

En relación a la incidencia de sol, existe un porcentaje mayor de viviendas con condensación (46% contra 39% sin condensación) en las cuales el dormitorio chico no recibe sol debido a la volumetría de los edificios. Dentro de las habitaciones con humedad, el ambiente con mayores problemas es el dormitorio chico. Se puede presumir que la no incidencia de sol esté relacionada con este hecho.

Por otro lado, las manchas de humedad se localizan mayoritariamente en paredes de orientación S. (50% contra 41% en paredes N.) y las viviendas con ventanas orientadas al S. poseen mayores porcentajes de paredes y techos con manchas de humedad (51% contra 41% en las que tienen ventanas con orientación N.), independientemente de la orientación de estas paredes.

También fue estudiado el grado de satisfacción con el conjunto habitacional, con la vivienda y con los diferentes ambientes de los apartamentos: dormitorio grande, dormitorio chico y estar. Aunque el grado de satisfacción con el conjunto habitacional no presenta diferencias significativas entre las habitaciones con y sin humedad de condensación, el grado de satisfacción con la vivienda sí la presenta (K-W, $\chi^2=5,154$; $\sigma=0,0233$) (Tabla 2).

En relación al grado de satisfacción con los diferentes ambientes de las viviendas, el único ambiente que presenta diferencias significativas es el dormitorio chico (K-W, $\chi^2=8,24$; $\sigma=0,0041$). Es de destacar que es el único ambiente que presenta porcentajes de respuestas de muy insatisfecho en las habitaciones que presentan la patología.

Según los propios habitantes de la Cooperativa, el conjunto habitacional posee características físicas y organizacionales muy positivas. Para los usuarios que habitan viviendas con humedad, dichas características compensan, de alguna manera, la existencia de este problema. Son citadas entre otras: el sistema cooperativo, en el cual el conjunto está estructurado; el entorno, con abundante vegetación; la seguridad; el transporte eficiente con el resto de la ciudad, así como la existencia de escuela y guardería pertenecientes a la Cooperativa.

Conclusión

Los datos presentados sustentan que el comportamiento de los usuarios de la Cooperativa posee relación directa con la existencia de humedad. Fueron identificados algunos padrones de ocupación y comportamiento diferenciados entre las viviendas que presentan humedad de condensación y aquellas que no la presentan.

La presencia de bebés, niños en edad pre-escolar y escolar, el uso de vaporizadores, el no secado de vidrios mojados de las ventanas, el uso de estufas generadoras de vapor de agua, junto con algunas características físico-arquitectónicas de las viviendas (gran número de paredes al exterior en el dormitorio chico, volumetría de los edificios que imposibilita la incidencia directa del sol en dicho dormitorio) hace que los habitantes deban tener un control riguroso de los niveles de humedad relativa dentro de las viviendas para no tener humedad de condensación. Este control se obtiene renovando el aire interior mediante la ventilación.

Este trabajo encontró evidencia que las viviendas con humedad de condensación son menos ventiladas que aquellas que no poseen humedad. El comportamiento de los usuarios relativo a la ventilación es clave en el control de esta patología, pero en esas condiciones para mantener condiciones confortables del punto de vista térmico se hace necesario calefaccionar las viviendas, lo cual ocasiona, según los propios usuarios, alto impacto en su economía.

Además de medidas de carácter comportamental, se hace necesaria una mejor calidad de los cerramientos exteriores, evitando pérdidas térmicas a través de los mismos y elevando la temperatura superficial interior, contribuyendo por un lado a disminuir el riesgo que la condensación ocurra y por otro a un ahorro de recursos energéticos.

Dentro de las medidas de carácter comportamental se pueden citar: el uso de humidificadores de aire en locales con superficies impermeables al vapor de agua, el control de uso de puerta y ventana de cocina cuando se hierve agua por tiempo prolongado; evitar fuentes permanentes de vapor de agua (vidrios mojados); uso de estufas que no contribuyan a elevar los niveles de humedad relativa interna y por último ventilar las habitaciones de forma que se establezca dentro de ellas circulación de aire.

