

26

VIVIENDA POPULAR

Segunda época

Junio 2015

Reportaje a Raquel Rolnik

Obras destacadas: Fernández Lapeyrade

Cinco años de políticas habitacionales: MVOTMA e IM

Los estudiantes proponen: saneamientos alternativos
y cómo evitar efectos del "monocultivo"

El derecho al suelo en el pensamiento de Vaz Ferreira

El efecto de los préstamos en UR o UI y las tasas de interés

Vivienda Popular

ViviendaPopular

Unidad Permanente de Vivienda
Facultad de Arquitectura | Universidad de la República

Dr. Roberto Markarian	Rector
Dr. Arq. Gustavo Scheps	Decano
Orden docente: Arqs. Juan Carlos Apolo, María Mercedes Medina, Francesco Commerci, Salvador Schelotto, Fernando Rischewski Orden estudiantil: Bachs. María José Milans, Andrés Croza, Sofía Ibarguren Orden egresados: Arqs. Néstor Pereira, Diana Spatakis, Alfredo Moreira	Consejo de Facultad de Arquitectura
Dra. Arq. María Lucía Refinetti Martins, Dr. Soc. Álvaro Portillo, Mag. Arq. María del Huerto Delgado, Mag. Arq. Bernardo Martín, Arqs. Duilio Amándola, Raúl Fernández Wagner	Comité Editor
Arq. Raúl Vallés	Director
Ing. Benjamín Nahoum	Redactor Responsable
Unidad Permanente de Vivienda	Realización
Ing. Benjamín Nahoum, Arq. Raúl Vallés	Comité Ejecutivo
Nadia Terkiel	Diseño y diagramación
Ing. Benjamín Nahoum	Edición
MASTERGRAF Pagola 1823 Tel. 2203 4760 D.L. 349.879	Impresión
Las fotos que ilustran los artículos y que no tienen el crédito correspondiente, fueron proporcionadas por los autores o pertenecen a los archivos del Servicio de Medios Audiovisuales (SMA) y de la Unidad Permanente de Vivienda (UPV)	VIVIENDA POPULAR es una publicación semestral de la Facultad de Arquitectura, Udelar
Unidad Permanente de Vivienda Facultad de Arquitectura - Universidad de la República Bulevar Artigas 1031 CP 11200 Montevideo, Uruguay Teléfono: 2400 0706 email: viviendapopular2@gmail.com ISSN - 1510-7442	Está permitida la reproducción total o parcial de los artículos publicados, citando al autor y la fuente. La realización de este número contó con el apoyo de los anunciantes y especialmente de la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

PRESENTACIÓN
Este número

ENTREVISTA

6Desmercantilizar y desfinanciarizar la vivienda social
Reportaje a Raquel Rolnik

INVESTIGACIÓN

12Universidad y desarrollo urbano en el interior
Leonardo Altmann Macchio

20Tentativa de “remiendo” de un barrio contemporáneo
Laura Pesarín

32Hacia Hábitat III
Graciela Dede, Ivahanna Larrosa y Silvana Pissano

39¿UR, UI, o todo lo contrario?
Lorena Rodríguez y Benjamín Nahoum

46Un planteo de respuestas a las emergencias habitacionales
Juan José Fontana, Pablo Laurino, Virginia Vila y Leticia Botti

OBRAS DESTACADAS

54Vivienda Económica Colectiva N° 1
Jimena Germil y Gonzalo Morel

POLÍTICAS

62Vaz Ferreira y la propiedad de la tierra. El derecho a la “tierra de habitación”
Agustín Courtoisie

70IM: Múltiples problemas, múltiples alternativas
Noemí Alonso y Sharon Recalde

80Hacia el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019
DINAVI

LOS ESTUDIANTES PROPONEN

84Alcantarillado condominial: una solución posible
Carolina Güida, Maximiliano García, Valentina Moreira y Viviana Formento

90Espacios colectivos, en territorios colectivos
Alvaro Moreno y Horacio Pérez Zamora

CEDA

96Entre poco y nada
Comisión de Vivienda y Territorio del CEDA

NOTICIAS

100Exposición: “Cooperativas de Vivienda en Uruguay. Medio Siglo de experiencias”
Raúl Vallés

104Formas colectivas de Producción, Uso y Gestión de la Vivienda y el Hábitat
Encuentro Internacional en Montevideo

Este número

Este número de VIVIENDA POPULAR, por primera vez, no tiene “tema de tapa”, es decir, una cuestión central que organice (junto a los artículos que corresponden claramente a las distintas secciones) el contenido de la revista.

Cuando empezamos a pensar el número aparecieron varios temas con interés para ser el de tapa, aunque ninguno excluyente ni imposterizable, y eso mismo llevó a que demoráramos la definición. Mientras tanto, entre los artículos que pedimos, alguno que había quedado pendiente de publicación y otros que fueron siendo propuestos para integrar este ejemplar, llegamos a un material sumamente interesante y que por sí sólo justificaba esta vigésimo sexta versión de VIVIENDA POPULAR. Así que esta vez

no tenemos tema de tapa, sino un caleidoscopio de diferentes enfoques sobre asuntos que hacen a esta cuestión tan compleja y polifacética que tratamos.

Las imágenes que nos brinda ese caleidoscopio incluyen un reportaje que realizáramos a la ex Relatora de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda, la arquitecta y urbanista brasileña Raquel Rolnik, cuando nos visitara a fines del año pasado; reflexiones sobre el derecho al suelo, en las ideas del Maestro Vaz Ferreira, y el financiamiento de la vivienda; estudios sobre la obra de Ricardo Fernández Laperayde, proyectista de valiosos conjuntos de viviendas colectivas municipales en los ‘40, sobre la construcción aluvional de un barrio montevideano y

cómo “zurcirlo”, sobre cómo una actividad como la enseñanza universitaria puede ser fuente de desarrollo urbano, y propuestas proyectuales y tecnológicas para producir viviendas para realojos; aportes de estudiantes sobre alternativas de saneamiento de conjuntos y cómo enriquecer los proyectos de los mismos; un llamado a la participación, que permita fortalecer la presencia uruguaya en la próxima conferencia de Naciones Unidas “Hábitat III”; artículos institucionales del Ministerio de Vivienda y la Intendencia de Montevideo, que nos permiten conocer mejor qué están haciendo y los objetivos que los guían, y también las inquietudes de los estudiantes de la Facultad, canalizadas por las diversas instancias de participación en su gremio.

Mientras esperamos la oportunidad de discutir el próximo Plan Quinquenal de Vivienda 2016-2020, a enviarse en junio próximo al Parlamento y aprobarse antes que finalice el año, estos aportes, que no siguen una lógica prediseñada, pero cubren buena parte del abanico de los problemas, permiten arrojar luz sobre muchos aspectos que deberán ser tenidos en cuenta.

VIVIENDA POPULAR

Entrevista a Raquel Rolnik

Desmercantilizar y desfinanciarizar la vivienda social

A fines del año pasado estuvo en Montevideo, invitada por FUCVAM para formar parte del panel de presentación del libro colectivo “La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina”, la arquitecta y urbanista brasileña Raquel Rolnik, que acababa de concluir los dos períodos posibles como Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda. En esa ocasión dictó una conferencia en la Facultad de Arquitectura, ante un salón de actos repleto de público y aprovechamos para hacerle una entrevista exclusiva para VIVIENDA POPULAR, que tenemos la satisfacción de publicar en este número.*

* La entrevista fue realizada por Raúl Vallés y Benjamín Nahoum.

VIVIENDA POPULAR- A partir de tu experiencia como relatora de Naciones Unidas, ¿cuál crees que es la situación de la vivienda de los sectores populares en el mundo?

Raquel Rolnik- En este momento es muy difícil, porque una situación precaria, muy precaria, de inserción urbana y de no inclusión en el territorio de la ciudad, deja una marca muy fuerte en países que están sufriendo procesos masivos de urbanización y de migración rural-urbana, como está aconteciendo en varios países de África y Asia que ya tenían una inmensa cantidad de gente en situación de precariedad y necesitando intervención, y también en América Latina, donde el proceso de urbanización ha sido mucho más antiguo y más consolidado, pero que aún tiene un problema muy fuerte de presencia de asentamientos precarios. Pero lo que ha agravado el problema recientemente es la crisis de vivienda

en Europa y Norte América, especialmente en Estados Unidos y algunos países europeos. Yo diría que a excepción de Alemania, Suiza, un poco Austria, en casi todos los demás hay una crisis, incluso en países que en el período de posguerra prácticamente habían resuelto o al menos mitigado mucho, sus necesidades de vivienda.

VP- ¿Cuáles son las causas de esa crisis?

RR- La cuestión es que hemos presenciado, en los últimos años, un verdadero desmantelamiento de los sistemas de vivienda social, que han residualizado sus ofertas a la gente, con el concepto de que la vivienda como una mercancía podría ser ofrecida por el mercado por la vía del crédito inmobiliario. La crisis hipotecaria financiera que estalló en 2007, 2008, comenzando en Estados Unidos, rápidamente transformó este panorama en la realidad que tenemos hoy, con

una cantidad increíble de sin techo en varios países europeos y en Estados Unidos, donde esto no existía o existía muy poco y ahora estamos en una crisis de vivienda. Lo más contradictorio es que en este momento de crisis de este modelo de vivienda, se sigue haciendo exactamente lo mismo, y el modelo que ha destruido las políticas de vivienda se sigue presentando como la solución en África, en América Latina, como si nada hubiera pasado.

VP- ¿Cuáles son los principales problemas que hacen que los gobiernos no encuentren solución a esta situación?

RR- Creo que la cuestión fundamental es que el tema vivienda, desde el período más desarrollista, de los años '50 -ya era así antes, pero ahora mucho más-, ha sido tomado como una cuestión económica y más recientemente financiera, y no

como un tema de necesidad, de espacio, de la gente, incluso en países que han tenido políticas sociales de vivienda, y esto es parte del desmontaje del Estado de Bienestar. Entonces el sector vivienda sale de las políticas sociales y es tomado por el sector económico, considerando la vivienda como una estrategia de generar empleo rápidamente, como si fuera una máquina de producción de objetos materiales, que a la vez, como hay una economía política de la vivienda, como la vivienda es tan importante para los grupos, las familias, las comunidades, entonces es una tentación increíble para los gobiernos hacer políticas keynesianas, de promoción de empleo, a partir de la vivienda. Eso ya existía, pero una tendencia más reciente es lo que la literatura está llamando una “financiarización” de la vivienda, o sea su transformación en un vehículo de expansión financiera, capaz de generar más capacidad de préstamo a través de los mecanismos colaterales de hipotecas.

VP- La captura del sector vivienda por el financiero...

RR- Claro. Y al tomarse el sector de producción inmobiliaria residencial por el sector financiero, aquél se transforma aún más radicalmente y como en esta fase que estamos del capitalismo hay una clara hegemonía del capital financiero sobre el capital productivo, lo cual ya es absolutamente generalizado, esa captura del sector vivienda como un campo más de actuación del capital financiero es muy poderosa. Y aunque hay una acción fuerte del Estado en el tema de la vi-

vienda, no es una acción destinada a resolver el problema de vivienda de la gente, mucho menos de la gente que más necesita, sino a resolver el problema del excedente de capital financiero que busca dónde invertir. Por eso es que nunca hemos tenido tanta intervención estatal, tanto gasto público, tanto subsidio en vivienda, pero nunca hemos tenido tampoco políticas tan, tan desconectadas de la necesidad de la gente.

VP- ¿Cómo opera el sector financiero en este tema?

RR- A través de la securitización de las hipotecas, o sea la creación de mercados secundarios de hipotecas, de modo que no solamente se transformó la vivienda en una mercancía, sino que ahora la hipoteca también es una mercancía y eso ha generado dos procesos muy perversos en el campo de la vivienda: uno que es que hay todo un empuje de la sociedad, incluso de los propios compradores, para impulsar los precios, porque eso es lo que asegura que todo este negocio va a seguir, con lo cual están dadas las condiciones para la creación de una burbuja, es decir, un aumento de precios que no tiene relación con lo que la gente gana y puede pagar; la segunda cosa perversa es que cuando empiezan a circular los bienes en el mercado secundario de hipotecas, a partir de allí se desconecta totalmente la vivienda como valor de uso, se desconecta de lo que significa para la gente, porque para el fondo de inversión que compró la hipoteca empaquetada con otros papeles financieros, la persona que habitaba esa casa

no existe, es sólo un pequeño detalle, y cuando llega una crisis financiera, con caída de todos los precios, lo que es común porque el capital financiero tiene crisis y *booms*, crea burbujas y estallidos, ahí la gente se queda sin su vivienda y entonces, tarde, es que la materialidad real de la vivienda aparece.

VP- ¿En qué medida pesa en el problema habitacional la dificultad de acceso al suelo con servicios?

RR- Es absolutamente fundamental, porque la vivienda no se produce en el aire, la vivienda necesita un territorio donde asentarse y desde el punto de vista del concepto de la vivienda adecuada, en el marco general de los derechos humanos, el techo y las paredes, el cobijo, son solamente una de las dimensiones de la vivienda: en realidad la vivienda es la posibilidad que una persona, una familia, una comunidad tienen de acceder a las ofertas, las calidades y los servicios, a las oportunidades que le brinda la ciudad o el territorio rural; en el caso rural eso se asocia más con las fuentes, con el agua, con la tierra fértil, pero en el urbano tiene que ver con el transporte público, los servicios físicos y sociales. No se puede dissociar la cuestión del suelo urbanizado de la de la vivienda, pero como también el suelo urbano ha sido absolutamente mercantilizado y financiarizado, resulta cada vez más difícil, bajo ese marco, que la vivienda para sectores de bajos ingresos esté asociada a un suelo bien ubicado, con buenos servicios, un suelo de gran valor. La máxima del mercado y de la política neoliberal

en las ciudades es que cada suelo debe tener el mejor uso, y el mejor uso para ellos es el más rentable desde un punto de vista económico y el uso más justificado es el que permite una mayor ganancia. Por eso tenemos un problema muy, muy serio, respecto a las políticas de vivienda, que es justamente la disponibilidad de suelo urbanizado para esa producción.

VP- ¿Cuál es el camino, entonces?

RR- El camino pasa por la desmercantilización de la vivienda urbana. Efectivizar el derecho a la vivienda adecuada como un derecho humano, implica que sea universal, porque si es un derecho humano es para todas las personas, sin discriminación, y eso incluye a los sectores más vulnerables. Pero la única posibilidad que estos sectores, los de más bajos ingresos, puedan tener acceso a una vivienda adecuada es a través de la desmercantilización. Esto es verdad para lo que ya ha sucedido en el pasado, porque si tomamos el caso de Holanda, por ejemplo, siempre las políticas de vivienda de tipo más universal han tenido dos ejes: uno en el suelo, las políticas para aumentar la accesibilidad al suelo, y por otro lado las políticas de apoyo al espacio construido. Las políticas de vivienda y de suelo tienen que ser políticas de redistribución del ingreso. Y la intervención del Estado en un sentido redistributivo implica intervenir en el mercado.

VP- ¿Qué forma de intervención?



Raquel Rolnik durante la entrevista en Museo Casa Vilamajó. Fotografía de Andrea Sellanes, SMA-Faq

RR- Lo puede hacer de varias maneras: por ejemplo, las políticas de protección de alquiler. En Nueva York, la práctica del alquiler protegido es una práctica generalizada; Alemania, para no hablar de cosas utópicas, ideales, sino casos concretos, es una excepción en el proceso de financiarización de la vivienda, porque la mayor parte de la vivienda es de alquiler, pero incluso el mercado privado es un mercado absolutamente regulado, donde el propietario no puede hacer subas salvajes, como en los mercados de alquileres que tenemos en nuestras ciudades hoy. Esto significa regulación: regulación de alquiler, regulación del suelo, condicionalidades sobre el suelo, de un lado; del otro lado: subsidios, plata pública, fondos públicos, para poder invertir en

producir ciudad y vivienda para los que no pueden comprar en el mercado.

VP- ¿También planes masivos de construcción?

RR- Bueno, pero depende para qué. Una de las señales más claras que las políticas de vivienda tienen poco que ver con las necesidades reales de la gente, es esto de lanzar programas de un millón de viviendas: no sé qué hay en este número mágico, pero revisando políticas de vivienda en varios países con gran población se reiteran estos planes. Claro que en Uruguay las cifras serán menores, pero Suecia en su tiempo, en los años '50, lanzó el programa de un millón de casas; Brasil, con *Minha Casa, Minha Vida*: un millón de



Raquel Rolnik en conferencia dictada en Facultad de Arquitectura. Fotografía de Silvia Montero, SMA-Faq

casas; México, con su programa de vivienda: un millón de casas. Un millón de casas parece ser la gran aspiración. Ahora: cuando se habla de un millón de casas, se habla de cantidades, no se habla de dónde, ni cómo, ni para qué ni cuáles.

VP- Y muchas veces todas iguales...

RR- Es que cuando se habla de un millón de casas inmediatamente viene la idea, que es clara y es la realidad, de una producción en masa, de un producto genérico y estandarizado, y un producto genérico claro que no tiene que ver con las necesidades, porque las necesidades no son genéricas, son específicas. A los arquitectos, la primera cosa que nosotros les enseñamos es que antes de hacer el proyecto hay que es-

tudiar la demanda: quién demanda el proyecto, sus características, su manera de vivir, cuál es el territorio específico: no es lo mismo la Amazonia, la humedad de la floresta inundable, que Río Grande do Sul, que es básicamente como Uruguay. ¿Cómo vamos a hacer el mismo producto, el mismo proyecto, para todos los casos? Entrevistando a un gran constructor de viviendas, yo le pregunté por esto y él me dijo que no, que lo que ellos hacían no era arquitectura, era industria, una línea de montaje. Ahí entendí que la vivienda cantidad, la vivienda mercancía, la vivienda finanzas, no tiene relación con la vivienda territorio, la vivienda ciudad, la vivienda cultura.

VP- Tú hiciste recientemente un importante informe sobre el concepto de “tenencia segura” de la

vivienda, distinguiendo este concepto del de propiedad individual exclusiva. ¿En qué medida este abordaje podría ayudar a resolver problemas?

RR- Yo descubrí, trabajando sobre la crisis, las razones de la crisis, viendo la situación de las políticas de vivienda y del acceso de los sectores populares en los distintos países, que uno de los pilares esenciales del modelo mercantilizado y financiarizado fue la reducción de los distintos modos de tenencia a un solo tipo y forma: el modelo de propiedad individual titulada. Esta modalidad, que era considerada como superior desde el punto de vista de la seguridad, con la crisis inmobiliaria acabamos de descubrir que al final no era tan segura, porque mucha gente perdió su vivienda y se quedó sin nada. Pero ¿por qué tiene que ser la propiedad individual la única forma? Porque justamente ella es exactamente la forma, el lenguaje, a partir del cual operan el mercado económico y el mercado financiero. Es la seguridad de los contratos, el lenguaje de los registros, es el lenguaje y la cultura de la mercancía y de las finanzas, que tiene que ver con la propiedad individual.

VP- Pero hay otras formas...

RR- Claro que sí. Hay múltiples formas de tenencia: lo que llamamos tenencia consuetudinaria, que en realidad no es una sola cosa sino múltiples formas de organización del territorio, de comunidades, de pueblos, múltiples lógicas y no una sola; lo que llamamos tenencia informal, lo que en realidad es una tontería, porque no

existe un tipo de tenencia informal: lo que llamamos asentamientos precarios, irregulares, son combinaciones inteligentísimas de múltiples formas de tenencia combinadas con territorios; el alquiler es otra, que ha sido enormemente fragilizada en los países que han priorizado la compra de la vivienda, y también hay variadas formas colectivas en la tenencia de la tierra, como la tenencia comunal. Todo esto se fue transformando, se fue fragilizando, de manera de abrir el camino al modelo de la propiedad individual registrada y permitir al mercado económico y financiero avanzar en el control de nuevos territorios que antes controlaban las poblaciones. Observamos también, y en el caso de Estados Unidos es muy claro, que una parte de las viviendas que resistió a la crisis hipotecaria y financiera, fue la pequeña parcela, muy pequeña en ese caso, de viviendas cooperativas.

VP- Les permitía defenderse mejor...

RR- Sí. Es que hay formas de protección a la vivienda, más colectivas, que actúan como una especie de defensa a este ataque sobre la tierra y la vivienda. Fue por esto que yo me dediqué a hacer un informe sobre el tema, porque creo que hay que fortalecer múltiples formas de tenencia: no solamente la individual, sino también la colectiva; no solamente la propiedad, sino también otras formas como el alquiler. La seguridad de tenencia es un elemento esencial de la vivienda adecuada como derecho humano, por lo tanto lo que tenemos que hacer es fortalecer la seguridad de tenencia en el alquiler, en la propiedad colecti-

va, en la propiedad individual, y no fragilizar todas las otras formas de tenencia dejando como único modelo la propiedad individual. Eso fue una cosa que aprendimos en la relatoría en cuanto a que el tema de la tenencia es fundamental porque es lo que vincula a la gente con el territorio, con la tierra.

VP- Aquí tenemos un programa de vivienda que se llama “Más oportunidades”, que procura atraer inversiones privadas para que se produzca más vivienda, exonerando impuestos a los empresarios, con lo que el precio debería bajar y accedería más gente. ¿Cómo ves esto?

RR- El camino de las exenciones fiscales es un camino que se ha recorrido en todo el mundo y el mejor ejemplo que creo hay en este momento es el de España, donde también hubo exenciones. Pero el efecto de éstas nunca ha sido bajar el precio de los inmuebles. El precio es determinado por lo que el mercado puede pagar, y punto. Las exenciones sólo significan el aumento de la ganancia de los constructores. Con el pequeño detalle que el Estado deja de percibir un monto importante de impuestos. Lo que tenemos entonces es una transferencia de fondos públicos a una pequeña parte de la población, en definitiva una transferencia de los sectores de ingresos bajos y medios a los ricos, lo que acen-túa la concentración del ingreso, que ha sido el gran resultado de las políticas del neoliberalismo.

VP- Otra cosa en la que se depositan muchas expectativas es que el avance tecnológico permita reducir costos con nuevos materiales y pro-

cedimientos. ¿Qué pensás que se puede esperar de la tecnología?

RR- Debo decir que éste no es mi campo específico, nunca me involucré mucho en el tema de la tecnología, pero pienso que es importante. Sin embargo, el problema mayor de la vivienda, a mi juicio, no es techo, *es suelo*. El problema es *dónde*, en el territorio; porque cuando digo suelo no es suelo en medio de la nada, es suelo con calidad urbanística. Esto es lo más difícil y lo más importante, y no hay tecnología que lo solucione. Claro, se puede trabajar con densidades mayores para enfrentar ese tema del suelo, y bajar los costos, pero el costo más importante tampoco es el de la casa sino el costo social de producir una ciudad que brinde a la gente una condición de hábitat: ése es el gran reto y no el costo de fabricar una casa.

VP- ¿Queda algo por agregar?

RR- Yo creo que es muy importante decir aquí que la experiencia uruguaya, la experiencia de FUCVAM, la experiencia uruguaya de manera más general, con las cooperativas de vivienda, ha sido un referente importante para las políticas de vivienda en América Latina, y yo diría que hoy, en tiempos de crisis de este modelo financiarizado de vivienda, es más que nunca una experiencia importante, relevante, no solamente para la región sino en el mundo, para poder dar prueba que otro modelo sí es posible, sí es necesario.

Vivienda y alojamiento estudiantil como dimensiones clave

Universidad y desarrollo urbano en el Interior *

Leonardo Altmann Macchio**

* Este artículo se basa en la investigación “La Universidad de la República y el Desarrollo Urbano y Territorial a escala nacional. Dos estudios de caso: Maldonado y Salto” realizada dentro del Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (UdelaR, 2013), que obtuvo el segundo premio en la categoría Investigadores en formación, en el Encuentro de ARQUISUR 2014 (La Paz, Bolivia). El equipo de investigación estuvo integrado por los: Bachilleres Leonardo Altmann, Juan Martín Cano, Ignacio Bianco, Fedra Parodi y Luciano Carreño, siendo el docente orientador, el Arq. Salvador Schelotto.

** Ayudante de Investigación en el Instituto de Teoría de Arquitectura y Urbanismo (Equipo Ciudades intermedias del Uruguay-Sistema Urbano Metropolitano) y en el Proyecto CSIC I+D “La gestión del suelo en la producción habitacional y sus impactos socio-territoriales” en la Unidad Permanente de Vivienda. Fue ayudante honorario del curso de Anteproyecto V en el Taller Schelotto y es funcionario del Instituto Nacional de Estadística.

Un nuevo territorio de la enseñanza terciaria en el Uruguay

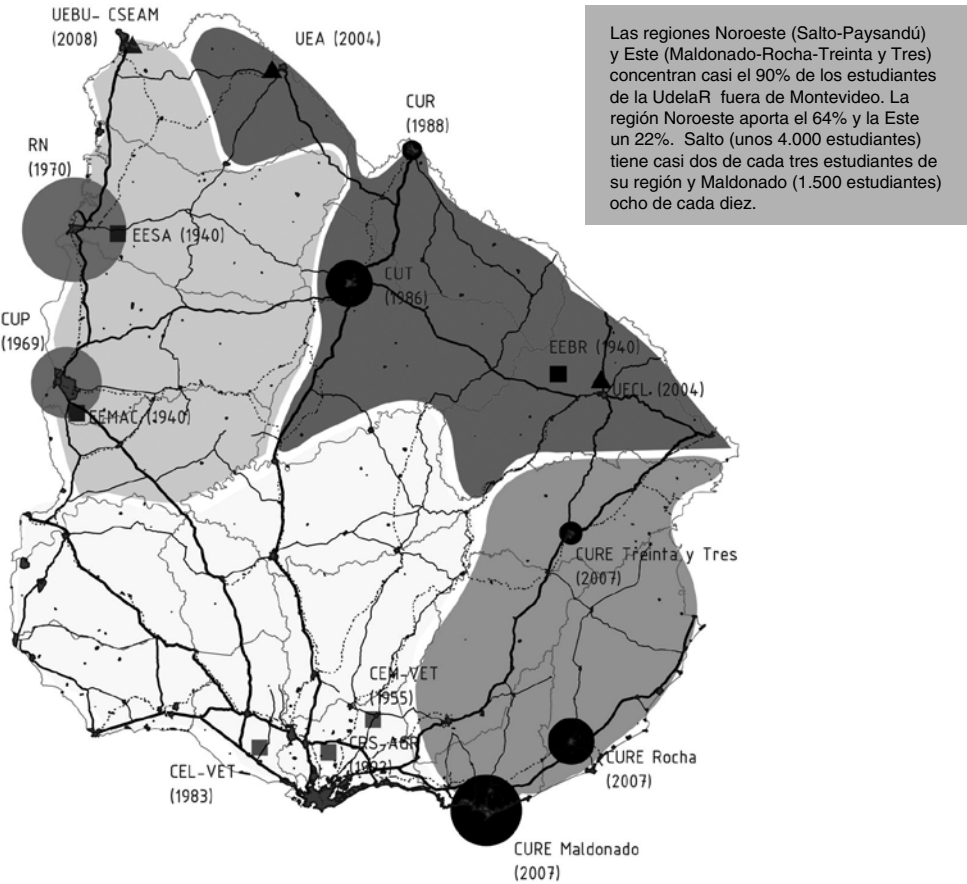
Entre las transformaciones territoriales del país en los últimos diez años destaca la generación de un *Nuevo Territorio de la Enseñanza Terciaria*. La concentración casi exclusiva de las actividades universitarias en la capital configuró un aspecto explícito de la macrocefalia montevideana. Las definiciones políticas de la Universidad de la República (UdelaR) de generalizar la enseñanza avanzada en todo el país, contra históricas inequidades sociales y geográficas, fueron respaldadas por una inédita inversión en recursos humanos e infraestructura, permitiendo el desarrollo universitario público a escala nacional. Esto ha generado impactos en múltiples escalas, considerando que las Universidades son *equipamientos comunitarios de carácter estructurante en el territorio, que exigen de definiciones desde lo urbano-territorial, que vertebran adecuadamente el espacio universitario con el ámbito urbano*.

En el Interior, los nuevos edificios universitarios se han vuelto referencias del paisaje urbano.

Gran parte son obra nueva y su inserción urbana remite a *hibridaciones* entre los modelos “clásicos”: campus universitarios y edificios dispersos en la trama. Las nuevas comunidades de aprendizaje van apropiándose del espacio urbano. El trasiego de estudiantes y docentes por las calles y espacios públicos genera nuevos nodos, flujos y recorridos en las ciudades: circuitos y lugares de paso, determinados por el alojamiento; la movilidad y transporte; el ocio; el acceso a servicios. Las experiencias de enseñanza, investigación y extensión marcan la interacción con los actores locales. Todo esto generará inéditas situaciones para ciudades y territorios del interior del país.

La convergencia de éstos fenómenos con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible¹ y los instrumentos de planificación que de ella derivan, ofrecen una oportunidad para explorar si la presencia universitaria constituye un elemento relevante a nivel local, al considerar su impacto desde la planificación urbana y territorial, en lo referente a usos de suelo, vivienda para jóvenes, transporte, espacio público y ponderación de centralidades.

¹ Ley 18.308, de 2008.



UEBU- CSEAM: Unidad de Extensión de Bella Unión | UEA- Unidad de Extensión de Artigas
CUR: Centro Universitario Rivera | CUT: Centro Universitario de Tacuarembó
RN: Regional Norte- Salto | EESA: Estación Experimental San Antonio
CUP: Centro Universitario Paysandú | EEMAC: Estación Experimental Mario Cassinoni
UECL: Unidad de Extensión de Cerro Largo | EEBR: Estación Experimental Bañado de Medina
CURE: Centro Universitario Región Este | CEM VET- Centro Experimental Montes- Facultad de Veterinaria
CEL VET: Centro Experimental Libertad- Facultad de Veterinaria
CRS AGR: Centro Regional Sur- Progreso- Facultad de Agronomía

Esquema de regionalización universitaria por parte de la UdelaR, definido en 2007.

Fuente: elaboración propia con datos CCI-UdelaR.

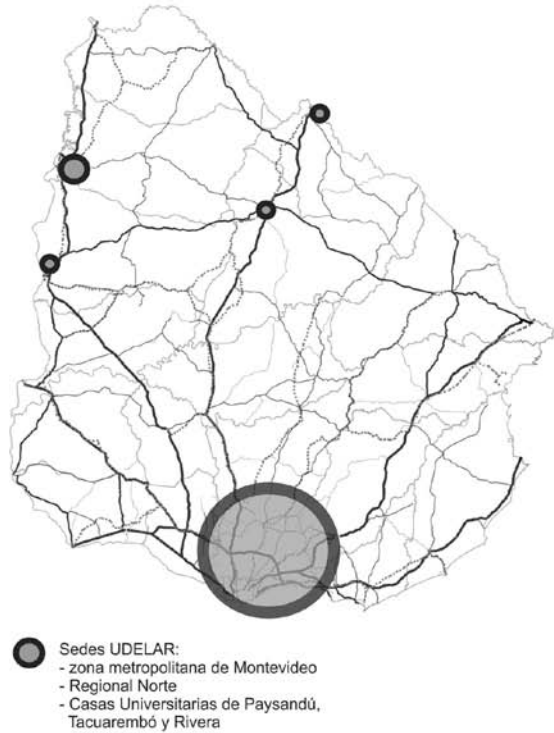
Posibles abordajes

¿Cómo abordar e interpretar los *impactos* y *significados* de la presencia universitaria fuera de Montevideo, desde lo urbano-territorial? En la investigación *La Universidad de la República y el desarrollo urbano y territorial a escala nacional. Dos estudios de caso: Maldonado y Salto*, se analizaron las relaciones Universidad-ciudad-territorio, identificando los aspectos *físicoespaciales, socioeconómicos* y *normativos*, que las pautaban, concluyendo que para concebir una *ciudad universitaria*, es necesario poner *en fase*:

- institucionalidad universitaria (si son una o varias instituciones, públicas o privadas);
- ubicación de los edificios universitarios en la trama urbana;
- caracterización morfológica del entorno universitario (usos dominantes, estructura vial, tipos de parcelas);
- relaciones físico-espaciales a escala barrial (vocación de apertura o enclaustramiento del edificio universitario, referencia en el paisaje urbano);
- articulación de las instalaciones universitarias con alojamientos para jóvenes, sistema de espacios públicos, equipamientos culturales y transporte colectivo;
- cooperación entre actores universitarios y gobierno local...

