

14

Jack Couriel / Jorge Menéndez

Vivienda

nuestro tiempo

Libro de los Bicentenarios



Presidente de la República

José Mujica

Vicepresidente de la República

Danilo Astori

Comisión del Bicentenario

Presidente ministro Ricardo Ehrlich (MEC), ministro Fernando Lorenzo (MEF), ministro Eleuterio Fernández Huidobro (MDN), ministro Luis Almagro (MRR.EE.), ministro Enrique Pintado (MTOP), ministra Liliam Kechichián (MTD), senador Gustavo Penadés, senador José Amorín Batlle diputado Roque Arregui, diputado Iván Posada, Raúl Oxandabarat (Poder Judicial), Dante Turcatti (UDELAR), Rosario Caticha (ANEP), Marcos Carámbula (Congreso de Intendentes), Ricardo Pallares (Academia Nacional de Letras), Ángel Corrales Elhordoy (Instituto Geográfico Militar), Ariadna Islas (Museo Histórico Nacional), Carlos Liscano (Biblioteca Nacional), Alicia Casas de Barrán (Archivo General de la Nación)

Comité de Honor de *Nuestro Tiempo*

Daniel Vidart, Julio César Jauregui, Carlos Maggi, Heber Raviolo

Comité Editor

Hugo Achugar, Alicia Casas de Barrán, Carlos Contrera, Milton Fornaro, Carlos Liscano, Rosario Peyrou, Gonzalo Reboledo

Editor: Milton Fornaro

Editoras de texto: Rosario Peyrou (jefe) y Omaira Rodríguez

Editor de fotografía: Carlos Contrera

Diseño gráfico: Rodolfo Fuentes / NAO

Corrección: Martha Casal del Rey

Administración

Secretaría ejecutiva de la Comisión del Bicentenario

Gestión de impresión, logística y comercialización:

Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)

Nuestro Tiempo es una publicación de la Comisión del Bicentenario, Montevideo, Uruguay, 2013/2014.

ISBN (Nuestro Tiempo) 978-9974-712-00-3

ISBN (Vivienda) 978-9974-712-14-0

Las opiniones vertidas en los fascículos son responsabilidad de los autores.

Los editores han realizado todos los esfuerzos por contactar a los titulares de los derechos de las fotografías, ilustraciones y otros materiales publicados en esta serie. Cualquier omisión será corregida en futuras ediciones.

Esta serie de publicaciones utiliza las fuentes tipográficas *Quiroga* y *Libertad* (diseñadas por Fernando Díaz) y *Rambla MVD* (diseñada por Martín Sommaruga). Todas ellas producidas en Uruguay.

Nuestro Tiempo rinde homenaje a los creadores, realizadores, autores y colaboradores de la serie de fascículos *Nuestra Tierra* (1968-1970)

Impreso en Imprimex S.A. D.L. 361.786

Licitación Abreviada N° 3/13

nuestrotiempo@nuestrotiempo.gub.uy

An aerial photograph of a coastal city, likely Montevideo, Uruguay. The image shows a dense urban area with numerous multi-story apartment buildings and houses. A major highway, the Autopista de Circunvalación, curves along the coast, separating the city from the sea. In the background, a large body of water, the Bahía de Montevideo, is visible, with a small island or peninsula in the distance. The sky is clear and blue.

Jack Couriel / Jorge Menéndez

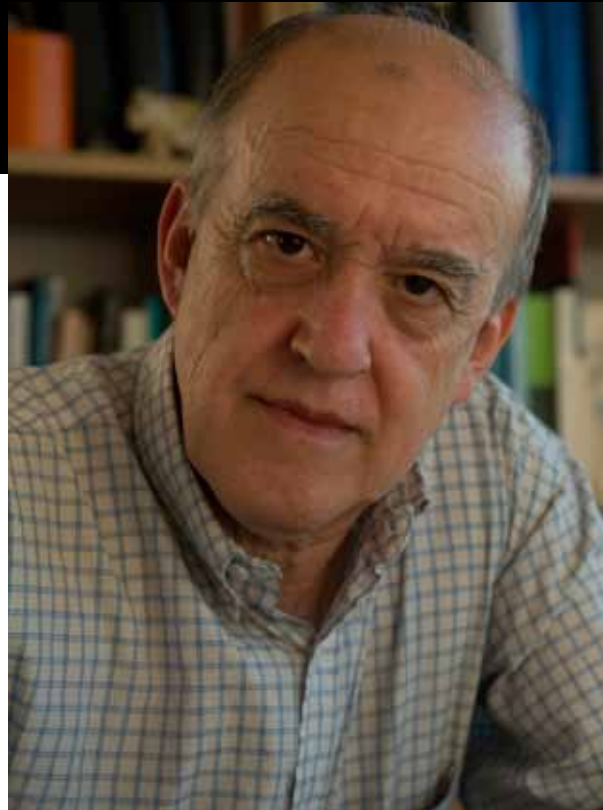
Vivienda

Dónde vivimos
los uruguayos



Carlos Contrera

Jack Couriel se graduó como Arquitecto en 1983 y en 2008 obtuvo el título de Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Entre 1973 y 1993 trabajó en el Instituto de Asistencia Técnica, Centro Cooperativista Uruguayo, desempeñando diferentes funciones relacionadas con la vivienda social. Entre 1985 y 1998 fue profesor adjunto de Anteproyecto en la facultad de Arquitectura de la Udelar. Entre 2008 y 2010 ocupó el cargo de Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.



Carlos Contrera

Florentino Jorge Menéndez es licenciado en Sociología recibido en la Udelar. Tiene diplomas de posgrado en Investigación Social Aplicada a Estudios de Mercado, Publicidad y Opinión Pública, y en Análisis de Información Sociodemográfica Aplicada a la Gestión. Es docente de Metodología de la Investigación y miembro del Tribunal de Tesis en IMUC. Trabaja actualmente en el INE en donde ha escrito sobre vivienda, con énfasis en la problemática de los asentamientos irregulares.



Jack Couriel / Jorge Menéndez

Dónde vivimos los uruguayos



Carlos Contrera

Í N D I C E

Preámbulo.....	5
Población, hogares y vivienda en Uruguay.....	9
Acceso a la vivienda en el medio rural.....	21
Acceso urbano-habitacional.....	26
Prospectiva.....	56
Bibliografía.....	63



Marco de referencia

Para responder *dónde vivimos los uruguayos* es necesario tener presente algunas aproximaciones conceptuales, que intentan facilitar la lectura de esta publicación.

El afincamiento de las familias en los medios urbanos y rurales integra, por un lado, características sociales: ingreso de los hogares, modalidades de vida, nivel educativo de sus integrantes y calidad de empleo. Y por otro lado, estas dimensiones se interrelacionan con sus localizaciones en el territorio, asociación que configura el concepto socio-territorial. Por ejemplo, si consideramos al medio urbano, las relaciones sociales y las estructuras de oportunidades cambian si residimos en un pequeño pueblo, en una capital departamental del Interior o en el Gran Montevideo.¹

1 Este espacio metropolitano comprende al departamento de Montevideo más localidades y espacios rurales de los departamentos de San José y Canelones próximos al límite departamental de la capital. Y lo reconocemos como la ciudad real. Por ejemplo, quien vive en Ciudad de la Costa o Ciudad del Plata, sobre todo, vive en el Gran Montevideo.

Las formas urbanas son heterogéneas. Existen trazas de amanzanado regular, y por tanto legibles, y existen trazas irregulares, de difícil legibilidad. Que un barrio de Montevideo sea del primer tipo (como la Ciudad Vieja) o del segundo (como Casavalle) tiene una importancia sustantiva en la vida de las familias.

Las estructuras de oportunidades para los hogares en ambos casos son diferentes. Los adolescentes que pertenecen a una familia de bajos ingresos en Ciudad Vieja, un día de lluvia pueden ir al liceo, por su cercanía y por la adecuada infraestructura urbana existente, veredas y calles consolidadas y buen transporte colectivo. Mientras que en la misma situación climática, en Casavalle es posible que los adolescentes tengan más dificultades para asistir, ya que las infraestructuras urbanas presentan carencias críticas, no existen las veredas consolidadas y las distancias a los liceos o a las paradas del transporte colectivo, en general, son más lejanas.

Estas consideraciones tienen por objetivo argumentar la existencia de vínculos indisolubles entre lo social y lo territorial.

En cuanto a la vivienda en el medio rural, analizamos las causas que provocan condiciones socio-territoriales de vulnerabilidad crítica para aquellos sectores sociales de muy bajos ingresos. Esta situación explica la creación de Mevir;² más adelante centramos el análisis en sus diversos programas de actuación.

Cuando nos referimos a los medios urbanos, lo urbano-habitacional implica un concepto comprensivo y por tanto integrador, mientras que el término vivienda resulta simplificador y poco explicativo. Dicho de otro modo, cuando una familia se afincan en un lugar accede también a un barrio. Por tanto, es en la interface entre lo urbano y lo habitacional que se construyen las trayectorias de vida de los habitantes en sus diferentes generaciones: niños, jóvenes y adultos. A la vez, incide la residencia de las familias en sus diferentes escalas urbanas: pueblo, ciudad, capital departamental o Gran Montevideo. Y en particular, en los casos de las ciudades de mayor tamaño y en el Gran Montevideo resulta muy significativo diferenciar el carácter de cada barrio.

El carácter de cada barrio nos conduce a otra aproximación conceptual: al significado de la fragmentación sociourbana. En la medida que existen barrios homogéneamente pobres y barrios homogéneamente ricos en ingresos, la condición socio-territorial descrita deriva en la configuración de importantes polarizaciones sociales a nivel de las ciudades de mayor tamaño. Este hecho lo denominamos *segmentación social y segregación urbano-habitacional*. Superar esta problemática, en el menor plazo posible, representa uno de los retos mayores para nuestro país. Resultan consistentes para pensar y replantear dos desafíos primordiales para la sociedad uruguaya planteados por Fernando Filgueira:³

2 Mevir: Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, 1967.

3 Fernando Filgueira, en prólogo de Jack Couriel, *De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana del Gran Montevideo*, Trilce. Montevideo, 2008.

“los desafíos de la exclusión y la desigualdad, así como sus mecanismos de reproducción”. En efecto, los “mecanismos de reproducción” juegan un rol primordial y negativo para las familias cuando las condiciones de infraestructura de los barrios, sus viviendas y sus servicios urbanos resultan inadecuados.

Este razonamiento nos conduce a otra aproximación conceptual, las interacciones entre sociedad-territorio-Estado-mercado. Cuando interpretamos los contenidos de lo socio-territorial, no se presentan obstáculos, ni irracionalidades, ni incoherencias para implementar equipamientos sociales en el territorio urbano y rural, ya sean de tipo habitacional o de diferentes programas vinculados con lo productivo o los servicios. Lo que sí ocurre son interacciones y retroalimentaciones entre cuatro dimensiones que cooperan y frecuentemente están en conflicto: sociedad-territorio-Estado-mercado. Estas relaciones pueden resultar virtuosas o perversas, en función de los resultados obtenidos en materia urbano-habitacional vinculados a la calidad de vida de las familias. Las estructuras de oportunidades pueden resultar fortalecidas, incambiadas o debilitadas a lo largo del tiempo.

Los estudios que relacionan la sociedad, el Estado y el mercado, en general, consideran al territorio como mero soporte de actividades, cuando el territorio es un sujeto que juega un rol trascendente para cada generación. De manera que nuestras referencias en materia de realizaciones urbano-habitacionales en las ciudades y de vivienda en el medio rural siempre se encuentran en tensión entre las cuatro dimensiones referidas.

Las relaciones entre sociedad-territorio-Estado-mercado han tenido alternativas variadas, ya que existieron ciclos históricos donde ha predominado el Estado dirigista, y otros donde ha predominado el mercado liberal y también se verifican situaciones de cierto balance entre ambos poderes.

Desde la concepción de las políticas sociales, también las interacciones de las cuatro dimensiones adquieren una importancia significativa. Uno de los contenidos que ilustran esta apreciación son los énfasis que se han implementado, ya sea en políticas sociales universales o focalizadas. Ejemplificamos las políticas sociales focalizadas con dos tipos de programas: los dirigidos a poblaciones pertenecientes a una franja determinada de ingresos (Plan de Equidad, Mides⁴, 2010); o para poblaciones que residen en asentamientos irregulares (PIAI⁵, 2000).

Es importante asociar al conjunto de aproximaciones conceptuales referidas, las ideologías urbano-arquitectónicas de los técnicos en los resultados de los programas urbano-habitacionales, tanto para el caso del diseño de normativas nacionales y municipales en materia de planes urbanos, como en los diferentes lenguajes arquitectónicos utilizados. Los conjuntos habitacionales resultan diversos por sus valores expresivos y este tema se asocia con lo estético. En este sentido, distinguimos conjuntos habitacionales homogéneos o monótonos, por tanto pobres en lo urbano-arquitectónico y conjuntos habitacionales adecuados y por tanto estimulantes en lo urbano-arquitectónico y adecuados en sus resultados expresivos. En estos casos su diseño se adapta a modalidades de vida de la población, y se acierta en los recursos arquitectónicos utilizados, materiales de terminación y jerarquización de espacios cerrados y abiertos de uso comunitario.

Si bien estas consideraciones relacionadas con las ideologías urbano-arquitectónicas son relevantes ya que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las familias, siempre son los ingresos de las familias los que tienen el rol decisivo. La dimensión urbano-arquitectónica no resuelve por sí misma la calidad de vida de las familias.

4 Mides: Ministerio de Desarrollo Social.

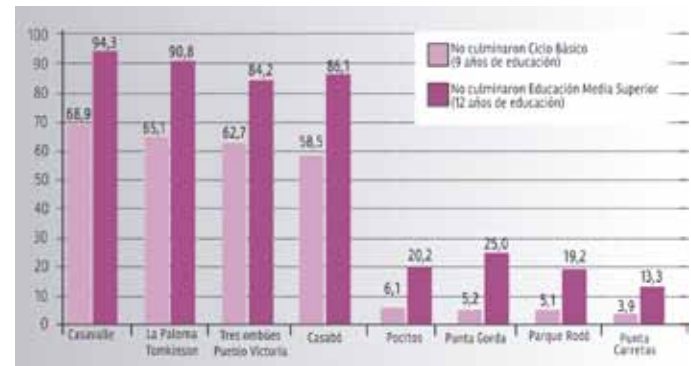
5 PIAI: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

Aproximación comprensiva de los conceptos referidos

En relación con la fragmentación socio-urbana se muestran rendimientos educativos en barrios situados en los extremos del continuo social de Montevideo (Figura 1).

Además, desde una visión global de esta problemática, el porcentaje de adolescentes de 15 años de edad que está fuera del sistema educativo es el 15% y según la prueba PISA⁶ del 2009 el 30% de los evaluados "(...) no llega a un desempeño básico".⁷ En el ranking de la región nos ubicamos en el sexto lugar, superados por Argentina, México, Chile, Colombia y Panamá.

Figura 1. Porcentaje de jóvenes que no culminaron la educación media, según barrios escogidos de Montevideo. Años 2003 a 2005



Fuente: Prof. Martín Pasturino, a partir de datos de Unicef

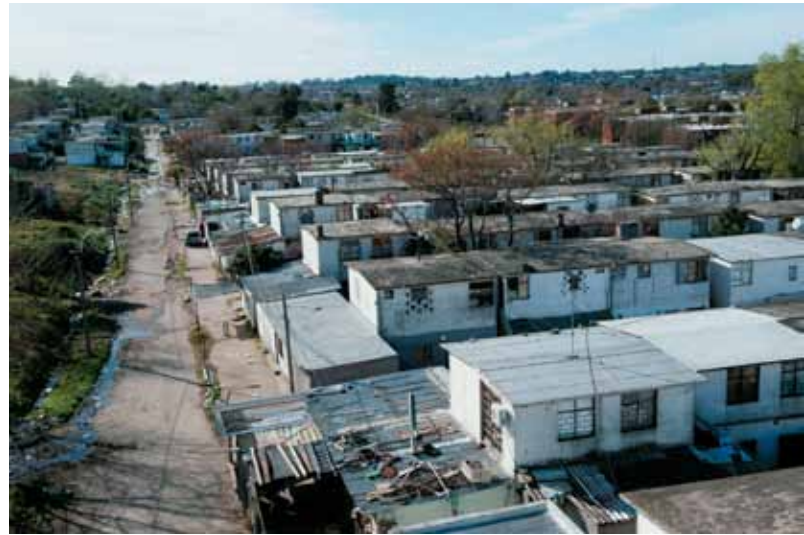
6 Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA por su sigla en inglés (Program for International Student Assessment).

7 Pedro Ravela, "Las pruebas PISA son muy importantes porque evalúan lo que los jóvenes deberían aprender a esa edad", en *Búsqueda*, Montevideo, 4 de abril de 2013, p. 16.




Figura 2. Ciudad de altos ingresos: Barrio Punta Carretas

Esta problemática, ¿es un tema exclusivo del sistema educativo? Nuestra respuesta es negativa. Más allá de las mejoras y cambios que requiere la educación en el Uruguay, este tema es multicausal y entre sus causas se encuentra la desestructuración urbano-habitacional de las periferias críticas localizadas en nuestras ciudades. Esta situación a la vez se encuentra asociada a los mecanismos de reproducción que tienden a mantener incambiadas las condiciones socio-territoriales de las familias conduciendo a procesos de agudización de la fragmentación socio-urbana (Figura 2).



Ciudad periférica: Barrio Casavalle

Las imágenes son elocuentes. Mientras Punta Carretas exhibe adecuadas condiciones de vivienda e infraestructura urbana, Casavalle presenta todas las problemáticas urbano-habitacionales de las periferias críticas de las ciudades de todo el país: viviendas formales en estado inadecuado; asentamientos irregulares; conjuntos habitacionales carenciados; trama urbana privada de adecuadas calzadas, veredas, forestación y alumbrado público y conformación absolutamente desestructurada, o sea, sin las debidas continuidades de sus calles vehiculares y pasajes peatonales. 

Población, hogares y vivienda en Uruguay

Dinámica demográfica 1996–2011

El Censo 2011 contabilizó 3.286.000 uruguayos, de los cuales el 99% vive en hogares particulares y el 1% en hogares colectivos (residenciales de ancianos, pensiones, cárceles, etc.). El Censo de 1996 había contado 3.164.000 habitantes. La población uruguaya crece, pero muy lentamente.