Tabla 2

GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA VIVIENDA	VIVIENDAS SIN CONDENSACIÓN (%)	VIVIENDAS CON CONDENSACIÓN (%)
Muy satisfechos	29	9
Satisfechos	68	79
Ni satisfechos ni insatisfechos	0	3
Insatisfechos	3	9
Muy insatisfechos	0	0

Los impactos de las políticas habitacionales de la última década en la forma urbana metropolitana de Montevideo

Arq. Jorge Di Paula

VIVIENDA POPULAR presenta una síntesis del informe de avance de la investigación que el autor está desarrollando en la Facultad de Arquitectura de Delft, en el marco del Programa de Doctorado de la Red ALFA-IBIS, que busca avanzar en el conocimiento de las relaciones entre Globalización, Gobernabilidad y Forma Urbana.

Introducción

El presente estudio se orienta a descubrir la distribución social y espacial de las viviendas en el área metropolitana de Montevideo y el papel que juegan las Políticas habitacionales departamental y nacional en impulsar, acompañar y mitigar los efectos negativos para el desarrollo urbano producidos por la población y el mercado, u orientar, prevenir, oponerse o impulsar alternativas a esas tendencias.

Se consideran efectos negativos en el desarrollo urbano los que generan una expansión segregativa, gentrificadora, desdensificadora y sin los niveles de infraestructura y equipamiento tradicionales de la ciudad.

Se busca examinar las posibles condicionantes y determinantes político-ideológicas, para lo cual se comparan dos políticas de vivienda en un mismo país, con una misma organización institucional, sobre un mismo territorio, en un mismo período de tiempo, pero ejecutadas por dos coaliciones políticas diferentes: una coalición neosocialista (mayor énfasis en la equidad social, fortalecimiento del Estado y participación política y el esfuerzo individual en comunidad) en el gobierno de Montevideo y una coalición neoliberal (mayor énfasis en la eficiencia económica, debilitamiento del Estado y énfasis en la representación política, acción del mercado y el esfuerzo privado unipersonal) en el gobierno nacional.

En general la comparación entre políticas de diferentes países se hace compleja ya que ellas dependen de la articulación de condicionantes institucionales, macroeconómicos, culturales, ideológicos, históricos, sociales, territoriales, diferentes. También hay complejidad cuando se comparan dos políticas en un mismo país, pero en diferentes tiempos, debido a los cambios nacionales e internacionales históricos acaecidos.

Nuestro estudio fija el espacio (Montevideo) y el tiempo (1990-2000) y se centra en el análisis de las diferencias y semejanzas en el despliegue territorial de los programas habitacionales, haciendo referencia obviamente a los discursos descriptivos, explicativos o interpretativos de las acciones, que en esta síntesis sólo se mencionan. Ellos tienen relación con las preguntas que Van Parijs, Rosanvallon, Beck, Waltzer, Rawls, Elster, se hacen sobre qué es una sociedad justa, qué significa la justicia social en la segunda modernidad globalizadora, etc.¹

1 VAN PARIJS, Philippe. 1993. "¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política". Edit. Ariel. Barcelona.
BECK, Ulrich. 1999. "¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización". Paidós. Barcelona. En su pag. 22 se lee: "... es preciso formular en nuevos términos teóricos y políticos la cuestión trascendental de la justicia social en la era de la globalización".
ELSTER, Jon. 1994. "Justicia Local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias". Gedisa. Barcelona. En el libro se discute las diferencias entre la Justicia en términos globales y teóricos y la Justicia en términos locales (institucionales) y prácticos.
ROSANVALLON, Pierre. 1995. "La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia". Manantial, Buenos Aires. En su pag. 12 se expresa: "... se ingresa en un nuevo momento de la modernidad. La crisis filosófica conduce a retomar en su raíz, la cuestión de los derechos tal como fue formulada desde el siglo XVII por el individualismo liberal, invitando a una superación de las viejas oposiciones entre derechos formales y derechos reales, derechos sociales y derechos políticos; obliga a reconsiderar las expresiones usuales del contrato social, a reformular la definición de lo justo y lo equitativo, a reventar las formas de la solidaridad".