A otra escala, al indagar sobre *posicionamiento regional*, se explicita el papel de las universidades como equipamientos cuya influencia no se restringe a límites político-administrativos, sea departamentales, o incluso nacionales. Las di-

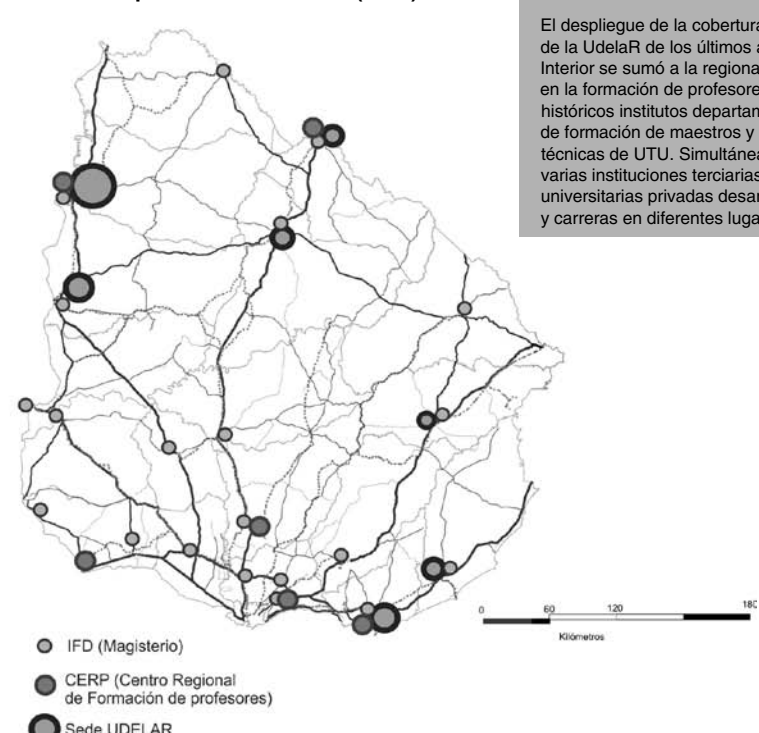
Sedes UDELAR en el país año 2000



Fuente: elaboración propia con datos CCI-UdelaR y CFE.

námicas transfronterizas en el caso de Salto, se dan por su emplazamiento en un litoral norte que funciona como triple frontera con Argentina y Brasil. En Maldonado, se vislumbran otros fenómenos cercanos a los de tipo *metropolitano*, bajo la influencia de Buenos Aires².

Formación Terciaria en educación y enseñanza universitaria pública en el interior (2012)



El despliegue de la cobertura geográfica de la UdelaR de los últimos años en el Interior se sumó a la regionalización en la formación de profesores y a los históricos institutos departamentales de formación de maestros y escuelas técnicas de UTU. Simultáneamente, varias instituciones terciarias y universitarias privadas desarrollan cursos y carreras en diferentes lugares del país.

Finalmente, el concepto de *ciudad universitaria* como parte de la *imagen de marca* de la ciudad, refleja mucho más que una operación de *branding* o *marketing* urbano, sino que engloba la valoración del rol universitario, y sus resonancias sociales y culturales, dentro de un *proyecto de ciudad*.

² Ver Capandeguy, D. y Sprechmann, T. "La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI". Fundación Colonia del Sacramento, 2006.

INVESTIGACIÓN

	Regional Norte (RN). Salto	CURE. Maldonado - Punta del Este
Territorio y desarrollo regional	Área de influencia en regiones con indicadores de desarrollo humano entre los menos favorables del país. Según el “Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay”, (INE-UNPFA-FCS. Montevideo, 2012) en Salto el 49% y en Artigas el 54% de la población tiene al menos una necesidad básica insatisfecha	Principal balneario del país. Aglomeración de mayor crecimiento demográfico en el último cuarto de siglo. Situada sobre el litoral costero sur que concentra 70% de la población permanente del país, 90 % del turismo receptivo y 70% del PBI.
Disponibilidad habitacional para jóvenes	Índice relativamente alto de viviendas ocupadas. Según Censo INE 2011 en la ciudad de Salto hay un 8,2 % de viviendas desocupadas (a nivel del país es 18 %). El reciente incremento de la matrícula universitaria disparó la demanda por alojamiento temporal para jóvenes, canalizándose principalmente por la construcción y acondicionamiento de piezas e instalaciones de pequeña escala, la mayoría erigidas en espacios vacíos de parcelas de tamaño mediano con baja ocupación del suelo. Salto cuenta con un hogar estudiantil municipal (60 plazas)	Se busca con la actividad universitaria mitigar en parte los efectos de la “estacionalidad” (bajos niveles de ocupación habitacional permanente). Casi 10 meses al año funciona con un 40% de su infraestructura vacante. Hacia una Imagen Objetivo: Maldonado-Punta del Este 2025: “Se constituirá en asiento de actividades de investigación, universitarias y de actividades logísticas y tecnológicas.” También se menciona como una de las estrategias, la “consolidación del proceso de desarrollo de actividades educativas públicas y privadas” teniendo como líneas de acción el “reposicionamiento en la región como ciudad universitaria” (GET-ITU, 2008)



Contexto y casos de estudio. Algunas particularidades

- Salto: hacer partícipes de la vida de la ciudad a cuatro mil estudiantes universitarios

El 25% de los estudiantes de la Regional Norte (RN) proviene de pequeñas localidades del litoral y norte, un 74% son la primera generación de universitarios en sus familias y *casi la mitad reciben alguna beca*.³ Este perfil pauta un vínculo frágil con la institución. Según varios estudiantes, su trayecto dentro de la ciudad redonda desde el alojamiento a la Regional.

¿Cómo hacerlos partícipes de la ciudad, como sinónimo de darles ciudadanía, efectivizar sus derechos urbanos?⁴ ¿Cómo hacer visibles a

los cuatro mil estudiantes de la Regional en la vida de la ciudad? La sede principal de RN⁵ (concurso de 1996, inaugurado en 2001), si bien se ubica en una zona central y bien servida por el transporte, no se articula adecuadamente con el sistema de espacios públicos de Salto: la costanera (el gran equipamiento y paseo público de la ciudad), y la plaza de deportes están lejos y las plazas del centro son “históricas” y por su equipamiento y significado, tienen otro rol. En el área central están: CERP-Salto, IFD (Magisterio), UTU-Escuela Técnica, Liceo departamental IPOLL, sedes locales de las universidades privadas UCUDAL y ORT, pero no se ha sacado partido de la presencia articulada de ellos.

- Maldonado: autismo espacial y estacionalidad

El nuevo edificio del Centro Universitario de la Región Este (CURE) (2011)⁶ está en una zona de borde entre Maldonado y Punta del Este, a más de un kilómetro de la terminal de buses de Maldonado y del centro. Su ubicación “del otro lado” de Bulevar Artigas -ex vía del tren, lo cual ya implicaba con su traza una ruptura y discontinuidad en el tejido urbano y que reforzó su rol de barrera al convertirse en vía rápida carente de escala de peatón- así como una situación desfavorable respecto al transporte colectivo, le han dado condiciones *autistas* respecto a la ciudad, más allá de estar en el baricentro geográfico de la aglomeración Maldonado-Punta del Este.

El CURE también cuenta con aulas instaladas bajo las tribunas del Estadio Campus Municipal, donde funcionó desde su apertura en 2007. Entre ambas sedes se genera un circuito (calles Sarandí-3 de febrero-Cachimba del Rey) que contagia de vida universitaria a la zona, reforzando un eje que incluye sedes de la administración departamental, la terminal de buses de Maldonado, equipamientos educativos y patrimoniales.

El fenómeno del CURE remite a un proceso muy reciente, lo cual afecta la posibilidad de dimensionar su impacto. Podrían agendarse como temas a discutir si la buena conectividad vial y ciertas relaciones espacio-tiempo (ejemplo: menos de dos horas por carretera a Montevideo) afectarán la radicación de estudiantes en

la ciudad. O si los estudiantes eligen radicarse, por costo de alquileres y de vida en general, en localidades cercanas (San Carlos, Piriápolis, o Pan de Azúcar) y no en Maldonado-Punta del Este; así como el impacto cuantitativo real del afincamiento estudiantil, respecto a la estacionalidad total.

Habitar verdaderas ciudades universitarias

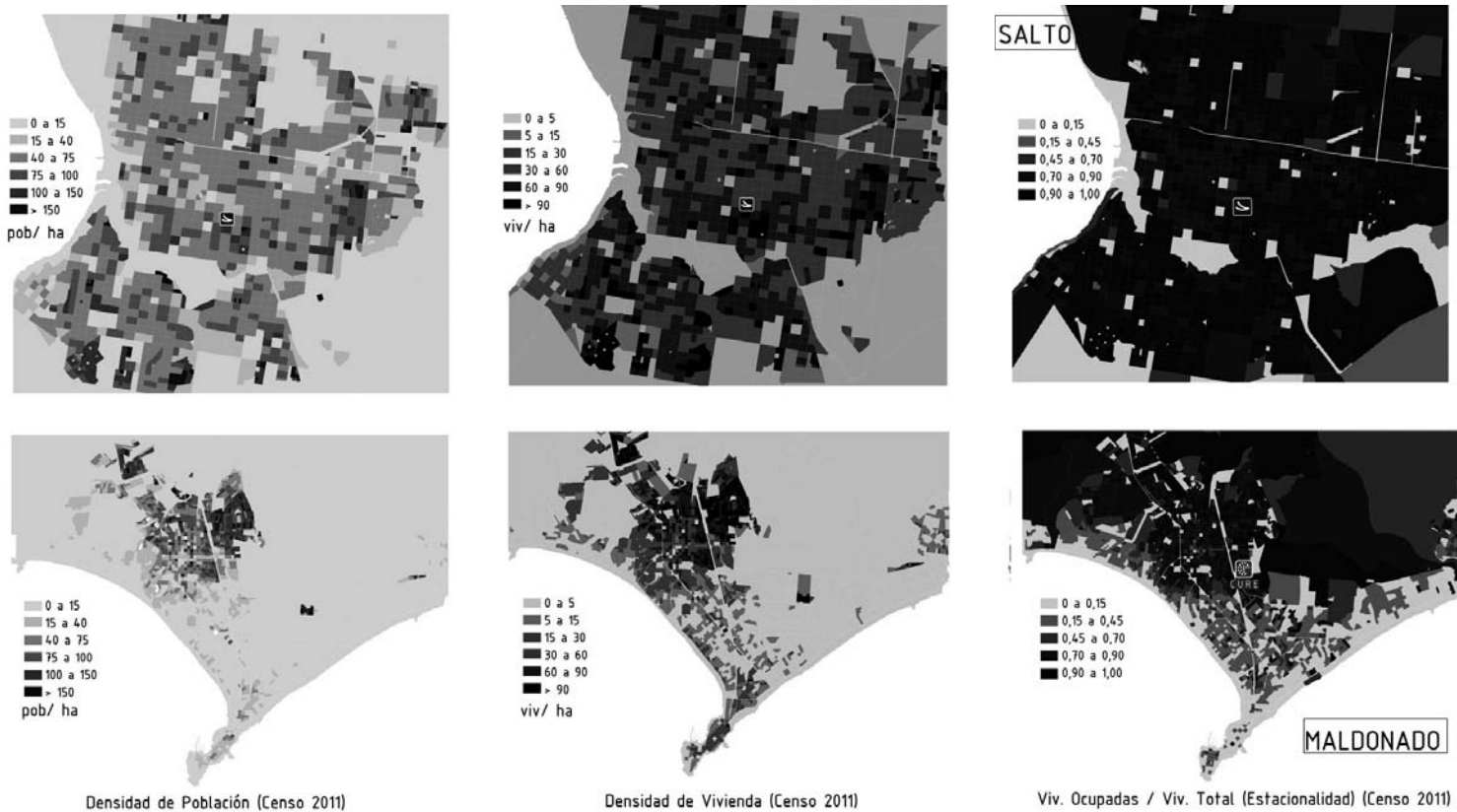
Dentro de los aspectos trabajados sobre vínculo Universidad-Ciudad-Territorio, en los casos de estudio, dado el perfil de esta revista elegimos destacar en este artículo los relacionados al alojamiento para jóvenes. Ahondar sobre ello es hacerlo sobre uno de los impactos socio-territoriales más fuertes de la presencia univer-

³ Noboa, A., Robaina, N. y Pinato, C.: “Hacia una real inclusión educativa. Un estudio de la población estudiantil de la Regional Norte”. Departamento de Ciencias Sociales- Universidad de la República- Regional Norte, 2012. Salto.

⁴ Siguiendo a Lefebvre, quien abogaba a través del derecho a la ciudad por “rescatar el hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”. El derecho a la ciudad es entonces restaurar el sentido de ciudad, y hacer de ella “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva”.

⁵ Proyectos de los Arquitectos Scheps, Fakas y Barreira.

⁶ Proyecto de los Arquitectos Lenzi Batto y Toledo Martínez



Densidades de población y vivienda y estacionalidad en Salto y Maldonado según Censos INE 2011.

Fuente: elaboración propia con cartografía y datos INE.

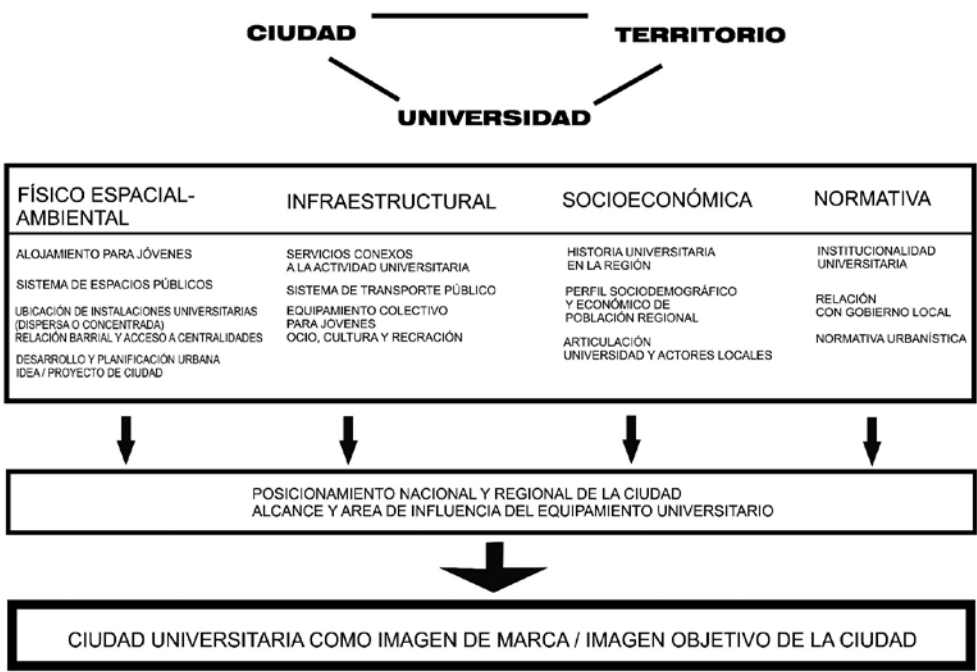
sitaria en el Interior.

Para quienes no son oriundos de las ciudades sedes de la Universidad en el interior y se trasladan temporalmente desde sus localidades de origen a realizar sus estudios universitarios (con similitudes, pero también diferencias, con quienes lo hacen a Montevideo) el tipo, calidad y ubicación de su residencia puede tener re-

sonancias en los gradientes de solidez en el vínculo con la institución, el desempeño académico y el sentido de pertenencia a la ciudad.

El alojamiento estudiantil temporal, tanto a nivel colectivo/agrupado como individual, no puede ser concebido únicamente como un bien transable de mercado. Su demanda cada vez mayor en la medida que continúe el desarrollo universitario fuera de Montevideo, debe

Mientras Maldonado - Punta del Este muestra bajísimos índices de viviendas permanentes en amplios sectores de la aglomeración y plantea la presencia universitaria con perspectiva estratégica para dar actividad a la infraestructura habitacional y de servicios vacante fuera de temporada, Salto se muestra como una ciudad compacta que ha experimentado en los últimos años en sectores centrales, el fenómeno de producción de edificaciones enfocadas a satisfacer la demanda de alojamiento temporal de estudiantes universitarios.



Fuente: elaboración propia.

enfocarse en clave de derechos urbanos y habitabilidad: ser adecuado y digno, de calidad constructiva y ambiental, integrado a tejidos urbanos heterogéneos, adecuadamente vinculado al circuito universitario y juvenil, y con un costo accesible.

El rol de los gobiernos locales, la generación de políticas urbanas que incluyan carteras de residencias con énfasis en los beneficiarios de los diferentes tipos de becas, zonas a promo-

ver, normativa sobre la calidad del stock disponible para estudiantes en clave de ciudad universitaria, podrían pautar una agenda que ponga de relieve esta dimensión del habitar de los jóvenes, dentro de este *Nuevo Territorio de la Enseñanza Terciaria* que nos lleva al desafío de pensar muchas ciudades del país no sólo como *sedes universitarias* sino como *verdaderas ciudades universitarias*.

Bibliografía

Castro Ortega, C. (2011). "Tendencias espaciales en la relación universidad-ciudad: algunas tipologías en el caso de Bogotá y alrededores". Revista Geomática UD.geo. N°5.

Ceballos Ramos, O.; García Moreno, B. (2010). "Barrio y universidades: el vecindario de la calle 45 de Bogotá". Ed. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Documentos del Grupo de Trabajo de Urbanismo universitario y sostenibilidad. Disponible en <https://www.crue.org>

Folco, C. (2007). "La Universidad de la República como equipamiento territorial". Revista Pampa. N°3.

Grupo de Estudios Territoriales ITU, Farq. Udelar (2008). "Construyamos el territorio departamental entre todos". Cuadernos Departamentales de Maldonado". Tomo 4. Maldonado - Punta del Este. IMM - Farq.

Grupo de Estudios Territoriales ITU, Farq. Udelar (2013). "Enfoques y propuestas hacia un modelo transformador. Aglomeración Maldonado - Punta del Este - San Carlos". IMM - Farq.

Intendencia Municipal de Salto (1998). "Plan de Salto". Salto, Uruguay

Roca Blanch, E. (2009). "Campus y ciudad. La experiencia del Barcelona Knowledge Campus". En Revista Iberoamericana de Urbanismo N°5. Buenos Aires.

Unidad de elaboración del Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo en perspectiva académica (2009). "Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo en Perspectiva Académica. Informe final y anexos". Udelar, Montevideo.

Universidad de la República. Serie: "Hacia la Reforma Universitaria". Vol. 1 (2007), Vol. 7 (2009), Vol. 12 (2011) y Vol. 14 (2012).

Malvín Norte

Tentativa de “remiendo” de un barrio contemporáneo

Laura Pesarin*

* Laura Pesarin es arquitecta desde el 2011 graduada en la Facoltà di Architettura RomaTre, Italia, con un trabajo sobre el barrio Malvín Norte de Montevideo. Ha participado en proyectos e investigaciones académicas en varias ciudades del exterior, entre las cuales se destacan: Darmstadt, New York, Montevideo, Ferrara, L'Aquila. Actualmente vive en Roma.

En marzo de 2009 conocí Montevideo. Tenía en la mente y en el corazón, bien sedimentadas, las palabras de Juan Pedro Posani, leídas en 2006 en el pabellón venezolano de la *Bien-nale di Architettura di Venezia*, que en aquel año se tituló: “*La città degli altri*”:

“Entiendan esto:/Nuestras ciudades nacen de una sociedad distinta,/no podemos imitarlas./ Nuestro mundo (el tercero) es diferente,/Tiene otras raíces y otro destino./Las recetas de ustedes, que son las recetas del espectáculo, /no nos sirven./Déjennos corregir nuestros errores/y las consecuencias de vuestros atropellos,/a nuestra manera./No nos juzguen sin entendernos./En el futuro, puede ser que podamos hasta enseñarles algo.”

Me encontraba en Montevideo para participar en el “Taller de Urbanismo Activo”, un laboratorio organizado por facultades de Arquitectura de Uruguay (UdelaR), Italia (RomaTre) y Chile

(Universidad de Talca). El área de estudio elegida era el barrio Malvín Norte: un lugar para mí nuevo y complejo, cuyo reconocimiento e intuición trascurrió durante una intensa semana. Breve tiempo, pero suficiente para impregnar en mí, la sensación que esa pequeña porción de Montevideo tenía aún mucho que contarme. Sentí curiosidad por sus tantos fragmentos, su heterogénea composición.

Cuando algunos meses más tarde me encontré ante la elección del tema para mi tesis, pensé en Malvín Norte, y lo elegí como área de estudio. Las palabras de Posani se transformaron en un sendero a seguir, el hilo conductor para entender, sin prejuicios ni recetas, una porción de ciudad lejana, diversa y de varias facetas.

Este artículo es el relato de la investigación realizada entre 2010 y 2011, presentada en Roma en mayo 2011, cuyo título es: “*Malvín Norte: tentativi di rammando di un barrio con-*

temporaneo”. Algunos datos mencionados refieren a ese bienio, por lo tanto, es probable la no correspondencia con la realidad actual, aunque hemos intentado actualizarlos.

Aproximación tentativa

El abordaje metodológico elegido se inspira en el ILAUD creado por Giancarlo De Carlo y Carlo Bo en 1974: “(...) para saber leer un lugar se requiere saber mirar en la profundidad de la estratificación, se requiere descubrir y seleccionar críticamente los rastros significativos, se requiere proyectar. De hecho, en el ILAUD se proyecta mientras se lee y viceversa, en alternancia continua. (...) El proyecto no puede aportar soluciones convincentes si no tiene conocimiento profundo de las situaciones sobre las cuales interviene. (...) El proyecto puede, por lo tanto, ser llamado “Tentativa”: en el sentido que intenta llegar a la solución procediendo por medio

INVESTIGACIÓN

de pruebas y verificaciones, pero también en el sentido que pone en tentación la situación con la cual se confronta, para hacer emerger sus desequilibrios y para entender cómo y hasta qué punto puede cambiar, sin desnaturalizarse, y alcanzando nuevos equilibrios (...).”.

Remiendo

Término que exhorta a la concepción del territorio como tejido, compuesto de trama y urdimbre. La operación realizada se trata de una descomposición de las partes con reconocimiento de los hilos que componen el tejido Malvín Norte (su historia, la variedad de sus usos, la tipomorfología de los edificios, los habitantes, los elementos caracterizantes) con el interés de estudiar los entrecruzados y de percibir los casos de rotura del tejido, su localización y sus motivos.

El remiendo empieza cuando, evidenciada una fractura, se decide sanar lo dañado, anudando nuevos hilos a aquellos existentes. Cuanto mayor sensibilidad y atención sea aplicada a esta operación, mayor será la probabilidad que el remiendo se presente intangible, con sus hilos dispuestos con naturalidad.

I Crónicas Urbanas

Se trata de cartografías de estudio con el fin de reconocer el área (cronología, usos, tipomorfologías, estratificación social, ordenadores espaciales). Leyendo algunos ensayos sobre el desarrollo urbano de Montevideo, entendí que Malvín Norte, con un área de 2.28 km2, representa un pequeño atlas de los procesos

de crecimiento y expansión de la ciudad en todo su desarrollo histórico. Sentí el impulso, entonces, por reconstruir una historia tan significativa como emblemática, pautada por una urbanización heterogénea que dio vida a una gran variedad formal y social.

1. *La ciudad oficial.* Las informaciones preliminares sobre la composición urbana de Malvín Norte datan de los años 1928-1930, cuando en la zona existían grandes terratenientes, entre los cuales se destacaban Pedro Sánchez y la sociedad Euskal Erria: el primero, propietario de una casa quinta cuyos límites actuales se establecen entre el arroyo Malvín, la Avenida Hipólito Yrigoyen y la Avenida Italia; el segundo, a su vez, delimitaba su propiedad entre el arroyo Malvín y las calles Iguá y Mataojo, y era el lugar de recreo por excelencia de la comunidad vasco-uruguaya. En la actualidad, como testimonio tangible de aquella época, aún existe la casa quinta de Pedro Sánchez y el trazado arbolado del acceso a la propiedad Euskal Erria.

A fines de los años '40 se asientan en el borde del arroyo un gran número de familias provenientes del interior del país, que venían en busca de trabajo en la capital. La actividad productiva predominante en la zona era la extracción de minerales, que en los años '60 alcanzaba su punto máximo con ocho canteras. Posteriormente dicha producción disminuyó conforme avanzaba la expansión de la ciudad.

La urbanización según las reglas del barrio amanzanado, se inicia en Malvín Norte en 1945, destinada a una población perteneciente a la clase media y obrera. La presencia de casas quintas, de canteras, de campos cultivados,

no permitió un fraccionamiento uniforme de la tierra, generando una estructura heterogénea que influirá considerablemente en la evolución urbana del barrio.

En la subdivisión predial, a su vez, la construcción de las viviendas se gestó a partir de la célula mínima que crece con la mutación del núcleo familiar; de hecho, cada predio contiene en ocasiones más de una vivienda: el frente es ocupado por la primera edificación, mientras que en el resto del área, si la necesidad familiar lo requiere, se construyen otras apéndices para las generaciones más jóvenes. La densidad de la población es muy baja. Los amplios terrenos que circundan las viviendas, en algunos casos sirven para satisfacer el consumo de suelo que la pequeña actividad económica del grupo familiar necesita; en otros casos son usados como jardines o simplemente permanecen como espacios residuales.

Sin duda, este tipo de asentamientos que se produce en los distintos estratos sociales, generó una riqueza de relaciones y una variedad de usos; una gama de espacios disponibles (privados, semi-privados, públicos) que con el tiempo se irán desvaneciendo, síntoma evidente de las nuevas formas de relacionamiento social.

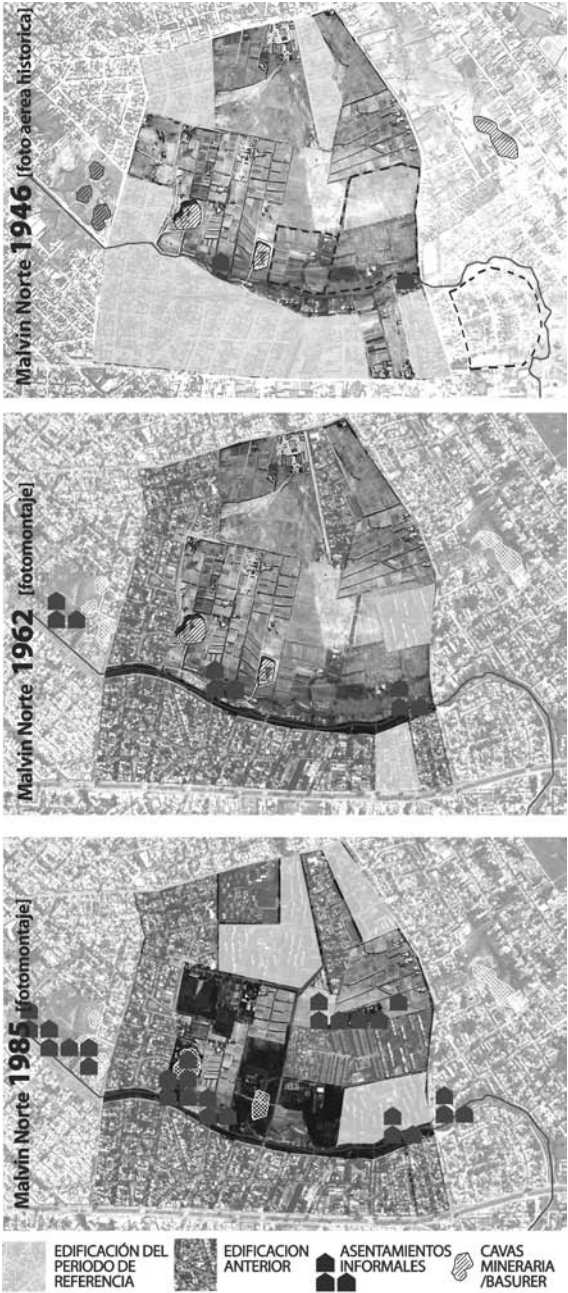
A comienzos de los '50, las favorables circunstancias económicas y políticas facilitan las intervenciones estatales de transformación urbana. La Universidad de la República inicia la construcción de un Hogar Estudiantil en los predios de la sociedad Euskal Erria, con el fin de facilitar la llegada de los jóvenes desde el interior del país para estudiar (los trabajos serán terminados recién en los años '90, con la inau-

guración en ese edificio de la Facultad de Ciencias). En esta época se instauran, también, las bases para un nuevo tipo de diseño arquitectónico y urbano relacionado a la vivienda de interés social. El Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) se encarga de promover un programa de “unidades vecinales”, unidades básicas de división del territorio. El objetivo es urbanizar manteniendo viva la integración entre viviendas y servicios. Paralelamente se investigan sistemas constructivos prefabricados, para bajar los costos de construcción y facilitar la realización de nuevas viviendas.

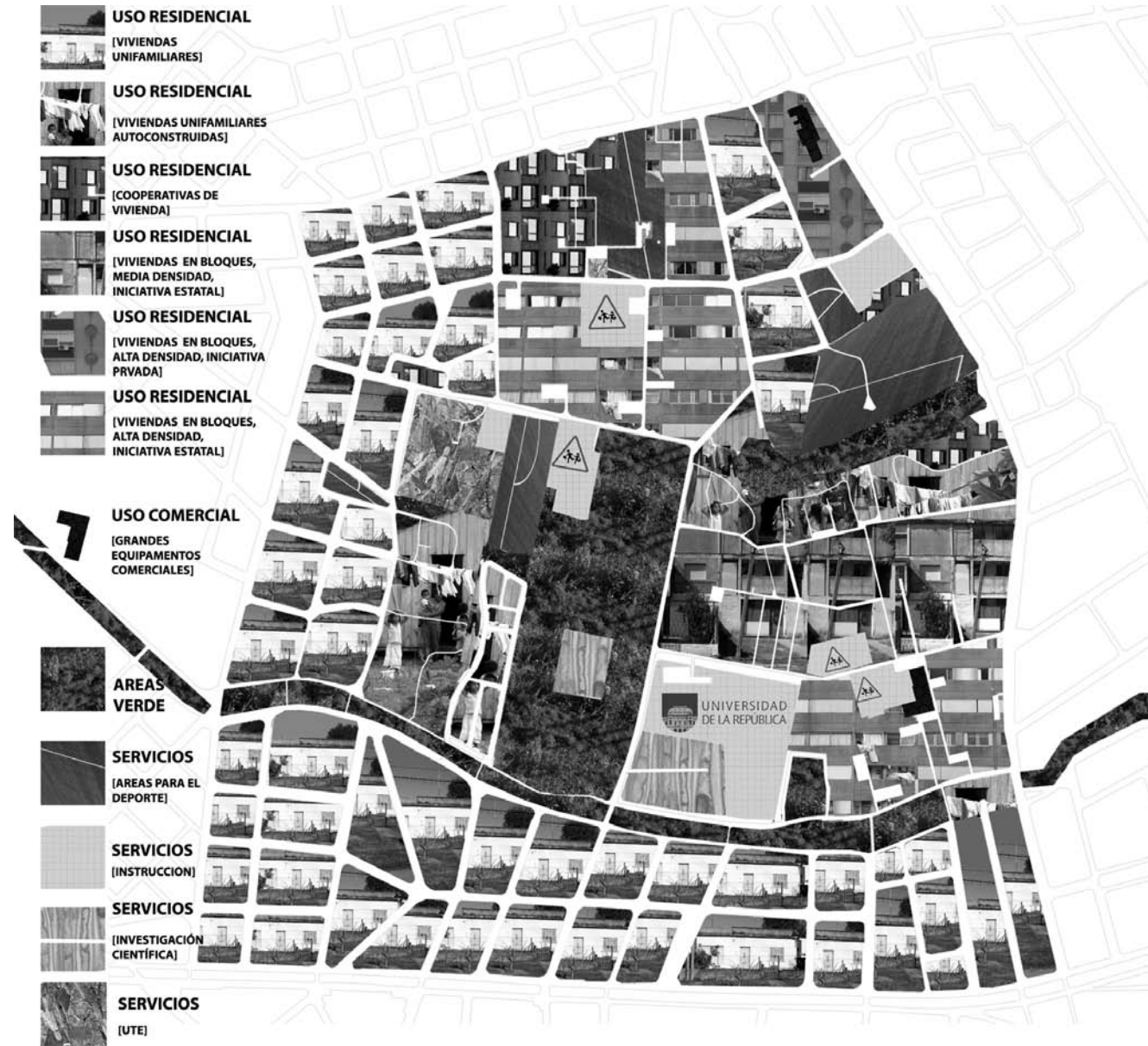
Los amplios predios en Malvín Norte aún no construidos son la condición ideal para la ejecución de la planificación del INVE y por eso allí se construye el Barrio N° 16, de 272 viviendas. El proyecto propone una solución arquitectónica en bloques articulados y específicas diferencias entre la circulación peatonal y vehicular.