Con respecto al Censo 1996 la población del departamento de Montevideo disminuyó tanto en términos absolutos como porcentuales: perdió 26.000 habitantes y pasó del 42% al 40% de la población total del país.

En cambio el Gran Montevideo —esto es Montevideo más su área metropolitana inmediata— creció en números absolutos (ganó 45.000 habitantes) y aproximadamente mantuvo su participación en el total del país: pasó de casi el 52% a poco más del 51%.

Dentro del Gran Montevideo, las mayores ganadoras fueron las localidades metropolitanas de Canelones y San José, que conjuntamente crecieron un 30%.

En el resto del país algunos departamentos perdieron población, entre otros Lavalleja (4%), Treinta y Tres

y Rocha (3%). Otros ganaron: Tacuarembó, Salto y Río Negro (6% cada uno). Pero el incremento más importante de población se verificó en el departamento de Maldonado: 17%. Sus habitantes en 2011 superaron ampliamente las proyecciones realizadas a partir del Censo 2004.

Este crecimiento poblacional junto con la continua mejora y diversificación de los equipamientos y servicios disponibles lleva a la consolidación de un segundo polo en la costa sur del país: la aglomeración central de Maldonado⁸

El factor explicativo principal de los crecimientos, tanto de Maldonado como de Canelones y San José, es la migración interna. Estos tres departamentos tuvieron saldo migratorio positivo desde 1996 y tienen altos porcentajes de población nacida en otros departamentos.⁹

8 Carlos Musso, “Población, hogares, vivienda y efectos de la estacionalidad”, en *Boletín de la Sociedad Uruguaya de Arquitectos*, Enero-Mayo, 2013.

9 Instituto Nacional de Estadística. *Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad*, <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf>

Tabla 1. Indicadores de la situación de los hogares, para el Gran Montevideo y el resto del país

	Gran Montevideo	Resto del país
Propietarios (%)	59	60
Inquilinos (%)	23	15
Ocupantes con permiso (%)	17	25
Ocupantes sin permiso (%)	1	1
Hacinamiento (%) [1]	3	3
Ausencia de baño o baño compartido (%)	3	3
Ausencia de cocina o cocina compartida (%)	5	10
Agua para cocinar de origen inadecuado (%) [2]	1	3
Agua no llega a la vivienda por cañería (%)	1	4
Eliminación inconveniente de excretas (%) [3]	28	37
Ausencia de iluminación eléctrica (%)	0	2
Cantidad de personas por hogar (media)	2,9	2,9
Número de hogares en la vivienda (media)	1,0	1,0

Fuente: Cálculos propios basados en la ECH 2012.

Notas: Para este trabajo [1] un hogar hacinado es aquel en el que viven más de dos personas por habitación excluidos baño y cocina; [2] agua de origen inadecuado es toda aquella que no es de la red general (OSE) en las zonas urbanas, y que no es de red general o pozo surgente protegido en zonas rurales; [3] eliminación inconveniente de excretas es toda aquella que no es hacia red cloacal general en zonas urbanas, y que no es hacia red cloacal, pozo negro o fosa séptica en zonas rurales.

Algunos indicadores de la situación de la vivienda y sus servicios en Uruguay

La Tabla 1 compara la situación de la vivienda del Gran Montevideo con la del resto del país. En varios ítems el resto del país presenta mayores carencias: ausencia de cocina, agua de origen inadecuado o que no llega hasta el interior de la vivienda por cañería y eliminación inconveniente de excretas. En cuanto a tenencia, en el Gran Montevideo es mayor el porcentaje de inquilinos (23% frente a 15% en el resto del país) y menor el de ocupantes con permiso (17% frente a 25%).

Pobreza en asentamientos y en el tejido formal

El 5,5% de los uruguayos habita en asentamientos irregulares: en el Gran Montevideo el 9%, y en el resto del país el 2%.¹⁰ El departamento con mayor porcentaje de personas que viven en asentamientos irregulares es Montevideo, con un 10% de habitantes que reside en ellos. Le siguen Paysandú (6%), Rivera (4%), Canelones (4%), Artigas (4%) y Maldonado (4%).

¹⁰ Cálculos propios basados en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2012.

Dentro del Gran Montevideo, los asentamientos irregulares están en su mayoría en la ciudad periférica. Una persona que vive en la periferia tiene, a priori, 19% de probabilidades de vivir en un asentamiento; una que vive en la intermedia, 5%; y una que vive en la ciudad de altos ingresos, 1% (Tabla 2).

Tabla 2. Personas en asentamientos irregulares según las tres ciudades del Gran Montevideo

	Personas en asentamientos %
Periférica	19
Intermedia	5
De altos ingresos	1
Total	9

Fuente: Cálculos propios basados en INE – ECH 2012.

A su vez, según ingresos, el 12 % de las personas es pobre: en el Gran Montevideo el 16 % y en el resto del país el 9 %.

Al igual que los asentamientos, la pobreza en el Gran Montevideo no se distribuye de manera uniforme en el espacio: en la ciudad periférica es pobre el 29% de las personas, en la intermedia el 14% y en la de altos ingresos el 2% (Tabla 3).

Ser pobre y vivir en un asentamiento irregular son dos fenómenos conexos pero diferentes. De 100 personas que viven en asentamientos irregulares, 53 son pobres según ingresos y 47 no lo son (año 2012). A su vez, de 100 personas que viven en el tejido formal, 12 son pobres y 88 no. En los asentamientos irregulares se concentra la pobreza (Tabla 4).

Tabla 3. Personas pobres, según las tres ciudades del Gran Montevideo

	Personas pobres %
Periférica	29
Intermedia	14
De altos ingresos	2
Total	16

Fuente: Cálculos propios basados en INE – ECH 2012.

Tabla 4. Porcentaje de personas pobres en asentamientos y en tejido formal (% por filas). Gran Montevideo

	No pobre %	Pobre %	Total %
Asentamiento irregular	47	53	100
Tejido formal [1]	88	12	100

Fuente: Cálculos propios basados en INE – ECH 2012.

Nota [1] Se llama tejido formal a la parte de la ciudad no constituida por asentamientos. Allí es mayor el nivel de formalización en lo que respecta a normas de edificación, acceso a servicios como OSE y UTE, propiedad de la tierra y normas sobre su uso urbano o rural.

Pero el gran número de personas pobres está en el tejido formal. De 100 pobres, 30 viven en asentamientos y 70 en el tejido formal (Tabla 5). Es que el 12% de las personas que viven en el tejido formal es mucho mayor que el 53% de las personas que viven en asentamientos, porque el tejido formal es un ámbito que alberga mucha más población que los asentamientos.

Entonces, visto que la amplia mayoría de los pobres está en el tejido formal, todo enfoque de mitigación de la fragmentación sociourbana focalizado en exceso en

los asentamientos irregulares está condenado de antemano al fracaso.

Tabla 5. Porcentaje de personas pobres en asentamientos y en tejido formal (% por columnas). Gran Montevideo

	No pobre %	Pobre %
Asentamiento irregular	5	30
Tejido formal	95	70
Total	100	100

Fuente: cálculos propios basados en INE – ECH 2012.

El déficit habitacional

El Censo 2011 muestra un alto porcentaje de viviendas desocupadas y, simultáneamente, más hogares que viviendas en uso: 1.164.000 hogares particulares residen en 1.134.000 viviendas particulares ocupadas.

Dejando de lado las desocupadas, para que cada hogar accediese a una vivienda, se necesitaría construir 30.000 unidades. Si a estas les sumamos las que hay que sustituir por estar construidas con materiales precarios (barro o materiales de desecho para paredes, materiales de desecho para techos, y tierra sin contrapiso para piso), habría que sumarles 8.000 más. El déficit cuantitativo, calculado en función de los criterios expuestos, ronda las 38.000 viviendas.¹¹

Alguien podría poner en cuestión la existencia del déficit cuantitativo ya que la cantidad de viviendas construidas excede el número de hogares: hay 1.164.000 hogares y 1.385.000 viviendas particulares. Pero veamos la situación más en detalle. De cada 100 viviendas, 82 están ocupadas y 10 son de uso temporal. De las restantes 8,

hay 3 que están ofrecidas en venta o alquiler, 2 en reparación o construcción, 1 ruinosas y 3 efectivamente desocupadas (Tabla 6).

Tabla 6. Viviendas, según condición de ocupación

	Recuento	%
Ocupada con residentes presentes	1.119.000	81
Ocupada con residentes ausentes	15.000	1
Desocupada de uso temporal	132.000	10
Para alquilar o vender	37.000	3
En construcción o reparación	21.000	2
Ruinosas, destruida o inhabitable	11.000	1
Desocupada vacante	43.000	3
Sin dato	7.000	1
Total	1.385.000	100

Fuente: Cálculos propios basados en INE – ECH 2012.

De estas tres efectivamente desocupadas no se conoce demasiado sobre su situación: ¿están empantanadas en procesos judiciales?, ¿con fuertes deudas?, ¿sus propietarios no tienen dinero suficiente para repararlas?, ¿son utilizadas como reserva de valor? Pero aun si las viviendas desocupadas se volcasen al mercado, nada indica que su ubicación, su costo y características serían adecuadas para satisfacer la demanda insatisfecha de vivienda, a veces solvente y a veces no.

Además, numerosas viviendas tienen diversos déficit cualitativos. Consideramos aquí, en principio, el hacinamiento, la ausencia de iluminación eléctrica, de baño con cisterna, de agua de OSE (o de pozo surgente protegido en zonas rurales) que llegue por cañería dentro de la casa, y problemas graves de mantenimiento (muros fisurados, inundación cuando llueve y peligro percibido de derrumbe). Según cálculos propios basados

¹¹ Cálculos propios basados en el Censo 2011.

en la ECH 2012, las viviendas con estos déficit cualitativos rondan el 20%: se estiman en 230.000 unidades. Si añadimos la falta de saneamiento adecuado (presencia de pozos negros en zonas urbanas, vertimientos en superficie, etc.) los números se disparan: las viviendas consideradas deficitarias pasan a ser 470.000. Como se ve, las cifras del déficit de vivienda varían fuertemente según los criterios utilizados.

De las viviendas con problemas considerados cualitativos, una parte se puede reparar porque tiene localización adecuada, acceso a servicios urbanos y porque las obras se justifican desde el punto de vista económico. Pero otra parte debe relocarse, y las viviendas a reubicar incrementan el déficit cuantitativo, fijado inicialmente en el entorno de las 38.000 unidades.

El Gran Montevideo: tres ciudades

El Gran Montevideo es un sistema urbano único pero con zonas fuertemente diferenciadas en cuanto a ingresos de los hogares, calidad de las viviendas, servicios e indicadores sociales. Para referirnos a estas grandes diferencias aludiremos a la ciudad de altos ingresos, la intermedia y la periférica.

La Figura 4 (pag. siguiente) ilustra el espacio multijurisdiccional que comprende a la totalidad del departamento de Montevideo y el área metropolitana inmediata de los departamentos de Canelones y San José. A la vez, se distinguen tres ciudades donde se corresponden niveles de ingreso de la población con su afinamiento en la ciudad.

La ciudad periférica en Montevideo es casi una corona que nace en el suroeste y se extiende hacia el noreste sin llegar a la costa del Río de la Plata. La ciudad periférica en el área metropolitana inmediata se estructura en función de los corredores viales que la conectan con Montevideo: las rutas 1, 5, 6, 7 y 8. Es casi

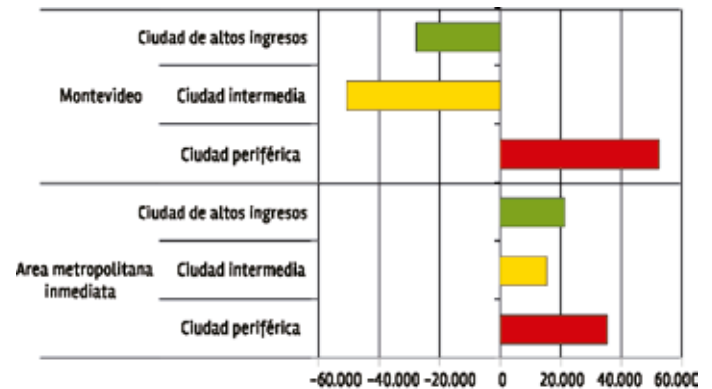
otra corona que nace en el suroeste, en Ciudad del Plata, y se extiende hasta Ciudad de la Costa.

La ciudad de altos ingresos en el Gran Montevideo corresponde a la franja costera del Río de la Plata, y en Montevideo incluye algunos barrios hacia el norte.

En el caso de Montevideo la ciudad intermedia se ubica entre la periférica y la de altos ingresos. Asocia barrios con adecuados servicios urbanos y poblaciones residentes con ingresos medios.

En el departamento de Montevideo entre los censos de 1996 y 2011 crecieron en población los barrios periféricos y decrecieron los intermedios y de altos ingresos: esto agudizó la fragmentación sociourbana en el departamento. En el área metropolitana inmediata, por el contrario, crecieron las tres ciudades, aunque en números absolutos de habitantes la que más creció fue la ciudad periférica. Por tanto en la escala del Gran Montevideo la fragmentación socio-urbana también se agudizó (Figura 3). Esta comprobación resulta importante, aunque no contradice los avances que resultan de

Figura 3. Dinámica demográfica 1996–2011 en el Gran Montevideo, según ciudades en Montevideo y en el área metropolitana inmediata



Fuente: Elaboración propia a partir de datos censales.

Figura 4. Gran Montevideo según sus tres ciudades: periférica, intermedia y de altos ingresos

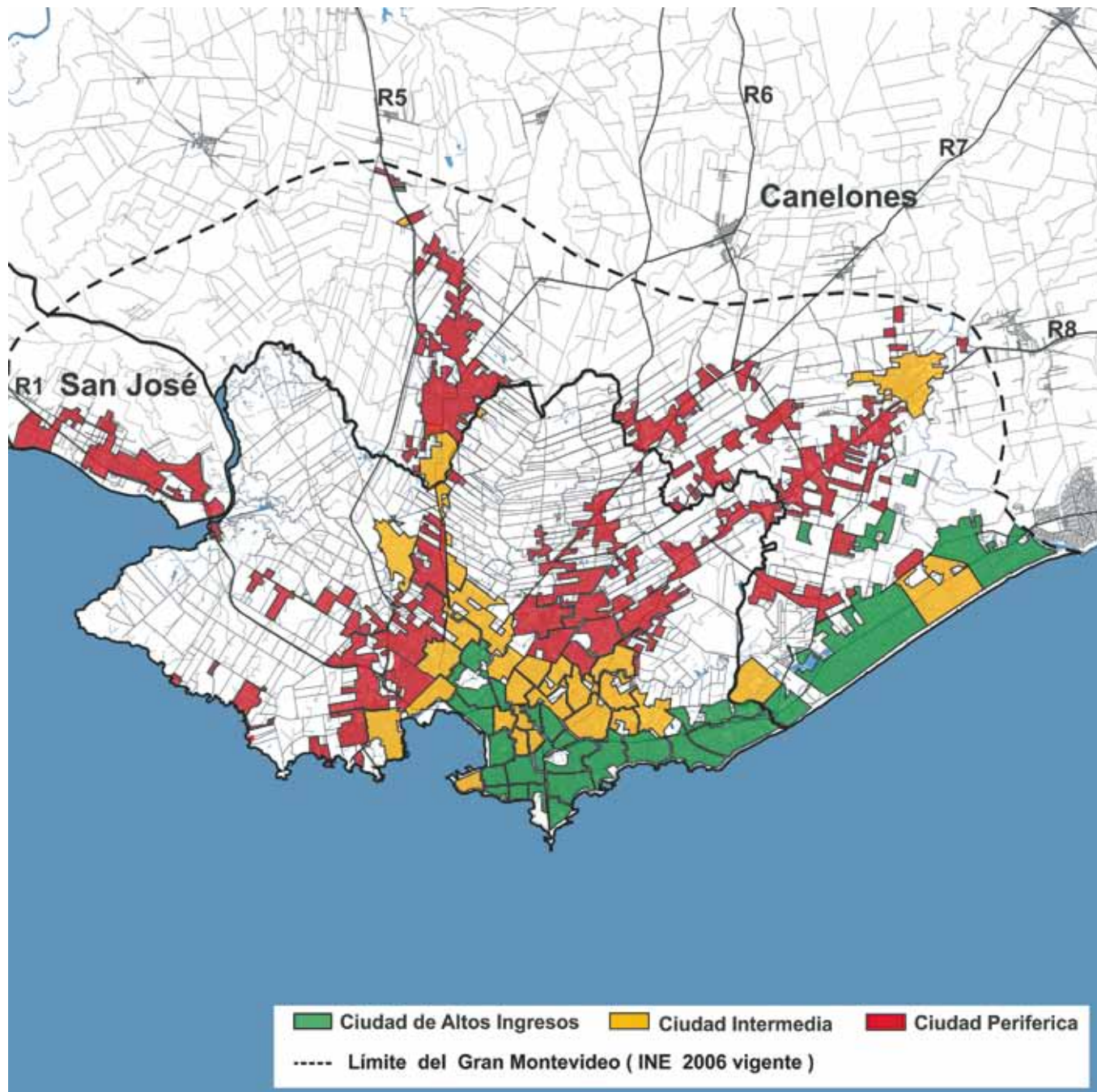


Tabla 7. Población 1996 y 2011 y variación porcentual en algunos barrios seleccionados de las ciudades de altos ingresos, intermedia y periférica en Montevideo

		Población 1996	Población 2011	Variación porcentual
Ciudad de altos ingresos	Centro	22.300	22.100	-1
	Barrio Sur	13.600	12.600	-7
	Cordón	42.300	42.500	0
	Palermo	13.900	13.000	-7
	Parque Rodó	13.700	13.000	-6
	Pque. Batlle, V. Dolores	36.300	31.200	-14
Ciudad Intermedia	Ciudad Vieja	15.800	12.600	-21
	Flor de Maroñas	21.000	19.200	-9
	Las Canteras	24.500	23.000	-6
	Unión	45.700	40.000	-13
	Villa Española	27.100	23.500	-13
	Mercado Modelo, Bolívar	17.700	15.600	-12
Ciudad Periférica	La Paloma, Tomkinson	33.000	37.400	14
	Conciliación	18.000	20.300	14
	Paso de la Arena	20.200	24.200	20
	Colón Centro y NW	26.200	28.900	10
	Villa García, Manga Rural	17.000	29.500	73
	Manga	17.700	20.900	18

Fuente: Cálculos propios en base a censos 2011 y 1996.

las mejoras sociales que en la última década se vienen procesando, en particular los avances en la formalidad del trabajo, la baja tasa de desocupación y los incrementos de inversión en políticas sociales.