Sin embargo el estudio no se centra en los discursos justificativos (discurso de filosofía política) ni en la coherencia lógica de cada política, es decir entre los objetivos y los resultados, sino en los impactos reales sobre el territorio, impactos que ponen de manifiesto formas concretas de distribución social de un bien escaso como lo es sin duda la vivienda y la tierra urbanizada, y formas concretas de ocupación del territorio en sus escalas territoriales (metrópolis), urbanas(suburbio) y habitacional (barrio).

La ciudad de Montevideo en la Metroárea

La ciudad de Montevideo tiene una población de 1.334.839 habitantes según el censo de 1996 y crece a una tasa anual del 0.23%. La población metropolitana, que supera la mitad de la del país, creció en el período intercensal 2.5%, mientras que la metroárea creció 35.2%. El crecimiento más espectacular fue el de la llamada "Ciudad de la Costa" -continuación en el departamento de Canelones de la costa de Montevideo-: casi un 97%.

El 85% de los nuevos residentes de la Ciudad de la Costa proviene de Montevideo y el 71% de los ocupados, desempeña su principal actividad laboral fuera de la localidad en que residen. La población radicada en la Ciudad de la Costa tiene un promedio de ingresos cercano al doble de los ingresos promedio del resto de la metroárea de Canelones, indicando una fragmentación de la población preexistente.

Otro cambio importante en la ciudad de Montevideo, en el período intercensal es la despoblación de los barrios centrales. 35 barrios centrales y pericentrales de Montevideo, perdieron casi 50.000 habitantes, lo que constituye casi el 10% de su población residente. Los barrios históricos, que rodean la bahía, son los que han tenido mayor disminución destacándose Ciudad Vieja con una pérdida mayor al 20%.

La población que abandona los barrios centrales no sólo va a la metroárea: también se radica en las áreas perimetrales de la ciudad de Montevideo. En efecto, los 27 barrios periféricos ganan 75.000 habitantes, casi el 13% más de los que tenían en 1985.

Gobernabilidad urbana y metropolitana

Entre el retorno a la democracia en 1985 y las elecciones nacionales sin candidatos proscriptos en 1990, hubo un período de transición, donde se fueron reconstituyendo los actores sociales y políticos. En 1990, accedió al gobierno departamental de Montevideo, una coalición de centro-izquierda,

que actúa en forma unitaria desde 1971. En el gobierno nacional, se constituyó hacia 1990 una coalición de hecho, de centro-derecha, que continuó en 1995-99 y se consolidó en las elecciones de ese último año en función de las exigencias de la nueva Constitución, que impone el "ballotage" para elegir al Presidente de la República.

Esta dualidad en el Poder Político (Politic) en el marco de la nueva Constitución (Polity) generó dualidad en las Políticas de Vivienda (Policy). En efecto, la política municipal manifestó en su plan de vivienda la intención de ordenar el territorio, descentralizar la gestión de la ciudad, frenar el desarrollo suburbano, consolidar las áreas centrales y orientar el crecimiento urbano en un marco de solidaridad y fortalecimiento de las organizaciones sociales y colectivas de la vivienda. A su turno, la política nacional manifestó en su plan de vivienda el "facilitamiento" del mercado, la eficiencia en la industria de la construcción, la focalización de los subsidios en los más pobres y atender fundamentalmente a las familias en forma individual.

No existiendo un ámbito administrativo del área metropolitana, su gestión pasa por la buena voluntad de las administraciones departamentales en coordinar y obtener favores discrecionales del Gobierno Central: voluntarismo y discrecionalidad, sin instituciones y normas claras.