Sin embargo, a fines de los '50 comienza el progresivo empeoramiento de las condiciones económicas. Crecen el endeudamiento público y la inestabilidad política. En medio de una gran crisis política y económica, en 1968 se aprueba la Ley Nacional de Vivienda, uno de los últimos empujes de una democracia en derrumbe. La ley fomenta la construcción de viviendas de interés social a través de iniciativas públicas y privadas: cooperativas de ayuda mutua y ahorro y préstamo, programas públicos, promoción privada. Una vez más, Malvín Norte resulta campo de experimentación.

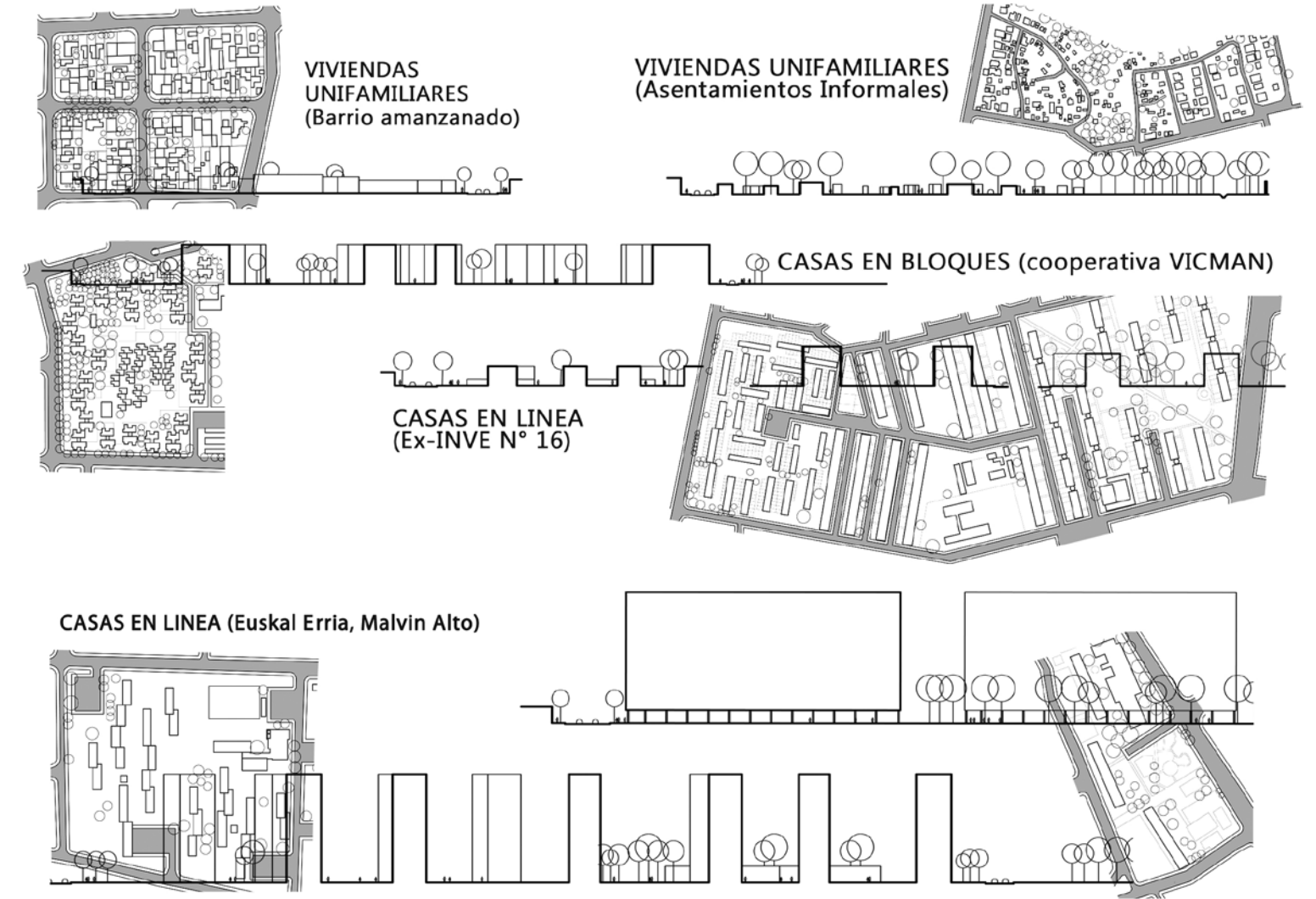
Entre los años 1967 y 1970, se realiza la ampliación del Barrio N° 16, con un conjunto de 648 unidades. La gran diferencia con la parte



1. Cronologías



2. Usos del suelo



3. Tipomorfologías

construida en 1962 es el uso del sistema prefabricado “M47” patentado en Uruguay en 1955. El barrio es ampliado ulteriormente entre 1970 y 1972. A su vez, en 1970 comienza la realización de la Cooperativa Matriz de Vivienda Malvín Norte (VICMAN), mediante el sistema de ahorro y préstamo. El proyecto inicial preveía mil viviendas, de las cuales se realizan sólo 410. Las tipologías son muy estudiadas, se toma en cuenta la diversidad de las agregaciones familiares a través de la propuesta de unidades de 2 a 4 dormitorios. Los materiales usados, sin ser pretenciosos, demuestran una atención a la calidad y al diseño de los detalles, que se encuentra también en el diseño de espacios exteriores. Se realizan también equipamientos colectivos: escuela, salones comunales, instalaciones deportivas.

VICMAN es la última obra realizada en Malvín Norte antes de la dictadura. En 1973 se impone el régimen militar, que dejará profundas huellas en los cuerpos y en las ciudades de los uruguayos.

En 1980-82, aparece en Malvín Norte un ejemplo típico de la arquitectura montevideana bajo la dictadura militar. Por iniciativa privada se construye en un predio bastante estrecho el complejo “Malvín Alto”, 5 edificios de 14 pisos de 70 metros de longitud. Ruptura fuerte y prepotente con respecto a las construcciones precedentes. La forma del predio dificulta el correcto asoleamiento de los edificios y la altura provoca cambios en el microclima. El proyecto prevé también la realización de servicios para el barrio entero, sin embargo, fatiga a integrarse con el entorno.

Malvín Alto no es un ejemplo aislado de alta densidad en Malvín Norte: poco antes el Banco Hipotecario del Uruguay, comenzaba la construcción del complejo Euskal Erria CH70 en los predios de la sociedad homónima, el que se inaugura en 1984. A este conjunto se suman otros dos: el CH71 y el CH92. En total se construyen 6.000 apartamentos en una superficie de 25 ha, con torres de 11 pisos, fachadas principales orientadas Este-Oeste, malla circular ortogonal. La implantación urbana se inspira en los preceptos del movimiento moderno europeo de la segunda posguerra: la arquitectura se ancla en el diseño tipológico que maximiza la alta densidad en vertical con medidas mínimas del habitar y como contrapartida, otorga grandes espacios públicos y equipamientos colectivos en horizontal. Esto provoca un salto entre la escala humana y arquitectónica cuyas consecuencias más relevantes son la segregación territorial del complejo y la desconexión en las redes sociales.

La saturación del barrio se completa con la realización de cooperativas, grandes instalaciones deportivas, espacios para la investigación científica como la Facultad de Ciencias, el Centro de Investigaciones Nucleares y el Instituto Pasteur. No obstante, muchos son los terrenos que no encuentran una caracterización específica permaneciendo aún vacíos.

2. *La ciudad informal.* Paralelamente, a partir de los años ’40 se va estratificando en derredor una ciudad marginal y precaria, símbolo de un progresivo empobrecimiento de la población y de la constante inmigración proveniente del interior del país. Los primeros asentamientos in-

formales nacen en los bordes del arroyo Malvín. Los inmigrantes en busca de un trabajo, se establecen en estos predios públicos, autoconstruyendo sus propias viviendas aprovechando las cercanías del agua y de las posibilidades laborales que en la zona se presentan.

Con la progresiva clausura de las canteras que posteriormente se transformarán en basurales, los asentamientos informales crecen, utilizándose los desechos como fuente laboral. Las políticas dictatoriales multiplican la presencia de dichos asentamientos, llamados “cantegriles”, consolidando así una dimensión espacial y social “otra”, una población sin reconocimiento social, forzada a sobrevivir de excedentes, destinada a permanecer en miserables condiciones.

A 2010, los asentamientos informales presentes en Malvín Norte eran siete. El más viejo era “Candelaria”, que nace en los años ’40. Los datos remontan al 2002, y registran aproximadamente 80 casas por un total de 350 personas. El terreno pertenece al Estado, y recientemente se ha procedido al realojo de las familias, ya que se trataba de un lugar inundable.

“Boix y Merino” nace en los años ’60, en una de las canteras transformada en basural; los terrenos están severamente contaminados, la situación de riesgo compromete la vida de una población cuyo porcentaje de menores de 12 años supera el 30%. El nivel de desocupación es muy alto así como los niveles de analfabetización. Desde el 2006 Boix y Merino ingresa al PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares) con el plan de recualifica-

ción de los terrenos, construcción de la red de agua potable, red de saneamiento, realojo de familias en nuevas viviendas, un centro barrial y una plaza. Esta regularización se concluye en el período 2010-2014.

En los años ’80 emerge otro conjunto, Aquiles Lanza, nombre que deriva del Intendente de la época, que promovió un plan de erradicación de viviendas precarias. Los últimos datos estadísticos remontan a 1998 y estiman 1500 personas con trabajos informales y una fuerte analfabetización.

Al exterior de los bordes de Malvín Norte, a lo largo del arroyo Malvín, se encuentran otros dos asentamientos irregulares: Cantera de los Presos y Concepción del Uruguay. Las características se repiten, a saber: malas condiciones higiénicas, terrenos contaminados, trabajos precarios vinculados al tratamiento de residuos y cría de animales, fuerte presencia de mujeres y menores.

El primero de ellos está siendo también objeto de un programa de realojos, por las condiciones inadecuadas del terreno, pero pasaron muchos años para que esto sucediera.

3. *El Arroyo Malvín.* En la actualidad, el arroyo y sus orillas no están aprovechados a nivel paisajístico, en contradicción de los testimonios de los años ’50, cuando las aguas estaban limpias y se utilizaban como balneario, con una interesante riqueza de flora y fauna. En la investigación de Eguren y Ponce De León (UdelaR 2002) se habla de importantes puntos de atracción y recreo, como la Laguna Azul, el Puente de la

Luna, el Arroyo de las Lavanderas. La zona se presentaba como una importante transición entre las áreas urbanas y rurales de Montevideo.

Las obras de canalización y rectificación de las aguas del arroyo, junto con el uso de ellas como vertedero de las industrias y de los propios barrios precarios, así como también la negligencia de la administración y de los ciudadanos, han causado un abandono y descuido visibles. Elementos que caracterizaron a los años ’90 en Uruguay: “se anota un proceso creciente del deterioro de los espacios colectivos de los ríos, de los arroyos, de los canales; un uso indiscriminado de materiales sintéticos, un aumento de los residuos, que afecta globalmente la calidad de la vida y los sistemas ambientales.” (Evaluación formulada por la Intendencia de Montevideo en 1996)

Cabe considerar los riesgos sociales que todo esto implica: “se registra una alta presencia de grupos de personas en riesgo, sin perspectivas, sin lugares de encuentro, con una fuerte presencia del uso de drogas y alcohol.” (Plan Estratégico de Desarrollo Zonal, CCZ6, IMM 2000)

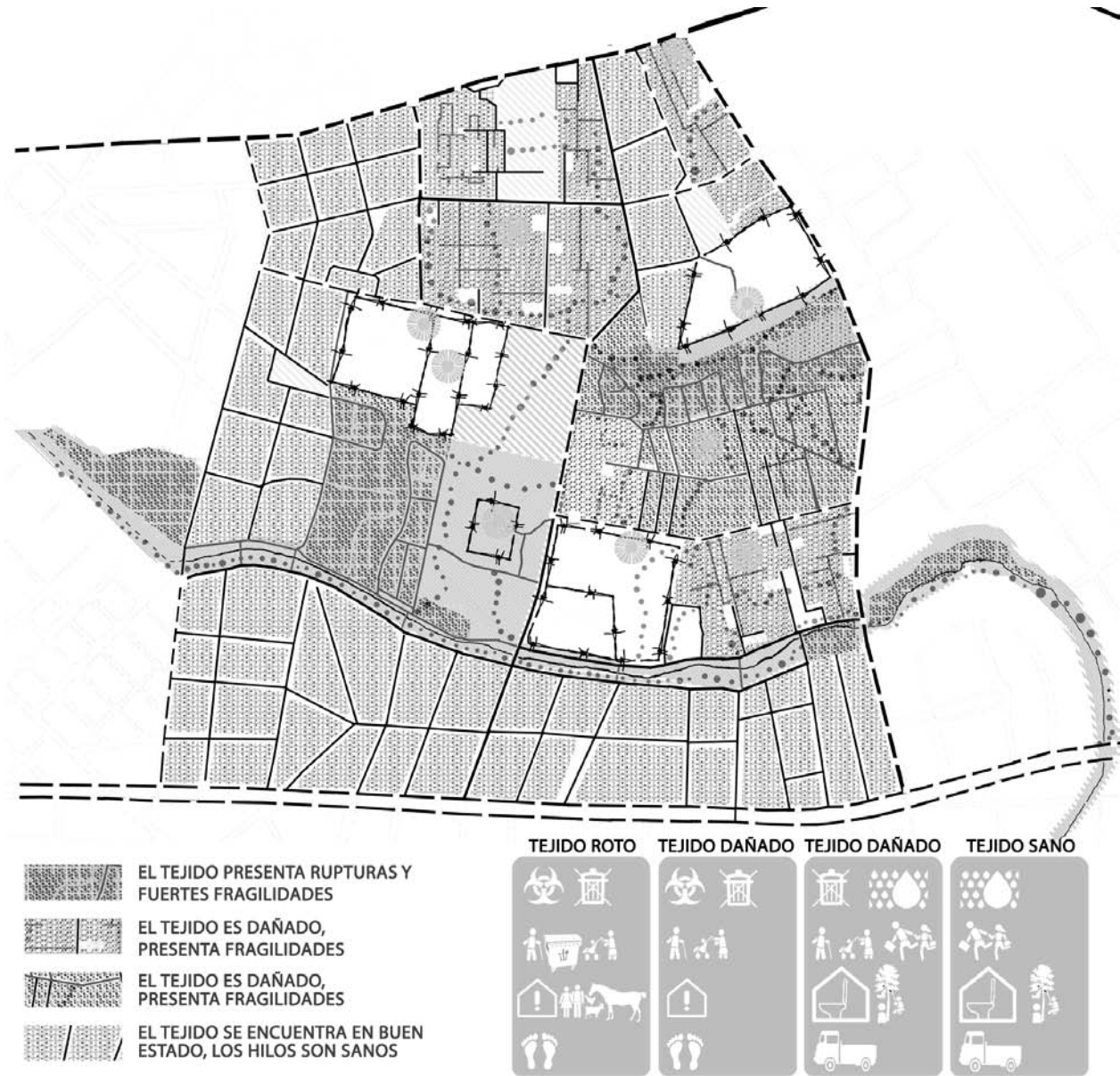
II. Descomposición y Superposición

Distinguidos los elementos que describen el barrio, buscamos luego una forma de representarlos de manera tal que los componentes que caracterizan al territorio (ambiental, social, habitacional, infraestructural) se superpongan formando un todo más complejo.

El Nivel Cero representa el sistema ambiental, en donde se muestran los terrenos contaminados, las áreas verdes accesibles pero abandonadas y los espacios públicos acondicionados y funcionantes. Se evidencia que el centro del problema no es la falta de áreas verdes sino su uso. El arroyo Malvín, potencial espacio público por excelencia, al momento representa un riesgo más que un recurso. Además son muchos los terrenos que sufren de la contaminación debido a la presencia de canteras y basurales. Estos factores perjudican la calidad de vida del barrio entero e impiden un uso colectivo de las áreas verdes mencionadas.

El Nivel Uno describe la composición social, caracterizada por una gran heterogeneidad. En las fajas constituidas por viviendas tradicionales de los años ’40 y ’50 existe una cierta homogeneidad en las condiciones económicas y en los medios laborales, mientras que en los grandes complejos donde se encuentra una población de medios y escasos recursos, ella se expone a situaciones de conflicto social. La precariedad se amplifica en los asentamientos irregulares, en los cuales se evidencian bajos recursos económicos, exclusión social, una fuerte presencia de menores. Casi la mitad de la población total de los siete asentamientos citados no alcanza los 17 años.

El Nivel Dos describe el sistema habitacional, que presenta diferencias en la morfología, la densidad, en los equilibrios entre los espacios privados y públicos, en la calidad de las obras. Mientras en los bordes sur y oeste se registra una calidad que podemos definir constante, excepto el destaque representado por la coopera-



4. El tejido de Malvín Norte

tiva VICMAN, en los complejos de alta densidad se pierde la relación entre la escala humana y arquitectónica. La calidad de las construcciones es variable, se destaca el evidente deterioro en el INVE N° 16; así como el empeoramiento de las condiciones habitacionales en los asentamientos irregulares debido a la ausencia de red de saneamiento y agua potable, la coexistencia de personas, animales y residuos en el mismo espacio, los materiales precarios utilizados y la vulnerabilidad a inundaciones del suelo.

El Nivel Tres muestra la malla vial, evidenciando las calles, los caminos peatonales diseñados y espontáneos, la facilidad de atravesar los espacios, los lugares de encuentro. Se destaca la fuerte presencia de caminos espontáneos transversales a la malla ortogonal creada por la presencia de los grandes complejos habitacionales, que evidencia la necesidad de recorrer el barrio de manera menos rígida y determinada.

Se obtienen, entonces, cuatro imágenes que representan cuatro tejidos parciales, elaboradas para ser superpuestas y dar vida al “tejido Malvín Norte”. En este tejido ahora recompuesto, aparecen las partes sanas, consolidadas, frágiles, y fuertes rupturas intermedias. La nueva imagen requiere una mirada atenta y sensible, capaz de leer las implicaciones contenidas, y de razonar contemporáneamente en todas sus escalas. Es así que resulta evidente la fuerza del remiendo, en grado de intervenir en un tejido dañado, recuperando los hilos sanos y re-anudando las partes entre sí. Mayor es el deterioro que se perciba, mayor será la urgencia de la intervención.

III. Reflexiones acerca de un hábitat complejo

Como raíces de un mismo árbol, las criticidades y oportunidades presentes en el barrio confluyen en un tronco que contiene paralelamente los macro-problemas y los objetivos; éstos, posteriormente, devienen en una variedad de ramas posibles. La degradación ambiental, la fragilidad social, la precariedad habitacional y la debilidad de la infraestructura, son el marco en el cual se centran las estrategias: una mejoría en la calidad habitacional, mayor inclusión social, valoración de las identidades locales, recuperación de la calidad ambiental.

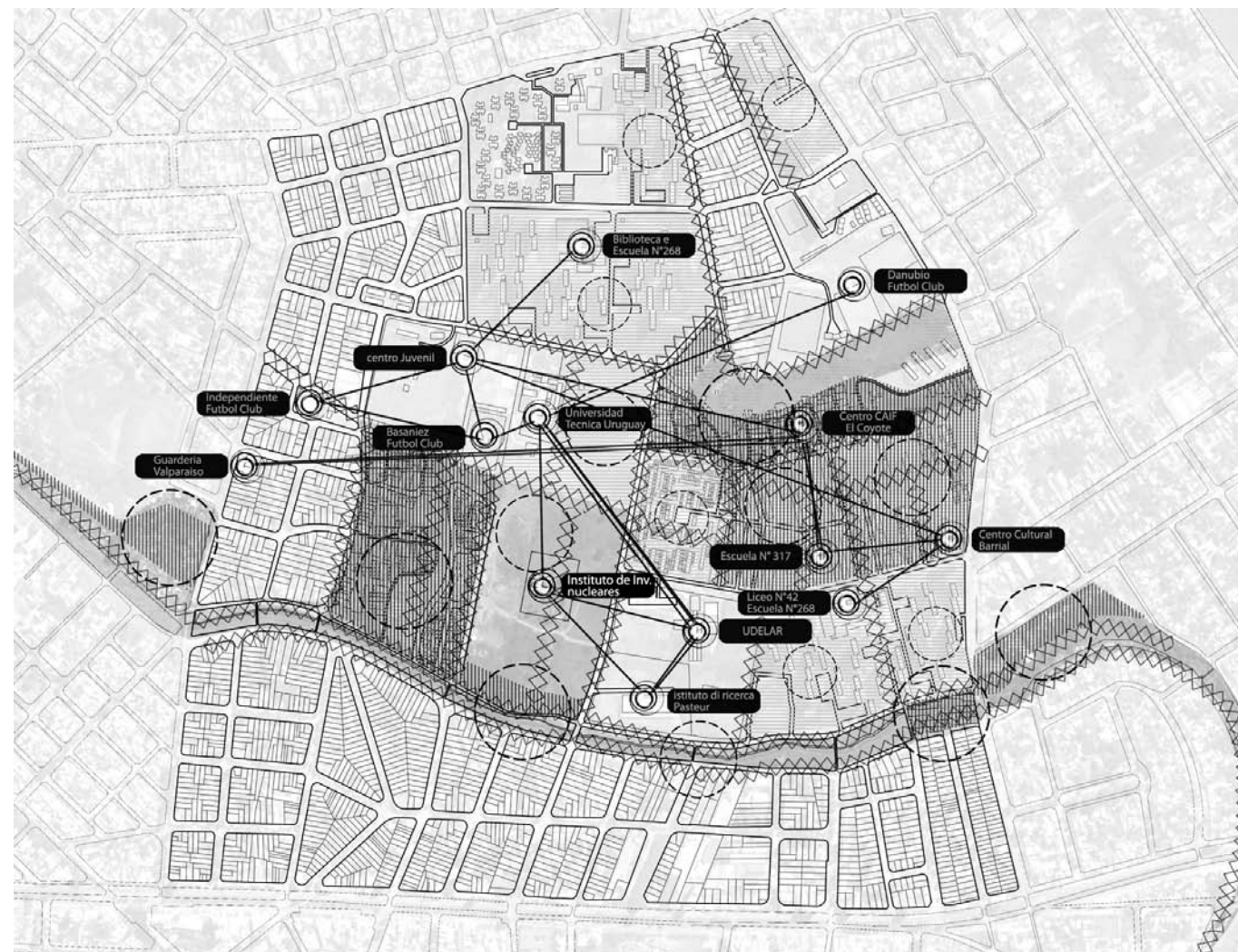
En casi todos los remiendos, las estrategias propositivas abarcan la multiplicidad de los factores; paralelamente, los nudos fuertes preexistentes, adquieren un rol de importancia en cuanto a articuladores del zurcido propositivo. Se destacan en este sentido: los centros juveniles, la Universidad, la UTU, las escuelas, las bibliotecas, los baby fútbol y los centros CAIF de atención infantil y familiar.

Estamos en condiciones, ahora, de establecer las acciones prioritarias: recuperación y mantenimiento del arroyo Malvín; descontaminación de los terrenos; reparación y ampliación de la red de saneamiento; red de agua potable; red de energía eléctrica; viviendas sólidas estructuralmente y en condiciones higiénicas dignas, no inundables, que sean adaptables fácilmente a las necesidades de los usuarios; espacios adecuados para la clasificación de los residuos por parte de los recolectores, a través de un ecopunto que for-

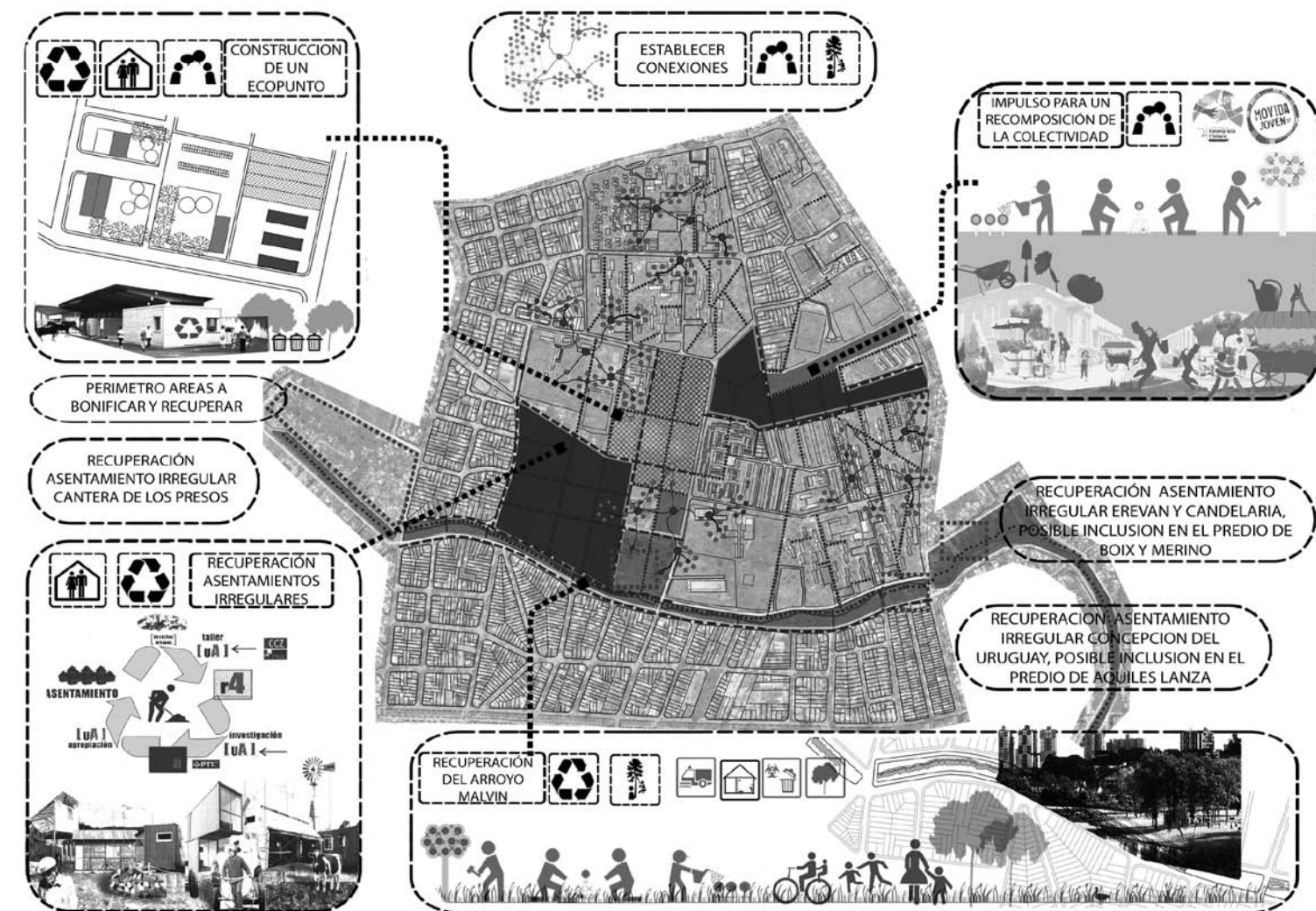
me parte de un programa cíclico de recolección, que involucre a todo el barrio.

Las medidas propuestas aunque se concentren en las áreas más vulnerables, tienden también a revitalizar el conjunto barrial, generando una progresiva mejoría a largo plazo. A tal fin se mencionan las siguientes propuestas: mantenimiento de los espacios públicos existentes y diversificación de sus usos (espacios de recreo, huertas familiares, ferias temporarias, cría de caballos...); refuerzo de los servicios públicos en el territorio; creación de centros de capacitación para las artes y oficios.

Queda claro, entonces, que la arquitectura en sí misma no es suficiente para intervenir en un contexto complejo como Malvín Norte. Es necesario reconocer la importancia de un acercamiento sinérgico, multidisciplinar, tomando constantemente en consideración valores como los roles de los actores; la comprensión de usos y carácter de los espacios; la adaptabilidad de los emplazamientos; el fomento de la expresión creativa e imaginativa de los habitantes; la contemplación de la micro-economía familiar como fuente genuina de trabajo; el rol de la mujer y la fuerte presencia de jóvenes y niños, que juegan un rol fundamental en la globalidad del país; la vocación democrática e inclusiva del espacio público. Argumentos que connotan un fuerte arraigo e identidad hacia el lugar, respetando sus diferencias pero reconociéndose un todo cohesivo.



5. Remiendos



6. Propuestas

A dieciocho años de Hábitat II

Hacia Hábitat III

Graciela Dede, Ivahanna Larrosa y Silvana Pissano*

* Las tres autoras son arquitectas. Graciela está especializada en derecho a la vivienda adecuada y a la ciudad, y en la incorporación del enfoque de DDHH en las políticas públicas, y es consultora en temas habitacionales; Ivahanna está especializada en Derechos Económicos, Sociales y Culturales y trabaja a nivel internacional, coordinando los esfuerzos de una coalición para el acceso a esos derechos; Silvana es referente para Uruguay de la Red Mujer y Hábitat LAC, integra el HUB Gender de UNI UN-Hábitat y es consultora PNUD para el Plan Nacional de Relocalizaciones y el Programa de Mejoramiento Barrial; representa al MVOTMA en el Consejo Nacional de Género.

En el año 2016 se desarrollará la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable, conocida como *Hábitat III*, convocada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹. Tal como viene aconteciendo, la conferencia Hábitat se desarrolla cada dos décadas: la primera se llevó a cabo en 1976 en Vancouver, la segunda en 1996 en Estambul y la tercera será en 2016, en lugar aún por definirse.

De acuerdo a los organizadores, Hábitat III tendrá como objetivo reforzar el compromiso político para el desarrollo urbano sostenible; evaluar los logros hasta la fecha; hacer frente a la pobreza, e identificar y abordar desafíos nuevos y emergentes. La conferencia tendrá como resultado una visión de futuro orientada a la acción, que se reflejará en un nuevo documento conciso, con recomendaciones y compromisos al respecto.

En esta conferencia participarán los Estados miembros de la ONU, y otros actores relevantes, incluyendo a parlamentarios, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos regionales y locales y representantes municipales, profesionales e investigadores, instituciones académicas, fundaciones, grupos de mujeres y de jóvenes, sindicatos y el sector privado, así como organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales.

Para varios actores, especialmente organizaciones sociales vinculadas al tema, esta instancia significa la posibilidad de elaborar una Nueva Agenda Hábitat, una agenda que considere tanto lo rural y lo urbano como un territorio continuo, que se enfoque en el pleno ejercicio y goce del derecho a la vivienda y el hábitat adecuados, así como para reconocer y garantizar, formal y políticamente, el derecho a la ciudad, el derecho a la tierra y al territorio, de todos y todas.

¹ Asamblea de Naciones Unidas, Resolución 66/207.