La Tabla 7 muestra las poblaciones 1996 y 2011, y las variaciones porcentuales de ciertos barrios

montevideanos, a fin de dar algunos ejemplos concretos de la evolución señalada.

En Canelones y San José crecen todas las ciudades: la de altos ingresos (39 %), la intermedia (23,1 %) y la periférica (20,1 %). La Tabla 8 muestra la evolución de algunas localidades escogidas.

Tabla 8. Población 1996 y 2011 y variación porcentual en algunas localidades seleccionadas de Canelones y San José de las ciudades de altos ingresos, intermedia y periférica

		Población 1996	Población 2011	Variación porcentual
Ciudad de altos ingresos	San José de Carrasco	6.100	7.300	20
	Barra de Carrasco	4.300	5.400	26
	Parque Carrasco	8.200	8.600	6
	Solytar	13.900	18.600	33
	El Pinar	10.400	21.100	103
	Lagomar	7.000	8.100	15
Ciudad Intermedia	La Paz	19.600	20.500	5
	Pando	23.400	26.000	11
	Paso Carrasco	12.200	16.000	31
	Fraccionamiento Progreso	140	145	4
	Lomas de Solytar	10.800	1.900	76
	Cerámicas del Sur	87	93	7
Ciudad Periférica	Costa y Guillamón	560	550	-2
	Olmos	600	660	10
	Parada Cabrera	340	410	20
	Villa Felicidad	790	1.300	70
	Villa Paz S.A.	480	540	14
	Delta del Tigre y Villas	14.100	20.200	43

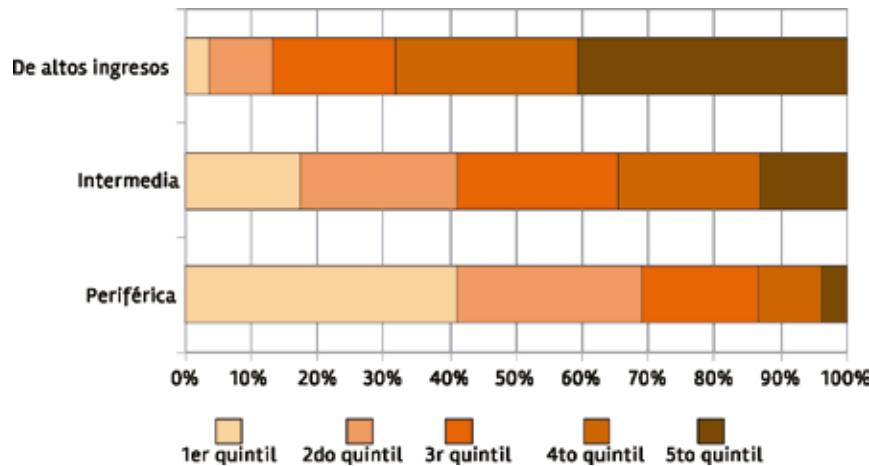
Fuente: Cálculos propios en base a censos 2011 y 1996.

Indicadores socioterritoriales de las tres ciudades

En la ciudad periférica viven fundamentalmente hogares del quintil de ingresos más pobre. Los hogares del primer quintil superan el 40%, contra el 4% del quinto quintil: la relación es casi de 11 a 1. Por el contrario, en la ciudad de altos ingresos los hogares pertenecientes al quinto quintil superan el 40% contra el 3% de hogares del primer quintil. La disparidad se repite, pero invertida. En cambio en la ciudad intermedia los hogares de los diferentes quintiles presentan una distribución equilibrada (Figura 5).

No solo son distintos los ingresos de las tres ciudades. Es seis veces más probable que una joven de 15 a 19 años sea madre en la periferia que en la ciudad de altos ingresos (12% frente a 2%); es tres veces más probable que un varón de 18 a 24 años no trabaje ni estudie, ni busque trabajo (9% frente a 3%); es tres veces más probable que un trabajador no esté registrado ante el BPS (32% frente a 11%). Por el contrario, la probabilidad de que un joven de la periferia entre 21 y 30 años haya terminado secundaria superior es un sexto de la de un joven de la ciudad de altos ingresos (51% frente a 8%) (Tabla 9).

Figura 5. Hogares clasificados según su quintil de ingresos y la ciudad en que viven. Gran Montevideo



Fuente: Cálculos propios basados en INE – ECH, 2012.

También hay desigualdades territoriales muy marcadas en la situación de la vivienda y los servicios urbanos (Tabla 10).

El hacinamiento es 7 veces más frecuente en la periferia que en la ciudad de altos ingresos (7 % frente a 1 %); la eliminación inadecuada de excretas, 6 veces (60 % frente a 10 %); la ausencia de cocina o cocina compartida, 4 veces (9 % frente a 2 %); la ausencia de baño o el baño compartido, 2 veces (4 % frente a 2 %).

Como síntesis del análisis realizado, planteamos cuatro consideraciones.

La proporción de población afincada en asentamientos irregulares en algunos departamentos del interior del país (Paysandú, 6%; Rivera, Canelones, Artigas y Maldonado, 4%), permite constatar el mismo fenómeno de fragmentación sociourbana que se verifica, sobre todo, en sus capitales departamentales. De todos modos, la ciudad que alcanza mayor número de población en asentamientos es Montevideo (10 %).

La Figura 1 del Gran Montevideo ilustra el distanciamiento físico entre la ciudad periférica y la de altos ingresos. Ambas ciudades casi no tienen zonas de contacto: está siempre la ciudad intermedia entre ellas, lo que ilustra la segmentación social y la segregación urbano-habitacional.

Las dinámicas demográficas entre los censos 1996 y 2011 tanto en el departamento de Montevideo como en el área metropolitana inmediata, muestran la ampliación y densificación de las periferias que agudizaron la fragmentación sociourbana. Por último, el fenómeno de los crecimientos poblacionales en las periferias al que venimos aludiendo es parte de una tendencia robusta que se verifica entre los censos de 1963 y de 2011.^{12, 13}

Por tanto este importante tema socio-territorial continúa representando un desafío crucial que se expresa en las relaciones entre sociedad-territorio-Estado-mercado.

¹² Carlos Musso, *Las ciudades del Uruguay*, Facultad de Arquitectura, Montevideo, 2004.

¹³ Couriel, *De Cercanías a lejanías...*

Tabla 9. Indicadores sociales referidos a personas, según las tres ciudades del Gran Montevideo

	Ciudad Periférica %	Ciudad Intermedia %	Ciudad de altos ingresos %
Personas pobres	29	14	2
Madres adolescentes (de 15 a 19 años)	12	6	2
Varones de 18 a 24 años que no estudian, ni trabajan ni buscan trabajo	9	8	3
Desocupados	8	7	5
Trabajadores sin registro ante el BPS	32	22	11
Personas de 18 a 30 años que terminaron enseñanza media básica	55	76	95
Personas de 21 a 30 años que terminaron enseñanza media superior	8	22	51
Internet banda ancha	40	60	80

Fuente: Cálculos propios basados en INE-ECH, 2012.

Tabla 10. Indicadores de la situación de los hogares, según las tres ciudades del Gran Montevideo

	Ciudad Periférica	Ciudad Intermedia	Ciudad de altos ingresos
Propietarios (%)	62	58	57
Inquilinos (%)	14	24	30
Ocupantes con permiso (%)	22	17	12
Ocupantes sin permiso (%)	2	1	0
Hacinamiento (%)	7	3	1
Ausencia de baño o baño compartido (%)	4	3	2
Ausencia de cocina o cocina compartida (%)	9	4	2
Agua para cocinar de origen inadecuado (%)	1	1	0
Agua no llega a la vivienda por cañería (%)	3	1	0
Eliminación inadecuada de excretas (%)	60	16	10
Ausencia de iluminación eléctrica (%)	0	0	0
Cantidad de personas por hogar (media)	3,3	2,8	2,5
Número de hogares en la vivienda (media)	1,0	1,0	1,1

Fuente: Cálculos propios basados en la ECH, 2012.





Conjunto habitacional de Mevir en el medio rural, Pueblo Fernández, Departamento de Salto

Acceso a la vivienda en el medio rural

El liberalismo predominó en la política de acceso a la vivienda rural, lo que significó una gran desprotección para los sectores sociales más débiles. Mevir se creó en el año 1967. Por tanto, las interacciones se reducen a tres dimensiones: territorio-sociedad-mercado. Ya que esta población motivada por estrategias de supervivencia generó rancheríos rurales, se afincó de manera irregular en lotes que no eran de su propiedad. Esa localización fue tolerada como acceso rápido a la mano de obra para los empresarios agropecuarios.

La presencia del Estado se concretó a partir de la creación de Mevir que comenzó a mitigar, de manera lenta pero sin interrupciones hasta el presente, las condiciones precarias de habitabilidad de la población más vulnerable.

Situación previa a la creación de Mevir

El significado de la sigla Mevir (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural), resultó pertinente en función de la situación habitacional de los pobladores más desprotegidos.

Las transformaciones de la producción agraria se remontan al siglo XIX. Según Renzo Pi y Germán Wettstein,¹⁴ este cambio se debió al advenimiento de técnicas modernas aplicadas al trabajo rural —alambrado, brete, mejoramiento de las razas— así como al incremento de nuevos tipos de explotación agrícola. De este modo, las nuevas estancias disminuyeron drásticamente el empleo y por tanto ya no albergaron a los trabajadores rurales con sus familias, como había sucedido hasta entonces. El trabajo regular se transformó en “changas” y los desplazados de las estancias comenzaron a levantar sus ranchos en los restos

14 Renzo Pi y Germán Wettstein, “Rancheríos rurales y rancheríos suburbanos”, 1955.

inaprovechables producidos por las particiones de campos y en los pequeños espacios de nadie que marginaban los pasos —cuando no en los caminos mismos— donde se toleraba la formación de nuevos núcleos. La falta de trabajo aumentó la trashumancia debilitando la organización familiar donde la mujer era el centro del hogar. Esta situación crítica se agravaba con el temprano trabajo infantil y la consecuente inasistencia de los niños a la escuela.

De la lectura del análisis referido, también se comprende la conformación de dos situaciones socio-territoriales diferenciadas de vulnerabilidad crítica: por un lado los rancheríos rurales aglomerados y por otro los rancheríos rurales organizados como un conjunto de minifundios contiguos.

Con referencia al tema de los rancheríos rurales también se ha descrito que: “El rancho plantea grandes problemas de convivencia, salud e higiene, especialmente en las zonas donde existe la vinchuca, transmisora de la temible enfermedad de Chagas. El quiste hidático, las enfermedades infecto-contagiosas de la infancia, la tuberculosis, la sífilis, la tifoidea, el tétanos, hacen también estragos entre la población pobre, que es la mayoritaria.”¹⁵ Este aporte ilustra las dimensiones sanitarias que integraron las vulnerabilidades críticas de los hogares pertenecientes a los rancheríos rurales, que se sumaban a su lejanía de los servicios.

En la construcción de los ranchos se utilizaron los materiales disponibles en el medio rural: barro, cañas y chircas para los muros y paja para el quinchado de los techos. A la vez, la organización interna era en general muy simple: o bien una sola habitación sin baño o dos habitaciones, también sin baño, en este caso, una para dormitorio y otra para la cocina-comedor. Entre otras carencias críticas, se verifica el inadecuado asoleamiento

15 Miguel Soler, “Los problemas que más nos preocupaban” (1987).

y ventilación de las habitaciones y las condiciones de hacinamiento en que vivían las familias.

La ausencia de censos de población y vivienda entre los años 1908 y 1963 no nos permite visualizar las dinámicas demográficas de los rancheríos rurales. Por tanto, solo contamos con estimaciones: “Para 1941, Julio Castro estimaba su número en 587, con aproximadamente 120.000 habitantes”, cuenta Soler.¹⁶ A la vez del “Muestreo Nacional de Vivienda” de CIDE y “El Uruguay Rural” del Claeh¹⁷ se constató que el 29 % de la vivienda rural dispersa eran ranchos y la totalidad se estimaba en 50.000, mayoritariamente localizados en el medio rural, aunque una parte pertenecía a los suburbios de las ciudades del interior del país.¹⁸

Los contenidos de Mevir

Para contextualizar la creación de Mevir, seleccionamos dos acontecimientos que la precedieron. El primero comenzó en 1945: las Misiones Socio-pedagógicas en el Uruguay rural. Sus antecedentes se ubican en el México revolucionario de los años 20 y en la República Española de los 30. Esta importante iniciativa, en un primer impulso, se centró en el Instituto Magisterial de Montevideo, a través de la militancia social de un grupo de docentes y estudiantes; también participaron jóvenes universitarios organizados desde sus gremios estudiantiles. Estas actividades, a la vez que generaron vivencias fundamentales para los participantes, también difundieron información acerca de la situación social de la población rural pobre. Sus actividades fueron diversas: además de educar a los niños sin

16 *Ibíd.*

17 CIDE, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, 1963; Claeh, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1964.

18 Juan Pablo Terra, *La vivienda*, Nuestra Tierra N° 38, Montevideo, 1969.



Figura 6. Unidad productiva en el entorno de San Ramón, Canelones

escuela construyeron aulas en lugares de muy difícil acceso. El otro acontecimiento tuvo un carácter específicamente técnico: el plan del CIDE, 1963-1966. Este estudio significó un gran avance, ya que se constituyó en la primera y única configuración sistemática de la planificación económica y social del país. Su divulgación fue un insumo central para el debate público, en particular para el sistema político y para los gremios obreros, estudiantiles, docentes y profesionales.

En este contexto, en el año 1967 se creó Mevir. La idea fue de un pujante propietario de tierras, el productor agropecuario Dr. Alberto Gallinal. Su institucionalidad, sin fines de lucro, fue colectiva e integrada por los principales actores privados y públicos relacionados con el tema. Actualmente Mevir se financia mayoritariamente por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización creado por la Ley Nacional de Vivienda de 1968.

El equipo técnico de Mevir está constituido por un grupo de profesionales de diferentes disciplinas.¹⁹ Básicamente, articula tres líneas de acción: realiza conjuntos habitacionales en el medio rural; en pueblos y pequeñas ciudades del Interior; y desde los 90 implementa unidades productivas en ámbitos rurales de todo el país.²⁰ Luego de construidos los diferentes programas, los hogares amortizan mensualmente el préstamo

obtenido. A su vez, para la gestión de la construcción se utiliza la participación de los usuarios, autoconstrucción y ayuda mutua.

Las unidades productivas han contribuido a mejorar las condiciones de vida y la inserción productiva de sectores de población de bajos ingresos afincados en el medio rural. Con el aporte de mano de obra de los destinatarios, se han construido o complementado viviendas, así como diferentes infraestructuras para apoyar la producción: entre otros, galpones, salas de ordeño, o pequeñas queserías.²¹

Resultados de su aplicación

En marzo del 2013, Mevir alcanzó la construcción de 25.000 viviendas, lo que es un logro importante, sobre todo para Uruguay, que es el país más urbanizado de América Latina. Por tanto, la cantidad de nuevas unidades de vivienda resulta muy significativa para mejorar la calidad de vida de las familias que trabajan en el medio rural. Según el Censo 2011 la población rural totaliza 175.000 habitantes, 5,3 % del total.

En cuanto a las unidades productivas, entre 1990 y 2004 se construyeron, en promedio, 88 por año. Entre 2005 y 2007 este promedio se multiplicó por

19 En particular, arquitectos, asistentes sociales e ingenieros agrónomos.

20 En el 2009, se incorpora el área rural de Montevideo.

21 MVOTMA, *Gestión del MVOTMA 2005-2009*, Edición MVOTMA, Montevideo, 2010.



Figura 7. Conjunto habitacional de MEVIR del medio rural en el Departamento de Paysandú



Conjuntos habitacionales de MEVIR en la ciudad de Los Cerrillos del Departamento de Canelones

3,3, alcanzando 292 anuales.²² Este incremento de unidades productivas fue un acierto institucional. A través del siguiente ejemplo, una unidad productiva en Canelones, ilustramos este juicio de valor (Figura 6).

En este caso no existieron obras en vivienda, aunque frecuentemente las unidades productivas articulan las necesidades habitacionales de las familias con las productivas. La imagen interior del nuevo tambo muestra los cambios tecnológicos que se incorporaron. Con una inversión muy acotada se logró que un pequeño tambo, con instalaciones adecuadas, mejorara las condiciones de trabajo. Las nuevas instalaciones significaron un incremento en materia de productividad, lo cual permitió integrarse a la cadena lechera.²³

En cuanto a los conjuntos habitacionales, consideramos de interés colocar este tema en debate, ya que se identifican dos situaciones diferenciadas: aquellos conjuntos habitacionales distanciados de los medios urbanos y los que amplían los pueblos y pequeñas ciudades o incluso aquellos que se localizan en las propias manzanas urbanas.

²² *Ibíd.*


²³ MVOTMA, *Gestión*.

Al primer caso lo ilustramos con el conjunto habitacional “Gallinal” localizado en el departamento de Paysandú, donde el conjunto integra equipamientos adecuados, entre ellos una escuela rural (Figura 7, izquierda). La imagen es potente, en relación a la cercanía del empleo para sus habitantes, en este caso cítricos y forestación. De manera que este tipo de intervención socio-territorial además de necesaria, presenta desde lo urbano-arquitectónico una densidad adecuada a las condiciones del lugar.

En el segundo ejemplo, la ampliación urbana de Cerrillos por parte de Mevir resulta discutible (Figura 7, derecha). Su baja densidad dificulta la concreción de una adecuada infraestructura urbana. Lejos de consolidar la compacidad de la ciudad, la expande de una manera inadecuada. Recordemos que uno de los principales problemas que se verifican en las expansiones urbanas que no se encuentran acompañadas de crecimientos demográficos, es que resultan insustentables. Las densidades deberían ser mayores para volver adecuada la ecuación urbano-habitacional. O dicho de otro modo, se trata de incrementar la cantidad de viviendas por hectárea para volver eficaz la ecuación económica, servicios urbanos-cantidad de

viviendas. También su mayor densidad facilita mejores calidades espaciales y ambientales, como lo ilustran los conjuntos intercooperativos por ayuda mutua.