Cambios en la forma urbana

Admitiendo que las políticas inciden en los procesos existentes en desarrollo, se intentará efectuar una síntesis de los mismos discriminando los cambios en su forma y en su contenido social. El análisis de los cambios formales se hará distinguiendo tres niveles:

- distribución de la ciudad en el territorio. Se corresponde con la "mancha urbana";
- distribución de los vecindarios en la ciudad. Se corresponde con la morfología urbana;
- distribución de lo edificado sobre el lote privado, individual o colectivo. Se corresponde con la tipología edificatoria.

Cada uno de estos niveles ha tenido cambios, pero el estudio enfatiza el primer nivel, referido al despliegue de la mancha urbana en el territorio, en su forma metropolitana, agregando el segundo nivel cuando se analizan los cambios en el tejido social.

La mancha urbana

Los cambios principales podemos definirlos como expansión suburbana, expansión metropolitana, desdensificación de las áreas consolidadas de la ciudad y fortalecimiento de la ciudad lineal al Este y Norte.

Para relacionar la expansión con algunos modelos admitidos en el análisis urbano se sigue a DOWNS, Anthony² que identifica seis tipos:

- "Spread City", ciudad extendida de baja densidad;
- "Grid City", malla urbanizada;
- "Finger City", ciudad tentacular;
- "Corridor", crecimiento lineal;
- "Satellite", Garden City y
- "Compact City", ciudad compacta.

A excepción de la "Grid City", Montevideo presenta relación con los otros cinco modelos: la baja densidad de la "Spread City" se extiende con viviendas unifamiliares de uno y dos pisos; la ciudad tentacular, tradicional visión de la "mano extendida", derivada de la construcción de viviendas en torno a la vialidad interdepartamental; el crecimiento lineal, al enfatizarse los corredores Norte (Garzón) y Este (Gianattasio); el crecimiento satelital incipiente y materializado en emprendimientos aislados de vivienda exclusiva (country), o el crecimiento excluyente de Santiago Vázquez y de pequeños pueblos de la metroárea, mientras las áreas centrales van perdiendo población y vivienda.

Morfología urbana

Las tendencias principales podemos definir las como roturas de las tramas preexistentes derivadas de acciones simultáneas de actores unitarios (públicos, empresariales o cooperativos) que rompen las acciones sucesivas de actores diversos generadores de la trama tradicional de la ciudad.

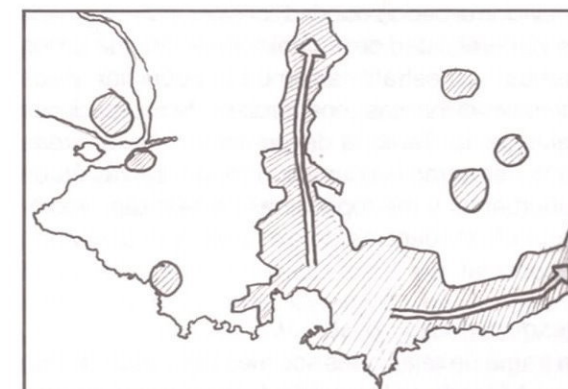
Es así como se insertan proyectos de CONBE, PPT o Cooperativas³, fácilmente individualizables de su entorno preexistente. El barrio jardín se da tanto en su versión inglesa en los "country" de Canelones como en la versión jibarizada de los asentamientos irregulares.

² DOWNS, Anthony. 1994. "New vision for Metropolitan America. Washington DC. The Brookings Institution.

³ CONBE: Conjunto de Núcleos Básicos Evolutivos. Accion unitaria del MVOTMA. PPT: edificios y conjuntos habitacionales de la Promoción Privada con financiamiento público que ofrecen un paquete unitario de localización urbana, tipología edificatoria y precio.



Esquema 1: la mano abierta



Esquema 2: la ciudad lineal



Ciudad de anteayer

El pequeño conjunto de hoy como el gran conjunto de ayer no logran la integración de la ciudad de anteaer.