Poniendo las conferencias Hábitat en contexto

En 1976, durante la Conferencia Hábitat I, se elaboró una declaración sobre los Asentamientos Humanos que si bien nació de la toma de conciencia relacionada con la rápida urbanización, reconocía la relación campo-ciudad y promovía el abordaje de las disparidades existentes. En Hábitat II se lograron avances significativos, entre otros, en materia de reconocimiento del derecho a la vivienda, que impactaron en la Agenda Hábitat que surgió de esta conferencia, sobre todo debido a la incidencia y participación de grupos de la sociedad civil.

A pesar de las prioridades acordadas a nivel internacional y de los planes de acción elaborados en consecuencia, asistimos desde hace décadas a procesos cada vez más acelerados de urbanización especulativa, que con frecuencia violan los derechos humanos reconocidos y que han llevado a la expansión irracional de las ciudades y provocado una grave segregación social, con importante impactos sobre la vida de las personas, la naturaleza y los territorios, poniendo en serio riesgo las posibilidades de hacer efectivo el derecho de todas las personas -sin distingo alguno- a un lugar y una vivienda seguros, donde vivir en paz y con dignidad.

Para ilustrar estos impactos globales, bastaría con mencionar solamente algunos fenómenos desarrollados en las últimas décadas y exacerbados en los recientes años, como la expulsión de grupos marginados o con menor poder adquisitivo de las centralidades de las ciudades, donde se encuentran los servicios y mejores oportunidades; la crisis inmobiliaria y económica mundial, cuyos impactos se han dado en los países llamados desarrollados, con desalojos masivos, llevando al surgimiento de verdaderas ciudades precarias, donde las personas desalojadas tratan de sobrevivir mientras muchos inmuebles adquiridos por la especulación de los bancos que propiciaron la llamada burbuja inmobiliaria, están vacíos; acaparamiento de tierras en áreas rurales o con recursos naturales codiciados por corporaciones o grupos especulativos que, muchas veces con apoyo de los gobiernos, expulsan a los habitantes que han permanecido allí por décadas, dejando a estas personas sin compensaciones adecuadas y fuera de sus redes culturales y medios de subsistencia.

Ante la realidad donde millones de personas en el mundo (según UN Hábitat: mil millones) viven en asentamientos precarios o en viviendas que no alcanzan un mínimo estándar, y otros tantos millones sobreviven en las calles, sin acceso

a condiciones mínimas, se vuelve urgente repensar acciones y compromisos que finalmente cumplan las obligaciones emanadas de los tratados y acuerdos internacionales en la materia, especialmente los que reconocen el derecho a un nivel de vida adecuado, a la vivienda y al hábitat, como derechos fundamentales.

En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores están empujando para que los debates y propuestas en torno a Hábitat III incluyan contundentemente los derechos humanos y las obligaciones que de ahí derivan hacia los Estados. Las organizaciones de la sociedad civil han reclamado la evaluación de la implementación de la Agenda Hábitat II y su correspondiente Plan Global de Acción; el impulso a medidas orientadas a superar las desigualdades, la discriminación, la segregación y la falta de oportunidades para acceder a un hábitat adecuado y garantizar el buen vivir de todas y todos, tanto en la ciudad como en el campo; la elaboración de propuestas para crear instrumentos de planeación y presupuestos participativos, de apoyo institucional a la producción social del hábitat, de democratización de los espacios de gestión territorial, de contraloría ciudadana y de concertación del sector público con los sectores que participan en la planeación, producción y gestión del há-

bitat, así como el reconocimiento de la función social de la propiedad².

Asimismo, se espera que Hábitat III juegue un papel importante en incentivar medidas e instrumentos que impulsen la producción y el consumo responsables, abordando integralmente los impactos también en el medioambiente y el territorio, y los modos de producción hegemónicos, cuyas consecuencias han sido parte de las previas conferencias, sin aun implementarse grandes cambios de rumbo.

Hábitat III como oportunidad para repensar las prácticas

Todos los países deberán presentar un informe nacional sobre la implementación de la agenda Hábitat II³. Si bien los países tienen plena libertad para determinar los procesos que consideren más adecuados para elaborar sus informes nacionales, ONU Hábitat (agencia especializada de la ONU para los asentamientos humanos) ha desarrollado una serie de recomendaciones⁴ para generar procesos inclusivos y participativos de redacción de estos informes, de manera que puedan ser espacios de evaluación y de generación de recomendaciones sustantivas.

² Tomado de aportes a la discusión elaborados por organizaciones nucleadas en HIC (http://www.hic-net.org/es_index.php)
³ Ver agenda http://ww2.unHabitat.org/declarations/Habitat_agenda.asp
⁴ Directrices y formato para la elaboración de informes nacionales sobre seis temas clave, treinta cuestiones y doce indicadores <http://unHabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/spanish.pdf>

Se recomienda que en cada país se organicen Comités Nacionales de Hábitat donde participen plenamente representantes del Gobierno, la sociedad civil, el sector privado, instituciones académicas y de investigación y otros interesados pertinentes.

Se espera que los Comités Nacionales de Hábitat recopilen y analicen indicadores, mejores prácticas, buenas políticas, estudios de caso, planes de acción y problemáticas que afectan a los habitantes, entre otras informaciones. Asimismo, se recomienda organizar un taller nacional para revisar los planes de acción nacionales y locales vigentes y su aplicación desde 1996 y para evaluar los progresos realizados y los obstáculos surgidos en la aplicación del Programa de Hábitat. Se sugiere organizar ese taller de manera que aliente un debate abierto e inclusivo con un grupo de interesados de base amplia y equilibrado en lo que a los géneros se refiere.

Si estos espacios son tomados como una oportunidad y son generados para una verdadera y significativa participación de los/as interesa-

das, podrían significar un ejercicio muy valioso, no sólo para avanzar con contribuciones concretas hacia esta conferencia internacional, sino para fomentar y establecer mecanismos de debate e intercambios sobre los procesos urbanos, el acceso a la vivienda, la construcción social del hábitat, etc., espacios donde los diversos actores, tanto aquellos históricamente presentes y con capacidad de incidencia, como los históricamente relegados o con poco espacio para ser escuchados, estén presentes.

Los distintos saberes y experiencias podrían -aun en un territorio en conflicto- converger para generar acciones que promuevan la inclusión social, el disfrute equitativo de los beneficios de la ciudad y el territorio, así como un continuo espacio de debate y expresión de demandas y retos presentes en hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado, desde una perspectiva de derechos humanos donde las personas asentadas en un territorio acceden a los beneficios de la gestión democrática de las ciudades y el territorio para todos y todas.

A partir de estos espacios, se alienta a llegar a un acuerdo acerca de las prioridades, cuestiones y desafíos de un nuevo programa urbano. Finalmente, se espera que cada Comité Nacional de Hábitat elabore sus informes nacionales y los divulgue ampliamente.

Desafíos en clave de preguntas

Nos preguntamos: ¿el escenario de las conferencias internacionales de Naciones Unidas sigue siendo un instrumento válido para pensarnos a nivel local? ¿Qué debe hacerse para que los compromisos asumidos por los gobiernos no queden en “buenas intenciones” y se traduzcan en transformaciones radicales en relación a la segregación urbana y a la inequidad a la hora de acceder a la vivienda? ¿Por qué renovar una convocatoria veinte años después de Hábitat II, si los temas que nos preocuparon, como eliminar en las ciudades la segregación social, y profundizar la participación en la gestión democrática de las ciudades, ya se habían logrado colocar en la agenda y no han tenido avances significativos?

Pensamos que las conquistas por los derechos siempre son precarias; por eso, sabiendo que queremos ir hacia la búsqueda de mayor igualdad, todos los caminos que permitan expandir esos derechos, serán bienvenidos. En este sentido y entendido como un camino más, Hábitat III puede ser un nuevo pretexto para renovar el compromiso político con la agenda de derechos a la tierra, a la vivienda y a la ciudad, así como la oportunidad de hacer visibles los avances, los retrocesos, las brechas que aún persisten en las desigualdades raciales, de género y territoriales y, por último también un camino para poder visualizar nuevos desafíos.

El proceso preparatorio para el 2016 podría pasar inadvertido para quienes vemos críticamente que los compromisos internacionales tienen poca implementación a la hora de los hechos concretos en los estados nacionales, pero también podríamos usar este proceso preparatorio como un espacio más para repensarnos a nivel local y así encontrar nuevas excusas para avanzar en el debate por los derechos en la agenda del hábitat.

En esta línea, debería entonces permitirnos poder renovar los compromisos por la igualdad pero también pensar en porqué el camino para alcanzarla puede ser tan dificultoso. También este proceso previo puede ser una excusa para que los actores sociales se carguen de energía renovada, pero, además, la posibilidad de que nuevos actores emerjan para seguir disputando el acceso y los recursos a la vivienda adecuada y a la ciudad.

El propósito de estas líneas es el convite al debate previo y a las propuestas, en el marco de la Facultad de Arquitectura y en conjunto con otros grupos, porque con nuestro compromiso deberíamos contribuir a que la ciudad pensada e imaginada se acerque cada vez más a la ciudad verdaderamente compartida.

Las condiciones de los créditos para vivienda

¿UR, UI, o todo lo contrario?

Lorena Rodríguez y Benjamín Nahoum*

* Integrantes del Equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías para la Vivienda Social del Instituto de la Construcción-Facultad de Arquitectura-UdelaR. Lorena es economista y Benjamín ingeniero. Este trabajo es un avance parcial del proyecto que realiza dicho equipo con el apoyo de CSIC “El impacto habitacional del cooperativismo de vivienda de ayuda mutua de usuarios: producción, uso y apropiación del hábitat en los sectores de bajos ingresos”. Los autores agradecen a los economistas Pablo Messina y Martín Sanguinetti. los comentarios realizados, que sin duda permitieron mejorar el análisis efectuado, y este artículo.

Los créditos para el acceso a la vivienda tienen tres condicionamientos necesarios, sin los cuales no funcionan: los plazos deben ser largos y las tasas de interés lo más bajas posibles, para que las cuotas estén al alcance de los demandantes -familias de ingresos bajos y medios- y además las garantías deben ser hipotecarias para que el propio bien al que se accede aporte la seguridad que el crédito va a ser pagado, dado que esas familias no disponen de otra garantía adecuada para el financiador.

Sin embargo, hay una cuarta condición, que a veces no asoma al asumir la obligación del préstamo, sino un tiempo después, al comenzar a devolverlo, y es *cómo se lo va a pagar*: pesos, dólares, Unidad Reajutable (UR), Unidad Indexada (UI), otras indexaciones, tasas fijas, tasas variables, toda una gama de posibilidades. Y también importa cuáles serán las tasas de interés a aplicar.

En el Uruguay, hasta fines de los ´60 los créditos para vivienda se otorgaron en moneda nacional, sin reajuste y a tasas fijas. Las bajas inflaciones de aquellas épocas permitían que estas operaciones fueran rentables, con intereses moderados, aún a plazos largos, de quince y veinte años¹.

Cuando al terminar esa década se llega a niveles de inflación récord en la historia del país (hasta mayores del cien por ciento) esa forma de prestar colapsó. Es que las tasas fijas sin reajustes implican que la cuota de repago se mantiene congelada en moneda nacional durante todo el plazo de devolución: 180, 240 o 300 meses y, con un peso que se derrumbaba, eso significaba que también se derrumbaba el Fondo de Vivienda que trabajosamente había construido el Banco Hipotecario captando ahorros, prestándolos y recuperándolos.

¹ En nuestro país, como lo señala el INE en “Metodología del IPC base marzo 1997=100”, www.ine.gub.uy/preciosysalarios, la serie de la inflación se inicia en 1914 (con base en 1913) a partir de estudios sobre las condiciones de vida de la población. El primer índice elaborado a partir de información proveniente de una encuesta de gastos de consumo a los hogares, fue el del año 1962.

En ese problema está el origen de la UR. Sin reajuste, por obra de la inflación, una cuota de \$ 100 de 1965 reducía su valor en términos reales (capacidad de compra de bienes) a \$ 58 al año siguiente, a \$31 a los dos años, a \$ 14 al tercer año, y así en una espiral sin fondo. Eso produjo lo que Juan Pablo Terra llamó “la destrucción del Banco Hipotecario”.²

El fenómeno de las altísimas inflaciones, a las que todavía no se agregaba el prefijo “hiper”, pero ya lo merecían, enseñó que prestar en esas condiciones era prácticamente regalar el dinero, y que si se quería recuperarlo para volverlo a prestar, había que asegurar de alguna forma que lo que se devolvía, al menos se pareciera a lo que se prestaba.

La ciencia económica tiene tres soluciones a este problema: una es la aplicación de tasas variables, otra es prestar en una moneda estable y la tercera es el reajuste. La primera implica que la tasa se fija sólo para un período determinado (un año por ejemplo) al cabo del cual se modifica para tener en cuenta la inflación: lo

mismo que para muchos préstamos sucesivos de plazos cortos, pero sólo que para uno solo de plazo largo.

La moneda estable, el mundo está aún por encontrarla: el dólar, a menudo candidato a ocupar ese lugar, tiene alzas y bajas que pueden ser bruscas e imprevisibles³, y que en todo caso un país como el nuestro importaría, sin la menor posibilidad de actuar para modificarlas. La solución con base en una “canasta” de monedas presuntamente fuertes, no ha dado resultados muy distintos.

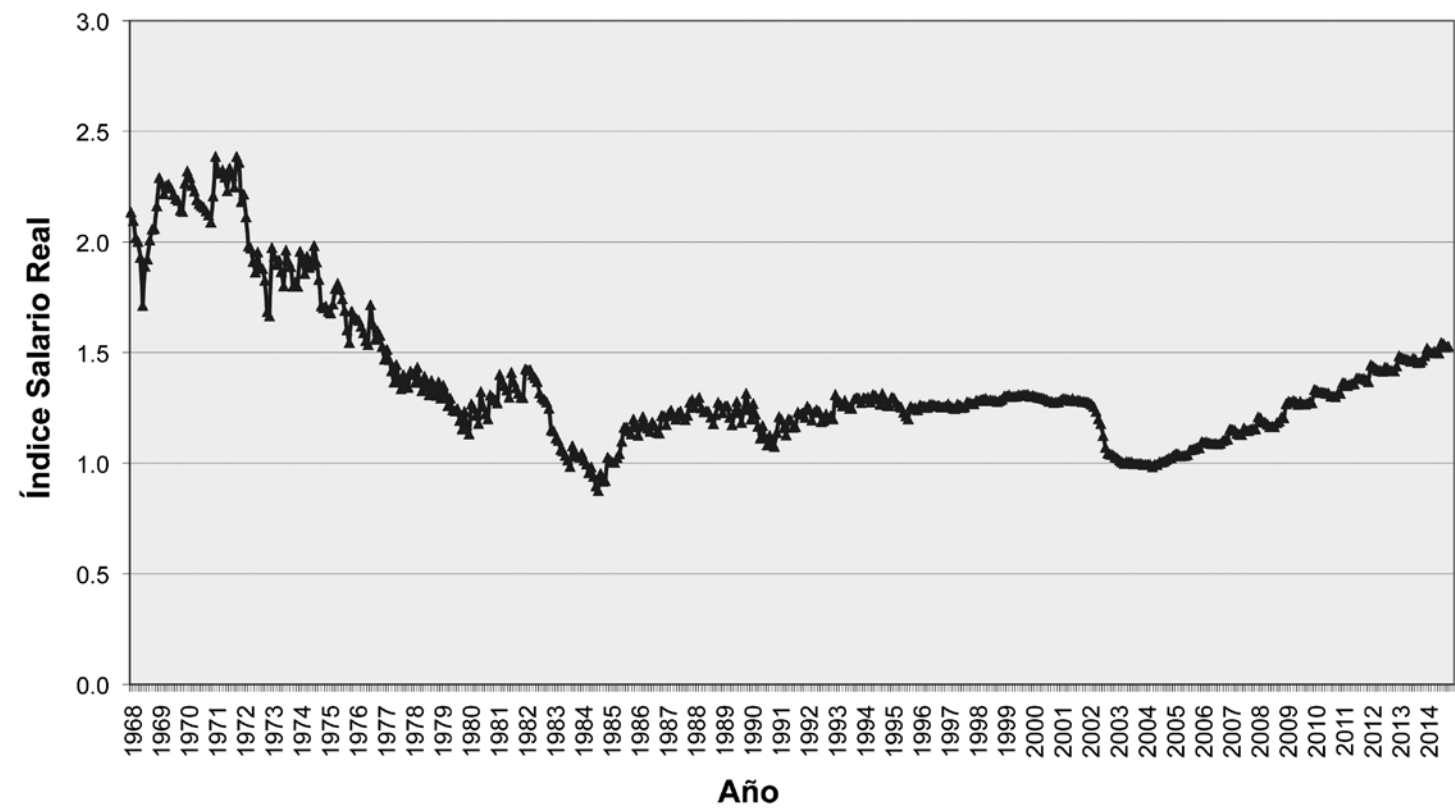
Y finalmente tenemos el reajuste, que permite mantener en el tiempo el valor de una obligación respecto de un indicador económico determinado (salarios, costo de vida, valor de cierto insumo), pero de la elección de ese indicador dependerá a quién se beneficia y a quién se perjudica.

De esas tres soluciones, la Ley de Vivienda de 1968 optó por el reajuste y, luego de una larga discusión en el Parlamento, por el salario como indicador, y así nació la UR. Los resultados aún

se discuten. Más de treinta años después, la otra alternativa manejada en el 68 (tomar la inflación como indicador) dio lugar a la UI, en la búsqueda de una forma atractiva de mantener el valor de las colocaciones en pesos. Instituida en 2002, rápidamente se aplicó a los créditos privados, incluso a los habitacionales, y poco después a los públicos (BHU 2007, MVOTMA 2008). El gráfico 1 muestra la evolución de la UR respecto a la UI desde de la creación de la primera, comparando con la UI desde que ésta fuera establecida y antes de esa fecha, con la inflación, que es el indicador correspondiente. Como se ve, no parece haber una relación de una sola mano entre la elección del indicador y su conveniencia económica: la evolución de la UR ha estado por debajo de la de la inflación (con períodos puntuales de anomalía) por un largo período que se prolongó hasta 2004, pero en esa fecha el salario real (SR) comenzó a recuperarse, invirtiendo el sentido de la flecha.

En cada período los deudores en la “moneda” que crece más reivindican que sus créditos se pasen a la que aumenta menos: de dólares a

Gráfico 1: Evolución Índice salario real



Fuente: Elaboración de los autores, sobre datos del Instituto Nacional de Estadística

² J. P. Terra, *La Vivienda*, Colección “Nuestra Tierra”, Montevideo, 1970.

³ Recuérdese solamente, como ejemplos famosos, los cambios casi instantáneos del valor del dólar en pesos uruguayos de 1958 (de 4 a 11), 1967 (98 a 200), 1982 (18 a 33, otros pesos, quita de ceros mediante) y 2002 (de 18 a 25, nuevamente otros pesos), todos ascendentes, así como el continuo retraso del dólar respecto a otros indicadores como la inflación (IPC) o el salario (IMS) en la última década, donde perdió más de la mitad de su valor.

pesos, de UR a UI, mientras que las entidades financiadoras cuidan sus “descalces” procurando que sus colocaciones se adecúen en plazos, tasas de interés y moneda, a aquellos en los que captan sus recursos.

El problema, sin embargo, es que los recursos disponibles no son suficientes para cubrir a todos los que lo necesitan, pero además que los que no necesitan subsidio al contraer la obligación, pueden caer en dificultades posteriormente, como consecuencia del efecto combinado de las tasas de interés, la inflación, la posibilidad o no de obtener un trabajo y la evolución de su ingreso en términos reales (esto es, con relación al costo de vida) al irse retrasando lo que aumenta su ingreso en relación con lo que aumenta su cuota. En cuyo caso deberán sacrificar otras necesidades para pagar la vivienda o, si es posible, solicitar subsidio.

Entonces, para acceder a una vivienda, y descartado el dólar por lo dicho antes ¿es más conveniente endeudarse en UR o en UI? Partiendo de la base que *sí es necesario endeudarse*, porque la satisfacción de la necesidad de vivienda tiene un costo que excede largamente las posibilidades de ahorro en un plazo razonable para la gran mayoría de la población, la pregunta tiene sentido y es importante.

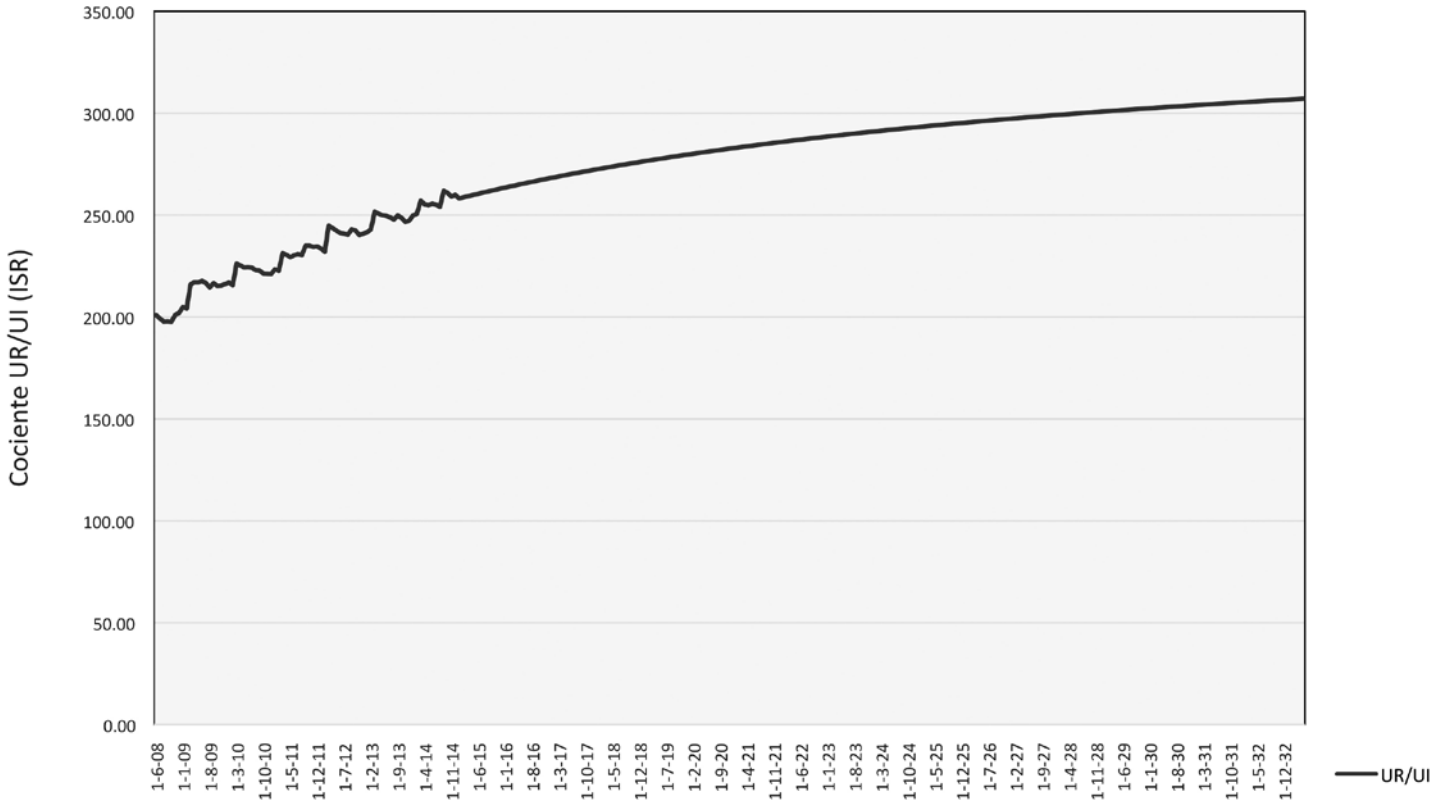
Ahora bien: en principio, es preferible endeudarme en una unidad de cuenta que va a ajustarse según la evolución de mis ingresos⁴ y no en una que evoluciona según la variación de una canasta de consumo, que puede no tener relación con ellos. Pero la cuestión no sólo tiene que ver con cuál es la unidad de pago, sino con cuál es, para cada caso, la tasa de interés correspondiente. Y para que la respuesta sea válida, no alcanza con analizar qué es más conveniente en un momento preciso, sino a todo lo largo del plazo de devolución del préstamo.

El economista Pablo Rosselli, de la consultora Deloitte, ha analizado recientemente este problema⁵ y su conclusión es que no existe una gran diferencia entre una forma de indexación y la otra. Para llegar a es conclusión hace el

estudio comparado de dos préstamos, uno en UR y otro en UI, tomados a comienzos de la década del '90, situación que entiende se asimila a la de los deudores en UR que hoy reclaman que sus deudas se pasen a UI, y atribuye a esos préstamos tasas razonables de acuerdo al mercado del momento correspondiente. El cálculo es correcto, y no queda ninguna variable por considerar... salvo que el período elegido para hacer el cálculo contiene uno de los descensos del salario real más bruscos de la historia del país, momento en que, naturalmente, el tener una deuda atada al salario resulta más conveniente que si está atada a la inflación. Ese descenso, que como señala Rosselli requirió varios años para ser recuperado, es el que iguala la ecuación.

Para que el razonamiento no tuviera este sesgo, nos propusimos hacer un estudio semejante, pero en las condiciones actuales, tanto de tasas de interés en UR y UI, como de evolución de una y otra variable, y tomamos como caso de estudio la actual reglamentación que se aplica a las cooperativas, del año 2008 (RM 540/08 y normas com-

Gráfico 2: Evolución UR y UI real y estimada en escenario 1



Fuente: Elaboración de los autores, sobre datos del Instituto Nacional de Estadística hasta la fecha

⁴ Esto también tiene sus dificultades, sin embargo, porque en realidad el Índice Medio de Salarios es eso: un promedio, que no necesariamente tiene por qué reflejar lo que le pasa al ingreso de cada uno de nosotros. Para solucionar esto se ha propuesto crear un “IMS de deudores”, que refleje cómo evoluciona el salario de quienes tienen créditos de vivienda, pero esto no ha llegado aún a discutirse y menos a ponerse en práctica.

⁵ Ver www.espectador.com/enperspectiva, 30.10.13

plementarias), en la que el préstamo es a 25 años y al 5% de interés en Unidades Reajustables.

Como la reglamentación se aprobó en 2008, aunque los primeros grupos demorarían un cierto tiempo en empezar a pagar (el que lleva la aprobación del préstamo y la construcción de las viviendas) tomamos esa fecha como punto de partida, dado que fue en ese momento que, en función de las condiciones de mercado, se consideró que el 5% en UR era una tasa adecuada.

A diferencia del análisis de Rosselli, que estudia un crédito que se estaría terminando de pagar ahora (y entonces trabaja con datos conocidos), nosotros tendríamos un crédito del que todavía faltarían pagar 19 años, suponiendo que se comenzó a hacerlo en 2008. Es necesario entonces plantearse hipótesis de cómo podrían evolucionar la UR y la UI en ese período.

Para eso nos planteamos cuatro escenarios: no se trata de hacer futurología, sino de analizar qué consecuencias tendría para el deudor que se dé uno u otro de varios escenarios posibles.

El primero que analizamos supone que se mantenga por los próximos 19 años el ritmo de crecimiento de la UR y el de la UI del período 2008-2014, lo cual implicaría que se continúa ganando salario real, aunque a un ritmo cada vez más lento (si la UR y la UI continúan creciendo al mismo porcentaje actual, su cociente, que es el SR, lo haría según una curva hiperbólica, que tendería a “acostarse”, v. Gráfico 2). En estas condiciones, para 2033, al terminarse de pagar el préstamo analizado, se habría recuperado el salario real que se tenía antes de la crisis de fines de los ´60 (v. Gráfico 1).

El segundo escenario planteado supone que no continúe la recuperación de SR pero tampoco haya retroceso, ya sea porque continúa el aumento de salarios y la inflación lo sigue, o porque ésta se mantiene dentro de ciertos parámetros y el salario recupera cada vez el valor perdido.

El tercer escenario, supone que a partir de 2014 se dé la situación del primero, pero en determinado momento se produzca una crisis semejante a la del año 2002 (tanto en caída como en

recuperación), la que teniendo en cuenta la periodicidad que han registrado estos fenómenos, hemos ubicado hacia comienzos de la década de los años ´20.

El cuarto escenario, finalmente, es similar al tercero, con la diferencia que en el intervalo desde 2014 a la nueva crisis supuesta se supone que el SR se mantenga constante, como se asumió en el segundo escenario.

En todos los casos se ha tomado para el préstamo en UR la tasa actual del 5% anual y para el préstamo en UI la más baja que a diciembre 2014 está aplicando la banca privada (5.9%, muy parecida a la que utiliza el BHU: 6%). Los valores de las cuotas de uno y otro préstamo se han convertido mes a mes a unidades reajustables, para poder compararlos y se ha tenido en cuenta también que mientras en los préstamos en UR el reajuste se hace una sola vez al año, en los establecidos en UI son mensuales.

El cuadro adjunto muestra los resultados obtenidos: cuánto se pagaría finalmente en total por

		Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
1	Tasa Efectiva Anual (préstamo en UR)	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
2	Tasa Efectiva Anual (préstamo en UI)	5.9%	5.9%	5.9%	5.9%
3	Valor en UR primera cuota (préstamo en UR) - jun/2008 -	9.13	9.13	9.13	9.13
4	Valor en UR primera cuota (préstamo en UI) - jun/2008 -	10.69	10.69	10.69	10.69
5	Valor en UR última cuota (préstamo en UR) - mayo/2033 -	9.61	9.61	9.32	9.61
6	Valor en UR última cuota (préstamo en UI) - mayo/2033 -	7.00	8.27	6.50	7.20
7	Cantidad total pagada en UR (préstamo en UR)	2,862	2,862	2,845	2,862
8	Cantidad total pagada en UR (préstamo en UI)	2,385	2,562	2,507	2,661
9	Relación entre las cantidades totales pagadas ([7]/[8])	1.20	1.12	1.13	1.08
10	TEA (préstamo en UR) para que [8] y [7] sean iguales	3.2%	4.0%	3.8%	4.3%

Cuadro 1

el préstamo en UR y por el préstamo en UI para cada escenario, las relaciones correspondientes y cuál sería la tasa que debería tener el préstamo en UR para que ambas cantidades se igualaran. Como se ve, en cualquiera de los escenarios, y aun con una crisis de por medio, la tasa del 5% en UR resulta sobredimensionada y debería reducirse en uno o dos puntos para que el préstamo correspondiente no fuera más gravoso.

Esta conclusión adquiere importancia no sólo por sus repercusiones a largo plazo (monto total

finalmente pagado), sino en lo inmediato, dado que en un préstamo a 25 años, la reducción de la tasa de interés de 5 a 4% baja la cuota en un 10 % y de 5 a 3 en un 19 %. Esta reducción permitiría el acceso sin subsidio de una franja mayor de familias y en el caso que fuera necesario el subsidio, disminuiría su volumen. El sinceramiento de la tasa de interés, por lo tanto, no solamente beneficiaría a las familias deudoras sino al propio Estado, tanto en el alcance de sus políticas como en la utilización de sus recursos.

Un planteo de respuestas a las emergencias habitacionales

Dr. Arq. Juan José Fontana, Arq. Pablo Laurino, Arq. Virginia Vila, Arq. Leticia Botti*

* Los cuatro son arquitectos. Juan José es doctor perfil Diseño Estructural; Profesor Agregado de Estabilidad 4, Adjunto de Estabilidad 1, y Asesor de Estructuras en los talleres Danza y Rídao; Pablo es Profesor Adjunto de Estabilidad 1 y 4, y maestrando en Construcción de Obras de Arquitectura; Virginia es Profesora Adjunta de Estabilidad 1 e integra el Registro de Tasadores de Obra del Banco de Previsión Social; Leticia es Diplomada en Intervención en el Patrimonio Arquitectónico y encargada de la División Mantenimiento y Obras Menores del Consejo de Educación Inicial y Primaria.