Desde nuestro punto de vista, en estos casos se suman dos lógicas discutibles. En primer término, se verifica la importancia de las intendencias. Son, en la mayoría de los casos, las que disponen de los lotes para Mevir, de manera que su responsabilidad en la ma-

teria es crítica. Además, la ausencia de planes zonales municipales dificulta promover buenas prácticas en el territorio. El equipo técnico de Mevir tiene su cuota de responsabilidad en materia urbano-arquitectónica. En este sentido, se destaca la referencia conceptual referida a la calidad de las ideologías urbano-arquitectónicas que se adoptan. Y esto es válido tanto para las intendencias como para Mevir. 

Acceso urbano-habitacional

La forma elegida para exponer el acceso urbano-habitacional de los hogares establece una serie de contrapuntos en materia de planes-proyectos-gestiones que se corresponden con diferentes legislaciones, normativas urbanas y tiempos históricos. Por razones de síntesis se recorren algunos de sus principales hitos. Además, se opta por contrastar, caracterizar o reforzar prácticas en el territorio sin un estricto orden cronológico, en el intento de que el lector comprenda la complejidad de la temática abordada.

Aunque las fotos y las referencias frecuentemente pertenezcan al Gran Montevideo, las políticas que se abordan —tanto las públicas como las privadas— son de carácter nacional pero, en su escala casi todas ellas se replican en el interior del país.

De lo que predomina a las políticas públicas

Las familias acceden a las viviendas mayoritariamente a través de sus propias iniciativas y sobre todo en el ámbito privado. Predominan las siguientes modalidades de acceso habitacional: arrendamiento formal e irregular; compra del lote y autoconstrucción posterior; compra de vivienda nueva y usada; ocupación en el tejido residencial formal y ocupación en asentamiento irregular.

“En su mejor año, los organismos públicos han construido una vivienda por cada veinticinco que levantaban los particulares”, decía en 1969 Juan Pablo Terra²⁴, lo que ilustra el predominio del ámbito privado en relación a las políticas públicas.

No obstante, de manera paralela, las infraestructuras urbanas de carácter nacional y departamental acompañan el mencionado proceso de construir ciudad.

24 Terra, *La vivienda*, ob. cit.

Sin embargo, es en la desigualdad de las calidades de habitabilidad y de la infraestructura urbana —aceras, calzadas, plazas, señalización, forestación, alumbrado público, transporte colectivo y edificios públicos— donde se verifican las relaciones de poder entre clases sociales. Lo que a la vez se traduce, en los casos más críticos, en minimizar las estructuras de oportunidades de las familias más vulnerables.

De la lógica de los rematadores de lotes a la lógica de la población

Los fraccionamientos en la periferia de Montevideo se iniciaron en el entorno de 1830 con la fundación de pueblos y villas: Pueblo Victoria (La Teja); Villa Cosmópolis (Cerro); y durante la Guerra Grande, en 1850, Villa Restauración (La Unión).

Desde mediados del siglo XIX se modificó de modo radical la gestión urbana para la generación de los tejidos periféricos, lo que comienza a expandir la ciudad, respondiendo a un importante crecimiento demográfico. Entre 1884 y 1908 Montevideo casi duplica su población: pasa de 164.000 habitantes a 291.000.

Mientras la legislación urbana priorizó la calidad de las obras en su planta trazada, en las periferias y en el marco de un modelo urbanizador hiperliberal se desarrolló un dinámico proceso de fraccionamientos guiado por los criterios de los agentes inmobiliarios —los rematadores— asociando sus programas a la extensión del transporte colectivo. El lucro estaba asegurado por el pasaje de suelo rural a suelo urbano. En la medida que en el país la inflación estaba controlada, los empresarios inmobiliarios operaron en el mercado mediante la venta de lotes que las familias amortizaban en cuotas mensuales, pero el equipamiento urbano no integraba

el negocio. Aunque, por cierto, para su promoción se utilizaron las ideas higienistas de la época promocionando los afincamientos periféricos que contaban con los requerimientos “científicos” de una vida sana.

De este modo el viejo modelo territorial fundacional se alteró fuertemente. Se flexibilizó el límite urbano-rural y se admitieron extensiones urbanas que continúan en la actualidad.

Estos tejidos residenciales localizados en la ciudad periférica, no logran aún hoy un adecuado estándar urbano. Por otro lado, la incorporación de grandes lotes en la oferta inmobiliaria —casa y quinta entre 1.000 m² y 2.000 m²— agregó un nuevo trazado de grandes manzanas que no admiten su reconversión mediante progresivas subdivisiones, lo que congeló la densificación de algunas zonas. Frecuentemente, en estos grandes lotes operó una lenta ocupación informal y otros espacios aún hoy permanecen baldíos y abandonados. Es decir, que la propia genealogía de estos espacios no facilitó su adecuada evolución.²⁵

En cuanto a la lógica de la población, mientras las familias amortizaban su lote se autoconstruían su residencia. En función de los ingresos, terminar una casa podía significar que trabajara en la construcción más de una generación. O vivir durante mucho tiempo con la casa incompleta y con servicios urbanos que iban llegando lentamente: primero las calles y la energía eléctrica; luego el agua potable, y por último el saneamiento todavía incompleto en Montevideo y muy carente en el interior del país.

En Montevideo, en 1963 el porcentaje de cobertura sobre el área urbana en el caso del saneamiento era el 63% y en el caso del agua potable, 82%.²⁶ En la

25 Marta Cecilio y Jack Couriel, *Desarrollo socio-urbano, para el fortalecimiento de la integración social*, CLAEH, Montevideo, 2012.

26 Terra, ob. cit.



Figura 8. Afiche de un remate en lo que fue periferia de Montevideo

El mismo barrio en el Montevideo actual

actualidad, en Montevideo el 84% de la población tiene cobertura de saneamiento; desde 1985 se ha continuado sin interrupción la realización de importantes obras de saneamiento mediante el financiamiento parcial del BID²⁷, lo que representa un importante acierto.

Esta lógica de autoconstrucción de la vivienda individual fue contemplada por la Intendencia de Montevideo a partir del año 1941 otorgando a las familias que lo solicitaran el denominado Plano Económico Municipal de manera gratuita, y exonerando de aportes municipales y previsionales a los hogares que realizaban su vivienda con mano de obra benévola.

Otro fenómeno significativo ocurrió en el espacio metropolitano, en la misma línea de razonamiento que estamos desarrollando, a partir de las leyes de Centros Poblados de 1946. Mientras que en el departamento de

Montevideo se aplicaban con rigurosidad —o sea que no se permitieron fraccionamientos sin sus correspondientes servicios urbanos— de manera sincrónica, las referidas leyes eran transgredidas en los departamentos de Canelones y San José.

Este intento planificador y por tanto positivo en buena medida fracasó, ya que en los departamentos limítrofes primaron los intereses inmobiliarios asociados a los intereses políticos de los caudillos locales. Operó un tipo de interacción perversa entre territorio-Estado-mercado ya que las familias optaron por radicarse en estos departamentos por la ausencia de ofertas similares en Montevideo.

De este modo, una desintegrada gestión territorial cooperó con la expansión de periferias de muy bajo estándar, afirmando las bases para el desarrollo de procesos de fragmentación socio-urbana. Estas operaciones

27 BID, Banco Interamericano de Desarrollo.

inmobiliarias comprendieron la extensión periférica de centros urbanos preexistentes. Sin embargo, el impacto significativo para las familias resultó de los fraccionamientos denominados “villas” localizados en espacios cercanos a las rutas de acceso a Montevideo, o bien conectadas a ellas a través de precarios caminos vecinales.

Esta inadecuada expansión urbana se frenó hacia mediados de los 50 a causa del incremento inflacionario que ya no volvió rentable la venta de solares a plazos.

Esta cuestión de modalidades históricas de afincarse en el Gran Montevideo, y que también ocurre en el resto del país —la compra del lote y la posterior autoconstrucción de la vivienda— luego será retomada para explicar la rápida adopción del cooperativismo por ayuda mutua por parte de la población sin capacidad de ahorro, como forma de acceder a una vivienda adecuada a sus necesidades familiares junto a sus correspondientes servicios urbanos.

De los cantegriles a los asentamientos irregulares

¿Por qué se denominan cantegriles los asentamientos irregulares en Montevideo? En 1947 se inauguró, en Punta del Este, un importante edificio, el Cantegril Country Club, dirigido, básicamente, a sectores sociales argentinos de altos ingresos. La fecha nos indica que este fenómeno de radicación de población en las periferias de Montevideo se ubica a fines de la década del 40; y por otro lado, la ironía resulta además de imaginativa muy propia del contexto histórico de la época.

Se estima que en los años 60 las viviendas de materiales de desecho alcanzaban las 12.000 o 13.000 unidades en cantegriles, en su mayoría urbanos.²⁸

²⁸ Terra, ob.cit.

Mientras los cantegriles se construyeron con materiales de desecho, los asentamientos irregulares son, de manera dominante, de muros de bloque y techos de chapa, y de hormigón armado, salvo en los casos de las ciudades fronterizas con Brasil, donde el material de los muros predominante es la madera y en los techos, la chapa.

La interpretación de ambos fenómenos —la localización de los cantegriles, sobre todo en Montevideo y la implementación de asentamientos irregulares hacia los años 80, con un gran incremento en el entorno de los 90— tiene fundamentos radicalmente diferenciados, aunque ambos agudizaron la fragmentación socio-urbana.

Mientras que en el caso de los cantegriles predominó la migración campo-ciudad, en el de los asentamientos irregulares predomina la migración interna de la propia ciudad. Pero aun resultan más significativos los imaginarios sociales en ambas situaciones. En el caso de los cantegriles, lo que animaba aquella migración representó una estrategia de sobrevivencia en relación con las condiciones críticas de vulnerabilidad vividas en el campo: por un lado, la industrialización de la ciudad y el crecimiento del propio Estado prometían empleos, y por otro, viviendo en las periferias de Montevideo se podía acceder a servicios urbanos inexistentes en el medio rural.

La primera generación de asentamientos irregulares se produjo en el entorno de la crisis de la tablita en 1982, y se verificó fundamentalmente en Montevideo, aunque también en las principales ciudades del interior del país. Otro impulso al crecimiento de asentamientos irregulares se verificó en los años 90, como consecuencia de la desindustrialización y de la precarización laboral originada por el modelo neoliberal adoptado (modelo amortiguado en el caso uruguayo: las empresas públicas no se privatizaron y la única reforma relevante fue la

reestructura del sistema de previsión social). Luego el país padeció su crisis financiera y productiva más intensa, entre el 2001 y el 2003.

Las estrategias de sobrevivencia frente a las sucesivas crisis fueron diversas. Los sectores sociales con mejor preparación para el empleo, con cierto respaldo económico y red de amistades, emigraron al exterior de manera importante. Mientras que para sectores sociales de bajos ingresos, la estrategia de sobrevivencia fue migrar dentro de la ciudad para fundar un nuevo asentamiento irregular o para densificar uno existente. Estos sectores sociales fueron expulsados hacia la ciudad informal. También se suma a las estrategias referidas, la emigración interdepartamental tanto para residir en la ciudad formal como en la informal. En este sentido, el departamento que ha resultado con incrementos poblacionales más importantes fue Maldonado debido a su pujante industria de la construcción.

Según el Censo 2011, el 22,4% de los uruguayos nacieron en un departamento distinto de aquel en que residen. Pero en Maldonado este porcentaje se eleva al 38,9%.²⁹

El profundo cambio en el imaginario social es también otro atributo de la actual fragmentación socio-urbana que se verifica en el Gran Montevideo y en las ciudades más importantes del interior del país.

Otro ensayo de interpretación del fenómeno de los asentamientos irregulares es considerar dos períodos históricos paradigmáticos. Por un lado el neobatllismo, que a la crisis respondió entre otras políticas con el congelamiento de alquileres (1943), la inflación del empleo estatal y de las jubilaciones y pensiones. Y por otro, el que se practica desde la década de los 80 por parte del

29 Martín Koolhas, "Migración interna", en Julieta Bengoechea y otros, *Detrás de los tres millones, la población uruguaya luego del Censo 2011*. Programa de Población, Brecha y Udelar, 2013.

sistema político, que ante la insuficiente oferta urbano-habitacional para sectores sociales de bajos ingresos tolera y contribuye con el incremento de los asentamientos irregulares. En ambos casos las interacciones sociedad-territorio-Estado-mercado resulta reactiva y clientelar frente a situaciones socio-territoriales que el Estado local y sectorial no resuelve.

De los conjuntos habitacionales a su rodeo por asentamientos irregulares

Los asentamientos irregulares y los conjuntos habitacionales producen efectos similares en las periferias críticas en materia de desestructuración de las tramas urbanas. Provocan percepciones ambientales deficitarias, entre otras causas por la ausencia de espacios abiertos equipados, plazas o parques, edificios públicos jerarquizados y trazas urbanas con sus debidas continuidades.

Respecto a los conjuntos habitacionales, cuanto más grande es su tamaño, más incrementan la sensación de ser islas, con lógicas propias de diseño, que naturalmente se desintegran de sus entornos. Algunos conjuntos habitacionales fueron proyectados como soluciones transitorias, para construir en una segunda etapa el conjunto habitacional definitivo; esta segunda etapa nunca se concretó, de manera que lo transitorio, en los hechos, funcionó como solución definitiva. Como ejemplo en este sentido señalamos el programa de "erradicación de cantegriles" implementado en Montevideo a partir del año 1972. A su vez la organización no gubernamental "Un techo para mi País" promueve en Uruguay desde 2003 la construcción de soluciones transitorias muy precarias en territorios irregulares.

En el caso de los asentamientos irregulares, las percepciones más deficitarias ocurren cuando los ocupantes son clasificadores de basura, ya que en su entorno



Figura 9. Conjunto habitacional de “vivienda transitoria” rodeada por asentamientos irregulares en el Barrio Casavalle

se contamina el ambiente. Uno de los casos más críticos se configura cuando se localizan en las riberas de los arroyos y cañadas.

Los asentamientos irregulares se forman mediante ocupaciones por goteo, por loteos ilegales de propietarios, o bien por ocupaciones de grupos de población organizados con modalidades similares a las cooperativas. Esta es la razón de describir a estas ocupaciones informales desde la interacción plan-proyecto-gestión.

También importa analizar las interacciones sociedad-territorio-Estado-mercado y comprender su especificidad para el caso de las periferias críticas. Por un lado el Estado sectorial y local elige estos espacios para localizar conjuntos habitacionales ya que son las tierras más “económicas” del mercado. Por otro, las

propias percepciones ambientales críticas referidas son las que reducen los precios de estas tierras ya que ambas gestiones urbanas –conjuntos habitacionales y asentamientos irregulares– tienden a generar guetos urbanos integrados mayoritariamente por poblaciones de bajos ingresos.

Por último lo del título del párrafo: de los conjuntos habitacionales a su rodeo por asentamientos irregulares. La imagen es elocuente en este sentido. En muchos casos las tierras que rodean a los conjuntos habitacionales son de propiedad fiscal, lo que facilita este tipo de configuración urbano-habitacional. Estos ocupantes, en parte, integran las nuevas generaciones que provienen de las familias afincadas en los conjuntos habitacionales.

De la erradicación de cantegriles al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

Los programas para “erradicar cantegriles” fueron promovidos por la Dinavi³⁰, que realizó convenios con las intendencias departamentales y el INVE.³¹ En general, las intendencias aportaron terrenos localizados en la ciudad periférica.

En 1972 se aprobó un convenio entre el INVE y la Intendencia de Montevideo para construir 1.044 viviendas destinadas a sustituir a los cantegriles.³²

Desde la concepción de arquitectura pobre para pobres, los conjuntos habitacionales “transitorios” resultantes, además de localizarse en las tierras más “baratas” o sea en zonas de la ciudad que se encuentran en pleno proceso de desintegración socio-territorial, tienen características constructivas inadecuadas para nuestro clima: los muros de bloque simples y techos de chapa sin cielorraso no proveen un mínimo aceptable de aislación térmica. Estas soluciones transitorias se transformaron en definitivas.

Hacia el 2000 comenzó a actuar el PIAI. La genealogía de la concreción de este programa fue muy particular. Derivó de un debate entre dos dirigentes del Partido Colorado, Julio M. Sanguinetti y Jorge Batlle. Mientras el primero impulsaba contratar a un arquitecto uruguayo perteneciente al ámbito de la globalización, Carlos Ott, para implementar la torre de Antel como piedra angular del fracasado Plan Fénix, J. Batlle, que en un comienzo se oponía, ofreció luego su apoyo a la construcción de la torre siempre que se implementara un programa

para mejorar los asentamientos irregulares. Esta línea de acción ya se estaba concretando en diversos países de nuestra región financiada en parte por el BID. De este modo, entre otras estrategias, Batlle comenzó a diseñar su campaña electoral, que luego resultó exitosa.

De todos modos, más allá de la anécdota, lo interesante es que ya no se planteó la idea de erradicar cantegriles; en contraposición se propuso la idea de mejorar los asentamientos irregulares existentes.

Este cambio de enfoque lo compartimos, sobre todo por el crecimiento cuantitativo de la población que vive en la informalidad, siempre que se cumplan con dos condiciones: que los asentamientos irregulares elegidos para su mejoramiento cuenten con fundamentos socio-territoriales sólidos y consistentes; y por otro lado, que los proyectos resulten con calidades urbano-arquitectónicas adecuadas.

Con un ejemplo ilustramos la importancia de la adecuada localización de estos programas. Cuando se eligen, para mejorarlos, asentamientos irregulares muy alejados de las centralidades existentes –y por tanto muy cercanos al límite urbano-rural– se produce el efecto no deseado de ampliar la mancha urbana, ya sea por la implementación de nuevos conjuntos habitacionales promovidos por el Estado en el entorno del asentamiento irregular mejorado, ya sea por el afinamiento de nuevos asentamientos irregulares en la misma zona. En cambio, los mejoramientos de barrios más cercanos a centralidades existentes y rodeados por casas del tejido residencial formal evitan las consecuencias no deseadas aludidas. Otra consideración importante es la necesidad de trabajar por áreas de precariedad y no en los límites de cada asentamiento. Este programa continúa funcionando en la actualidad con la nueva denominación: PMB-PIAI.³³ Compartimos su

30 Dinavi: Dirección Nacional de Vivienda.

31 INVE: Instituto de Vivienda Económica.

32 Yolanda Boronat y Marta Riso, *La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983*, Famu-Udelar. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992.

