOS

RAFAEL REY

EL MARTES PASADO las autoridades del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) trasladaron a los 20 adolescentes que se encontraban recluidos en el Centro de Privación de Libertad (CEPRILI), para alojarlos en uno de los nuevos establecimientos del organismo, el Centro de Estudio y Derivación (CIED), inaugurado en diciembre de 2014.

Si bien las condiciones en que se encontraban alojados los adolescentes detenidos en el CEPRILI eran violatorias de los derechos humanos, nada parece indicar que en su nuevo destino mejore su situación.

La representante de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMTC) Carolina Barbara, quien estuvo la semana pasada en nuestro país, fue muy crítica con respecto a las condiciones del CIED. “Fue muy mal construido y sigue lógicas como la construcción de celdas de aislamiento, prohibidas por estándares internacionales a los que Uruguay adhirió (...). ¡No puede ser que construyan desde cero un centro de privación de libertad de adolescentes y hagan celdas de aislamiento!”, criticó (*La Diaria*, 21-IV-15).

El director del SIRPA, Ruben Villaverde, dijo a **Brecha** que el traslado no respondió a las críticas del organismo internacional, sino que estaba previsto desde hacía unos meses y que las demoras respondieron a que faltaba ajustar algunos detalles en el nuevo establecimiento.

Sin embargo, Luis Pedernera, del Comité por los Derechos del Niño (CDN), aseguró a **Brecha** que los cuestionamientos sobre el estado del CEPRILI llegaron también de parte de las próximas autoridades del SIRPA. “La futura dirección tenía en sus planes el traslado porque consideraba el sitio un lugar indigno”, aseguró Pedernera.

Sobre el estado del nuevo centro, el representante del CDN fue elocuente: “Tenemos testimonios de adolescentes que nos dicen que, comparado con el lugar en el que están, el CEPRILI era un cinco estrellas”. La situación no es muy distinta en el establecimiento construido en el predio del Batallón número 9, e inaugurado también a fines del año pasado. “Algunos funcionarios nos han dicho que hay partes de la estructura con grietas, y que en los días de lluvias fueran parte del establecimiento se inunda”, señaló Pedernera. El mal estado edilicio afecta también a los propios funcionarios. “Los trabajadores comen en el pasillo que está en el patio porque no tienen lugar para descansar”, dijo.

La futura directora del SIRPA, Gabriela Fulco, se excusó de hacer declaraciones al respecto. “No corresponde que dé información hasta el día que asuma; obviamente que tenemos nuestra propuesta y nuestra idea de qué hacer, pero cualquier cosa que diga va a interferir con lo que estén decidiendo las actuales autoridades”, expresó. Según confirmó a **Brecha**, su asunción se concretaría en un plazo de diez días. Consultada por la demora en efectivizar su posesión del cargo, Fulco respondió que “lamentablemente” se demoró la asunción de las autoridades del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, de donde todavía depende el SIRPA, hasta que se concrete la instalación del IRPA (nombre que se le dará una vez que salga de la órbita del INAU). “Son cuestiones administrativas”, explicó.

Sobre la llegada de una nueva dirección al SIRPA, Pedernera dijo que en el Comité por los Derechos del Niño “hay cierta expectativa con algunos de los planteos de hacia dónde tienen idea de orientar la ejecución de las sanciones”. Agregó que la futura directora planteó la “necesidad de una política con objetivos claros, alineada, en la que no haya diferencias entre los centros”. Según Pedernera, Fulco se manifestó favorable a que organizaciones como el CDN monitoreen la situación de los adolescentes privados de libertad. “Hay una línea constructiva, de diálogo. Diferente a la que ha tenido la administración anterior”, sostuvo. ■