El derecho a la vivienda es uno de los derechos básicos establecidos por la Constitución de la República, y el Estado debe garantizar su cumplimiento en todo momento, ya que se trata de uno de los principales factores de inclusión social. La carencia de vivienda, las deficiencias de la misma, las malas condiciones de habitabilidad o un entorno residencial marginal, son algunos de los factores que suelen desencadenar procesos de exclusión.

Este artículo da cuenta de los resultados obtenidos en una investigación llevada a cabo por los autores, entre marzo de 2011 y abril de 2013, con financiación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC).

Hacia un Sistema Nacional de Viviendas de Emergencia

El acceso a la vivienda, permanente o transitoria, es uno de los principales factores del proceso de inclusión social y garantizar en todo momento las condiciones básicas de habitabilidad de la población, es un paso necesario para erradicar la exclusión.

Entendemos indispensable, por ese motivo, la creación de un Sistema Nacional de Viviendas de Emergencia (SNVE), como una organización de apoyo a los organismos públicos que atienden situaciones de déficit temporales de vivienda, ocasionadas tanto por la ocurrencia de fenómenos naturales o antrópicos adversos, como por el realojo de población localizada en asentamientos informales o en zonas catalogadas como no habitables.

Este Sistema debería ser capaz de gestionar eficazmente, en todo el territorio nacional, el uso de un conjunto de viviendas de emergencia transportables y reutilizables, de modo de garantizar condiciones mínimas de habitabilidad a la población de menores recursos durante el período de construcción de una vivienda permanente digna, o de restauración de las condiciones básicas de habitabilidad de viviendas afectadas por catástrofes. Debería funcionar en la órbita del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), ya que se entiende que la ausencia transitoria o permanente de una vivienda digna, debiera ser considerada como una emergencia nacional.

Concebimos la vivienda de emergencia como un refugio estructurante de una organización social transitoria que permite, tanto a damnificados de una catástrofe como o a familias

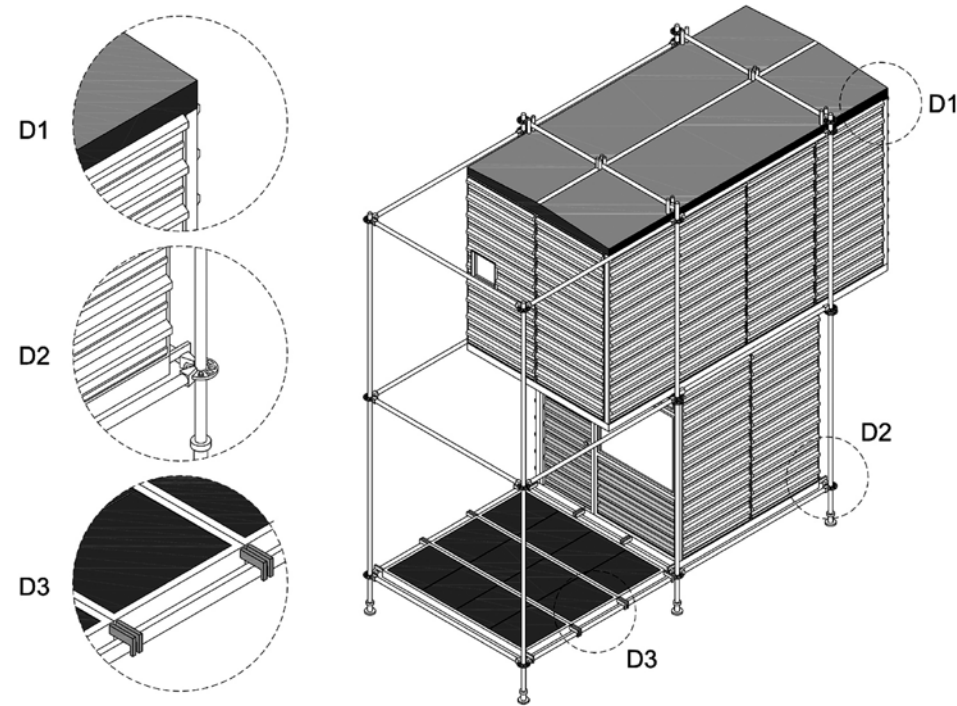


Figura 1. Módulo Habitacional para siete personas.

relojadas, atravesar el período de carencia de una vivienda permanente en adecuadas condiciones de seguridad física y emocional, con un grado aceptable de intimidad y al abrigo de las inclemencias del clima. Luego de finalizado su período de uso la vivienda de emergencia debe ser capaz de desarmarse, sin dejar rastro de su presencia en el territorio, y de ser reutilizada.

La población objetivo de este Sistema estaría integrada por núcleos familiares asentados en zonas de riesgo de ocurrencia de catástrofes y por aquellos que habitan asentamientos irregulares y participan en programas estatales de realojo.

Cada una de estas dos líneas de acción contaría con una modalidad de respuesta arquitectónica. Frente a situaciones de desastre, el SNVE se encargaría de la instalación y gestión de un Hábitat de Emergencia con módulos habitacionales unifamiliares y servicios grupales, de modo de dar una rápida respuesta a un gran número de evacuados. Se estima que este hábitat debería funcionar durante un plazo máximo de tres meses, incluyendo el período de ocurrencia del desastre y la posterior rehabilitación y reconstrucción de las viviendas afectadas.

Como apoyo a las políticas de realojo, se prevé el desarrollo de una vivienda individual con servicios incorporados, funcionando de manera autónoma durante un período estimado de 24 meses, que permita al futuro beneficiario de una vivienda formal permanente obtener una respuesta inmediata a su emergencia habitacional.

La creación de un organismo como el SNVE atendería las recomendaciones de organismos internacionales como las Naciones Unidas o la Red CYTED, y tratados como el Marco de Acción de Hyogo en cuanto al uso del conocimiento y la innovación para crear una cultura de re-

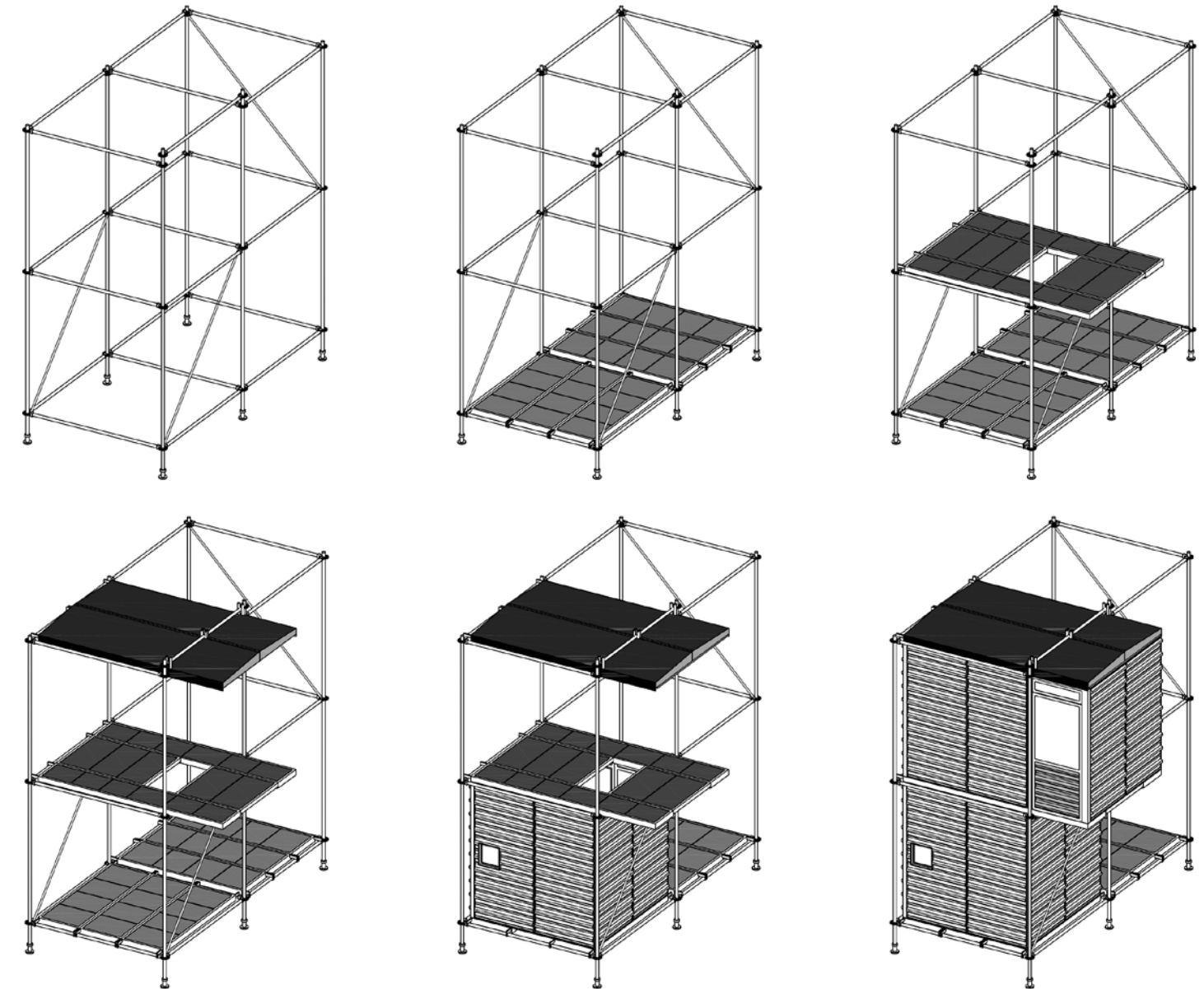
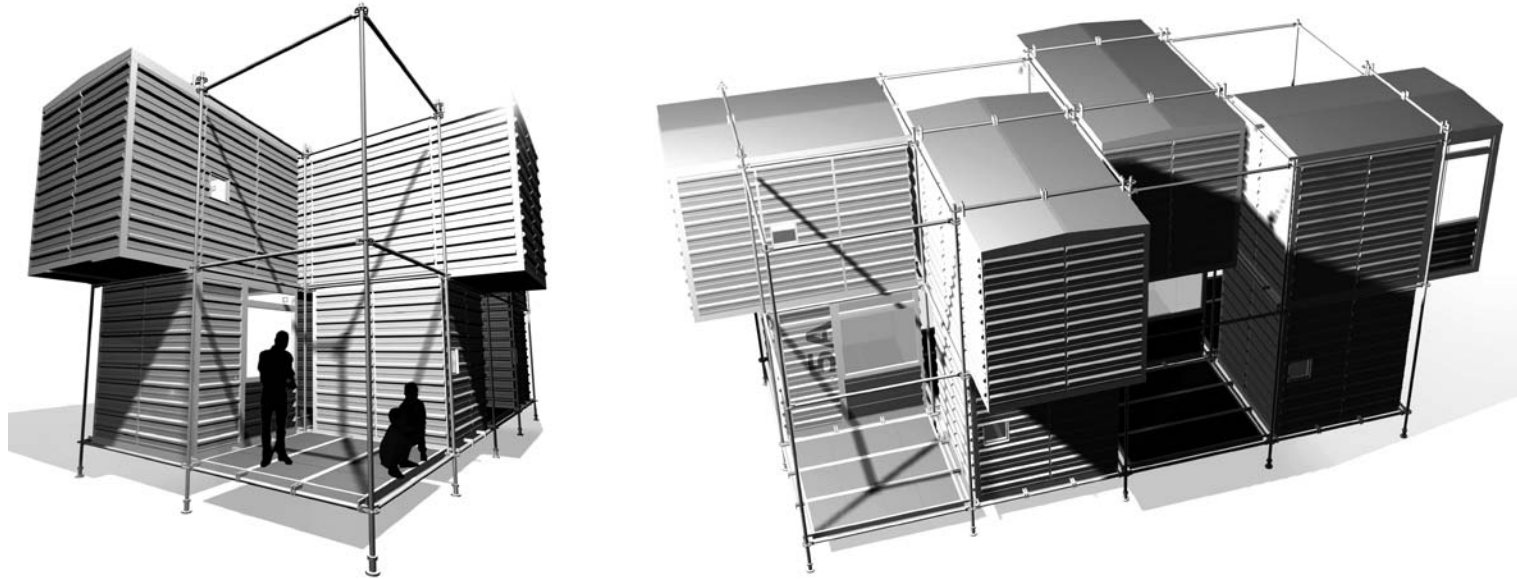


Figura 2 Secuencia de montaje de un Módulo Habitacional para cinco personas.



Figuras 3 y 4. Unidad Básica

siliencia, al fortalecimiento de las instituciones para brindar una respuesta eficiente frente a la ocurrencia de desastres, y a la consideración de la reducción del riesgo de desastres como una prioridad nacional.

Respuestas arquitectónicas frente a las líneas de acción del SNVE

Frente a situaciones de desastre: el Hábitat de Emergencia. Un *Módulo Habitacional* se define como un refugio unifamiliar para cinco o siete personas y está diseñado para conformar agrupaciones. Una agrupación de cuatro módulos, dos para cinco y dos para siete personas, forma una *Unidad Básica* (Uba) capaz de dar alojamiento a veinticuatro refugiados. Al conjunto de seis Unidades Básicas, zona de juegos y

servicios húmedos (servicios higiénicos y cocina), se lo denomina como *Unidad Habitacional* (Uha) y posee una capacidad máxima de alojamiento de 144 personas. Cada *Hábitat de Emergencia* está compuesto por la agrupación de dos o más Unidades Habitacionales dotadas con una sede social donde funcionan la enfermería, guardería, administración y sala de reuniones. Se recomienda que este Hábitat no supere las siete Unidades Habitacionales, es decir, aproximadamente mil personas.

Frente a situaciones de realojo: la Vivienda Individual de Emergencia. Se considera cada unidad de vivienda independiente y capaz de alojar hasta siete personas. Cuenta con un núcleo húmedo, baño y cocina integrada, que se acopla al módulo básico.

El sistema constructivo de ambos programas será único; a partir de los mismos componentes materiales se podrán construir tanto los módulos del Hábitat de Emergencia como las Viviendas Individuales de Emergencia.

Consideramos que dicho sistema constructivo debe cumplir requisitos tales como ser armable y desarmable, reutilizable y fácilmente transportable. Sus componentes deberán ocupar poco espacio de almacenaje y ser livianos para facilitar el transporte. Las principales piezas serán prefabricadas, de gran tamaño para disminuir los tiempos de montaje y desmontaje, pero no superarán los 50 Kg de peso para poder ser fácilmente manipulables por dos personas.

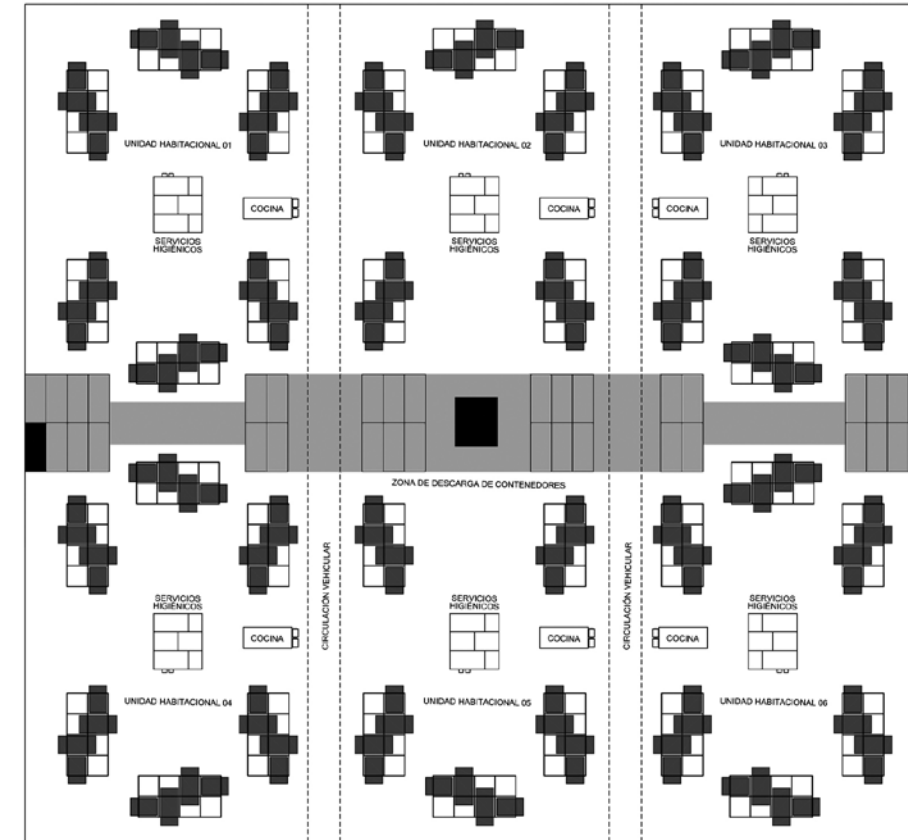


Figura 5. Hábitat de Emergencia

Las dimensiones de éstas les permitirán ser trasladadas en medios habituales de transporte y almacenadas en contenedores convencionales de cuarenta pies. Un operario capacitado y un grupo de ayudantes sin experiencia deberán poder armar, en una jornada de trabajo, una Unidad Básica del Hábitat de Emergencia o una Vivienda Individual de Emergencia.

La elección de los materiales del sistema se basó en un análisis de los habitualmente utilizados en construcciones temporales en Uruguay. Con andamios multidireccionales se genera una malla encargada del soporte estructural del conjunto. A ésta se le incorporan volúmenes prismáticos armados con paneles prefabricados que conforman los módulos.

Los paneles se diferencian según su función en cerramientos verticales y plataformas horizontales de piso, entepiso y cubierta. Están compuestos por una estructura de perfiles de acero galvanizado, una capa intermedia de aislamiento térmico, una terminación exterior de chapa de acero galvanizado y una terminación interior variable según el tipo de panel. Las aberturas son de aluminio anodizado y están integradas a los paneles laterales.

Todos los componentes necesarios para el armado de una Unidad Básica estarán acopiados en el interior de un contenedor marítimo de cuarenta pies. A este conjunto se lo denomina Kit Básico. Estos Kits deberían almacenarse en depósitos dependientes de una Oficina Técnica del SNVE, y ser transportados al terreno de implantación en camiones.

Se realizó una estimación de costos de los módulos habitacionales, de la que resulta que la inversión inicial podría amortizarse a mediano plazo considerando la alta capacidad de reuso del sistema, mientras que los beneficios sociales que generaría, serían inmediatos.



Fotografía de Gabriela Torres, SMA-Farq

Vivienda Económica Colectiva N° 1*

Jimena Germil y Gonzalo Morel

* Para la elaboración de este artículo se consultó el trabajo: Folle, E. “Arq R. Fernández Lapeyrade, Una aproximación a su obra”, Instituto de Historia de la Arquitectura, Farq-UdelaR (no publicado), Montevideo, 1989
Los gráficos fueron elaborados por los autores, con información obtenida de planos originales del archivo de la Intendencia de Montevideo. El croquis perspectivo es copia del original realizado por R. Fernandez Lapeyrade, archivado en dicha Intendencia. Las fotografías fueron tomadas por los autores del artículo.

El proyecto

La “Vivienda Económica Colectiva N° 1” es un conjunto de 51 apartamentos, 9 de 3 dormitorios y 42 de 2 dormitorios, que se complementa con un local para expendio de leche y un espacio techado de uso colectivo.

El edificio se organiza en bloques de cuatro niveles, con cajas de escalera que dan acceso a dos apartamentos por piso. Son tres bloques en torno a un patio común, al que dan todos los apartamentos por alguna de sus fachadas y se accede a 32 de ellos desde allí, y a 15 desde la calle Paysandú.

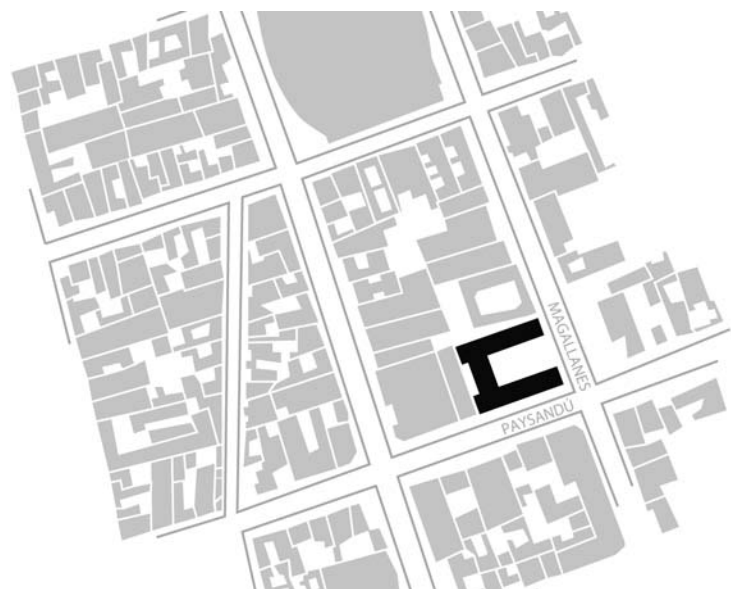
Todos los apartamentos que no son de planta baja, tienen un balcón desde los locales principales y una terraza de servicio conectada con la cocina. Los de planta baja tienen uso exclusivo de patios.

Los apartamentos de 3 dormitorios son de 96 m² habitables promedio y los de 2 dormitorios son de 60 m² promedio.

El factor de ocupación del predio es 60 %, el factor de ocupación total es 2,80. El área total habitable es 4.040 m². Las circulaciones ocupan 250 m². El patio común es de 495 m² y el espacio común cubierto es de 155 m².

La originalidad del proyecto se basa en la forma de implantación, en un terreno esquina, casi un cuadrado de 40 m de lado, donde se colocan tres bloques formando una U, con un patio abierto en uno de sus lados a la calle Magallanes. Este patio, generosamente enjardinado (el proyecto de jardinería es parte integral del proyecto original), se ubica a medio nivel (-1.50 m) con respecto al nivel de vereda.





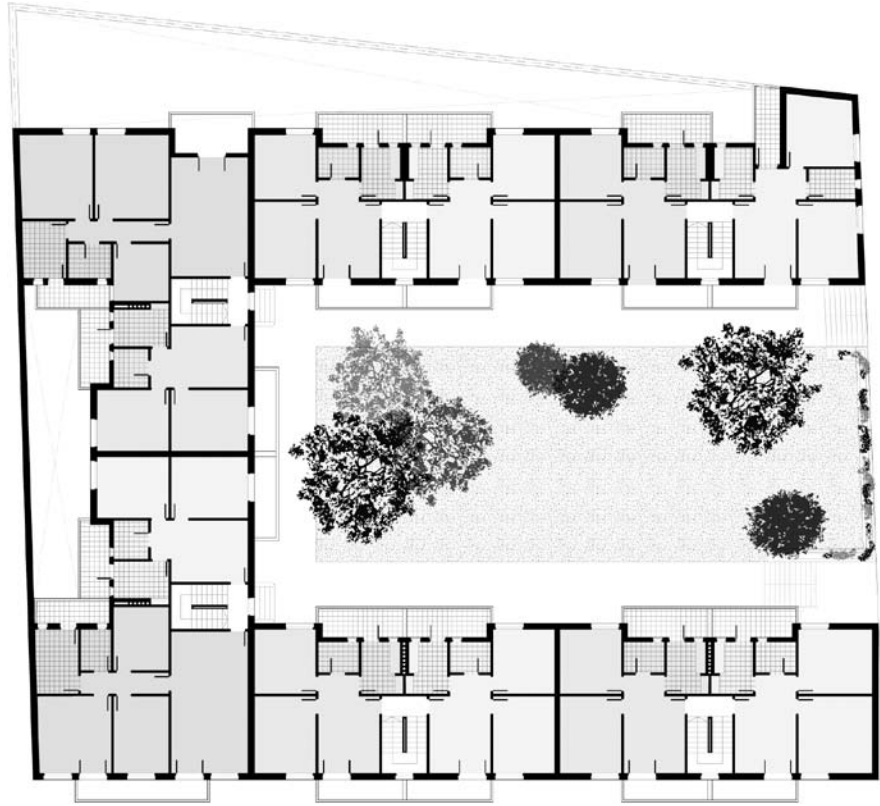
A su vez, los apartamentos de planta baja sobre la calle Paysandú, se encuentran 0.80 m por encima de la vereda. Bajo estos apartamentos se ubica el espacio techado común a nivel del patio (posible Salón de Usos Múltiples), que se accede desde el patio o desde las cajas de escaleras de los apartamentos sobre Paysandú, pero no desde la calle.

Estos pequeños detalles le confieren al conjunto grados de intimidad, escala y placidez, que no se esperaría encontrar en la zona densa y de intensa actividad urbana donde está ubicado. También se logran adecuadas condiciones de asoleamiento, vistas y ventilación para todas las viviendas, en un predio orientado al SE.

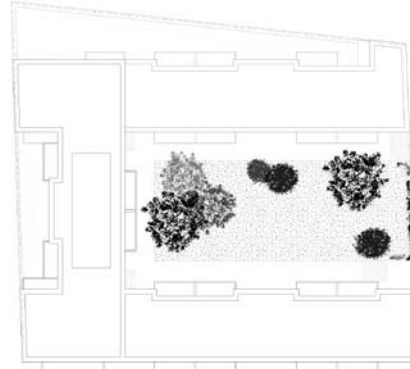
El contexto

En la época que se realiza este proyecto hay un creciente interés en el país por la participación activa del sector público en la generación de viviendas destinadas a los sectores de menores recursos y la mejora de la calidad habitacional de la población. En 1935 se decreta la creación de la Comisión de Viviendas Obreras y en 1937 se crea el Instituto Nacional de Viviendas Económicas dentro del Ministerio de Obras Públicas.

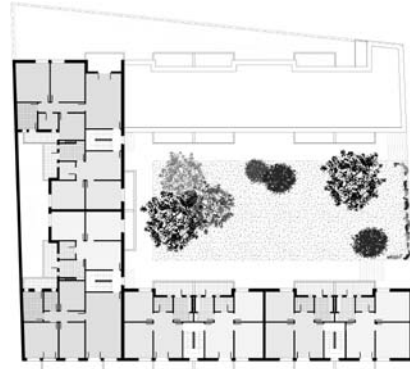
La Intendencia de Montevideo crea la sección de Viviendas Populares en 1945, de la que el Arq. Fernández Lapeyrade será proyectista y director por varios años.



+1,00/+4,10/+7,20 m. Planta tipo.



+13.40 m. Planta última. Techos.



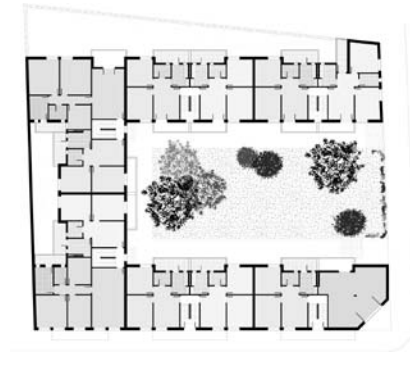
+10,30. Planta penúltima. Azotea.



Corte AA. Relación vereda-patio interior.



-3,00 m. Planta baja. Patio interior.



±0,00. Planta baja. Vereda.

El autor

Ricardo Fernández Lapeyrade, nacido en 1912, fue alumno y ayudante del estudio del Arq. Julio Vilamajó. Desde su egreso en 1943, desarrolla toda su vida profesional simultáneamente en dos ámbitos: como funcionario de la Intendencia Municipal de Montevideo y como profesional liberal.

Habiendo ingresado a la IMM en 1939, en 1945 es nombrado Jefe de la Sección de Viviendas Populares que se crea. El primer proyecto que realiza en esta sección es la Vivienda Económica Colectiva N°1, objeto de este artículo. Desarrollará luego una dilatada carrera de 39 años en esta área de la IMM, donde proyecta y/o coordina una amplia variedad de proyectos residenciales y de infraestructura barrial (mercados, policlínicas, etc.).

Paralelamente a su trabajo en la IMM, desarrolla desde su estudio particular una prolífica producción en programas deportivos, industriales y de vivienda individual y colectiva. En particular, se destaca que en el mismo momento que realiza sus primeras obras en la IMM, se encuentra proyectando importantes edificios de promoción privada para sectores de poder adquisitivo alto, con la misma calidad, nobleza constructiva y recursos compositivos en ambos casos, más allá que el área o el costo de los materiales de terminación sean muy diferentes. En este sentido es interesante ver los edificios “Lincoln”, “Vogar” y “Danubio” en Avenida del Libertador entre Uruguay y Paysandú, el edificio “Agraciada” en la esquina de Agraciada y Carralbo, y el edificio en la proa de Bulevar Artigas y Parra del Riego.

OBRAS DESTACADAS



Vista ascendente del patio interior.



Vista del patio interior.



Vista desde patio interior hacia SUM.



Perspectiva realizada por el Arq. R. Fernández Lapeyrade, 1945.



Vista desde esquina de Paysandú y Magallanes, 2014.



Fachada sobre la calle Paysandú.



Facahada sobre calle Magallanes.

Vaz Ferreira y la propiedad de la tierra

El derecho a la “tierra de habitación”

Agustín Courtoisie*

* Profesor de Filosofía (IPA), periodista cultural, investigador, ensayista y docente de la Universidad ORT Uruguay. Ha publicado, entre otros libros, *Para mí los Blancos*, *Cadenas de conocimiento* y *A ciencia cierta*, además de investigaciones sobre grandes autores nacionales como Pedro Figari y Carlos Vaz Ferreira, y artículos sobre epistemología y comunicación. Fue Director de Cultura en el MEC (2002-2005).

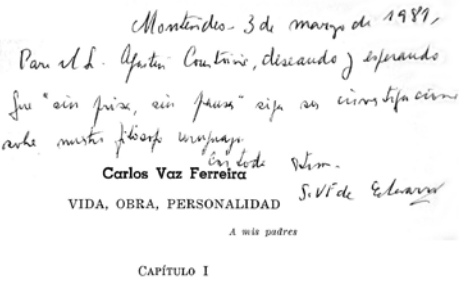
Ya finalizando 2014, puede decirse que Uruguay aún no se ha atrevido a dar pasos enérgicos para posibilitar un acceso más democrático a la tierra y a la vivienda. No es posible desmerecer las tentativas ya concretadas históricamente para facilitarlos, mediante los programas de la exuberante institucionalidad estatal destinada a esos fines, el siempre inspirador cooperativismo, o los incentivos a los inversores privados. Pero la historia de las múltiples y bien fundadas soluciones *nuevas* -pero inatendidas- sobre el tópico ya es demasiado larga para no buscar alguna explicación adicional a las recurrentes.

Realmente, cuesta entender por qué durante décadas tantos buenos proyectos se acumulan para desaparecer entre los escritorios de los legisladores y las comisiones, o en los del Poder Ejecutivo. Últimamente, ni siquiera la aparente

“mayoría absoluta” parlamentaria ha ayudado, incluso cuando pone foco en una parte urgente del problema, y pese a la voluntad manifiesta del Poder Ejecutivo y su entorno más cercano.

Empedrado de buenas intenciones

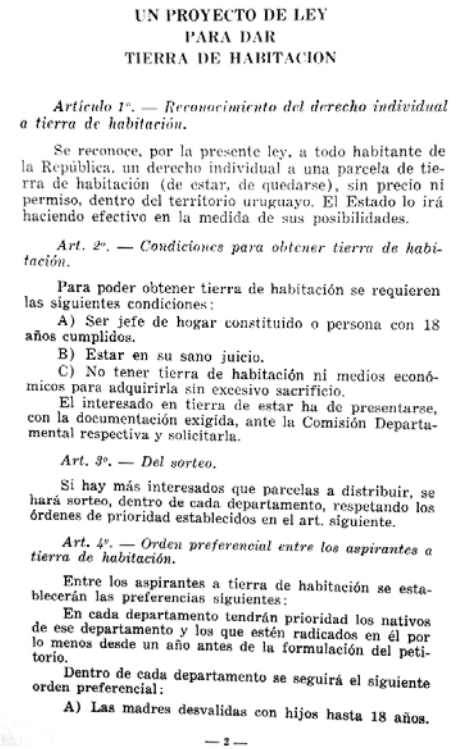
Una pequeña lista ilustrará mejor estas perplejidades. En 2014, un trabajo de la Defensoría del Vecino de Montevideo sobre los edificios “visiblemente abandonados”, a cargo de los arquitectos Gonzalo Bustillo y Mariana Ures, revela que en los municipios B y C de Montevideo. *“la superficie total de metros cuadrados construidos relevada asciende a: 195.575 m², lo que equivale a un total de 2.349 viviendas de 75 m² ubicadas en áreas centrales”*. Y si sumamos los valores catastrales de dicho stock



obtenemos un estimado de 25 millones de dólares, equivalente al costo de construcción de “12 edificios de vivienda en altura de 10 niveles”. (Rodríguez y Goiriena, 2014). *“Tanta casa sin gente y tanta gente sin casa”*, como dice un *graffiti* en un muro montevideano.