33 PMB-PIAI: Programa de Mejoramiento de Barrios-Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.



Figura 10. Conjunto habitacional Unidad Misiones de “viviendas transitorias” en el barrio Casavalle

“misión”: “Mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay, promoviendo la integración socio urbana” (PMB-PIAI, 2010). El desafío se constituye en lograr la referida “misión”, tanto teniendo presente la localización fundada de cada intervención como la necesidad de trabajar por áreas de precariedad. Para el logro de ambos objetivos el desafío es establecer sinergias positivas entre PIAI-PMB y las intendencias departamentales.

De la lógica de políticas dispersas a la lógica de políticas planificadas

La lógica de las políticas dispersas precedió a la lógica de la planificación o sea a la concreción de la Ley Nacional de Vivienda de 1968. Esta legislación operó como reacción positiva frente a las lógicas clientelares de algunos organismos públicos.

A continuación se describen los principales organismos sectoriales que operaron en el siglo XX.

La ley Serrato se aplicó desde 1921. Su denominación se debía a que fue este ingeniero quien ocupó el cargo de presidente del BHU en aquella instancia. A través de esta legislación se otorgó el derecho a adquirir fincas de propiedad del Banco o de particulares u obtener préstamos



Programa de integración de asentamientos irregulares Sonia del sacrificio sur y norte en la ciudad de Rivera

para construir viviendas, a los obreros y funcionarios del sector público y privado, y a militares afiliados a las cajas de jubilaciones con más de diez años de aportes jubilatorios.³⁴

El INVE se focalizaba en sectores sociales de bajos ingresos, pero su producción fue escasa. Entre 1940 y 1962 se construyeron en todo el país 4.359 unidades.³⁵

En el año 1947 el BHU creó el Departamento Financiero de la Habitación; luego, en 1961, a partir de un préstamo del BID, combinó su función de habilitar préstamos hipotecarios con la de construir conjuntos habitacionales.

El BSE³⁶ se sumó a la modalidad de construir edificios de vivienda colectiva con fines de inversión, al tiempo que la Intendencia Municipal de Montevideo entre 1945 y 1959 construyó 1.719 unidades.³⁷

A este panorama de dispersión de políticas públicas se sumaron las leyes especiales para el acceso a la vivienda. La Caja Bancaria creó un mecanismo de crédito correspondiente a determinado tipo de afiliados activos.

34 Graciela Laura Aristondo. “La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX”, en *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 2005.

35 Terra, ob. cit.

36 BSE: Banco de Seguros del Estado.

37 Terra, ob.cit.

Las cajas de jubilaciones de Industria y Comercio y Civil concedieron préstamos a sus empleados, que frecuentemente les permitían acceder a una segunda vivienda de veraneo localizada en algún balneario. La UTE³⁸ a través de una ley financiaba créditos junto al aporte de los empleados. La ANCAP³⁹ recargaba el precio de los combustibles para financiar los créditos de sus funcionarios. El Poder Judicial, sin recursos propios, se las ingenió para otorgar créditos a sus funcionarios. También el Poder Legislativo beneficiaba a sus empleados.⁴⁰

La lógica política que guió la promoción de las leyes especiales resultó en un clientelismo político ampliado, ya que los numerosos directores de los entes públicos pertenecientes a los partidos políticos fundacionales frecuentemente se postulaban como candidatos a diversos cargos electivos en próximas elecciones.

En este contexto, explicitar el cómo y el porqué de la promoción de la lógica planificadora resulta muy relevante por cuatro motivos: primero, la ley tiene un neto contenido progresista, aunque se sancionó en el entorno de un gobierno autoritario y conservador; segundo, el contexto internacional jugó a favor de su concreción; tercero, quien lideró su promoción fue el arquitecto y diputado por la Democracia Cristiana Juan Pablo Terra, perteneciente a la oposición, y cuarto, porque antes de la sanción de la ley, este profesional y político había dirigido, entre 1963 y 1966, el Sector Vivienda y el Departamento de Planeamiento Físico de la CIDE.

¿Por qué se sancionó una ley progresista en el marco de un gobierno conservador y autoritario? Por un lado, se vivía una crisis muy importante en la industria de la construcción con el BHU recientemente quebrado. Entre 1957 y 1967, inflación mediante, la curva es

descendente tanto en los préstamos escriturados como en los títulos emitidos que financiaban los préstamos.⁴¹ Por otro lado, el gobierno debía ofrecer a los poderosos empresarios de la construcción alguna viabilidad económica, en sus dos vertientes: a las empresas constructoras de edificios y a las empresas productoras de materiales de construcción. Y por último, estas ramas de la industria generan empleo con facilidad reactivando la economía, lo que es saludable para la sociedad y rentable desde el punto de vista electoral.

En este sentido, los contenidos de la ley resultan inteligentes y sensatos al articular los intereses de sectores sociales de bajos ingresos con los intereses de los grandes empresarios de la construcción a través de la línea de crédito para sectores sociales de ingresos medios y el financiamiento del Estado al sector privado: la promoción privada.

En esta coyuntura no existía otra propuesta que compitiera con la ley: por tanto la mayoría del sistema político la votó.

¿Por qué el contexto internacional jugó a favor de la concreción de una ley con características tan peculiares? La Revolución cubana en 1959 fue el gran acontecimiento internacional en América Latina y el Caribe a mediados del siglo XX. Los Estados Unidos reaccionaron con una propuesta: la Alianza para el Progreso. Las situaciones de desigualdad social y territorial que vivía la región eran concretas y se temía un cambio político revolucionario que no ocurrió. Junto con la propuesta de préstamos financieros se solicitó a los países de la región la generación de “planes de desarrollo” para posibilitar que los préstamos fueran “eficaces”.

En los hechos los préstamos no se concretaron, pero sí los planes, y este es el origen del plan del CIDE, dirigido por un joven universitario, el profesor Enrique Iglesias. Él convocó técnicos rigurosos en

38 UTE: Usinas y Teléfonos del Estado.

39 ANCAP: Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland.

40 Terra, ob.cit.

41 Terra, ob. cit.

diversas materias para la concreción de los “planes de desarrollo”, sin considerar las ideologías políticas partidarias de los portadores del conocimiento experto. Ello explica la elección, entre otros técnicos, del arquitecto Juan Pablo Terra.

Los contenidos de la ley solo se explican por los trabajos rigurosos previamente realizados en el marco del plan de la CIDE (1963-1966).

Luego de 1966 el arquitecto J. P. Terra continuó estudiando el tema, muy abierto a evaluar experiencias nacionales e internacionales en la materia. En particular, en relación a las experiencias nacionales, fueron trascendentes tres cooperativas de ayuda mutua en el interior del país, desarrolladas por un instituto de asistencia técnica, el Centro Cooperativista Uruguayo. La experiencia de esas cooperativas fue exitosa e influyó decisivamente en la elaboración del capítulo de cooperativas de la ley. Y en relación a las influencias internacionales se destacan de un lado la operativa de las cooperativas suecas y de otro la existencia de institutos de asistencia técnica en Dinamarca, que se configuraban como instituciones privadas con fines públicos, donde el servicio social, y no el lucro, fue el objetivo primordial.

Los contenidos progresistas de la ley se sintetizan en las siguientes directrices:

“(…) toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el mínimo habitacional definido en la ley. Asimismo se determina como responsabilidad del Estado, crear las condiciones para que ese derecho se haga efectivo.” “(…) en el primer año de cada período de gobierno se elabore un plan quinquenal de vivienda (...) por zonas del país, por categorías sociales y por niveles de ingreso (...)”. “Estos planes quinquenales serán complementados por

planes anuales, en los cuales se ajuste y precise la tarea a cumplir en el año.”⁴²

La ley unificó las decisiones de política habitacional creando una nueva institucionalidad: la Dinavi. También unificó todos los mecanismos de financiamiento público para la vivienda de interés social, y estableció normas que autorizaban el funcionamiento de las cooperativas de vivienda.⁴³

Innovó con la fundación de los institutos de asistencia técnica, conformados por equipos multidisciplinarios que asesoran, entre otros programas, a fondos sociales y cooperativas de vivienda. Promovió los fondos sociales para la construcción de conjuntos habitacionales para obreros y empleados de empresas que acordasen aportes regulados entre empresarios y trabajadores. Generó un ámbito de actuación para la industria de la construcción y los promotores inmobiliarios que se denominó promoción privada. Instaló una nueva moneda, la unidad reajutable, que ajusta su valor anualmente de acuerdo al índice medio de salarios, con el propósito de que el BHU fuera sustentable y no quebrase cada vez que el país transitara por períodos inflacionarios.

Dispuso de un Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, incluyendo de este modo lo urbano-habitacional, sin restringir el Fondo exclusivamente a la financiación de viviendas de interés social.

Para el caso de las cooperativas de ahorro y préstamo y de ayuda mutua, modernizó la propiedad de los inmuebles al incorporar la propiedad social de los conjuntos habitacionales: cada familia es usuaria y por tanto la cooperativa es la propietaria del conjunto habitacional. También integró la posibilidad tradicional del régimen de propietarios individuales.

42 Terra, ob. cit.

43 Centro Cooperativista Uruguayo. Sector Vivienda, *Boletín especial aniversario*, Montevideo, 1976.

Un aspecto normativo relevante, que luego facilitó las calidades urbano-habitacionales y, naturalmente, el uso adecuado de las familias, estuvo referido a la financiación por parte del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, de los servicios sociales comunes de los conjuntos: sala de usos múltiples, y según su tamaño, también guarderías y otros servicios como locales comerciales.

Otro aspecto normativo que resultó muy beneficioso para las familias, fue la definición de la vivienda económica para aquellos sectores sociales sin capacidad de ahorro, por ejemplo, las cooperativas de ayuda mutua, donde se disponía de unidades según composiciones familiares y con áreas muy adecuadas: 1 dormitorio 40 m²; 2 dormitorios 55 m²; 3 dormitorios 70 m² y 4 dormitorios 85 m².

El MVOTMA⁴⁴, creado en 1990, constituyó otro intento planificador al reunir funciones en tres ámbitos muy relacionados: vivienda, ordenamiento territorial y ambiente. De este modo las condiciones institucionales cooperan en la concreción de buenas prácticas en el territorio. Consideramos inconveniente todo intento de desmembrar este ministerio, aunque desde el sistema político recientemente han existido propuestas de crear un ministerio de Ambiente.

Como síntesis, para tener una idea del peso de las diferentes políticas públicas tanto en el medio rural como en el medio urbano, analizamos los hogares propietarios que accedieron a través de programas públicos, en el total y por tipo de programa, expresados en porcentajes. Hasta el 2006: BHU: 70,5%; MVOTMA SIAV⁴⁵: 10,5%; Mevir: 10,4%; RAVE⁴⁶: 1,2%; Intendencia de Montevideo: 3,8%; otro 3,5%.⁴⁷

44 MVOTMA: Ministerio de Vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente.

45 SIAV: Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda.

46 RAVE: Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia.

47 Carlos Casacuberta, *Situación de la vivienda en Uruguay*, INE-PNUD,

De esta información se destaca la participación hegemónica del BHU y el significativo aporte de Mevir dirigido a familias de bajos ingresos, sobre todo si tenemos presente que Uruguay siempre se distinguió como el país urbano por excelencia en la región. Según Censo 2011, solo el 5,3 % de la población total está radicada en el medio rural (176.000 habitantes).

Con el cambio de gobierno, entre el 2005 y el 2010 se verificó un nuevo impulso planificador. Respecto al período de gobierno 2010-2015, que aún no ha culminado, no realizaremos comentarios específicos .

La Dinavi fortalece sus roles como orientadora de políticas urbano-habitacionales y administradora del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. Además, incorporó a su estructura organizativa al PIAI y a Mevir, que funcionaban como organismos independientes. También la reestructura institucional del sistema público de vivienda innovó creando la ANV (Agencia Nacional de Vivienda) en el año 2007 y asignó un rol específico al BHU: otorgar préstamos hipotecarios a sectores sociales de ingresos medios. Mientras la ANV ejecuta programas bajo las directivas de Dinavi, reestructura las deudas problemáticas del BHU, se focaliza en lo que tiene que ver con los conjuntos habitacionales existentes y crea nuevos instrumentos financieros. Simultáneamente el BHU se capitaliza para operar en el mercado del crédito hipotecario.⁴⁸

Es necesario contar con un lapso mayor para evaluar este segundo impulso planificador; sin embargo se anotan algunas contribuciones positivas. De las actividades de Dinavi y de la ANV (2005-2010) se destaca el financiamiento al cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, la atención hacia los conjuntos habitacionales existentes y la construcción de pequeños conjuntos

<http://www.ine.gub.uy/enhavienda%20FinalCorr.pdf>. 2006.

48 MVOTMA, *Gestión...*

Figura 11



Conjunto habitacional para empleados de Ancap.
Leyes especiales. Arq. Rafael Lorente Escudero.
Barrio Capurro-Bella Vista



Conjunto habitacional Parque Posadas.
Promoción privada. Barrio Aires Puros



Conjunto habitacional MVOTMA (2005-2010).
Barrio Jacinto Vera

habitacionales dirigidos a sectores de ingresos medios bajos, localizados en ciudades. En el caso de Montevideo se considera un significativo acierto su localización en la ciudad intermedia, por tanto estas realizaciones urbano-habitacionales consolidan la ciudad compacta y a la vez promueven la integración social en el territorio. Este programa de construcción de vivienda nueva, en la modalidad positiva de cirugía menor para las ciudades, totaliza para todo el país 2.294 unidades.

En este período, además, se integró la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (Dinasa) al MVOTMA como una nueva dirección del ministerio, lo que configuró interfaces necesarias con las demás direcciones en el sentido de promover las referidas buenas prácticas en el territorio.

Este nuevo impulso planificador encuentra un respaldo sustantivo con las nuevas funciones que se le asignan a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) a partir de la promulgación en el

2008 de la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ley que no contó con los votos de todo el sistema político. Resulta un buen ejemplo en materia de regulación del territorio, ya que aporta un balance creativo entre Estado y mercado.

La ley fortalece tanto a los gobiernos departamentales, modernizándolos a través de la promoción de planes socio-territoriales de desarrollo, como al Poder Ejecutivo, ya que le permite impulsar directrices socio-territoriales para el país en su conjunto y con relación a la región.

En este sentido, es interesante señalar que en 1969, 39 años antes de que se sancionara la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ya se reconocía como una carencia importante para el país no contar con una legislación de este tipo: “Hemos mostrado cómo una política de vivienda no alcanza sus objetivos si no va acompañada por una eficaz política de ordenamiento y desarrollo urbano”.⁴⁹

49 Terra, ob. cit.

De la familia cliente a la familia participante

La concreción de los programas urbano-habitacionales planificados desde la Ley Nacional de Vivienda de 1968, promueve este significativo pasaje organizacional: de la familia cliente a la familia participante. En el primer caso se obtiene un préstamo hipotecario individual y se construye una vivienda o cualquier otra modalidad de acceso urbano-habitacional. En cuanto a la familia participante nuestro énfasis se centra en las cooperativas de ayuda mutua. Los fondos sociales y las cooperativas de ahorro y préstamo ofrecen mecanismos de participación de los usuarios, aunque resultan más indirectos en relación con el cooperativismo de ayuda mutua.

Las mejores concreciones de las cooperativas de ayuda mutua parten de ideologías urbano-arquitectónicas de calidad por parte de los técnicos. Sus principales atributos los sintetizamos en interpretar las modalidades de vida de la población de un modo estimulante y creativo recogiendo preexistencias, como la implementación del espacio frontal de uso de cada familia para la vivienda de planta baja; el mismo criterio se adopta en la disposición de un espacio de uso privado en el fondo, en ambos casos con delimitaciones precisas. A la vez, en su planta baja la vivienda integra dos características positivas: por un lado, la disposición del comedor y la cocina directamente relacionados con el fondo y entre sí, lo que facilita su relación con el espacio exterior como lugar de uso, y por otro, la disposición sistemática de la doble orientación entre el estar y el comedor, que además de permitir una flexibilidad de usos para cada familia, contempla un adecuado acondicionamiento natural de la vivienda en materia de asoleamiento y ventilación.

Nos referimos concretamente a los conjuntos habitacionales cuyos planes, proyectos y gestiones

pertenecen al Sector Vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo. Los sistemas constructivos se van complejizando a medida que la escala de los conjuntos se amplía. En los pequeños conjuntos se prefabrican losetas de ladrillo para los techos con sus respectivas vigas. Cuando los conjuntos habitacionales superan las 300 unidades, se implementan plantas de prefabricación en cada obra, que producen losetas pretensadas para los entresijos y techos y marcos de puertas y ventanas. Lo destacable en ambos casos son las interfaces que se verifican entre plan-proyecto-gestión, ya que la producción de componentes simples se adapta muy bien a la participación en obra por parte de las familias organizadas en cooperativas por ayuda mutua.

Los profesionales que se destacaron en este instituto de asistencia técnica fueron los arquitectos Mario Spallanzani, como asesor general y diseñador de tipologías urbano-habitacionales; Miguel Cecilio, como gestor, que colaboró en la redacción de la ley en lo atinente a cooperativas; Rafael Lorente Mourelle por su tarea de ajuste y diseño de tipologías urbano-habitacionales en los primeros grandes conjuntos intercooperativos; y el ingeniero Edgardo Verzi por su labor relacionada con los elementos constructivos prefabricados.

Otro instituto de asistencia técnica que contribuyó de manera sustantiva en la construcción de conjuntos habitacionales por ayuda mutua fue el Cedas.⁵⁰

También el éxito de la ayuda mutua con asesoramiento técnico se sustentó en la autoconstrucción histórica de las familias para el acceso urbano-habitacional. De manera que este invento criollo, el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, fue bienvenido por la población y por las organizaciones sociales, en particular los gremios obreros que también aportaron su conocimiento organizacional derivado de su militancia sindical.