Desde hace casi tres años existe en el Parlamento un Proyecto de Ley sobre “inmuebles declarados judicialmente en abandono”, presentado por los diputados Mauricio Guarinoni y Alfredo Asti, que busca dar soluciones a este problema. Pero nada ha pasado hasta ahora. En marzo del 2015 asumió un nuevo gobierno y habrá que irse al mazo esperando otra suerte con barajas de la nueva legislatura.

A su vez, en 2010 tuvimos ocasión de presentar algunas propuestas en uno de los grupos



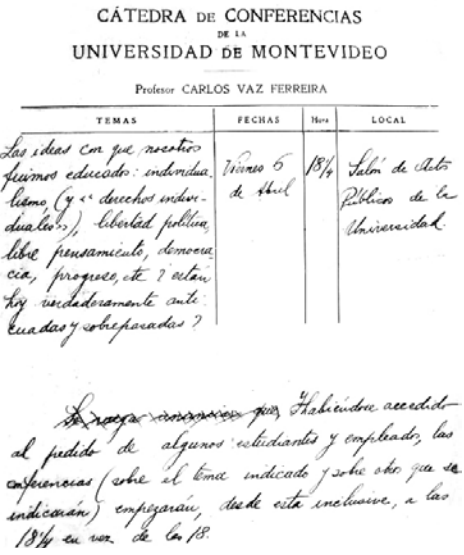
consultivos interpartidarios convocados por el presidente de la República José Mujica. En el texto emergente del grupo sobre Medio Ambiente (GCIMA), junto al ingeniero Álvaro Lamas planteamos la adopción de ciertas cláusulas pertenecientes al documento titulado “Uruguay, tierra de habitar” que presentamos al GCIMA en el primer día de sus deliberaciones.

El documento incluía en sus anexos el texto del proyecto de ley de 1972 redactado por Sara Vaz Ferreira de Echevarría, hija del filósofo uruguayo Carlos Vaz Ferreira: se trataba de reconocer el “derecho a un lugar” o “derecho a

la tierra de habitación” (diferente de la “tierra de producción”) e implementar mecanismos para asignarla a quienes carecían de ella.

Por entonces, los representantes de todos los partidos políticos firmaron un documento que incluyó estos párrafos:

“La estrecha relación entre pobreza y algunas cuestiones ambientales hace deseable trabajar sobre el análisis del derecho a una «tierra de habitar», enmarcado en las políticas sociales de forma que los asentamientos humanos no sean determinados exclusivamente por facto-



res de mercado, con las consecuencias que ello tiene sobre los sectores más vulnerables de la sociedad (GCIMA, 2010)”.

Esta breve cita (y las propuestas para las elecciones 2014) demuestran que todos los partidos políticos han hecho explícita su preocupación por la vasta problemática de la vivienda popular, al menos en el nivel de la expresión de deseos, que no es poco. Pero tampoco alcanza.

Pero prosigamos, ahora con iniciativas de investigadores que trabajan desde la sociedad civil. Ante la simetría entre el déficit habitacional

y las viviendas abandonadas allí donde ya se dispone de servicios de saneamiento, agua y luz, en 2009, María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum propusieron la alternativa de la “prescripción especial”, probablemente el mecanismo jurídico adecuado para utilizar lo abandonado (la que no debe confundirse con la prescripción adquisitiva ni con los distintos mecanismos expropiatorios) (Schettini et al., 2009).

Esa prescripción consiste en ejecutar, bajo ciertas condiciones, las propiedades abandonadas por sus dueños, para disponer de un stock de padrones que abastezcan progresivamente las necesidades de suelo adecuado para la construcción de viviendas. El proyecto establece: “Se entenderá que un bien inmueble se encuentra abandonado cuando el titular del derecho que se prescribe: a) no hubiere realizado en él obra permanente alguna destinada a residencia, comercio, depósito, servicio o industria o no le hubiere dado utilización en ese lapso para alguno de dichos fines; b) no hubiere provisto a su conservación y mantenimiento en la medida de sus posibilidades económicas, encontrándose el inmueble en proceso de deterioro avanzado, con riesgo para la seguridad y la salud de las personas y/o daño a otras construcciones.”

Un mecanismo similar al de la “prescripción especial” ya se ha aplicado con éxito en Flint, Mi-

chigan (EEUU) desde 2002. En entrevista con el cineasta Michael Moore (incluida completa en los “extras” del DVD original de *Capitalismo. Una historia de amor*), lo explica con claridad Dan Kildee, Tesorero del Condado Genesee y Presidente del Community Land Bank. Allí los recursos estatales financian el mejoramiento de la ciudad ejecutando tierras en propiedad de especuladores inmobiliarios. El plazo que se da a los poseedores legales de casas abandonadas para no perder su propiedad es de dos años (Moore, 2009).

Regresando a las fuentes¹

Vayamos aún más atrás, para advertir la vigencia de las iniciativas acerca de la propiedad de la tierra de Carlos Vaz Ferreira, filósofo, Maestro de Conferencias y creador de la Facultad de Humanidades y Ciencias. Las diversas doctrinas de Vaz Ferreira (1872-1958) sobre “la cuestión social” puede que hayan quedado en un segundo plano ante su notable influencia en otros ámbitos, como los de la educación, o el impacto perdurable en la cultura uruguaya de libros como *Moral para intelectuales* (1908), *Lógica viva* (1910) y *Fermentario* (1938).

Sin embargo, obras como *Sobre los problemas sociales* (1922) y *Sobre el feminismo* (1933) dejaron estrategias de abordaje de esos asun-

¹ En esta sección reutilizo parte de mi artículo “El derecho a un lugar sobre la tierra”, Relaciones N°317, Octubre de 2010.



tos y miradas originales que aún hoy merecen ser consideradas. Ése también es el caso de *Sobre la propiedad de la tierra* (1918), que proporciona los fundamentos profundos del proyecto redactado por su hija, Sara Vaz Ferreira de Echevarría, ya desaparecido el filósofo (Vaz Ferreira de Echevarría, 1982).

Sobre la propiedad de la tierra (1918) es un libro muy distinto de otros de Vaz Ferreira. Surgido, casi como siempre, de conferencias, es denso, por momentos algo exasperante en lo técnico, al focalizarse en el diseño tributario y en un largo estudio de la legislación compara-

da, muy lejos del autor “fácil” que hasta hace unas décadas solía “darse en el liceo”. Al recorrer sus páginas, la honestidad intelectual de Vaz Ferreira a veces parece de otro mundo. Por ejemplo, tiene la delicadeza de reconocerle a William Ogilvie -profesor de la Universidad de Aberdeen, a quien Vaz conoce apenas por una vaga cita de otro autor-, la probable autoría de la idea de la tierra de habitar: “*Temo, un poco, haber plagiado a ese escritor (...)*” (Vaz Ferreira, 1957).

En esta obra, desde el análisis del pensamiento económico de Henry George, Loria, Adam Smith, Marx y Proudhon entre muchos otros, hasta la firme impugnación del régimen de la herencia, Vaz Ferreira aplica a la propiedad de la tierra y el “derecho de estar” su “fórmula” de mínimos para plantearse los problemas sociales. Esta fórmula exige imaginar tres circunferencias concéntricas: la que ocupa el núcleo, representa aquello que la mayoría de los pensadores y escuelas estarían dispuestos a reconocer como un “mínimo” para mejorar la vida de todos los seres humanos (educación primaria, atención básica en salud, tierra para habitar, etc.).

Una segunda franja, intermedia entre el núcleo y la franja externa, señala lo dudoso, lo polémico, lo discutible en cuanto a si debe asegurarse como algo básico o debe ser más trabajoso de

obtener (por ejemplo, ¿debería proporcionarse gratuitamente la vivienda además de la tierra de habitar? ¿o reconocerse el derecho a la tierra de producción?).

La tercera franja, la más externa, representa aquello que debe quedar, sin duda, librado a lo individual. Esbozada esta “fórmula” en *Sobre la propiedad de la tierra*, el autor la ampliará luego con más ejemplos y distinciones en *Sobre los problemas sociales*. En aquel, la crítica de Vaz Ferreira del sistema social vigente llamará la atención de muchos por su dureza: lo califica de “familista” y no “individualista”. El régimen hereditario, según Vaz, hace que los individuos no reciban las consecuencias de sus actos -como ocurriría en un auténtico régimen individualista-, sino que ocupen un lugar en la vida con un punto de partida bonificado por el simple hecho de haber nacido en determinada familia.

Como botones de muestra de este Vaz Ferreira desconocido, incluso para muchos de sus fieles lectores, he aquí algunas de sus opiniones. Ante la mayoría de las corrientes marxistas, sostiene que la “*socialización de los medios de producción*” abarca la tierra productiva pero no la tierra para habitar y que, por lo tanto, su iniciativa podría ser aceptada por buena parte de los marxistas. Además, acepta “*el papel expropiador del capital*” pero agrega que se equivocan quienes discuten esto según el esquema

“todo o nada”: existe plusvalor, sin duda, pero se presenta con distintos grados y matices, al igual que ocurre con la “*lucha de clases*” (ibid.). Sus elogios de Proudhon harían ruborizar a muchos liberales: “*Fue Proudhon quien mejor formuló, en los principios, el argumento del plusvalor, y en ese sentido es precursor de Marx; y fue Proudhon también quien mejor formuló, entre los precursores, el gran argumento contra la propiedad de la tierra*” (ibid.).

Por esas y otras razones la propuesta de reconocer la tierra de habitar sería un “mínimo” que deberían admitir todos. Las distintas corrientes marxistas -excepción hecha de quienes adhieran aún a formas de comunismo primitivo que excluyen toda propiedad individual-, porque la socialización de los medios de producción refiere, precisa y exclusivamente, a la tierra de producción; y los conservadores más recalitrantes deberían aceptar ese mínimo de asignar parcelas donde estar y habitar, porque si aspiramos a una sociedad donde las personas reciban en la vida las consecuencias de sus decisiones, deben igualarse los puntos de partida.

Es que si el hijo de una persona exitosa -en lo económico- recibe su parte de herencia sin necesidad de contrapartida alguna, tampoco debería exigírsele ésta -salvo las condiciones que indicará la ley-, a quienes el Estado asigne su lugar en el mundo. Quienes nada tienen, de-



ben ser, aun imperfectamente, “indemnizados” ante una historia humana que parece haber sido mal hecha: pero esa historia, incluso rebo-sante de despojos y crueldades, tiende a ceder gradualmente ante las universales luchas por el reconocimiento.

En simpatía con Henry George -autor hoy algo olvidado-, Vaz Ferreira nos habla de “*dos enemigos de la civilización moderna: la ciudad monstruosa, y el latifundio, las grandes extensiones despobladas o mal pobladas a consecuencia del acaparamiento por los propietarios individuales*” (Vaz Ferreira, 1957).

A principios del siglo XX el filósofo celebra en Nueva Zelanda “*el éxodo de los grandes propietarios*”, gracias a la legislación. Y agre-

ga algo acerca de “*esa serie de fenómenos como la concentración de la población en las ciudades, (y el) levantamiento de edificios suntuarios y en altura*”. Esos fenómenos tienen “*una significación humana por lo menos dudosa: no son (...) hechos de una significación humana positiva y claramente buena (...) Lo que habrá que ver, sobre todo, es algo más profundo: si el bienestar medio aumenta; si la inseguridad disminuye; si el pauperismo se reduce; si el crimen, el delito y la inmoralidad se atenúan*” (Ibid.).

Cuatro son los usos y apropiaciones de los seres humanos respecto de la tierra. Parece increíble, sostiene Vaz Ferreira, que usualmente se vean con claridad las funciones de la tierra como medio de comunicación, medio de recreo



y medio de producción, pero se haya descuida-
do concebir la tierra como medio de habitación.

El “derecho de habitar” o “derecho de estar” es
“un derecho que no ha sido reconocido ni bien
establecido, a causa principalmente de que
tanto los que defienden como los que comba-
ten el orden actual, no distinguen bien el aspec-
to de la tierra como medio de habitación de su
aspecto como medio de producción”, dice. Es
el derecho a ocupar un lugar “sin pagar precio
ni permiso”, por el mero hecho de haber nacido
en este planeta, que nunca figuró en las listas
históricas de los derechos humanos, pese a
que “es una solución mínima que debería ser
admitida por todos los pensadores de todas
las escuelas”. Por ello se trata de “dar tierra de
habitación al que no tenga, al que esté absolu-
tamente privado de ella”.

En sus palabras: “Si las vías de comunicación
hubieran quedado en el régimen de la propie-
dad individual, transmisible y hereditaria; esto
es, si las vías de comunicación hubieran que-
dado confundidas con los campos, con las ca-
sas, con la tierra en general, en tal caso, los
hombres que tuvieran tierra, cobrarían a los
otros por el derecho de transitar por ella. Qui-
zás ese régimen fuera defendido en nombre
del principio de propiedad individual” (Ibid.)

Y prosigue, por analogía: “Pues bien: la tie-
rra en que debería habitar cada hombre, ha
quedado confundida en el régimen de la otra,
ha quedado confundida con el régimen de la
propiedad individual, transmisible y hereditaria
indefinidamente; y repartida, así, de acuerdo
con antiguos derechos de individuos anteriores,
con prescindencia de los individuos que han
sobrevenido después” (Ibid.)

Inspirada en esa filosofía, la hija del filósofo
propone un proyecto de ley para plasmar esas
ideas (Vaz Ferreira de Echevarría, 1982). El Ar-
tículo 1º reconoce el derecho de todo habitante
de la República a una parcela de tierra de ha-
bitación. Los artículos 2º al 4º establecen las
condiciones para obtener tierra de habitación.
No poseerla ya es una de ellas. El orden pre-
ferencial de aspirantes comienza con madres
desvalidas con hijos hasta 18 años y personas
inválidas, y continúa con otras categorías

El Art. 5º define las autoridades competentes
creando las Comisiones Honorarias Departamen-
tales y prevé que en las zonas rurales la
tierra comprenderá en lo posible lo necesario
para la producción para el consumo familiar. El
Artículo 6º define las limitaciones (por ejemplo,
la tierra de habitación no se rige por las leyes
generales de la sucesión) y el Artículo 7º prohí-
be el tener más de una parcela.²

El Artículo 9º está destinado a los recursos
para realizar todo esto. Naturalmente, es el que
requeriría mayor ajuste, dadas las transforma-
ciones experimentadas por la tributación. Pero
quizás podrían quedar firmes algunos meca-
nismos tales como los incentivos para el pago
de impuestos en forma de tierra de habitación
e incluso entregando inmuebles arrendados.

Originalmente, se intentó ingresar este proyec-
to al Parlamento en 1972, a través del ex di-
putado Juan José Avellanal, que había colabo-
rado en su redacción. Por su parte, en fechas
próximas a 1982, Sara Vaz Ferreira de Eche-
varría bregó para presentarlo de nuevo, pero
ambos esfuerzos fracasaron.

Conjeturas provisorias

Al principio nos preguntábamos por qué duran-
te décadas tantos buenos proyectos se han
acumulado o extraviado sin llegar a ser leyes.
He aquí algunas conjeturas posibles, a cuenta
de futuras reflexiones sobre el punto: a mu-
chos de los potenciales decisores no les inte-
resa discutir los fundamentos teóricos de esas
propuestas porque descartan de antemano su
conveniencia.

En esencia, nadie puede esgrimir con éxito una
teoría justiciera, por buena que sea, ante sen-
timientos tan arraigados: los del “riesgo moral”
(ayudar a la gente puede generar holgazanes);
los del (presunto) impacto negativo para el
mercado inmobiliario; los de haber naturaliza-
do la propiedad privada como la única forma de
tenencia segura; los de la falta de elegancia y
de corrección política de sugerir medidas “radi-
cales”, y un largo etcétera de axiomas de hierro
forjado. La ideología, no asumida como tal, le
ha ganado al más elemental sentido común,
que incluye atender las evidencias empíricas y
respetar las reflexiones que se nutren de ellas.
La prudencia hoy se aplica a todo, excepto al
ejercicio irracional de la prudencia misma.

Bibliografía

GCIMA, Grupo Consultivo Interpartidario sobre Medio
Ambiente (2010). [http://www.uruguayambiental.com/
documentos/Grupo_Interpartidario_2010.pdf](http://www.uruguayambiental.com/documentos/Grupo_Interpartidario_2010.pdf)
Moore, M. (2009). “Capitalismo. Una historia de amor”
(film documental). Entrevista con Dan Kildee, Te-
sorero del Condado Genesee de Flint, Michigan, y
Presidente del Community Land Bank.
Rodríguez Herrera, F. (coordinador) y Goiriena,
E. (Responsable Área Incidencia en Políticas
Públicas) (2014). *Fincas abandonadas. Respuestas
interinstitucionales para un fenómeno urbano de
afectaciones múltiples*. Serie Investigaciones:
Derechos Humanos en las Políticas Públicas. N° 4.
[http://www.defensordelvecino.com.uy/wp-content/
uploads/2014/09/fincas-abandonadas-web-1.pdf](http://www.defensordelvecino.com.uy/wp-content/uploads/2014/09/fincas-abandonadas-web-1.pdf)
Schettini, M. Aa., Gandelman, E. y Nahoum B. (2009).
“Suelo urbanizado: el deber de usar y el derecho de
prescribir” en Revista Vivienda Popular, Segunda
Época, junio 2009, N° 18, Facultad de Arquitectura,
UdelaR
Vaz Ferreira de Echevarría, S. (1982). Sobre Carlos Vaz
Ferreira. Capítulo “Un proyecto de ley para dar tierra
de habitación”. Montevideo. Disponible en [CD y por-
tal web] Carlos Vaz Ferreira (1872-1958) *A cincuenta
años de su muerte (2008)*. Compilador: Agustín
Courtoisie. Centro Cultural de España. Montevideo.
<http://www.vazferreira.org>
Vaz Ferreira, C. (1957). *Sobre la propiedad de la tierra*.
Edición de Homenaje de la Cámara de Represen-
tantes, Tomo V, Montevideo. Fecha original de
publicación: 1918.

² Las ideas originales de Vaz Ferreira y el proyecto de
su hija Sara no parecen restringirse a una concepción
“propietarista” en sentido “individualista”, sino que abren
perspectivas hacia otras miradas del derecho a la tierra
de habitar, es decir, del derecho a un lugar. Su firme im-
pugnación de las leyes de herencia y el atribuir un papel al
Estado como gestor de la asignación (y acaso auténtico
propietario de la tierra) son compatibles con desarrollos
teóricos recientes sobre la noción de “propiedad colectiva”.

Gestión habitacional 2010-2015 Intendencia de Montevideo

Múltiples problemas, múltiples alternativas

Noemí Alonso* y Sharon Recalde**

* Directora de la División Tierras y Hábitat de la IM.
** Integrante del Departamento de Planificación de la IM, actualmente en funciones de asesora de la División Tierras y Hábitat.

Cuando escribimos este artículo faltan dos meses para que concluya la administración de la Profesora Ana Olivera como Intendenta de Montevideo y comience un nuevo período de gobierno departamental, momento propicio para un análisis de lo que se hizo en estos cinco años en materia habitacional, como una contribución al diseño de las políticas y programas futuros. Vale la pena asimismo, sin entrar a una revisión exhaustiva de lo hecho desde 1990, año en que el Frente Amplio asumió el gobierno del Departamento, poner en evidencia las continuidades o cambios que en estos veinticinco años se han producido.

Los objetivos que se plantea hoy la Intendencia de Montevideo (IM), no se alejan de los que han inspirado sus acciones desde los primeros años en el *Servicio de Tierras y Vivienda*, habiéndose buscado potenciar las diferentes líneas de acción encaradas, con la creación de la *División Tierras y Hábitat* (DTyH), en 2010.

En resumen, se puede decir que en este período se ha buscado fortalecer los programas que se realizan desde el Servicio de Tierras y Vivienda (ahora parte de la nueva División): en la *Cartera de Tierras* se ha potenciado la adquisición y urbanización de nuevos terrenos; se comienza a desarrollar el *Programa de Reaños de asentamientos inundados y contaminados*, en convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); se mantienen también otras acciones, como el *Plano de Vivienda Económica*; se continúa ampliando los programas del *Sector Rehabilitación de Áreas Centrales*, que mantiene y aumenta las *Oficinas de Rehabilitación* en diferentes zonas de la ciudad, así como las intervenciones sobre el *Estoc de Viviendas Municipales recuperadas*, y se participa en el *Grupo de Fincas Ocupadas* junto a otros actores, sociales e institucionales. Asimismo, se crea un grupo que depende directamente de la División, el *Sector de Urbanizaciones*, para dar

respuesta a la necesidad de dotar con todos los servicios las tierras que se adquieren con diferentes finalidades habitacionales.

El análisis del trabajo en todos estos programas permitirá observar en qué ciudad se ha pensado al definir acciones; qué población objetivo se ha considerado, y el rol que ésta ha cumplido. A pesar que resultará conocido, se hace necesario, para comenzar, realizar una brevísima descripción del Montevideo de los últimos años, de manera de comprender las respuestas que se han dado desde la Intendencia a esas situaciones.

Se reconocen en Montevideo diferentes problemáticas según la zona de la ciudad que se considere: por un lado, se advierte un proceso de vaciamiento del área central, más agudo en los '80 y revirtiéndose en los últimos años, en parte gracias a la acción de políticas habitacionales que hicieron foco en ello; por otro lado, el área

periférica ha crecido y continúa creciendo y es allí donde se encuentran concentradas las mayores situaciones de precariedad; por último, el área intermedia, estable hasta hace unos años, muestra que ha empezado a darse una disminución de población en el último período intercensal. Estos vaciamientos han generado a su vez situaciones de precariedad habitacional en esas zonas.

En respuesta a estas diferentes situaciones, desde la IM se han ido implementando distintos programas. La acción de la División Tierras y Hábitat se ha dirigido a cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población carenciada, procurando el acceso de la misma a tierra servida y evitando la expansión del área urbana y el vaciamiento de las áreas consolidadas. Para ello se han desarrollado acciones propias y otras conjuntas con el gobierno central en materia de vivienda, potenciando y complementando los esfuerzos.

Comenzaremos por realizar una breve descripción de los programas que se han implementado en estos últimos años, mostrando cómo se vinculan con los encarados en los períodos anteriores, desde 1990. Nos referiremos solamente a los que están relacionados con la DTyH, que son los que conocemos mejor, pero debe mencionarse que también hay programas que se manejan en forma descentralizada. Las acciones que se implementan actualmente pueden agruparse en cuatro grandes bloques: Cartera de Tierras, Urbanización de Tierras, complementario del anterior; Construcción de Vivienda Nueva, y Revitalización Urbana, inclu-

yendo éste numerosos programas para las zonas centrales e intermedias, pero también para otras periféricas.

La Cartera de Tierras

Este programa tiene por objetivo adquirir tierras y fincas para ser utilizadas en programas de vivienda de nueva planta y reciclajes, tanto departamentales como nacionales. La adquisición de estos inmuebles se realiza fundamentalmente por compra a través de licitaciones, por expropiaciones o por convenios con otros organismos públicos.

En esta última administración fueron adquiridos 52 padrones, totalizando casi 44 hectáreas. Algunos de estos predios son de importantes dimensiones, y requieren operaciones de urbanización para ser utilizados en diferentes tipos de programas que se integran a la trama urbana consolidada. En particular, en este período fueron asignados 68 terrenos para cooperativas.

Este programa tiene una gran trayectoria, ya que fue implementado a través del decreto N° 24.654 de setiembre de 1990, siendo una de las primeras medidas que en la materia implementó el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, junto con la creación del Banco de Materiales, que hoy, bajo el nombre de Fondo Solidario de Materiales, opera a nivel descentralizado.

La Cartera de Tierras ha sido esencial para el desarrollo de los planes habitacionales en el Departamento, especialmente para los progra-

mas de cooperativas y los realojos. En los veinticinco años que van desde su creación, se han incorporado a ella y han sido adjudicados más de trescientos predios, de diversos tamaños y con aptitud para diferente tipo de programas, desde los conjuntos de menor densidad de las zonas intermedias y más periféricas, hasta los de edificación en altura de zonas centrales. Desde 1996 la Cartera adjudica también predios con edificaciones (“fincas”) para programas de reciclaje.

La urbanización de suelo

Este programa realiza el fraccionamiento de terrenos destinados a los programas de vivienda nueva (lotes con servicios, realojos, cooperativas), proyectos y ejecución de obras de infraestructura (vialidad, saneamiento, conexión eléctrica, agua y alumbrado y acondicionamiento vegetal). Se encuentra estrechamente vinculado con el programa anterior, surgiendo en 2010 ante la necesidad de coordinar las obras en el territorio y dotar a los terrenos, de la forma más eficiente, de todas las infraestructuras necesarias para que sean aptos para la implantación de vivienda social.

El cuadro siguiente indica los terrenos que están siendo urbanizados en este período, apareciendo en negrita los predios cuyas obras ya fueron culminadas. La mayoría de estas urbanizaciones incluye también predios para servicios de tipo social, como escuelas, liceos, centros de atención infantil y familiar (CAIF), espacios públicos y otros.

	Tierra a urbanizar	Porcentaje destinado a:	
Predio	Metraje (m²)	Realojo	Coop y otros
INAU	30.000	34%	66%
Freitas y Lapeyre	2.700	50%	50%
Francisco Plá	59.500	62%	38%
Tres Palmas	4.500	100%	
Leandro Gómez	7.500	100%	
Cochabamba	75.000	36%	64%
Cap. Duarte	27.000	36%	64%
Veracuerto	38.000	aún sin destino	
Zum Felde	3.000	100%	
Curupú	7.500	100%	
Curitiba	13.000	100%	
Almeida Pintos	80.000	18%	82%
B° Estramín	72.600		100%
PAU 15	70.000	21%	79%
TOTAL	490.300		



Obras de infraestructura en Capitán Duarte. Realojo del Asentamiento Isla de Gaspar. Fuente: Centro de Fotografía. IM

El Sector Vivienda nueva

Comprende tres grandes líneas de trabajo: *Realojos de asentamientos irregulares, Plan Lote y Autoconstrucción de vivienda económica.*

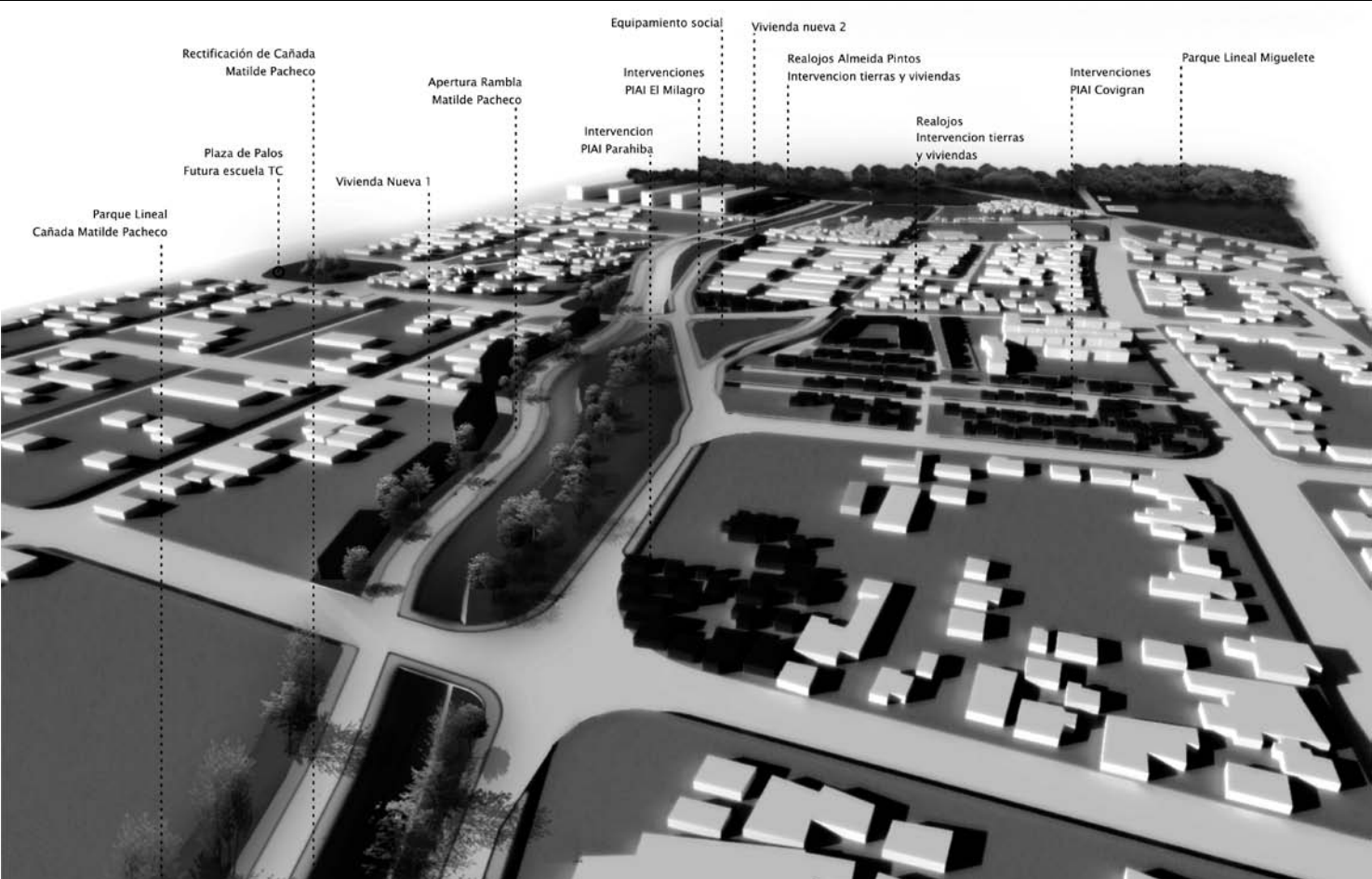
Realojos de asentamientos irregulares. Este programa actualmente está enmarcado dentro del Plan Nacional de Relocalizaciones, que lleva adelante el MVOTMA y que en Montevideo ejecuta la IM. En conjunto con el Ministerio se priorizaron los asentamientos irregulares sobre los que se actúa, que se encuentran en tierras no aptas para usos residenciales por los problemas

ambientales que presentan, por lo cual debe procederse al realojo. Éstos se realizan en terrenos de la Cartera de Tierras de la IM y son urbanizados en forma previa a la construcción de las viviendas, que es cofinanciada con el MVOTMA a través de convenios.

El plan de realojos de aquellos lugares inundados y contaminados, con cursos de agua en pésimas condiciones, donde existen viviendas que se encuentran en los bordes de los cauces, inundándose y con riesgo de desmoronamiento, obedece a la necesidad de retirar inmediatamente a la población, para garantizar su seguridad y

condiciones habitacionales básicas, lo que a su vez permite limpiar los cursos de agua y asegurar bordes de protección parquizados.

Este plan no es exclusivamente de vivienda sino también de recuperación y rectificación de los cursos de agua y creación de vías de acceso en ambas márgenes para poder interconectar cada zona con el resto de la ciudad, con generación de parques lineales. Ya existe un proyecto de intervención en ese sentido para las márgenes de la Cañada Matilde Pacheco, enmarcado en el Plan Parcial de ordenación, recuperación e integración urbana de Casavalle.



Operación urbana II - Cañada Matilde Pacheco. Plan Parcial de ordenación, recuperación e integración urbana de Casavalle. IM

También los asentamientos realojados de los bordes del Arroyo Miguelete permiten continuar el parque lineal proyectado a ambas márgenes, lo que se irá realizando a medida que las zonas ocupadas sean recuperadas y parquizadas, lo que contribuye a la limpieza del arroyo y a mejorar la calidad del agua. Hoy ya se ha realojado la zona sur del arroyo desde Trápani hasta la zona

detrás del Cementerio del Norte (Asentamientos Joanicó y Las Duranas) y pronto se comenzarán las obras de parquización correspondientes.

En el caso de Isla de Gaspar -parcialmente realojado- está prevista la recuperación del área antes ocupada con construcción de un parque multimodal, luego de la remoción de las zonas

contaminantes y la colocación de una capa de protección; cabe destacar que de esta manera esta zona puede ser usada para actividades a tiempo parcial. El programa hoy llamado Renová Goes implementado con fondos BID, y del que hablamos más adelante, se replicará en las zonas de Isla de Gaspar y de la Unión, para realizar allí otra intervención modélica.



Tres Palmas. Realojo del Asentamiento La Manchega. Fuente: División Tierras y Hábitat. IM

El realojo del asentamiento “La Manchega”, por su parte, ya se ha realizado parcialmente con viviendas de madera construidas por el Movimiento “Tacurú”, logrando un buen resultado como lo muestra la conformidad de los usuarios. Hoy ya se han mudado a la zona de Tres Palmas con 13 viviendas y se están ejecutando las 28 restantes en dos urbanizaciones cuyas infraestructuras ya fueron finalizadas. En este caso la disposición del terreno antes ocupado por el asentamiento permitirá construir las calles previstas que quedaban obstruidas, permitiendo conectar la zona con la trama urbana.

A su vez, el Proyecto “Siete Manzanas”, llevado adelante junto con el Ministerio de Economía y Finanzas, es una intervención que permitirá recuperar y jerarquizar una zona postergada por

varias décadas, dotando de equipamientos y calificando el final del eje D. A. Larrañaga, y al mismo tiempo mejorar la calidad de vida de las familias que allí vivían precariamente, las que se están realojando en varias localizaciones en la misma zona. Dos de esos realojos fueron culminados recientemente.

En todos los casos se construyen viviendas en función de la integración de las familias (1, 2, 3 ó 4 dormitorios), contemplando asimismo las medidas de accesibilidad para las familias con discapacitados. Además se trabaja en coordinación con el programa de compra de vivienda usada, a través del MVOTMA, seleccionando para ello a las familias con trabajo estable, ya que eso les permite mantener el costo de la formalidad.

Además de la relocalización de familias provenientes de asentamientos, se ha realizado también en estos años el traslado de familias ocupantes de fincas tugurizadas provenientes de áreas centrales, totalizando 26 realojos.

El programa de realojos tiene como antecedente, en la década del ´90, la experiencia realizada en el marco del programa SIAV, en coordinación con el MVOTMA; éste, sin embargo, implicó fundamentalmente la construcción de núcleos básicos evolutivos, resultando, por tanto, soluciones habitacionales y urbanas de menor calidad y escasa integración a la ciudad.

Plan Lote. Este programa tiene el objetivo de producir lotes con servicios en zonas con aptitud para ello, para ser adjudicados a autocons-

POLÍTICAS



Plan Lote en Punta de Rieles. Fuente: Centro de Fotografía. IM



Reciclaje San Salvador y Ansina. Fuente: División Tierras y Hábitat. IM

tructores: se trata de producir “asentamientos regulares”, que cuenten desde el principio con el equipamiento urbano correspondiente, apostando a la autoconstrucción asistida, como forma de contener el asentamiento irregular e informal de la población. También se realiza en convenio con el MVOTMA.

Hasta ahora son cuatro las localizaciones de este programa, las que se encuentran en distintas etapas de proceso. En el predio de Sebastopol y Braille son ochenta los lotes a intervenir, habiéndose terminado ya 78 viviendas; en Punta de Rieles, de un total de 96 viviendas previstas se construyeron hasta el momento 36; en Peñarol se ha iniciado la construcción de 17 viviendas de un total de 24, y en Almeida Pintos se espera iniciar a breve plazo el programa.

El Plan Lote fue creado por decreto de la Junta Departamental del año 2000. Si bien aún no tiene el desarrollo esperado, es una de las apues-

tas de futuro, teniendo en cuenta la tradición en autoconstrucción que tienen nuestras familias y que el programa les permite sortear un primer y actualmente muy importante escollo, como es el acceso al suelo.

Autoconstrucción de vivienda económica. Este programa da asesoramiento a familias que disponiendo de un terreno están en condiciones de autoconstruir su vivienda. Para ello se les provee del proyecto arquitectónico de la misma y se realiza el seguimiento durante la construcción. Se aplica en áreas de la ciudad en que existen lotes vacantes y aptas para este tipo de construcción.

El programa surge en 1948 y desde entonces se otorgaron alrededor de 55.000 permisos, lo que equivale a más del 10% de las viviendas de Montevideo según los datos del Censo 2011. Sin embargo, en los últimos años han sido pocas las familias que recurren a esta alternativa (menos de medio centenar al año), que, sobre

todo en las primeras décadas de vigencia, permitió construir formalmente una vivienda con el propio esfuerzo y en un predio propio a trabajadores asalariados que tenían la capacidad de recursos y algunos conocimientos técnicos. Sin embargo, en los años ´70 y ´80 y más recientemente, principalmente por la falta de estabilidad laboral cambiaron las condiciones antes favorables para que las familias se incorporen a este programa.

Hoy es posible además que parte de la demanda a que apunta el programa se canalice a través de las cooperativas de ayuda mutua, por lo que la autoconstrucción individual queda limitada a familias con ingresos suficientes para hacerlo de manera formal o a las que, por la razón opuesta, en el mejor de los casos consiguen construir informalmente en terrenos formales y sin apoyo técnico, o se instalan en asentamientos.

La revitalización urbana

Esta línea de acción comienza a desarrollarse con el surgimiento del Servicio de Tierras y Vivienda a principios de los años ´90. Ha sido interés de la administración el mantenimiento y rehabilitación de las áreas consolidadas: en un principio de las áreas centrales, extendiéndose luego a las áreas intermedias de la ciudad. Varios programas fueron surgiendo sucesivamente: abordando la recuperación y mejoramiento de viviendas individualmente; promoviendo acciones más importantes por la sumatoria de intervenciones en algunas áreas: así, en Ciudad Vieja están las cooperativas en la Plazuela Isabelino Gradin, o la manzana contigua a las Bóvedas, totalizando 23 cooperativas; en Barrio Sur se realiza un plan urbano con cooperativas en el ex-corralón municipal y alrededores, y en Goes intervenciones integrales. Entre las líneas de acción que componen este programa podemos citar: la *Recuperación de fincas municipales*; las *Ofi-*



Acondicionamiento de Covigoes y Covigoes Matriz. Renová Goes. Fuente: División Tierras y Hábitat. IM

cinas de Rehabilitación; el Plan “*Renová Goes*” y, sobre todo, por su magnitud, el *Programa de Mejoramiento de Barrios*.

Recuperación de fincas municipales. En las áreas centrales las acciones tienden a facilitar la permanencia de la población en sus viviendas y devolver al estoc habitacional fincas en situaciones irregulares. El programa incluye: desocupación de fincas; tapiados, apuntalamientos, pequeñas obras para mantenimiento, protecciones peatonales; demolición/consolidación de estructuras edilicias en riesgo; realojos permanentes;

realojos transitorios (pensión social); organización de grupos cooperativos; incorporación de las fincas recuperadas a la Cartera de Tierras. Estas herramientas pueden utilizarse todas ellas en la misma finca o sólo parcialmente.

Las acciones de este programa se han realizado en Ciudad Vieja, Barrio Sur, Palermo, Centro, Goes y La Comercial. En estos últimos años se han recuperado numerosas fincas. En particular, es de señalar la reciente inauguración del reciclaje de la finca ubicada en la esquina de San Salvador y Ansina, recuperada integralmente, y

el comienzo de la obra nueva en el padrón con-
tiguu, que forma parte de las construcciones de
Reus, en ambos casos obras destinadas a fa-
milias afrodescendientes que fueron expulsadas
de allí durante la dictadura.

Otro dato interesante es que, como consecuen-
cia de la recuperación de fincas y predios en zo-
nas centrales, y su adjudicación a cooperativas
de vivienda, en el período se han construido o se
están construyendo doce cooperativas.

Oficinas de rehabilitación. A través de estos
programas las familias beneficiarias realizan
diversas mejoras en sus viviendas que hacen
al mejoramiento edilicio del barrio y a la mejo-
ra de su calidad de vida. Se trata de préstamos
para mejoras, que retornan a un fondo rotatorio.
Anualmente el MVOTMA aporta asimismo recur-
sos, para poder llegar a más gente. La mejora de
la vivienda se financia con un préstamo y se en-
trega un subsidio para la refacción de fachadas.
Este programa comenzó en la década de los ´90
a partir de un apoyo de la cooperación española.
En este último período se otorgaron 498 présta-
mos para mejoras en viviendas y 257 subsidios
para recuperación de fachadas.

“Renová Goes”. Se trata de acciones gestionadas
por una comisión especial ejecutora del Progra-
ma de Prevención de Asentamientos Irregulares,
surgida en el marco del proyecto de mejoramien-
to de barrios con financiamiento del Banco In-
teramericano de Desarrollo. Sus objetivos son
retener y atraer nueva población a las áreas
degradadas en zonas centrales e intermedias
de la ciudad de Montevideo, por un lado, y por

otro mejorar y mantener el estoc habitacional del
área del Mercado Agrícola en el barrio Goes y
su entorno.

El programa incluye una serie de actuaciones de
rehabilitación urbana, espacios y equipamientos
públicos, como la Plaza José D'Elía y el Merca-
do Agrícola, y además actuación en el estoc de
vivienda existente y en vivienda nueva.

Con Renová Goes se realojó en sitio, evitando
el desarraigo, a los ocupantes de las zonas ale-
dañas al Mercado Agrícola, a través de coopera-
tivas de vivienda, y se mejoró sustancialmente
el problema habitacional, a lo largo de los años,
con la construcción de cinco cooperativas. Hoy
Renová Goes está ayudando a mejorar estas ac-
ciones, renovándolas sustancialmente, tanto en
mejora de fachadas como del entorno, en espe-
cial generando una calle peatonal entre los con-
juntos cooperativos. El primer objetivo se aborda
mediante un fondo para refacción y mejora de
vivienda, que desde 2010 ha otorgado 119 prés-
tamos y desde 2013 ha asignado 45 subsidios
para la refacción de fachadas.

Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB). A
diferencia de los programas anteriores éste se
implementa principalmente en las zonas periféri-
cas, puesto que consiste en el mejoramiento de
las condiciones de vida en asentamientos irre-
gulares y en el propio barrio que los rodea. La
Intendencia de Montevideo participa como co-
ejecutora en este programa del MVOTMA, que
es la continuación del Programa de Integración
de Asentamientos Irregulares (PIAI), y que ha lo-
grado desde su inicio a comienzos de los 2000

un cambio importante en la calidad de vida de
la población, “haciendo ciudad”. El nuevo enfo-
que propone, por ejemplo, actuar en zonas más
amplias como es el caso de Proyecto Ribera del
Miguelete.

El cuadro adjunto resume lo realizado en este
período por parte del PMB.

Conclusión

Los programas y acciones descritos muestran
que son múltiples las propuestas de trabajo que
impulsa la Intendencia de Montevideo en mate-
ria habitacional; se aborda la variada problemáti-
ca existente de manera particularizada y muchas
veces innovadora, con distintos procedimientos
y diseñando las intervenciones atendiendo a las
condiciones y capacidades de la población que
participa en los diversos programas. La apuesta
siempre es a sumar esfuerzos, y ello permite lo-
grar impactos de distinta naturaleza y escala: en
el acceso y mantenimiento a la vivienda indivi-
dual; en la integración de barrios; en la construc-
ción de nuevos conjuntos, y en la revitalización
de zonas de la ciudad.

Los logros alcanzados han sido posibles gracias
al aporte y compromiso de todos aquellos funcio-
narios técnicos y administrativos comprometidos
con estos programas, tanto de la División Tierras
y Hábitat de la Intendencia de Montevideo, y sus
distintas dependencias, como de los Municipios
y Centros Comunales Zonales implicados y del
MVOTMA.

Asentamientos	OBRAS																		Inversión Total aprox. (dólares)	
	Hogares	Población	Vialidad	Saneamiento	Pozo de Bombeo	Energía Eléctrica	Alumbrado	Forestación	Espacio Público calificado	Realojos	Policlínica	CAIF	Predio para CAIF	Centro Juvenil	Club de Niños	Centro Barrial	Planta de Clasificación	Oficina MIDES		Biblioteca
Barrios Terminados																				
1 La Boyada		185	700						2	25		1							600.000	
2 Malvinas		72	330						1	8	1	1		1					504.000	
3 Parque Ambientalista		62	260						1	2						1			635.669	
4 Nuevo Colman y otros		207	900						3	19		1		1		1		1	3.328.467	
5 La Carreta		80	265						1	4						1			1.292.710	
6 Sebastopol		108	405						1	30				1					1.284.871	
7 Las Higuieritas		235	1010						1	25		1		1		1			3.032.562	
8 Cerro Norte		743	2900						5	50	1	2		2	2			1	7.404.958	
9 BsUnidos-Curitiba-3 Agosto		170	683						1	18	1					1			3.841.794	
10 17 Metros (Vecinal 28/La Estrella4		108	510							23			1						3.978.568	
11 Boix y Merino		281	1310						1	167				1		1			13.480.774	
12 19 de Abril-Las Retamas		127	465						3	12	1					1			3.101.755	
13 6 de Diciembre-Norte		288	1275						2	30	1								7.110.137	
14 25 de Agosto-Sta. Maria		213	797						3	17	1					1			4.052.749	
15 Nuestros Hijos		68	256						1	3						1			2.303.185	
16 San Antonio		327	1097						9	117	1	1		1		1			11.277.376	
17 Jardines de las Torres		362	1275						1	55	1					1			11.956.913	
18 La Esperanza		189	656						3	2	1	1		1					4.324.154	
19 Sta.María-Piedras Blancas		242	965						1	19	1			1		1			4.541.366	
Subtotal	3805	15094																	86.870.669	
Barrios en Obra																				
1 6 de Diciembre-Sur – (más Manz R)	197	798							2	77	1		1				1		9.190.690	
2 El Apero-Nuevo Colon	246	926							1	141	1		1						11.343.902	
3 Asoc.Civil Esperanza	287	1070							1	137	1		1			1			9.819.212	
Subtotal	197	1722																	30.353.804	
Barrios en Licitación																				
Subtotal	0	0																	0	
Total	4.002	16.816							44	981	13	8	4	10	2	13	1	1	1	117.224.473

Proyectos empezados y terminados período 2010-2015.
Proyectos empezados en período anterior y terminados en el presente período.
Proyectos empezados y terminados en el período anterior.
Obras realizadas

Aporte PIAI-MVOTMA 79.694.587,00
Aporte I.M. 26.314.266,00
Aporte DINAVI-DINOT-MVOTMA 9.907.655,00
Aporte MIDES 864.901,00
ASSE 195.652,00
PLAN CAIF 247.412,00
ETM (12% de IT) 2.600.245,00

Se pone en marcha la Comisión Asesora de Vivienda de DINAVI

Hacia el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*

* Artículo preparado para VIVIENDA POPULAR por DINAVI

Junio y julio serán meses en los que Comisión Asesora de Vivienda -COAVI- mantendrá un ciclo de reuniones con organizaciones de todo el país, y abiertas a la ciudadanía, con el propósito de generar insumos que aportarán en la elaboración del Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019.

La COAVI tiene como cometido asesorar a la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en particular, en la elaboración de los Planes Quinquenales de Vivienda que se remiten al Parlamento al inicio de cada administración, en el marco de los planes de desarrollo económico y social.

Los Planes Quinquenales incluyen un diagnóstico de la situación habitacional del país; las inversiones a realizar en el período; los requerimientos de préstamos y subsidios por programa; las metas de producción del Sistema Público de Vivienda; la previsión de recursos, su distribución, y las medidas y los proyectos de ley complementarios que se consideren necesarios.

En este sentido, una vez presentado el balance general del Plan Quinquenal correspondiente al periodo que termina, así como los indicadores económicos y de situación habitacional, se conforman cuatro grupos para la discusión y análisis de los distintos ejes temáticos.

Entre los referidos ejes temáticos, se discutirá la forma de abordaje de la Política Habitacional en la precariedad y vulnerabilidad socio-económica; la política de tierras y servicios de infraestructura asociados a la vivienda; la participación privada en la vivienda de interés social, y el cooperativismo de vivienda.

Cada uno de estos grupos trabaja simultáneamente durante 4 semanas, proceso en el que se generan materiales para la discusión, para luego presentar las conclusiones de lo trabajado en sesión plenaria.

Los materiales que se generan a lo largo de dicho proceso son de acceso público y se subirán al sitio web institucional del Ministerio.

La Comisión presidida por la DINAVI está integrada por representantes del Banco Hipotecario del Uruguay; el Congreso de Intendentes; el Ministerio de Economía y Finanzas; el Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Ministerio de Defensa; la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; la Universidad de la República; el Banco de Previsión Social; la Comisión Honoraria de Erradicación de Vivienda Insalubre (MEVIR); las gremiales de destinatarios, empresarios, profesionales y trabajadores relacionados con el sistema de producción de viviendas; Organizaciones no Gubernamentales, e Institutos de Asistencia Técnica.

La Comisión Asesora de Vivienda fue creada por la ley Nacional de Vivienda N°13.728, de 17 de diciembre de 1968. Se convocó por primera vez en el año 2005 y posteriormente en 2010.

Para ver los materiales generados en el marco de la COAVI se puede ingresar a: www.mvotma.gub.uy

Resultados de la gestión 2010-2014

Lineamientos estratégicos	Terminadas 28 de febrero 2015	En ejecución 28 de febrero de 2015
Plan Nacional de Relocalización	1.055	1.721
Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional	12.897	10.826
Plan Nuevas Urbanizaciones		821
Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social	11.208	
Vivienda Rural y Pequeñas localidades	6.752	1.036
Política de Incentivo a la Inversión Privada en VIS*	1.239	9.183
TOTAL MVOTMA	33.151	23.587

*Aclaración: las viviendas terminadas y en ejecución del lineamiento estratégico Política de Incentivo a la Inversión Privada en VIS son aquellas promovidos en el marco de las exoneraciones previstas por la ley 18.795, no constituyen inversión por parte de FONAVI

	Terminadas 28 de febrero 2015	En ejecución 28 de febrero de 2015
Vivienda nueva	14.366	21.375
Acciones sobre el stock	7.577	2.212
Alquileres	11.208	
TOTAL	33.151	23.587

*Aclaración: incluye las viviendas terminadas y promovidas en el marco de las exoneraciones previstas por la ley 18.795, no constituyen inversión por parte de FONAVI

Ejecución del Fondo Nacional de Vivienda

Año	Ejecución Presupuestal (\$)	% Ejecución anual	Recaudación FNVA (\$)	Ejecución (\$ CTES 2014)	Presupuesto (\$ CTES)	Ejecución/PIB
2010	3.154.080.752	100%	3.158.894.964	4.356.704.902	4.363.354.732	0,40%
2011	3.383.611.499	100%	3.382.196.233	4.323.795.483	4.321.986.966	0,37%
2012	3.752.566.626	97%	3.882.146.335	4.436.049.107	4.589.230.119	0,37%
2013	4.295.179.181	95%	4.511.910.531	4.676.477.413	4.912.448.771	0,38%
2014	5.009.795.581	98%	5.101.493.631	5.009.795.581	5.101.493.631	0,40%

Avance de metas

	Meta	Terminadas y en ejecución 28 de febrero 2015	% Avance
Plan Nacional de Relocalización	2516	2776	Cumplida - 10% más
Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano 29301 Habitacional	29301	23723	81%
Plan Nuevas Urbanizaciones	3219	821	25%
Política Nacional de Alquileres para Viviendas de 5800 Interés Social	5800	11208	Cumplida – 93% - casi se duplicó
Vivienda Rural y Pequeñas localidades	6398	7.788	Cumplida – 21% más
Política de Incentivo a la Inversión Privada en VIS	6202	10422	Cumplida – 68% más
TOTAL MVOTMA	33.151	56.738	Cumplida – 6% más

Concurso “Innova Baños”

Alcantarillado condominial: una solución posible

Carolina Güida, Maximiliano García, Valentina Moreira y Viviana Formento

El concurso

En el marco del curso de Construcción III, dictado en el segundo semestre del año 2013, surge el planteo de participar en el concurso “Innova Baños”, un concurso que proponía en sus bases “fomentar la innovación, realizando un proyecto viable para la instalación de una cierta cantidad de baños en las casas de los asentamientos más precarios del país”.

El objetivo de dicho concurso era “mejorar las condiciones de vida de las familias, mediante soluciones sanitarias dignas y sustentables, basadas en la co-creación, y que sean técnicamente adecuadas y culturalmente apropiadas”¹. El concurso fue organizado por instituciones que se abocan entera o parcialmente al trabajo social: Socialab, la Universidad Católica del Uruguay, Ñandé, Ceuta, y Techo. Nuestra propuesta, que aquí describimos sintéticamente, fue la ganadora.

Estado de situación

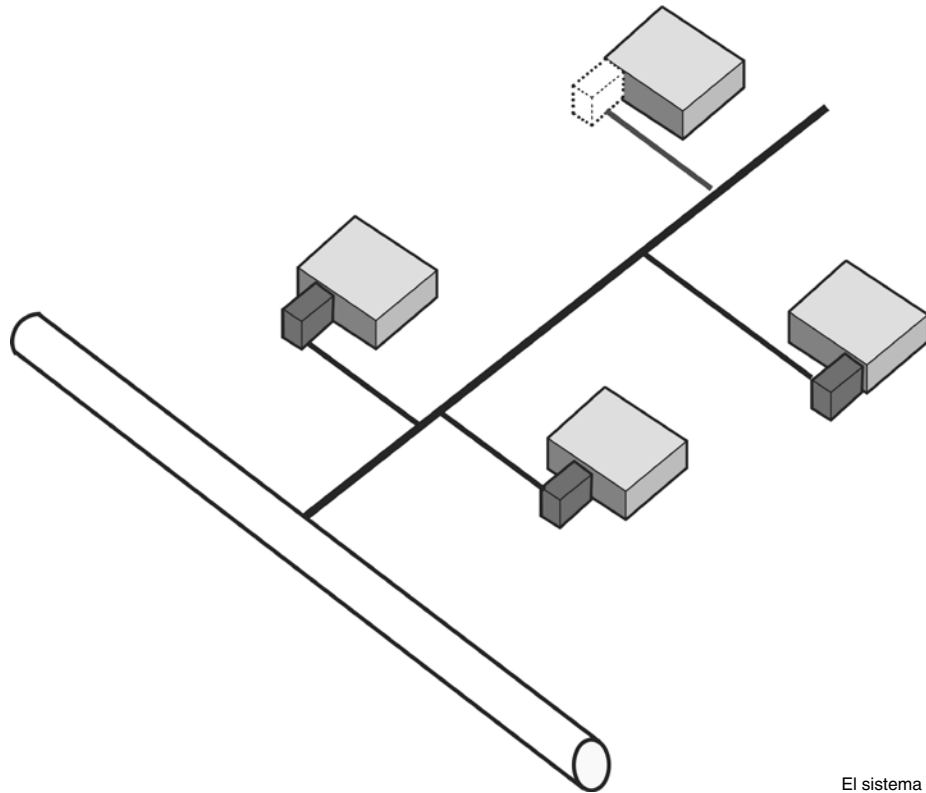
Se trabajó en el asentamiento “Simón del Pino”, ubicado en la zona de Casavalle. Por no estar inscrito en la trama urbana formal, el predio correspondiente carece de servicios tan esenciales como el saneamiento. Esta situación deja en manos de las familias la búsqueda y finalmente la resolución para la evacuación de sus aguas residuales.

En el mejor de los casos este problema se resuelve con un pozo negro con “robador”. Otras alternativas menos agradables arrojan el agua en canaletas abiertas que circundan el perímetro del barrio, mientras que otras lo atraviesan en distintas direcciones, afectando a aquellas familias que se encuentran en la zona con la cota más baja.

Los casos extremos son aquellas familias o personas que, por falta de recursos, deben re-

¹ Bases del concurso “Innova Baños” en www.socialab.com

LOS ESTUDIANTES PROPONEN



El sistema

currir a un balde, y desagotarlo por las noches en alguna canaleta. También existen casos particulares, como el desagüe a una especie de “humedal” natural y las conexiones a colector de algunas viviendas ubicadas sobre la calle.

En cuanto a los baños, se puede decir que un gran número de familias lo posee. En general se encuentra fuera de la vivienda y en malas condiciones térmicas e higiénicas.

El abordaje

Nuestra estrategia consistió en centrarnos principalmente en el saneamiento y dejar en segundo plano la solución de los baños. Esta decisión surgió a partir de la situación inicial del barrio, que no tenía un sistema de disposición de efluentes, por lo cual nuestra propuesta pretendía en primer lugar mejorar las condiciones ambientales, protegiendo la salud de los usuarios.

Por otro lado, entendimos que difícilmente es posible innovar en el diseño de un baño, y que el hecho de hacerlo no brindaría una solución integral si no se solucionaba el saneamiento. Invertir en el saneamiento, en cambio, es una solución que funciona a largo plazo, asegurando la reducción de enfermedades, gastos en salud y productividad en la población. Además, esta opción de prioridad, responde a la dificultad de los vecinos de hacer por sí solos un sistema de saneamiento, algo que no ocurre con el baño.



Las zonas

Para solucionar el tema de los efluentes, propusimos un sistema de *alcantarillado condominial*, basado en una red interna de saneamiento, en el cual se conectan varias viviendas a un ramal principal, y no de forma directa al colector como es usual. Este sistema se caracteriza por resultar económico, debido a los pequeños diámetros necesarios, y por construirse a poca profundidad en el terreno. La pendiente que se le da a la cañería es coincidente con la pendiente natural del terreno.

Se planteó entonces la viabilidad y aplicabilidad del sistema de alcantarillado condominial y la construcción de baños de rápido montaje como solución al problema de saneamiento en asentamientos informales, apuntando a mejorar condiciones de higiene, salud y calidad de

vida en sectores de la población que viven en condiciones de pobreza. Para llevar a cabo su ejecución es muy importante destacar el rol que cumple el factor social, ya que los usuarios participan en su implementación y mantenimiento, lo que también resulta una solución económica.

El sistema de alcantarillado condominial ha sido poco explorado en Uruguay pero se han tenido excelentes experiencias en situaciones similares en otros países latinoamericanos, principalmente Brasil y Bolivia.

Pensamos que implementarlo como solución innovadora en nuestro país, basándonos en tales prácticas, puede presentar alternativas a uno de los principales problemas de necesidades básicas insatisfechas.

LOS ESTUDIANTES PROPONEN



El alcantarillado

El proyecto

El proyecto contempló la subdivisión del barrio en tres zonas de actuación, ya que era difícil el planteo de una única respuesta ante la diversidad territorial del mismo. La zona que llamamos 1, tendría un trazado de red interna que finalmente se conectaría al colector por la calle Simón del Pino, mientras la zona 3 lo haría por la calle Aparicio Saravia. La zona 2, sin embargo, presenta una problemática que lo excluye de esta solución. Su conexión podría asumirse hacia la calle San Martín, pero la misma carece de colector hasta la intersección con Aparicio Saravia. Esto nos dejaba como opción realizar un tramo por vereda hasta localizar dicho colector.

Dados los recursos humanos y económicos disponibles, había que elegir una zona, a modo “experimental” o “piloto” que pudiera adecuarse a las necesidades y posibilidades existentes. En plenario con los vecinos se coincidió que la zona a trabajar fuera la 1. El motivo de esta decisión resulta de la posición de esta zona respecto a las otras: es la que se encuentra más elevada y con una densidad muy alta. Esto provoca el ba-

rrido de las aguas negras pendiente abajo, afectando al resto de las zonas, y por consiguiente a las familias que allí viven. Por otro lado, era posible acceder al colector desde allí.

Para llevar a cabo el proyecto hubo que discutir y acordar con los vecinos un plan estratégico que los involucrara en la tarea y en la responsabilidad que el mismo implicaba. En efecto, muchos de los ramales, atravesarían los predios de otros vecinos, y para que ello fuera posible se necesitaba un consenso. Por otro lado, este sistema requiere más cuidados en su uso que el convencional, y era importante que los usuarios fueran conscientes de ello, para que no se generaran problemas en el futuro.

La obra sería también gestionada en parte por los vecinos; aquellos que se verían beneficiados directamente y aquellos que lo harían de forma indirecta, y por distintos voluntarios. En otras palabras: el éxito o el fracaso de este proyecto dependería de la actuación y compromiso de los vecinos.

Resultados

Finalmente, luego de ocho meses de trabajo en el barrio, el saneamiento llegó a veinte familias pertenecientes a la zona 1. Cinco baños fueron contruidos con paneles autoportantes, sobre bases con estructura de madera y fibrocemento apoyado en “pilotes” de hormigón.

Tres de los baños están adosados a las viviendas, y los otros dos se encuentran exentos. Al contrario de lo que podría pensarse sobre un sistema de baños públicos en este ámbito barrial, cabe destacar que la hipótesis de conflicto fue desmitificada y un baño es compartido entre varias familias, aunque es una persona quien lo gestiona. Otros dos, pertenecen a familias numerosas que en ocasiones hacen usufructo de las nuevas instalaciones.

La respuesta inicial de muchos vecinos, al acercar la propuesta, fue de descreimiento. Otras posturas revelaban esperanza, pero a largo plazo. En las reuniones se presentaban sólo entre cinco y siete vecinos, pero sin em-



Baño

bargo en la jornada más intensa de trabajo, en la cual se hizo el zanjeo y el tendido de caños, muchos más se acercaron para colaborar desde distintos roles: con palas, picos, uniendo caños o cocinando para todos.

Entre los logros de esta experiencia, debe sumarse la iniciativa de los vecinos de autoconstruirse su propio baño y conectarlo a la nueva red.

La tarea implicó muchas jornadas en el barrio que a veces tenían como único fin, mostrarles a los vecinos la voluntad de hacer y de mejorar; otras tantas fueron de planificación del equipo y de toma de decisiones respecto a temas diversos. Pero lo más importante es entender que este proyecto, se trata de un trabajo que se construye y construye comunidad, y que depende de la unificación de voluntades de distintas disciplinas e instituciones.

Espacios colectivos, en territorios colectivos*

Alvaro Moreno y Horacio Pérez Zamora

* Este artículo se basa en el proyecto final de carrera de los autores, realizado en el Taller Danza de la Facultad de Arquitectura-UdelaR. Docentes: Pedro Calzavara, Alfredo Pereda y Bernardo Monteverde. Asesores: Roberto Monteagudo (Construcción); Juan José Fontana (Estructura); Nicolás Rebosio (Eléctrica/Lumínico); Daniel Chamlian (Sanitaria); J. Pedro Merlino (Térmico).



Foto de SMA-Farq

Monocultivo*. La ciudad como territorio productivo

En analogía con la agricultura, la ciudad como paisaje, como territorio productivo, da lugar a grandes zonas de monocultivo, zonas con un uso del suelo exclusivo de vivienda colectiva. En particular en este trabajo nos interesan estos monocultivos de viviendas de interés social, territorios donde las políticas públicas de vivienda toman realidad.

El monocultivo da lugar a barrios de viviendas de áreas mínimas, dando en muy pocas excepciones oportunidad a un uso diferencial. ¿Servicios? ¿Espacios colectivos? Difícilmente se encuentren en estas plantaciones. Estos territorios serán nuestro ámbito de trabajo, conceptualizándolos como un *monocultivo urbano*.