50 Cedas: Centro de Asistencia Técnica y Social.



Figura 12. Conjunto habitacional intercooperativo Nuevo Amanecer-Mesa 1. Sistema por ayuda mutua, usuarios. Barrio Malvín Norte

Este contexto explica la temprana organización de FUCVAM⁵¹ en 1970, que luego en dictadura defendería el sistema cooperativo hostigado por las autoridades de la época. En 1979 para las cooperativas que ya tenían personería jurídica, se incrementó la tasa de interés del 2 % al 6 % y se exigió un 5% de ahorro previo. También FUCVAM se convirtió en un importante actor social ya que, junto a otras organizaciones sociales y expresiones culturales, luchó con imaginación por la reconquista de la democracia.

Por último, desde las dimensiones sociedad-Estado-mercado, la descripción realizada muestra relaciones virtuosas. En particular, desde la sociedad, algunos integrantes de las familias que participaron de la ayuda mutua, al tiempo que construyeron su vivienda aprendieron un oficio en la construcción o como administrativos,

además de las enseñanzas positivas que generaron las experiencias colectivas y solidarias.

No obstante, al considerar la dimensión territorial en interacción con las otras tres dimensiones, el tema se complejiza. La ausencia de planes urbanos por parte de las intendencias jugó un rol negativo. La localización de los conjuntos habitacionales, preferentemente en espacios periféricos sin saneamiento, provocó problemas ambientales críticos.

Los equipos técnicos tuvieron responsabilidades compartidas con las intendencias. En la mayoría de los casos se constata que los conjuntos habitacionales realizados o bien se yuxtaponen como islas con sus lógicas propias de diseño interno, o cuando aparecen rodeados de tejido residencial formal y su tamaño se encuentra en el entorno de las trescientas unidades, presentan también un problema de desintegración urbana.

51 FUCVAM: Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua.



Actualmente, la positiva extensión de las redes de saneamiento en Montevideo ha permitido conectar a los referidos conjuntos habitacionales, resolviendo de este modo graves problemas de contaminación ambiental.

La capital departamental del Interior donde el cooperativismo por ayuda mutua tuvo mayor desarrollo fue Paysandú, debido a su específico desarrollo industrial en la primera época de la aplicación de la ley.

De las cooperativas de ahorro y préstamo a las sociedades civiles

Volviendo a la Ley Nacional de Vivienda, la normativa para las cooperativas de ahorro y préstamo se orienta hacia sectores sociales de ingresos medios, por tanto con capacidad de ahorro (ver figura 13). De manera que, en este caso, la participación de las familias es más limitada que en las de ayuda mutua una vez que se acuerda el proyecto urbano-arquitectónico entre las familias y el Instituto de Asistencia Técnica y se define la empresa constructora que va a ejecutar la construcción luego de una licitación. Concluida la obra, las familias pasan a residir en los edificios o conjuntos habitacionales. No obstante, en este caso también se organizó una federación de segundo grado: Fenacovi.⁵² En esta ocasión también las interacciones sociedad-territorio-Estado-mercado resultaron virtuosas. Un panorama cuantitativo de todos los sistemas financiados por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización al 30 de junio de 1975 muestra que las viviendas terminadas por el cooperativismo de ayuda mutua eran 5.914; las del cooperativismo de ahorro previo 2.316; las de la promoción privada 5.944 y las del sistema público 9.728.⁵³

52 Fenacovi: Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda.

53 Juan Pablo Terra, *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*, Arca/Banda Oriental, Montevideo, 1986.

De manera que el cooperativismo totalizaba en el entorno del 34 % del total, lo cual es representativo de la apropiación del sistema por parte de la sociedad uruguaya.

Durante el proceso dictatorial, concretamente en el año 1978, se crearon las sociedades civiles para sustituir a las cooperativas de ahorro y préstamo, ya que el vocablo cooperativa tenía una connotación “subversiva”. Por razones similares, en 1976 se cancelaron las personerías jurídicas de los institutos de asistencia técnica.

Las sociedades civiles introducían un tipo de persona jurídica para el grupo de propietarios de un conjunto de viviendas a construirse o en construcción, hasta el momento de la partición en propiedad horizontal. El BHU condicionó a las cooperativas de ahorro y préstamo en trámite a que se transformaran en sociedades civiles si querían recibir los préstamos. El sistema adquirió su mayor volumen en 1982, e hizo crisis con una sucesión de estafas de gran resonancia pública.⁵⁴

54 Terra, *Ibíd.*



Figura 13. Conjunto habitacional Complejo Bulevar. Sistema cooperativo de ahorro y préstamo, usuarios. Arqs. R. Bascans, A. Villaamil, T. Sprechman y H. Viglieca. Barrio Larrañaga



Figura 14. Emprendimiento en Propiedad Horizontal. Arq. R. Sichero. Barrio Pocitos

Del boom-crack en democracia al boom-crack en dictadura

De un *boom* de la construcción, en el entorno de los 11.500 créditos en 1956, sustentado por préstamos del BHU focalizados en sectores sociales de ingresos medios y medios altos, se llegó en un proceso descendente prácticamente a cero, en un verdadero crack en 1968. La causa principal fue la inflación que acompañó este proceso, la que volvió insustentable al BHU. En aquella instancia, y antes de que la inflación se acelerara, el BHU se financió en parte por la venta de títulos hipotecarios. Los grandes programas de conjuntos habitacionales se concentraron en Montevideo y, en particular, en edificios de alta densidad en la rambla de Pocitos (fig. 14). A pesar de auxilios externos como el de la AID⁵⁵ e internos por las cajas de jubilaciones, la situación financiera del BHU se volvió

55 AID: Agencia Internacional para el Desarrollo, perteneciente institucionalmente a los EEUU.

insostenible. También su enorme presupuesto interno colaboró para explicar su crisis financiera.

Otro indicador del *boom-crack* en democracia es la caída del porcentaje del PIB destinado a vivienda. Entre 1956 y 1960 estuvo, en promedio, en 7,1 % y entre 1961 y 1962 cayó al 4,4 %.

Los privilegiados obtenían préstamos contando con la inflación; se comprometían con deudas enormes construyendo viviendas que en condiciones normales no hubieran podido pagar. En cuanto a los sistemas privados, sin mecanismos estatales de contralor, terminaron casi uniformemente con la defraudación de los ahorristas.⁵⁶ En este período las interacciones entre sociedad-Estado-mercado resultaron perversas.

El *boom-crack* en dictadura se procesó rápidamente, entre 1979 y 1982, coincidiendo con la devaluación de

56 Terra, *Vivienda...*



la “tablita”. Instalado definitivamente el modelo neoliberal, autoritarismo mediante, todo el sistema financiero de la región estaba inundado de petrodólares. El negocio para el BHU era prestar a los promotores privados, quienes construían sobre todo para sectores sociales de ingresos medios y altos.

Entre 1979 y 1981 el Banco financió alrededor de 30.000 viviendas en edificios de apartamentos o en conjuntos habitacionales, aunque de esta importante cifra solo 12.000 fueron del sector público, orientados preferentemente a los desalojados por la liberación de alquileres.⁵⁷

Figura 15. Conjunto habitacional deshabitado, financiado por el BHU (1980-1984), localizado en zona rural entre las ciudades de Maldonado y San Carlos

57 Terra, *Proceso...*

De la congelación de alquileres a su liberación

El sector privado, mediante la construcción de vivienda para renta, operó sistemáticamente desde comienzos del siglo XX hasta 1950 contribuyendo a la consolidación de la periferia. Una modalidad muy generalizada fue la construcción de la segunda y tercera vivienda en el predio. Para las áreas de mayor densidad de la ciudad se utilizó la tipología de corredor lateral y apartamentos con patios. Desde 1943 la legislación de alquileres se orientó hacia la protección del inquilino por la vía de congelaciones y de aumentos que no acompañaban los procesos inflacionarios. Esta situación desalentó la construcción de viviendas para alquilar y provocó el progresivo deterioro de este stock habitacional. Las leyes de incorporación a propiedad horizontal, líneas de préstamo del BHU y posteriormente del MVOTMA —bónos SIAV— para compra de vivienda usada posibilitaron que parte de este stock se reconvirtiera al sistema de propietarios, con lo cual se contribuyó a mejorar el stock existente.⁵⁸

Nuevamente, la congelación de alquileres deriva de una lógica perversa desde la interacción sociedad-territorio-Estado-mercado. En este caso, y desde el mercado, interesa destacar el esfuerzo de los pequeños propietarios por mejorar la calidad de vida de sus familias y contribuir de manera positiva con el territorio, densificando la ciudad. Sin embargo, sus rentabilidades no les permitían mantener sus viviendas, por tanto este proceso influyó en el descaecimiento del stock habitacional existente.

En 1974 la dictadura sancionó la ley de arrendamientos urbanos que liberó los alquileres y creó el

58 Marta Cecilio, Jack Couriel y Mario Spallanzani, *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales periféricos de Montevideo*, Famu-Udelar-Sau, Montevideo, 1999.

RAVE⁵⁹ en consonancia con el modelo neoliberal impuesto. Esto provocó para los sectores sociales de ingresos acotados y fijos situaciones de agudas fragilidades, ya que además de ajustarse su salario real a la baja se sumó esta nueva derrota. Desde nuestro punto de vista, y en función de lo afirmado en los párrafos anteriores, el problema principal fue que a esta medida no se anticipó la producción de viviendas accesibles y localizadas, en lo posible, en la ciudad intermedia. La sensibilidad social no fue una característica de las autoridades ilegítimas. En todo caso los desalojados inscriptos en el RAVE, entre otras posibilidades, podían aspirar a los referidos programas “transitorios” de “erradicación de cantegriles”. Pero estos programas ofrecían viviendas con áreas muy acotadas; muros y techos con aislaciones térmicas incompatibles con nuestro clima y localizaciones insistentemente periféricas.

De la calidad urbano-arquitectónica a la arquitectura pobre para pobres

El arquitecto Ricardo Fernández Lapeyrade ingresó a la Intendencia de Montevideo en el año 1939 y desde 1945 fue designado jefe de la sección “Viviendas Populares”. Las realizaciones de este equipo técnico se distinguen por la calidad urbano-arquitectónica de las obras orientadas a sectores sociales de ingresos bajos y medios bajos. En particular nos referimos a una obra paradigmática: el conjunto habitacional ubicado en la esquina que conforman las calles Magallanes y Paysandú.

Si bien desde el punto de vista cuantitativo la producción de la Intendencia de Montevideo fue escasa (entre 1945 y 1959 totaliza 1.717 unidades), en general, sus calidades urbano-arquitectónicas, sus localizaciones y sus densidades fueron adecuadas. Y tienen un

59 RAVE: Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia.



Figura 16. Casa colectiva No 1. INVE. Barrio Unión

particular valor simbólico, sobre todo en el presente, cuando estos conceptos en el Uruguay y en la región se encuentran muy devaluados.

Estas obras muestran un nivel sorprendentemente alto de mantenimiento a sesenta años de su construcción. Siguen plenamente vigentes: son fruto de ideologías urbano-arquitectónicas que construían ciudad con atención al diseño y densidades acordes a los costos de la infraestructura urbana.

A la vez, estas construcciones en la actualidad integran un patrimonio urbano-habitacional significativo para la ciudad de Montevideo y muestran un norte a considerar por parte de las políticas públicas.

Un ejemplo ilustrativo de la arquitectura pobre para pobres es el conjunto habitacional localizado en Malvín Norte para sectores sociales de bajos ingresos. En este sentido, interesa detenernos en las licitaciones convocadas por el INVE en el año 1962, por 150 unidades primero y luego por 600, ganadas por el arquitecto Homero Pérez Noble que en aquella instancia estaba asociado al técnico Leonel Viera, quienes concretaron un sistema de prefabricación pesada o sea de grandes elementos de hormigón armado.



Conjunto habitacional INVE
Arq. H. Pérez Noble. Barrio Malvín Norte

Afirmaba el arquitecto Homero Pérez Noble: “Lo fundamental es que se ha planteado la tarea de transformar la construcción de casas en un *proceso de montaje de edificios en cadena*, en base a grandes piezas elaboradas en fábrica, que dispone de una elevada mecanización de todos los procesos”⁶⁰ (CEDA⁶¹, 1966). El enunciado sintetiza muy bien la ideología urbano-arquitectónica que sustenta estas realizaciones reduccionistas. Esta afirmación pertenece a un artículo de siete páginas con ilustraciones, donde los temas de diseño urbano-arquitectónico están absolutamente ausentes. Por tanto, las conceptualizaciones que se describen articulaban las “bondades” de la industrialización de la construcción y sus consecuencias más inmediatas: “la economía de recursos” junto con la “rapidez”, frente a las “ineficiencias” del sistema de construcción tradicional. De manera que sus carencias en materia de diseño explican, en parte, que en la actualidad estos conjuntos habitacionales presenten una pésima evolución (fig. 16, derecha).

60 El énfasis pertenece al texto original.

61 CEDA: Centro de Estudiantes de Arquitectura.

Sin embargo, no todo sistema de prefabricación es negativo, pero para que resulten en buenas prácticas en el territorio deben articularse con arquitecturas apropiables por los usuarios de manera positiva. Por tanto las consideraciones estéticas y de localización se vuelven estratégicas y contribuyen al buen mantenimiento de los conjuntos habitacionales.

Hacia fines de los 40 INVE concreta una serie de obras tan interesantes como las mencionadas de la IM. En particular destacamos la Casa Colectiva N° 1 (fig. 16, izq.) con una densidad adecuada, con una estética estimulante y dirigida a sectores populares. Los ejemplos que se ilustran muestran la importancia de las ideologías urbano-arquitectónicas de los técnicos en los resultados de los programas urbano-habitacionales, aunque ambas realizaciones pertenezcan a la misma institución especializada en vivienda popular: INVE.

De la revitalización del stock existente a los conjuntos de vivienda de núcleos básicos evolutivos

Primero se analiza la revitalización del stock existente y luego los conjuntos habitacionales de núcleos básicos evolutivos. Hacia 1986, lo urbano-habitacional como experiencia exitosa en el stock habitacional existente deriva de la articulación de disposiciones de la Intendencia de Montevideo con líneas de crédito del BHU. Este programa focalizado en el stock existente también se asocia a renovadas y positivas ideologías urbano-arquitectónicas.

La transcripción parcial de la ordenanza de reciclaje aprobada por la Junta Departamental de Montevideo en 1986 es muy ilustrativa al respecto: “Las disposiciones del presente decreto tienen como finalidad la consolidación del proceso de revitalización

urbana en áreas dotadas de servicios de infraestructura cuyas construcciones se encuentren en franco proceso de deterioro, posibilitando la rehabilitación de viviendas, preservando valores testimoniales, arquitectónicos y urbanísticos.”

De manera consistente y necesaria el BHU en su línea de crédito para reciclaje define: “El Banco concederá préstamos, (...) para adquirir inmuebles para reciclarlos, aumentando el número de unidades de vivienda, obras para las que también se otorgará préstamo”. En cuanto al destino de las viviendas: “Podrá ser tanto el de renta como el de venta”, es decir que el Banco decidió prestar también para arrendar viviendas, lo que constituyó un aporte por demás positivo, ya que con medidas de este tipo se colabora en la mitigación de la fragmentación sociourbana existente.

Esta política dirigida a sectores sociales de ingresos medios bajos se fundamentó en la normativa municipal referida. Se observa además que las áreas de las unidades son más acotadas que las de la categoría económica —1 dormitorio 40 m², 2 dormitorios 52 m², 3 dormitorios 64 m², y 4 dormitorios 76 m² — y a la vez el BHU define que las terminaciones también deben ser las aprobadas para la categoría económica.

En cuanto a la ordenanza de reciclaje de la Intendencia, se señala su profundidad en materia de análisis arquitectónico, respecto a las características de la “vivienda estándar” que se construyó de manera masiva, sobre todo en Montevideo desde fines del siglo XIX y sus posibilidades de evolución redensificadora de la ciudad intermedia.

En este sentido, el artículo 6° resulta facilitador, para viabilizar aspectos de diseño, cuando define los siguientes conceptos: “En las unidades locativas se admitirá que hasta el 50 % de su área proceda de la subdivisión en altura de la superficie final que ocupa la unidad (...) para locales habitables se admitirá una



Figura 17. Rehabilitación urbano-habitacional con incremento de unidades de vivienda. Promoción privada con financiamiento del BHU. Barrio Cordón-Sur

altura mínima 2,20 mts. y para locales de servicio 2,10 mts. También el Art. 10° aporta ideas en el mismo sentido: “las escaleras interiores (...) podrán tener un ancho mínimo de 0 mt. 60, huella mínima de 0 mt. 20 y contrahuella máxima de 0 mt. 22 con baranda (...)”.

Nos detenemos en detalles que en una primera aproximación pueden parecer muy específicos para la profesión de los arquitectos. Sin embargo, su énfasis deriva de la necesidad de discutir el futuro en materia urbano-habitacional en el país. Por un lado se demuestra que se puede cuando existe voluntad política de cooperar de manera vinculante, en este caso la relación se despliega entre un organismo sectorial —el BHU— y un organismo departamental, la Intendencia de Montevideo; por otro lado, también se demuestra la necesidad de contar con el conocimiento experto necesario para planificar, proyectar y gestionar buenas prácticas en el territorio tanto a nivel de los organismos sectoriales y empresas públicas como de las intendencias departamentales.

La normativa de altura de los ambientes, como el desarrollo de las escaleras internas, restringió las condiciones de habitabilidad vigentes —de 2,40 m a 2,20 m en ambientes de la vivienda y de 2,20 m a 2,10 en servicios, baño y cocina— pero sin estas inteligentes propuestas es imposible redensificar la ciudad compacta



Conjunto habitacional de Núcleos Básicos Evolutivos. MVOTMA (1990-1995) Barrio Casavalle

que tiene todos los servicios urbanos en adecuado estado. En síntesis, esta fue una política urbano-habitacional muy lejana a las concepciones reduccionistas y por tanto vivendistas que caracterizaron a los conjuntos habitacionales de núcleos básicos evolutivos de los 90, promovidos por el recién creado MVOTMA mediante la financiación, en parte, del BID.

La complejidad positiva de las políticas urbano-habitacionales para construir ciudad en la ciudad contrasta con la simplicidad de las políticas reduccionistas que contratan grandes empresas constructoras de viviendas “llave en mano”. A los “beneficiarios” con subsidios totales se les obligó a localizarse en periferias críticas ya que en estas zonas los terrenos son más “económicos”.

De este modo se establece una lógica perversa entre sociedad-territorio-Estado-mercado, aunque no todos resultan perdedores ya que desde el Estado se ejerce el clientelismo político, y desde el mercado, las ganancias de los empresarios de la construcción resultaron importantes.

Estos conjuntos habitacionales son homogéneos en la forma urbana, y por tanto no colaboran con la autoestima de las familias, y a la vez se insertan en barrios también homogéneos en materia de pobreza urbana.

De la segunda vivienda a la vivienda permanente

Ciudad de la Costa forma parte del Gran Montevideo y entre el Censo de 1985 y el de 1996 prácticamente duplicó su población permanente. Es un ejemplo paradigmático de malas prácticas en el territorio, por tanto importa su interpretación socio-territorial.

Según el Censo 2011, con sus 112.000 habitantes Ciudad de la Costa pasa a ser la segunda ciudad más poblada del Uruguay, y continúa creciendo a un ritmo superior al promedio nacional departamental.⁶²

En una primera etapa, los propietarios de estas tierras conformadas por dunas de arenas móviles las fijaron a través de su forestación, con el propósito de urbanizar este espacio costero y realizar el correspondiente negocio inmobiliario. Esta meta se consolidó hacia los años 40 y de este modo se formalizó una cadena de balnearios orientados al turismo interno, en cuyos inicios estuvo la venta de lotes a plazos.

De manera paulatina se concretaron viviendas de uso estival, cuando se afirmaban a nivel social pautas recreativas centradas en las potencialidades de uso del espacio costero para amplios sectores sociales de ingresos medios, según una ocupación del suelo en baja densidad.⁶³

En el entorno de los 70 comienza su cambio de carácter con el pasaje de balnearios a ciudad dormitorio, lo que provoca importantes consecuencias socio-territoriales. El predominio de terrenos bajos con napas de agua muy próximas a la superficie, junto con la creciente densificación poblacional, resultó en la consecuente impermeabilización del suelo. Esta situación generó

severos problemas de evacuación de aguas pluviales y contaminación del subsuelo, producida esta última por efluentes cloacales domiciliarios, en la medida en que los pozos negros en general no son impermeables.⁶⁴

Es en esta circunstancia que los pobladores reivindicaron el acceso al agua potable, objetivo que cumple OSE hacia los 90. El BHU consideró a este frágil territorio un área de préstamos hipotecarios, no solo para la vivienda en el lote, sino también para conjuntos habitacionales, con lo cual densificó zonas sin saneamiento; aunque la responsabilidad principal de este incremento poblacional sin el acompañamiento de planes urbanos, le correspondió a la Intendencia de Canelones.

De manera que nuevamente se configura un ejemplo de relaciones perversas entre sociedad-territorio-Estado-mercado donde también las lógicas tendieron a beneficiar, entre otros, al sector inmobiliario, al comercio de materiales de construcción, y en el corto plazo, a la Intendencia de Canelones, que obtuvo una ampliación de sus recursos a través del incremento de los impuestos municipales.

En la actualidad se está desplegando un proyecto conjunto, entre OSE y la Intendencia de Canelones, de obras de desagüe de pluviales y saneamiento para algunos balnearios. En parte las obras las financia OSE con un préstamo del BID, complementándose con recursos que provienen de un convenio, con forma de fideicomiso, entre la Intendencia de Canelones y el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

Este programa de mejoramiento barrial, como vemos, es debatible, ya que las actuales obras no forman parte de un plan de saneamiento para todo el espacio metropolitano inmediato a Montevideo, sino que se concentra en las zonas referidas, cuyos pobladores pertenecen mayoritariamente a sectores sociales de ingresos

62 Juan José Calvo e Ignacio Pardo, "Sin drama, con desafíos", en Bengoechea y otros, *Detrás de los tres millones, la población uruguaya luego del Censo 2011*, 2013.

63 Jack Couriel, *De cercanías...*

64 *Ibíd.*



Figura 18. Calle luego de la lluvia en el balneario Shangrilá, departamento de Canelones

medios y altos, aunque su financiamiento lo asume toda la sociedad.

La evolución de Ciudad de la Costa recuerda las genealogías del espacio metropolitano inmediato y de las periferias montevideanas, con el agravante de que en este caso es un territorio especialmente frágil desde el punto de vista urbano-habitacional.

Del barrio abierto para sectores sociales de altos ingresos al barrio cerrado

Los cambios en las modalidades de vida de los sectores sociales de altos ingresos tienen importantes consecuencias en el desarrollo de las ciudades. En numerosos países se adopta la modalidad de barrios cerrados como manera de “resolver” los temas de “seguridad”, la “mejor educación para los niños y jóvenes” y la de vivir entre iguales conformando guetos de ricos. En la actualidad esta modalidad se encuentra muy extendida.



Calle con evacuación de pluviales y saneamiento en el balneario Solymar, departamento de Canelones

Por este motivo, ya existe un género específico tanto en la literatura como en el cine: los barrios cerrados, donde se explicitan las formas de convivencia que se inducen a partir de esta opción socio-territorial.

A la vez interesa interpretar las ideologías urbano-arquitectónicas que las sustentan junto con los poderosos intereses inmobiliarios que las promueven y las nuevas normativas urbanísticas que las facilitan desde el Estado hiperliberal. Nuevamente, en este caso se revelan relaciones perversas entre sociedad-territorio-Estado-mercado, ya que lejos de fortalecer la democracia en las ciudades, estas prácticas urbano-habitacionales la debilitan.

Luego de esta interpretación del fenómeno de los barrios cerrados, interesa describir la peculiar peripecia del Uruguay relacionada con esta temática.

Un ejemplo que correlaciona lo urbano-arquitectónico y la directriz urbanística de corte liberal es el barrio cerrado concebido como paradigma urbano-habitacional para las élites. Su arquitectura se caracteriza por la relación de sus principales componentes: el edificio



Figura 19. Barrio cerrado en el entorno del aeropuerto de Carrasco, Ciudad de la Costa, departamento de Canelones

simbólico de control de acceso, su peculiar loteo, el tipo de servicios que ofrece y el particular tratamiento de sus límites.

Como directriz urbanística se expresa en la propuesta normativa de carácter nacional aprobada por el Parlamento en el año 2000, la Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal, cuya innovación primordial consiste en habilitar la comercialización de lotes en régimen de propiedad horizontal. Si bien esta norma es de alcance nacional, respeta las autonomías departamentales, por tanto son los gobiernos municipales los encargados de disponer las reglamentaciones particulares y sus correspondientes zonificaciones. Mientras la Intendencia de Canelones, desde una visión liberal en la administración 1999-2004 dispone de un área para fraccionar suelo en la modalidad de barrios cerrados, la Intendencia de Montevideo, desde una actitud intervencionista y procurando mitigar la polarización social en el territorio, se opone a impulsar dicha iniciativa.⁶⁵ También el resto de las intendencias del país, además

de Canelones, permiten los barrios cerrados.

La existencia de la referida Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, facilita que en el 2009 se realice una reglamentación referida a los barrios cerrados que limita su desarrollo para todo el territorio nacional, ya que esta operativa solo se admite en emprendimientos turísticos o, para el caso de vivienda permanente, en urbanizaciones con un área máxima de una hectárea y bordeadas por calles públicas —superficie equivalente a una manzana—.⁶⁶ De manera que afortunadamente en el Uruguay estas normativas reguladoras frenan los procesos de fragmentación socio-urbana tan usuales en las ciudades a nivel internacional.

A la vez, las diferencias de criterio con relación a los barrios cerrados entre la Intendencia de Montevideo y las intendencias de Canelones y San José, que integran el área metropolitana inmediata, recuerdan al proceso de evolución socio-territorial cuando se aprobaron las leyes de centros poblados a partir del año 1946.

65 Couriel, *De cercanías...*

66 Cecilio y Couriel, *Desarrollo...* (2012).



Figura 20. Conjunto habitacional en primera instancia para empleados de Botnia. Ciudad de Fray Bentos

De la integración social concertada al conjunto de vivienda para jubilados de bajos ingresos

Aunque nuestra referencia es un hecho puntual en materia urbano-habitacional que integraba 108 viviendas en el comienzo y 118 en la actualidad, resulta ilustrativa por su proceso virtuoso de gestión y, por tanto, por sus logros en materia de integración social concertada. El conjunto habitacional localizado en la ciudad de Fray Bentos se origina como demanda de la construcción de la pastera Botnia, actualmente UPM.

Luego contrastamos esta obra con los conjuntos habitacionales dirigidos homogéneamente a jubilados de bajos ingresos, programa que se concreta en la actualidad desde una articulación institucional entre el BPS y el MVOTMA.

En primera instancia, la empresa Botnia propuso realizar un conjunto habitacional, en suelo de su propiedad, destinado a alojar a los empleados requeridos para la construcción y operación de la pastera. Luego de una serie de negociaciones público-público entre la Dinavi y la Intendencia de Río Negro, la Dinavi compró un terreno en la planta urbana de Fray Bentos, contiguo al área consolidada de la ciudad, y lo cedió en propiedad a la Intendencia. Como contrapartida la Intendencia traspasó al MVOTMA algunos terrenos ubicados en otra localidad del departamento, los cuales pasaron a integrar la cartera de tierras para implementar futuros programas habitacionales.

En estas condiciones se negoció un acuerdo público-privado para la concreción del conjunto habitacional, mediante el cual la Intendencia aportó la tierra y la empresa se responsabilizó por el financiamiento de

las viviendas. Una vez finalizadas las obras de Botnia, la empresa continuó necesitando solo 28 viviendas para obreros especializados, de manera que quedaban disponibles 80 unidades.

Nuevamente en un acuerdo entre Dinavi y la Intendencia, se diseñó una estrategia para reasignar esas viviendas procurando sostener la heterogeneidad social en el interior del conjunto, atendiendo a la vez diversas demandas habitacionales.

En el marco del programa Dinavi-BPS se acordó realizar “Vivienda Nueva para Jubilados de Bajos Ingresos”. Se adjudicaron veinte unidades de un dormitorio, reciclando diez viviendas preexistentes. También, a solicitud de los ministerios de Defensa e Interior, se adjudicaron cinco unidades para cada uno; y se resolvió asignar las restantes sesenta unidades al programa “Compra de vivienda usada”, línea de crédito de la Dinavi para hogares con ingresos entre 11.000 y 23.000 pesos (2008), las que efectivamente fueron adquiridas por familias de la ciudad de Fray Bentos de ingresos bajos y medios bajos.

De este modo, un programa inicialmente de 108 viviendas, incrementó 10 unidades y la gestión adoptada permitió atender demandas de sectores de población de diferentes oficios y generaciones.

Esta experiencia es demostrativa de la importancia de descartar las facilidades que puede otorgar resolver programas urbano-habitacionales exclusivamente en base a la gestión inicial, como hubiera sido construir el conjunto urbano-habitacional en suelo de la empresa. A la vez pone de manifiesto que anticiparse, considerando una adecuada gestión en el tiempo, resultó un importante acierto. En el balance todos los actores ganaron: la población local, familias con integrantes activos y pasivos; la empresa Botnia; la Dinavi-MVOTMA; la Intendencia de Río Negro y la ciudad de Fray Bentos.

Esta experiencia permite visualizar la importancia de abordar la complejidad de los temas a resolver desde la articulación interinstitucional; en particular, de los gobiernos locales con instituciones sectoriales de competencia nacional.⁶⁷

En cuanto al programa “Vivienda Nueva para Jubilados de Bajos Ingresos”, consideramos que es un programa adecuado desde la integración social, pero discutible en edificios específicos para este fin. De este modo los adultos mayores en su cotidianidad tienen más dificultades para integrarse con familias heterogéneas y por tanto intergeneracionales, lo cual mejoraría la convivencia. Por otro lado, este programa nos recuerda viejas prácticas como las aludidas leyes especiales.

Finalmente, el conjunto urbano-habitacional de Fray Bentos ilustra muy bien el concepto que visualiza como un todo el proceso interactivo: plan-proyecto-gestión entre instituciones departamentales y sectoriales. Y a la vez, demuestra que independientemente de que existan líneas de acceso urbano-habitacional focalizados en diversos grupos sociales, resulta positivo que los conjuntos habitacionales los integren. La experiencia puntual referida demuestra su viabilidad.

De los bloques en el verde a la ideología urbano-arquitectónica de calidad

La comparación de ideologías urbano-arquitectónicas se realiza con una obra de cirugía menor en la ciudad y otra de cirugía mayor. La primera es un conjunto habitacional, de principios de los 90, para obreros y empleados de la empresa de transporte colectivo Cutcsa, donde

67 Marta Cecilio, *Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración del plan interdepartamental, subsistema urbano ruta 7, MVOTMA-DINOT*, Montevideo, 2013.



Figura 21. Conjunto habitacional Euskal Erría. Licitación Internacional BHU-BID.
Barrio Malvín Norte



Conjunto habitacional Cutcsa 9. Fondo Social de obreros y empleados de Cutcsa.
Arq. Mario Spallanzani. Barrio Lezica



Otra perspectiva del Conjunto habitacional Cutcsa 9

empresarios y trabajadores de común acuerdo se inscribieron en una de las propuestas de la Ley Nacional de Vivienda: los fondos sociales, en este caso asesorados por el Centro Cooperativista Uruguayo a través de su Sector Vivienda.

La segunda deriva de una licitación internacional convocada por el BHU hacia fines de los 70 con financiación externa del BID: el macroconjunto habitacional Euskal Erría. Se trata de una operación de cirugía mayor: se afincan en un área de 25 hectáreas y se distribuye en tres conjuntos habitacionales, 70, 71 y 92, que totalizan 6.000 unidades.


Nos interesa describir ambos proyectos desde lo urbano-arquitectónico. El Euskal Erría se sustenta en la ideología de los bloques en el verde, denominación que describe una manera de concebir la ciudad que se consolida en los años 20 y que deriva de Europa. Su mayor difusor fue el arquitecto Le Corbusier. Luego de la Segunda Guerra Mundial estas concepciones, implementadas en Europa, fueron cayendo en descrédito. Desde el conocimiento experto fueron discutidas con argumentaciones que intentan volver a la idea de consolidar la ciudad compacta y con densidades adecuadas.

También es justo afirmar que desde este sustento ideológico se concretaron, en algunos casos, obras de valor urbano-arquitectónico, lo que demuestra la complejidad del tema. Un ejemplo en este último sentido es el excelente conjunto habitacional construido por el BHU a principios de los 60, localizado en Centenario y José Pedro Varela. Claro que en este caso se usaron recur-

sos de diseño acertados, como la combinación de bloques con plantas bajas libres y ocupadas por viviendas y en algunos casos por servicios para el barrio.

Volviendo al Euskal Erría, su planteo urbano es desestructurador de la trama vial y sus tipologías de vivienda para nuestro clima resultan absolutamente inconvenientes, al no integrar la ventilación cruzada. Por ejemplo, es muy oneroso mantener en adecuadas condiciones de habitabilidad apartamentos orientados al oeste. El único aspecto destacable de este conjunto es su adecuada densidad: 240 unidades por hectárea.

Mientras que en la obra diseñada por el arquitecto Mario Spallanzani, Cutcsa 9, ubicada en el barrio Lezica, además de resultar consistente con las propuestas que derivan de la crítica a la ideología de los bloques en el verde, las tipologías organizativas de las viviendas continúan con las referidas para las cooperativas de ayuda mutua: estar-comedor de doble orientación y vínculo de cocina-comedor dispuestos hacia el fondo, que además de responder a las condiciones de nuestro clima, permiten una serie de opciones organizativas diferentes para los usuarios, por ejemplo dividir o mantener vinculados los espacios cuyas funciones son estar, comedor y cocina.

Por otro lado, la conformación de un patio urbano resulta una especie de reinterpretación de las excelentes obras referidas del equipo técnico de INVE de la década del 40 así como las obras de la Intendencia de Montevideo de la misma época. 

Prospectiva

Estrategias para mitigar la fragmentación socio-urbana con la implementación de políticas urbano-habitacionales

Esta problemática requiere de potentes políticas públicas en materia de planificación e inversiones y, por tanto, de amplios acuerdos que integren a la totalidad del sistema político.

¿Por qué se utiliza el verbo *mitigar* y no el verbo *resolver*? Porque para iniciar un proceso de resolución se necesita de importantes inversiones. Aunque el país continúe con el actual ciclo de crecimiento económico —o sea en la mejor hipótesis— solo en el largo plazo lograremos cumplir con el objetivo de la integración social en el territorio. De manera que la continuidad y potencia de las políticas urbano-habitacionales que mitiguen la fragmentación socio-urbana se transforman en una clave estratégica para el logro de este objetivo. Se entiende a las políticas urbano-habitacionales como parte del sistema de políticas sociales.

Los resultados del Censo 2011 no sorprendieron a los especialistas, ya que las principales tendencias demográficas del país se mantienen: bajo crecimiento poblacional, mayor envejecimiento de la estructura de

edades, creciente urbanización, concentración de la población en el Gran Montevideo y en la franja costera.⁶⁸

Un comentario en relación a la excelente síntesis referida: en realidad, lo que sucede en el territorio uruguayo es la creciente ampliación de sus manchas urbanas y no la “creciente urbanización”, ya que urbanización significa “terreno, situado en general en la periferia, donde se construye o está construido un conjunto de viviendas, con sus calles y su red de servicios”.⁶⁹ Mientras que la expansión urbana que se verifica, en general integra frágiles servicios urbanos y viviendas.

En Uruguay, aun considerando hipótesis razonables de un posible incremento de la fecundidad (aunque la tendencia es firme en sentido opuesto) y optimistas respecto a transformarnos en receptores de inmigrantes, las proyecciones de máxima apenas superan los cuatro millones de habitantes para el 2050.⁷⁰

68 Juan José Calvo y Adela Pellegrino, “Uruguay y sus retos demográficos”, en Bengoechea y otros, *Detrás de los tres millones*.

69 María Moliner, *Diccionario del uso del español*, 3ª Ed. Editorial Gredos, 2007.

70 Calvo y Pellegrino, “Uruguay y sus retos demográficos”, en Bengoechea y otros, ob. cit.

O sea que el escenario que se proyecta es alentador en cuanto a los principales desafíos socio-territoriales ya que resultan manejables.