Nos interesa abordar particularmente, por sus potencialidades, los territorios donde el actor principal es el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, entendido como proceso urbano participativo, alternativo, ya no sólo autoconstrucción de viviendas, sino autoconstrucción de ciudad.

Zonas de vivienda pública. Territorios del monocultivo

Porciones de ciudad de características similares, con usos del suelo bien definido, barrios de vivienda colectiva, territorios que han sido destinados a políticas públicas de vivienda, sean cooperativas, viviendas SIAV, BHU, antiguos INVE, otros programas del Plan Nacional de Vivienda.

* El monocultivo se refiere a las plantaciones de gran extensión con el cultivo de una sola especie, con los mismos patrones, resultando en una similitud genética, utilizando los mismos métodos de cultivo para toda la plantación (control de plagas, fertilización y alta estandarización de la producción), lo que hace más eficiente la producción a gran escala.

Se reconocen varias porciones de ciudad con características similares, como lo son las zonas de las avenidas Centenario y José Pedro Varela; terrenos sobre el Parque Rivera por Zum Felde, con gran cantidad de cooperativas; Malvin Norte, con diferentes viviendas colectivas de origen público; el Barrio Cooperativo “26 de Octubre”, Barrio “Mario Benedetti”, el antiguo barrio Villa Teresa, etc.

Lo rizomático, en lugar del monocultivo

En analogía con el monocultivo, el sistema existente en territorios de uso exclusivamente habitacional, genera inestabilidades, por distintas razones, sean físicas, sociales, de convivencia.

Por lo tanto proponemos modificar la estructura topológica del monocultivo, generando otra estructura, rizomática, más rica, más compleja, donde sean varios los elementos participantes del ecosistema, generando diversidad, que proponga territorios sustentables, incorporando una infraestructura de carácter mínimo, que propicie y potencie lo que llamamos “micro especie”, ya existente dentro del sistema, que dé lugar, y multiplique las diferentes otras funciones que se dan en el territorio.

Una infraestructura que funcione como condensador social, elemento de baja energía, que proponga lo colectivo, que funcione a modo colectivo, que active los nodos de la red de espacios públicos, espacios colectivos ya existentes y por venir.

Proponemos cambiar la estructura actual de los territorios de monocultivo, partiendo de la hipótesis de que existen, sobre estos territorios, usos

no planificados, usos sin infraestructura física que los acompañe, usos asociados a la vida cotidiana, que se manifiestan de forma espontánea, otros usos que coexisten en el monocultivo de viviendas.

Tomando esto de base, proponemos incidir en esta lógica de monocultivo con un proyecto que como intruso logre infiltrarse y así potenciar, incentivar el otro uso del territorio, ese otro uso que acompaña a la vida cotidiana, que la enriquece, que se transforma en tan o más importante que la propia vivienda, entendiendo que es parte de la vida en comunidad.

¿Cómo intervenir en lo monótono, en el monocultivo? A partir de infiltraciones, de posibles actuaciones en espacios vacantes, o, resignificando lo existente, tomar lo diferencial ya existente en el monocultivo, la microespecie, e implantar infraestructura que dé soporte a esta microespecie. Intervenir en el entre, en los vacíos de la trama de viviendas, de forma puntual, activando nodos que a futuro generen una red de espacios colectivos.

Espacio público-espacio colectivo

Las dinámicas de producción de hábitat de las políticas públicas de vivienda, en particular las lógicas de construcción de hábitat por parte de las cooperativas de vivienda han transformado territorios de la ciudad que anteriormente carecían de significado, antiguos espacios vacantes, ciudad vacante, donde en su mayoría el vacío era su antecesor.

En estos territorios se presentan resignificaciones del espacio urbano; la calle, la plaza, el campo, la parada de ómnibus, cambian su uso, cam-

bian su significado, transformando el espacio en un nuevo lugar, un espacio a reinventar. Espacio de relación, lugar de intercambios, de encuentros, el espacio no doméstico, el barrio como puerta hacia la ciudad, como territorio del colectivo.

Esta forma de hacer ciudad genera dependencia directa de la calidad del proyecto de vivienda colectiva, tanto en lo arquitectónico como en lo social, pero siendo de mayor incidencia su técnica, su habilidad de relacionamiento con el espacio urbano.

Poco poder de acción tendrá el espacio “libre” entre viviendas destinado a “plaza” en sí mismo, si no comparte, si no se contagia de los modos de los colectivos con quién convivirá. Ejemplos como el programa SOCAT del MIDES, donde se plantea un espacio de gestión colectiva, nos parecen de particular interés.

Proponemos un espacio colectivo, de gestión colectiva, donde la arquitectura no se plantee como un fin, como un objeto cerrado, ni desde la ingenuidad de pensarla capaz de dar “solución” a estas realidades urbanas, sino la arquitectura como momento, que propicie el lugar y tiempo a la oportunidad de trabajo en colectivo.

Propuesta. Estrategias

Gestión colectiva: el proyecto como protocolo de gestión, optimizando energías propias de los contextos a trabajar (energía en sentido económico, no exclusivamente financiero, sino de recursos sociales, ambientales). Se plantea una propuesta donde la energía sea optimizada, un proyecto donde mediante pocos elementos y con poca



Foto de SMA-Farq

especialización, contando con asistencia técnica y buena organización, se dé viabilidad a esa propuesta, promoviendo un aprovechamiento acorde, de forma de no requerir grandes inversiones. Se propone un proyecto de gestión, donde los colectivos organizados del barrio sean parte de una mesa de dirección conjunta, participando de una comisión que co-administra-gestiona el proyecto, propiciando así lo inter-colectivo, el aspecto relacional del barrio.

Articulador social. Como articulador de los colectivos existentes, generar una red de espacios co-

lectivos, autogestionados, una red de espacios públicos, de nodos existentes (por ejemplo: los salones comunales de cada cooperativa).

Plataforma laboratorio: la arquitectura como soporte físico, elemento de excusa de lo inter-colectivo, donde se invite a la creatividad del uso, que dé apoyo a lo intangible del contexto, a las diferentes propuestas programáticas que surjan de la mesa colectiva.

Itinerante móvil-temporal. La propuesta se instala “momentáneamente” en barrios de características

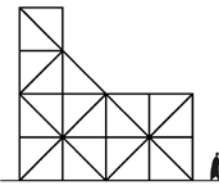


habitacionales específicas, con colectivos sociales ya organizados (cooperativas, ONG, sindicatos, comisiones fomento, etc.), buscando ser un espacio nuevo, un articulador social del contexto de actuación, se plantea una temporalidad dada, donde deje instaurada una resignificación sociourbana.

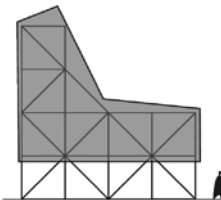
Arquitectura ambulante, como herramienta de producción del espacio público, que al igual que las cooperativas de vivienda, proponga una nueva forma de hacer ciudad.

LOS ESTUDIANTES PROPONEN

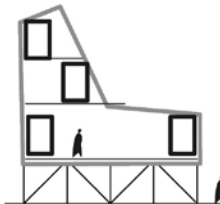
ELEMENTOS
COMPONENTES DE DISEÑO



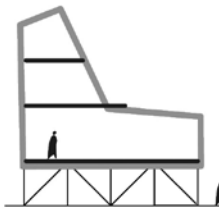
HUESOS
ESTRUCTURA ALAMBRICA
SISTEMA DE ANDAMIOS TUBULARES MULTIDIRECCIONALES



PIEL
CERRAMIENTOS LIVIANOS
TRAMOS DE LONAS IMPERMEABLES



ORGANOS
4 CAJAS DE MONTAJE
SERVIDORES FUNCIONALES DEL EDIFICIO



ESPACIO
4 NIVELES
4 ESPACIALIDADES DIFERENTES

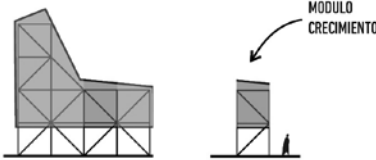
Territorios de convivencia. Una ciudad autogestionada, autosustentable en términos sociales

La segregación espacial de estos contextos, en su mayoría en situaciones periféricas, ha sido abordada en diversos estudios, enfatizando lo relacional, las particularidades de las relaciones de vecindad, vínculos sociales propios de estos territorios, lo que nos muestra la existencia de una correspondencia dialéctica entre la base espacial-física y lo cultural-social del colectivo que habita el lugar.

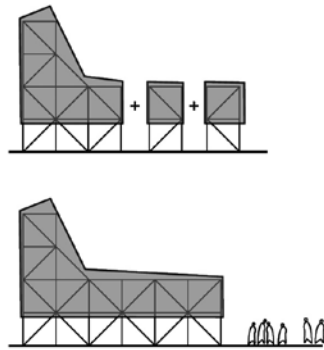
En esto basamos nuestra hipótesis, entendiendo que estos contextos de intervención plantean lógicas diferentes que las de la ciudad consolidada, lógicas de autogestión, de organización colectiva, de participación; de esto surge la propuesta de trabajar potenciando esta lógica de hábitat urbano, promoviendo mediante un soporte físico, una arquitectura que oficie de plataforma, para ser lugar común, espacio de actuación de los diferentes actores del barrio, propiciando el hacer inter-colectivo, lo latente en el sitio de intervención.

Un espacio a ser apropiado, a ser gestionado por el colectivo, dándole un lugar físico, entendiendo la apropiación de los espacios comunes, como la base de una forma de habitar en comunidad, donde el bien común es de incidencia directa del colectivo, implicándose en los problemas que se generan, con y en el espacio colectivo, creando mecanismos también colectivos de autorregulación.

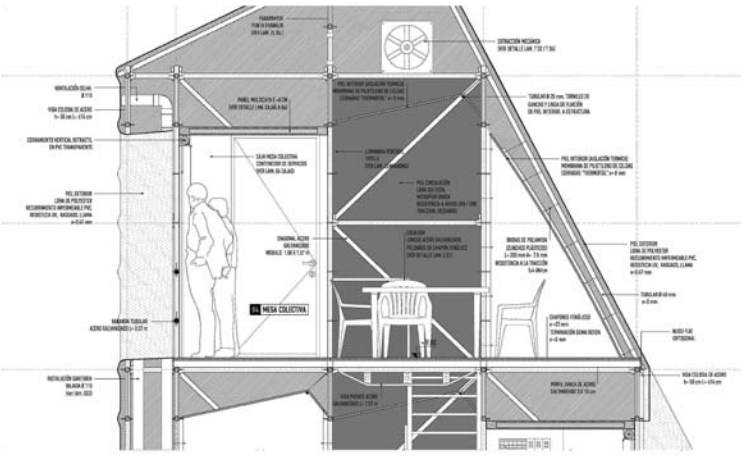
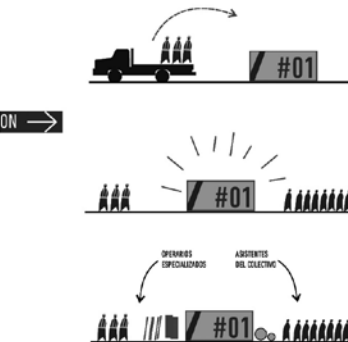
AMPLIACIÓN
MÓDULO DE CRECIMIENTO



LA MODULACIÓN DEL PROYECTO POSIBILITA PLANTEAR UN CECIMIENTO, UNA AMPLIACIÓN DONDE SE REQUIERA TENER UNA IMPLANTACIÓN DE MAYOR SUPERFICIE. A MODO DE ACORDEON EL ESQUEMA DE PROYECTO PERMITE UN INCREMENTO DE ÁREA INCORPORANDO MÓDULOS DE CRECIMIENTO DE 1.57m. TANTO LA ESTRUCTURA COMO EL CERRAMIENTO, PERMITEN UN SENCILLO MONTAJE DE AMPLIACIÓN.



MONTAJE - ON-OFF
ARMADO Y DESARMADO



Entre poco y nada

Comisión de Vivienda y Territorio del CEDA

La actitud crítica de ver, entender y trabajar el mundo que como universitarios tenemos naturalizado, trae aparejada la necesidad de cuestionarnos en torno a las necesidades o focos temáticos prioritarios en nuestra formación. Siendo, entonces, esa formación un continuo proceso de revisión de los alcances y el sentido de nuestra disciplina, es que surge como primordial tener un espacio donde poder encauzar ese proceso a una búsqueda y ensayo de posibles respuestas. Éste fue el puntapié inicial para la nueva Comisión de Vivienda y Territorio del CEDA, que nace como un intento de interiorizarnos en la vivienda popular, su relación con el territorio, el derecho a la ciudad.

Varios han sido los intentos de hacer de nuestra facultad un espacio de formación más allá de las tres funciones (enseñanza, extensión, investigación), aún sin ser alcanzado un lugar que convoque a la integralidad, que se validaría en

tanto las personas que la conforman se sientan en plena conciencia de sus capacidades para recrearla y modificarla. Partiendo de que esta premisa es cumplida en porciones mínimas en nuestra matrícula activa, nos enfrentamos a un complejo fenómeno que engloba desde el interés personal a la actividad curricular. La segunda premisa es que, concebida así nuestra facultad, la debiéramos poder entender inmersa en una red de numerosos factores que responden a cuestiones culturales, políticas y socioeconómicas de nuestra sociedad.

Entre los millones de preguntas, comenzamos descubriendo una especificidad en la vivienda popular, un merecer de atención particular y absoluto, que nos recuerda un poco a la realidad. Una realidad que como tal, engloba a la sociedad con todas sus aristas, en la que debemos cumplir un rol que no debiera golpearnos cuando tenemos que trabajar en conjunto con otra óptica

disciplinar, o al salir de la Universidad. Nos preocupa que el proceso de formación sea efectivamente eso: un proceso, sin estar discontinuado con la siguiente etapa de la vida del estudiante. Hoy, el fin al que atenemos como futuros arquitectos: linealmente, hacer arquitectura, justifica los medios de formación que no son nulos, pero sí escasos, en estos temas.

En nuestra facultad, si bien con la formación que tenemos podríamos ser capaces de brindar soluciones y reflexionar en torno a demandas habitacionales de mayor complejidad, como es la vivienda popular, nos preguntamos: ¿por qué no podría ser al revés? Si formarnos en vivienda popular, institucionalizándolo en el currículo, ello no nos inhibiría de ser capaces en un futuro de poder resolver las casas particulares que abundan actualmente en los semestres de anteproyecto. Lo único que hace la diferencia es el contacto y la puesta en conocimiento que se hace institucionalmente en la facultad, que al priorizar estos temas en la formación del arquitecto, sería un generar conciencia sobre el sentido de la educación. Las herramientas proyectuales podrían adquirirse tanto focalizándose en la casa estándar para clase media-alta, como centrándose en la vivienda popular.

En esta diferencia radica el mensaje subyacente que envía la facultad cuando tiene que elegir

cuál es el tema de sus cursos, y ahí tenemos que repetir la escasez de actividades sobre esta temática, pareciendo ser más preocupante la indagación formal que la comprensión de la arquitectura como un fenómeno matérico-temporal, que funciona como escenario de las relaciones sociales. Espacios como éste de la Comisión, en el contexto de la implementación de un plan de estudios y los cambios de paradigmas habidos en la arquitectura, buscan señalar y construir una alternativa ante la simplificación de la arquitectura, y abordarla desde su mayor compromiso con el complejo medio social en el que se genera.

No es sencillo. Todo sería más fácil si aquel ideal de revisar y recrear el espacio que ocupamos, fuese excluyente, o si la educación escapara a las lógicas mercantiles. También es cierto que las vinculaciones entre academia, sistema laboral, trabajo de campo y producción de conocimiento son complejas; que nuestras generaciones contemporáneas forman, y seguirán formando, parte de esta constante revisión. Pero es aún más certero que algo no puede desarrollarse si se evita, si se pondera en una escala en la que queda ubicado por debajo de otros postores. Aun siendo de los postores más reales, de no encontrar soluciones en la arquitectura que aprendemos, las buscará en otro lado. Entonces, parece una senda más inteligente la de ir por

otra arquitectura, con las soluciones de nuestro lado, que aprovechen realmente lo invertido en nuestra formación, donde las incongruencias no acaben repercutiendo en los menos favorecidos, donde tengamos que pensar, inevitablemente, de manera integrada.

Precisamos herramientas para ver lo inminente que es esta realidad que nos requiere emergentes, pensantes, atentos y actores para con su cambio, que acaba siendo también el nuestro. Publicaciones como esta revista, nos demuestran número a número, que a la vista está la condición de mayoritario del problema de la vivienda popular, el derecho al suelo, a la ciudad. “Entre poco y nada”, es la sensación térmica cuantitativa respecto a la existencia curricular de estos temas. Poco y nada es su oferta de enseñanza, función con capacidad transversal a toda generación y subjetividad.

¿Cómo seguimos desde este parecer pesimista? Seguimos, no tomándolo como tal, porque sobre percepciones y experiencias propias es que fuimos andando en la necesidad consciente de modificarlo. Por esto, nuestro próximo trabajo, en el que ya estamos incursionando, consiste por un lado, en un censo con distintos nudos de poblaciones objetivas de estudiantes; y por otro, en un intercambio con los docentes; ambos en torno a su proyección, percepción y acción sobre la

vivienda popular a lo largo de su actividad académica y/o docente.

Con esos insumos, y el estudio de las discusiones ya existentes sobre el corriente plan de estudios y el futuro a implementarse, abordaremos un análisis que nos dé un mapeo real de la situación actual. Esto nos volcará a un proceso más profundo: el de revolver en la historia propia de esta discusión, dentro y fuera de nuestra facultad, caminar sobre ella, volver, y ser parte de propuestas, de soluciones transversales a cátedras, talleres; soluciones aplicables, y en lo posible -como la percepción de la realidad parece exigirnos- de alcance mayoritario.

Paralelamente, en este deseo de integralidad aplicada, de contagio de interés, de contacto con lo real, decanta la intención de tender redes interdisciplinarias, y estar siempre abiertos -no sabríamos continuar de otra manera- a toda participación, propuesta, aporte, de aquellos que así lo deseen.

Comisión Vivienda y Territorio | CEDA
Viernes 19hs | Local del CEDA
viviendayterritorioceda@gmail.com

Exposición “Cooperativas de Vivienda en Uruguay. Medio Siglo de experiencias”

El pasado 3 de junio se inauguró en el *Museu da Casa Brasileira* de la ciudad de San Pablo, la exposición “*Cooperativas Habitacionais no Uruguai. Meio século de experiências*”. El evento despertó el interés de un público diverso y numeroso. Asistieron a la mesa redonda de apertura unas 250 personas entre las que se encontraban estudiantes, arquitectos vinculados a la Academia y al asesoramiento técnico de procesos autogestionarios de producción habitacional, así como funcionarios de la administración pública e integrantes de movimientos sociales de lucha por la vivienda. La exposición podrá visitarse hasta el 2 de agosto.

Participaron de la referida mesa el Mg. Arq. Jack Couriel, vinculado al Centro Cooperativista Uruguayo desde sus inicios y ex subsecretario de vivienda del MOVTTMA; el Arq. Raúl Vallés, director de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura-UdelaR (UPV); el Dr. Arq. Luis Octavio de Faria e Silva de la *Escola da Cidade*, y la Dra Arq Elisabete França, ex *Secretaria de Habitação* de la *Prefeitura de São Paulo*. En la ocasión fue presentado un libro que contiene el catálogo de la muestra y artículos que abordan diferentes dimensiones del fenómeno del cooperativismo de vivienda en el Uruguay.

La exposición fue impulsada e implementada por la UPV y la *Escola da Cidade* de San Pablo. Además de la UPV, participaron en la producción por la FARq el Instituto de Historia, donde fueron digitalizados planos originales; el Servicio de Medios Audiovisuales, que coordinó la fotografía y edición de videos; el Laboratorio de Fabricación Digital, que coordinó la realización de maquetas, y un grupo de 18 estudiantes que colaboró en tareas de dibujo, modelización y relevamiento de datos. La curaduría estuvo a cargo de los arquitectos Alina del Castillo y Raúl Vallés de la UPV y Luis Octavio de Faria e Silva y Ruben Otero de la *Escola da Cidade*.

Los materiales expuestos son productos parciales de una investigación en curso en la UPV, que se propone sistematizar la producción del cooperativismo de vivienda desde sus orígenes. La selección de 21 casos corresponde a una primera etapa que, por razones operativas, se restringió a la ciudad de Montevideo. Muchos ejemplos relevantes quedaron fuera de esta primera entrega por distintas razones, entre ellas la dificultad de acceso a la documentación, en el caso de los conjuntos más antiguos.

El intento de desmantelamiento del sistema cooperativo durante la dictadura militar, el cierre de institutos de asistencia técnica y el exilio de muchos arquitectos que trabajaron en el cooperativismo, provocaron la dispersión, extravío y deterioro de muchos materiales gráficos originales. Sin embargo, con la colaboración de Institutos de Asistencia Técnica, arquitectos y cooperativistas, se ha podido iniciar un proceso de rescate, digitalización y redibujo de planos originales.

El criterio de selección utilizado atiende a representar las distintas modalidades de producción, escalas y perfiles de actuación que convivieron o se sucedieron a lo largo de la historia del cooperativismo, comprendiendo ejemplos de ayuda mutua y de ahorro previo, de pequeña, mediana y gran escala, de obra nueva y de reciclaje. Se incluyeron también dos casos del sistema de Fondos Sociales, con la salvedad explícita de que no integran el sistema cooperativo aunque comparten algunas de sus características.

Los planos originales fueron digitalizados y redibujados en un mismo sistema gráfico. Los conjuntos fueron documentados con fotografías recientes que dan cuenta del estado de conservación de edificios y espacios colectivos que





en algunos casos superan los cuarenta años de existencia, un índice claro de los niveles de apropiación generados por estos procesos autogestionados. La información se complementa con algunas maquetas, varios videos y una serie de paneles que explican el origen, las características y los componentes fundamentales del sistema cooperativo.

Esta actividad, declarada de interés ministerial por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, recibió el apoyo económico del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOO) y la Red CYTED-(Des)bordes Urbanos, cuya colaboración hizo posible la impresión de los materiales, y recibió el respaldo y apoyo logístico del Consulado de Uruguay en San Pablo y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La exposición será montada en nuestra Facultad de Arquitectura en el mes de noviembre del presente año, en el marco de la celebración de los 100 años de la Facultad, coincidiendo con el seminario sobre Hábitat Colectivo organizado conjuntamente con la Chairecoop, red internacional cuya membresía integra la UPV, y del que damos cuenta en nota aparte.



Fotos de Erika de Faria y Marcos Bracco

Ficha

Curaduría: Alina del Castillo, Luis Octavio de Faria e Silva, Ruben Otero, Raúl Vallés.

Organización y coordinación general: Unidad Permanente de Vivienda-Facultad de Arquitectura-UdelaR, Máster *Habitação e Cidade-Escola da Cidade*.

Equipo de Investigación: Unidad Permanente de Vivienda.
Responsables: Alina del Castillo, Raúl Vallés.
Colaboradores: Marcos Bracco, Silvia Bermúdez.
Pasantes: Carolina Baccino, Guillermo Barreiro, Laura Cabrera, Natalia Campos, Diego Coronel, Rosina Cortegoso, Darío Crosi, Maite Echaider, Fiorella Galmarini, Cecilia González, Fabricio González, Mariana Lessa, Lucía López, Mariana Lorenzo, María Magdalena Pérez, Ana Laura Varela, Luciana Tejera.

Coordinación de dibujo técnico: Silvia Bermúdez y Marcos Bracco.

Coordinación de modelización y maquetas: Marcelo Payssé, Juan Pablo Portillo, Luis Flores.

Diseño gráfico: Ximena Villemur.

Diseño editorial: Damián Bugna.

Edición de video: Damián Bugna.

Fotografía: Ruben Otero, Andrea Sellanes.

Coordinación y pos-producción de fotografía: Andrea Sellanes.

Ámbitos participantes: Instituto de Historia de la Arquitectura (IHA), Servicio de Medios Audiovisuales (SMA), Laboratorio de Fabricación Digital (LabFab).

Realización: São Paulo: *Governo do Estado de São Paulo-Museu da Casa Brasileira*.
Montevideo: Facultad de Arquitectura-UdelaR

Apoyos: Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOO); Consulado General del Uruguay en San Pablo; Red (Des)bordes Urbanos (programa CYTED).

Actividad declarada de interés ministerial por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Agradecimientos. Agradecemos a todos los Institutos de Asistencia Técnica, arquitectos y cooperativistas que facilitaron el acceso a la documentación necesaria para la elaboración de los materiales de esta muestra.

Encuentro Internacional 18-19-20 noviembre en Facultad

Formas colectivas de Producción, Uso y Gestión de la Vivienda y el Hábitat

En el próximo mes de noviembre, en el marco de la celebración del centenario de la Facultad de Arquitectura, se desarrollará en Montevideo un Encuentro Internacional sobre “Formas Colectivas de Producción, Uso y Gestión de la Vivienda y el Hábitat”.

El Encuentro tendrá participantes nacionales y extranjeros especialmente invitados, entre los cuales destaca la presencia del inglés David Harvey, que ya ha confirmado su venida y que, como una de las actividades del Encuentro, brindará una conferencia abierta al público.

Como adelanto para los lectores de VIVIENDA POPULAR, reproducimos parte del documento de convocatoria del Encuentro.

Introducción y objetivos

En el marco de una sociedad cada vez más desigual, en la cual la brecha entre ricos y pobres sigue creciendo, pero cuya ideología dominante pregona la inevitabilidad del sistema capitalista y los beneficios del libre mercado y la competencia, los problemas de la vivienda y el hábitat de vastos sectores de la población siguen sin resolverse. Sin soluciones por la vía del mercado y muchas veces con escaso apoyo de los Estados, los pobres del mundo buscan la salida por medio de la informalidad.

Vivienda autoconstruida, asentamientos irregulares, ocupaciones, tugurización, allegamientos, hacinamiento, son algunas de las respuestas que la necesidad encuentra. Muchas veces esas respuestas son imperfectas, pero siempre resultan enormemente eficientes en función de los escasos recursos que dispone la gente por sí sola. Los nombres que estas alternativas adoptan en cada lugar y cada idioma son distintos, pero la realidad es una sola.

La necesidad lleva entonces a la gente, a buscar y ensayar otras modalidades de gestionar, producir y habitar, basándose en el espíritu colectivo

y no en la empresa individual; en la colaboración y no en la competencia. Estas modalidades diferentes tienen su fortaleza en su carácter solidario y no excluyente, en la búsqueda de la satisfacción de derechos y necesidades, y no del lucro, y en la participación de los propios interesados.

Numerosas experiencias realizadas en todo el mundo muestran que las familias pueden mucho más cuando se juntan, cuando se organizan y cuando potencian sus capacidades, sus saberes y sus poderes, mediante la acción colectiva. Cuando además concurre el Estado aportando financiamiento, capacitación, asesoramiento y normativas flexibles y adecuadas, y cuando existe asesoramiento técnico, las familias pueden mucho más todavía.

Explorar estas alternativas en que los usuarios organizados son los protagonistas, detectar sus fortalezas y sus problemas, y las formas en que la sociedad, la academia y el Estado pueden apuntalar sus esfuerzos, es nuestro propósito, y para ello convocamos este Encuentro Internacional, buscando conocer, analizar y sintetizar experiencias de diferentes lugares y bajo diferentes realidades, para adquirir y difundir aprendizajes aplicables a estos emprendimientos.

Pretendemos que la exploración no se limite a la producción sino también al uso, y a la forma cómo se realiza la gestión con una y otra finalidad, y que abarque también los restantes bienes habitacionales que configuran el hábitat, y su extensión a la ciudad: el espacio público.

Hoy hablamos con énfasis del Derecho a la Ciudad. Tenemos cartas, acuerdos y resoluciones que lo convalidan como un derecho fundamental, pero ¿del derecho a qué ciudad estamos hablando? No puede haber derecho a la ciudad si no está garantizado para todos, independientemente de su condición económica y de cualquier distinción, el acceso a bienes y servicios habitacionales de calidad y adecuados.

El sistema cooperativo aporta en este sentido un importante marco a las nuevas prácticas y experiencias, con su tradición, principios y saber acumulado. En el Uruguay existe una significativa experiencia, de casi cincuenta años, de la cual se pueden extraer conclusiones muy importantes. Pero ello no significa que debamos adscribirnos a una sola forma de organización, sino recoger y estudiar las diferentes modalidades que se han ido generando, con distintos grados de formalidad y mayor o menor estructuración. Al mismo tiempo, consideramos de gran utilidad extender la mirada hacia otro tipo de emprendimientos colectivos, en que lo habitacional no es el objetivo, pero que también pueden aportar enseñanzas sobre las formas de organización y gestión colectiva, y la relación de ellas con el Estado y la sociedad.

Convocatoria, propósito y forma de desarrollo

El Encuentro convoca a actores universitarios: docentes, investigadores y estudiantes, así como a autoridades vinculadas con la problemática, técnicos y sociedad en general, con particular énfasis en las organizaciones de destinatarios, a discutir durante dos días los problemas del derecho a la vivienda y al hábitat, en el marco del derecho a la ciudad, intercambiando conocimientos sobre la situación en la región y en el mundo, y sobre los abordajes colectivos y organizados de estos problemas.

Se estructura sobre la base de paneles de presentaciones y debates, en la primera parte de los cuales expositores/as calificados y representativos de las diversas miradas, incluyendo a la sociedad civil organizada, harán una presentación del tema, para luego realizarse un debate general, con participación del público y los panelistas, bajo la conducción de un moderador/a, que posteriormente hará una relatoría de lo discutido. Es intención que luego del Encuentro las exposiciones y las relatorías sean publicadas y difundidas ampliamente.

(...) Para cada panel, tanto los expositores como los moderadores-comentaristas recibirán una pauta de temas a desarrollar con puntos y preguntas clave que permitirán encuadrar los aportes y ordenar la presentación y el posterior debate. Los integrantes de los paneles serán especialmente invitados, y se seleccionarán en función de su conocimiento y experiencia en los temas, y su posibilidad de reflejar diferentes miradas sobre los

misimos. Incluirán representantes de la sociedad civil organizada, la Academia, el Estado y otros actores, tanto de Uruguay como de los otros países participantes. El texto de sus presentaciones estará disponible en la documentación a proporcionar a los participantes, de modo que pueda ser conocido y analizado de antemano.

Sin perjuicio del ordenamiento del trabajo de la forma citada, el mismo estará cruzado por las indudables interrelaciones existentes, y temas como: tipos de uso de suelo y otros bienes colectivos; nuevas experiencias en producción y gestión del hábitat; derecho al hábitat y derecho a la ciudad; nuevas disciplinas e instrumentos en la creación de narraciones colectivas sobre los bienes comunes; formas alternativas de financiamiento en la construcción de un habitar solidario, etc.

Organización y desarrollo

El Encuentro es organizado por la Facultad de Arquitectura-UdelaR, bajo la coordinación de la Unidad Permanente de Vivienda (FArq-UdelaR), y la Chairecoop de Lyon-Francia, y cuenta con el apoyo de: el Comité HabitaHabilidad y el Instituto de Teoría y Urbanismo (FArq-UdelaR); la Red de Asentamientos, Hábitat y Vivienda (REAHVI) de la UdelaR; el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR; la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; la Red CYTED (Des)Bordes Urbanos, y We Effect, de Suecia, procurándose además que otros actores se sumen para apoyar el mismo.



**ES DIFÍCIL EXPLICAR LO QUE
SE SIENTE TENER UNA VIVIENDA
PERO SÍ TE PODEMOS CONTAR
CÓMO ACCEDER A ELLA**



**PLANES PARA
COMPRAR**



**PLANES PARA
CONSTRUIR**



**PLANES PARA
ALQUILAR**



**PLANES PARA
REFACCIONAR**



Todos los requisitos y más
información en mvotma.gub.uy
o a través del **0800-46427**



MVOTMA
Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

www.montevideo.gub.uy



**Montevideo
de Todos**

Vivienda popular

Todos los días renovamos nuestro compromiso



Programa "Renová Goes", pasaje peatonal



Realojo Asentamiento La Manchega



Realojo Asentamiento Candelaria

Vivienda

Popular



farq | uruguay
universidad de la república