Las reflexiones que se realizan a continuación forman parte de convicciones elaboradas sobre todo en la última década, y se plantean para animar un debate necesario, ya que sobre esta compleja área temática en el país existen diversos enfoques.⁷¹

El Gran Montevideo

Es manifiesta la urgencia de establecer instancias de cooperación entre los departamentos de Canelones, Montevideo y San José para implementar mecanismos institucionales vinculantes entre los tres gobiernos locales. Además es necesaria la cooperación de los organismos sectoriales con fuerte incidencia territorial, ministerios y empresas públicas.

Para el logro de políticas proactivas insistimos en las necesarias retroalimentaciones virtuosas entre sociedad-territorio-Estado-mercado como desafío sustantivo. En este sentido, la siguiente afirmación resulta consistente con los recientes cambios del Gran Montevideo: “El crecimiento acelerado en los nuevos polos económicos amerita una particular atención por la importancia de los desafíos que plantea. Pocos gobiernos locales están preparados para asumir cambios de esta magnitud. Sin acompañamiento técnico y político, las ciudades se exponen a repetir los escenarios de crecimiento desordenado y de asentamientos precarios con las consecuencias económicas, sociales y ambientales que se conocen”.⁷²

71 Cecilio y Couriel, *Desarrollo...* (20012)

72 ONU-HÁBITAT, *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012, rumbo a una nueva transición urbana*, <http://www.unhabitat.org> 2012.

Es significativo que este tema, que planteamos en el 2013, ya fuera planteado 44 años antes por el arquitecto Terra, quien realizó un razonamiento similar cuando se refería a espacios urbanos compartidos por más de un departamento: “(...) el caso más grave, incuestionablemente es el área metropolitana de Montevideo. (...) Por esto es indispensable crear un estatuto jurídico que posibilite y obligue a la cooperación entre los gobiernos de distintos departamentos”.

Financiación pública para el acceso a la vivienda arrendada

Esta modalidad de acceso a la vivienda resulta adecuada para diferentes hogares, entre otros, estudiantes de manera individual o en grupos, parejas jóvenes, hogares monoparentales, adultos mayores, y situaciones de refugio por violencia doméstica. Por tanto, es fundamental fortalecer la actual política pública de Fondos de Garantía de Alquiler, sobre todo para posibilitar el afincamiento de sectores sociales de ingresos bajos en la ciudad intermedia. La referida política pública se dirige a hogares que integran a sus ingresos actividades informales y no disponen de valores patrimoniales ni vínculos sociales capaces de operar como garantía.

Respecto al subsidio al arrendamiento, se entiende que debe ser total para situaciones de extrema vulnerabilidad. Un ejemplo significativo en este sentido es la urgente solución que requieren las situaciones de violencia doméstica en hogares de bajos ingresos.

La promoción pública de la construcción o reciclaje de conjuntos urbano-habitacionales y viviendas individuales para arrendar coadyuva a la integración social, siempre que, de manera prioritaria, se localicen en la ciudad intermedia.

A la vez, las políticas urbano-habitacionales dirigidas a las poblaciones más vulnerables que viven en la formalidad, colaboran en la prevención de la densificación de los actuales asentamientos irregulares o el afincamiento en nuevos asentamientos.

Recalificación de la ciudad periférica y control de la expansión urbana

Es importante tener presente que esta problemática incluye a nuestra región, y por tanto no es exclusiva del Uruguay: “(...) es preocupante observar que la mancha urbana sigue expandiéndose a pesar de la desaceleración demográfica. Las ciudades crecen cada vez menos compactas y se expanden físicamente a un ritmo que supera el incremento de su población, un patrón que no es sostenible”.⁷³

Desde un escenario que promueva la igualdad de oportunidades para toda la población, estos espacios de segmentación social y segregación urbano-habitacional requieren planes urbanos zonales y de detalle integrados a otras escalas de planificación: las departamentales, interdepartamentales y metropolitanas. El rol central en esta materia le corresponde a las intendencias departamentales. En este sentido, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible facilita la concreción del rol planificador que corresponde a los gobiernos departamentales.

Enfatizamos en la implementación de programas de mejoramiento barrial, en particular, el mejoramiento del stock habitacional existente y la jerarquización de sus centralidades. La localización de equipamientos comunitarios con las mejores calidades urbano-arquitectónicas, capaces de transformarse en hitos significati-

vos, estimula percepciones que activan la autoestima de los pobladores de estos barrios.

Además es crucial, en lo posible, evitar su densificación habitacional.

En relación al tratamiento de los conjuntos habitacionales existentes, estos requieren un estudio en profundidad que derivará en cuatro situaciones: los que se encuentren en condiciones adecuadas; los que con pequeñas inversiones se rehabiliten; los que requieren importantes inversiones para su reciclaje; y los que por sus tipologías urbano-habitacionales resulten inadecuados y sin posibilidades de evolucionar positivamente; en este último caso, la recomendación será demoler. Reiteramos el fracaso que significaron históricamente las soluciones transitorias o de emergencia que, por la vía de los hechos, luego se transforman en permanentes. Justamente este último ejemplo corresponde a la recomendación de demoler, o bien para utilizar el suelo para un nuevo conjunto habitacional, o para una plaza debidamente equipada o para un potente edificio de servicios públicos.

También es imperativo seleccionar los asentamientos irregulares con criterios rigurosos desde el punto de vista técnico para su mejoramiento a través del PMB-PIAI. A la vez, es necesario relocalizar a la población de aquellos asentamientos irregulares que en la actualidad presentan fragilidades ambientales, entre otras, las familias afincadas en la ribera de arroyos y cañadas y las que residen en suelos contaminados con sustancias nocivas para la salud.

Otro ámbito de políticas públicas que integra la estrategia para mejorar los asentamientos irregulares es la instalación de baños y cocinas en las viviendas, siempre que se encuentren en asentamientos elegibles para su mejoramiento. Aspecto que debe implementarse en el marco del conjunto de las políticas sociales dirigidas a la población que presenta vulnerabilidades

73 *Ibíd.*

críticas. En este caso, nos referimos a la necesidad de prevenir enfermedades como las parasitarias, que se transmiten por la contaminación del agua y por la ausencia de condiciones que permitan adecuados hábitos de higiene.⁷⁴

Y por último, volvemos a enfatizar en fortalecer y ampliar las políticas existentes en materia de mejoramiento de las viviendas en el tejido formal, sobre todo teniendo presente que la mayoría de estas familias pagan los servicios de energía eléctrica, agua potable e impuestos municipales.

Densificación urbano-habitacional de la ciudad intermedia

Se configura como una estrategia clave, ya que a la vez de consolidar la ciudad compacta, refuerza las estructuras de oportunidades de las familias al residir en zonas donde existen los servicios de infraestructura urbana. A la vez, se fortalece la integración social en el territorio en la medida que se establezcan relaciones de convivencia adecuadas entre hogares con ingresos diversos. Esta política urbano-habitacional requiere subsidios para atender a los sectores sociales de bajos ingresos, e incentivos para promover el afincamiento de sectores sociales de ingresos medios y medios bajos.

Este razonamiento está en línea con la recomendación de la Comisión Sectorial de Población (2011): es necesario implementar políticas de planificación territorial que promuevan la residencia donde ya existe una importante inversión en infraestructura básica y de servicios.⁷⁵

74 Según Pablo Anzalone, Director de Salud de la IM, en varias escuelas el 65% de los niños tiene parásitos y en ocasiones la cifra trepa al 80%. Fuente: "Hay en varias escuelas 65% de niños con parásitos", *El País*, 3 de agosto de 2013.

75 Koolhas, "Migración interna", en Bengoechea y otros, ob. cit.

Al igual que en la ciudad periférica, el déficit cualitativo del stock habitacional es un tema central; por tanto fortalecer las políticas públicas para mejorar la calidad de las viviendas existentes resulta prioritario. Asimismo, enfatizamos en la posibilidad de integrar diferentes líneas de crédito en los conjuntos habitacionales de manera concertada, como forma de contribuir a la convivencia entre diferentes.

Continuar en el mejoramiento de la ciudad de altos ingresos

Como nos referimos a la calidad de la forma urbana para toda la ciudad, es necesario también considerar la ciudad de altos ingresos donde residen poblaciones con fuerte poder económico. Estos barrios juegan un rol fundamental en los imaginarios sociales y en sus usos comunitarios; por tanto, todo intento de cerrarlos al uso público contribuye a debilitar la democracia.

Solo dos ejemplos ilustrativos: la rambla montevideana y sus playas, y las centralidades de las capitales departamentales. En ambos casos, su uso es compartido por poblaciones de diferentes niveles de ingreso. Esta verificación nos conduce al siguiente razonamiento: cuando se logran calidades urbano-arquitectónicas en estos espacios y transportes colectivos adecuados para su accesibilidad resultan muy democráticos.

Plan-proyecto-gestión para la implementación de políticas sociales que resulten acumulativas y estructurantes en el territorio

Los decisores políticos de los poderes locales y sectoriales deben liderar buenas prácticas en el territorio. De este modo es posible transformar la actual fragmentación socio-urbana en un escenario donde las lógicas de los actores públicos y privados se orienten en la dirección de implementar equipamientos sociales sostenibles tanto desde el punto de vista social como urbano. Dicho de otro modo, las políticas resultarán acumulativas y estructurantes en el territorio. En este sentido y de manera complementaria a los mejoramientos barriales referidos, se destaca especialmente la importancia que adquiere la optimización del transporte colectivo de calidad y accesible para toda la población, ya que la movilidad fortalece las estructuras de oportunidades de las familias.

Las buenas prácticas en el territorio solo son posibles desde la descentralización municipal. Para reanimar esta institucionalidad se requiere la interacción de dos conocimientos: el de los técnicos y el de los ciudadanos.

La lógica interrelacionada entre plan-proyecto-gestión integra por un lado la calidad de cada dimensión y por otro los conocimientos de los técnicos y de los ciudadanos. Para ello es importante abordar como un todo el proceso interactivo plan-proyecto-gestión, y no en compartimentos estancos. Adquieren un especial significado sus interfaces, o sea aquellos espacios de fronteras borrosas entre las tres dimensiones de un solo proceso. Es importante que quienes realicen los planes conozcan los proyectos y las gestiones, y ocurra del mismo modo con quienes realicen los proyectos en relación a los planes y la gestión. Además los encargados de la gestión también deberán tener presentes las otras dos dimensiones.

Para el caso de la gestión, la evaluación de resultados y su monitoreo se constituyen en ejes primordiales. Estos producen nuevos conocimientos que a la vez son los que ajustarán las dimensiones de los próximos planes-proyectos-gestiones, en una cadena de eventos en el tiempo. Partimos de la convicción de que los errores resultarán inevitables, sobre todo por los acelerados cambios que están transformando a la sociedad y al territorio. Este procedimiento resulta válido ya que realizado con la mayor calidad posible reduce de manera sustantiva los efectos no deseados.

Del mismo modo que en la actualidad el sistema educativo uruguayo emprendió la ineludible tarea de evaluar resultados⁷⁶, la Dinavi también tiene la responsabilidad de evaluar las políticas urbano-habitacionales de manera rigurosa y sistemática, para generar los necesarios nuevos conocimientos que nos permitan elaborar políticas públicas de calidad. Del análisis realizado, en cuanto al acceso urbano-habitacional, resulta nítida la amplia experiencia existente en el país en materia de programas virtuosos y perversos promovidos desde el Estado junto a la ausencia de las necesarias evaluaciones. Frecuentemente cada administración sectorial y local intenta inventar todo de nuevo. De este modo se vuelve a cometer las mismas falencias en el acceso urbano-habitacional y en el acceso a la vivienda en el medio rural.

76 El Instituto Nacional de Evaluación Educativa es el organismo responsable de la evaluación del sistema educativo, que se encuentra en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura.

Calidad en la localización de los equipamientos sociales y en la forma urbana para toda la ciudad

Los énfasis diferenciados en materia de obras que hemos desarrollado para la ciudad periférica, la intermedia y la de altos ingresos expresan lo que denominamos calidad en la localización de los equipamientos sociales.

A la vez, la calidad urbano-arquitectónica de los conjuntos habitacionales y los espacios públicos, cerrados y abiertos, resulta un atributo directamente relacionado con la dignidad de las personas. Y cuando esta condición se cumple, los referidos equipamientos urbanos colaboran con la apropiación de estos territorios, tanto por parte de la población residente como por la población visitante, lo que contribuye a su uso adecuado e intenso y por tanto a su mantenimiento en el tiempo. La dimensión estética, en su producción y disfrute, integra la naturaleza humana de toda la población.

Cuando se naturaliza la arquitectura pobre para pobres, la sociedad uruguaya se encuentra con problemas socio-culturales de la mayor trascendencia. Entre otros motivos porque el atributo estético no debe asociarse a mayores costos económicos, ya que a través de la creatividad y la imaginación técnica es posible lograr equipamientos urbanos estimulantes y razonables desde el punto de vista de las inversiones realizadas.

En consecuencia, para las tres ciudades, la periférica, la intermedia y la de altos ingresos, los programas urbano-habitacionales y de servicios comunitarios requieren potencia simbólica para contribuir a mejorar la autoestima de los ciudadanos y, de manera simultánea, mejorar la convivencia entre diferentes.

En síntesis

La agenda propuesta con políticas urbano-habitacionales diferenciadas para las tres ciudades, que con sus especificidades son replicables para todas las ciudades del país, atiende al mejoramiento de la calidad de vida de la población y se articula con sus principales componentes, la integración social con igualdad de oportunidades y el mejoramiento de la calidad ambiental; esto es: preservación de la biodiversidad y del paisaje; cuidado de los recursos hídricos y energéticos, mitigación y adaptación al cambio climático.





Bibliografía

- ARISTONDO, Graciela Laura, “La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. IX, Nº 194, Universidad de Barcelona, 2005.
- BENGOECHEA, Julieta (y otros), **Detrás de los tres millones, la población uruguaya luego del Censo 2011**, Programa de Población, Brecha-Udelar, Montevideo, 2013.
- BORONAT, Yolanda, RISSO, Marta, **La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983**, Famu-Udelar, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992.
- CASACUBERTA, Carlos, “Situación de la vivienda en Uruguay”, INE-PNUD, 2006. Disponible en: http://www.ine.gub.uy/enha2006/ENHA_Vivienda_%20Final_Corr.pdf
- CECILIO, Marta, COURIEL, Jack y SPALLANZANI, Mario, **La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales periféricos de Montevideo**, Famu-Udelar-Sau, Montevideo, 1999.
- (Coordinadora), *Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración del plan interdepartamental, subsistema urbano ruta 7*, MVOTMA-DINOT, Montevideo, 2013.
- y COURIEL, Jack, **Desarrollo socio-urbano para el fortalecimiento de la integración social**, CLAEH, Montevideo, 2012.
- COURIEL, Jack, **De cercanías a lejanías, fragmentación socio-urbana del Gran Montevideo**, Trilce, Montevideo, 2008.
- CENTRO COOPERATIVISTA URUGUAYO, Sector Vivienda, *Boletín especial aniversario*, Montevideo, 1976.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, “Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad”. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf>
- MOLINER, María, **Diccionario del uso del español** (3a Ed.), Gredos, Madrid, 2007.
- MUSSO, Carlos, “Población, hogares, vivienda y efectos de la estacionalidad”, *Boletín de la Sociedad Uruguaya de Arquitectos*, Enero-Mayo, 2013.
- **Las ciudades del Uruguay**, Facultad de Arquitectura, Montevideo, 2004.
- MVOTMA, **El Uruguay de la integración social en el territorio a 40 años de la ley nacional de vivienda**, MVOTMA, Montevideo, 2009.
- *Gestión del MVOTMA 2005-2009*, MVOTMA, Montevideo, 2010.
- ONU-HÁBITAT, “Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012, rumbo a una nueva transición urbana”, www.unhabitat.org, 2012.
- PÉREZ NOBLE, Homero, “Un sistema de prefabricación, PNV”, *CEDA* Nº 33, Centro de Estudiantes de Arquitectura, Comunidad del Sur, Montevideo, 1966.

PI, Renzo y WETTSTEIN, Germán, *Rancheríos rurales y rancheríos suburbanos, 1955*, en **Misiones socio-pedagógicas de Uruguay (1945–1971)**, Consejo de Formación en Educación (ANEP), 2012.

RAVELA, Pedro, “Las pruebas PISA son muy importantes porque evalúan lo que los jóvenes deberían aprender a esa edad”, *Búsqueda*, Montevideo, 4 de abril de 2013.

SOLER, Miguel, *Los problemas que más nos preocupaban (1987)*, en **Misiones socio-pedagógicas de Uruguay (1945–1971)**, Consejo de Formación en Educación (ANEP), 2012.

TERRA, Juan Pablo, **Proceso y significado del cooperativismo uruguayo**, Arca/Banda Oriental, Montevideo, 1986.

— **La vivienda**, *Nuestra Tierra* N° 38, Montevideo, 1969.



- Cuántos y cómo somos** / Juan José Calvo e Ignacio Pardo
- Mujeres** / Mónica Cardoso
- Letras** / Alfredo Alzugarat
- Movimientos sociales** / Rodolfo Porrini
- Música** / Rubén Olivera y Coriún Aharonián
- Fútbol y otros deportes** / Ricardo Piñeyrúa
- Artes visuales** / Gabriel Peluffo
- Uruguay en el mundo actual** / Gabriel Oddone
- Costas** / Daniel Conde
- Ciencia y tecnología** / Judith Sutz
- Carnaval y otras fiestas** / Milita Alfaro y Antonio di Candia
- Migraciones** / Adela Pellegrino
- Cine y medios masivos** / Rosalba Oxandabarat y Gabriel Kaplún
- **Vivienda** / Jack Couriel y Jorge Menéndez
- Turismo** / Carlos Peña
- Mundos rurales** / María Inés Moraes
- Salud** / Miguel Fernández Galeano y Wilson Benia
- Educación** / Gerardo Caetano y Gustavo De Armas
- Teatro y danza** / Roger Mirza y Silvana Silveira
- Iguales y diferentes** / Wanda Cabella y Mathías Nathan
- El agro** / Eduardo Errea y Gonzalo Souto
- Industria** / Raúl Jacob
- Sociedad urbana** / Fernando Filgueira y Fernando Errandonea
- Derechos Humanos** / Fernando Ordoñez