Tipología edificatoria

En esta última década, si bien se abandonaron los conjuntos de bloques exentos de varios pisos, se enfatizó en actuaciones aisladas, apareadas, en tira, estandarizadas, repetitivas y muchas veces monótonas, de uno y dos pisos. El crecimiento de la vivienda básica está prefijado, por lo que los grados de libertad⁴ del usuario y por tanto la riqueza formal y la adaptación funcional son limitados. En este aspecto los nuevos proyectos tienden a disminuir el espacio público a igualdad de densidad de viviendas y a bajar el factor de ocupación total.

Cambios en el tejido social

El análisis de los cambios se hará en función de la relación espacio-sociedad considerando los grados de vulnerabilidad de la población asentada en los barrios.⁵ La estratificación de la población y sus diferentes dinámicas generan diferentes ocupaciones del espacio. Tanto la despoblación de las áreas centrales como la ocupación de las nuevas áreas suburbanas y metropolitanas se realizan acompañando tendencias de exclusión y exclusividad residencial.

Desdensificación social.

La trama de relaciones sociales de la vecindad se va debilitando en la medida de la suburbanización, el asentamiento irregular, las migraciones internas y el retraimiento al interior del hogar por la violencia urbana e inseguridad creciente. El capital social disminuye en los nuevos barrios contribuyendo al círculo vicioso de la pobreza.⁶

Fragmentación.

Un símbolo de los cambios en el paradigma de producción de ciudad es lo ocurrido con el uso del predio del ex-Hospital "Fermín Ferreira", de casi 15 hectáreas de extensión. En 1970 se llamó a concurso de arquitectura para la propuesta de 1.500 viviendas de interés social (proyecto "Piloto 70") promovidas por la Dirección Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas. El proyecto ganador, en la tradición CIAM, asentaba a familias de estratos medios y trabajadores, contigua a una zona de estratos altos preexistentes, la ciudad jardín del Buceo.

4 Ver distinción entre vivienda evolutiva y vivienda progresiva en VIVIENDA POPULAR N° 3.

5 Kaztman, Ruben. "El vecindario también importa" (pp. 263-297) en "Activos y estructuras de oportunidades". PNUD, CEPAL. Montevideo. 1999.

6 Ibid.

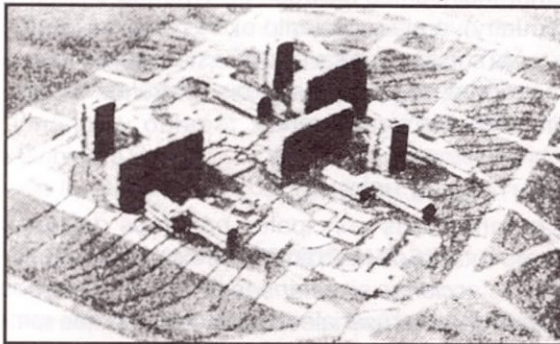
Ciudad de ayer



Núcleos Básicos Evolutivos



Proy. PILOTO 70



Word Trade Center

La dictadura frenó la propuesta estatal de "ciudad compartida" y se llamó a presentación de propuestas a promotores inmobiliarios para construcciones comerciales, oficinas y residencias de alto nivel. Así fue que el "Piloto 70" fue sustituido por un gran complejo de "Shopping", World Trade Center y Torres de viviendas de lujo de veinte pisos.

Este proceso se continuó en la última década, ya con la intervención de políticas habitacionales con programas y proyectos focalizados por estratos de ingresos y sistemas de gestión de la producción diferenciales.⁷

Segregación.

La expansión urbana de baja densidad, la expulsión de población pobre de las áreas centrales hacia asentamientos irregulares, y de los estratos medios empobrecidos a la ciudad de la costa, van generando asentamientos segregados espacialmente y con dificultosa accesibilidad por la debilidad del transporte público. La diferenciación en la calidad del equipamiento educativo, sanitario y cultural de las periferias contribuye al acceso segregado a los servicios públicos. Por otra parte los sectores de altos ingresos se "metropolizan" en áreas residenciales de alta calidad ambiental vinculadas a las autopistas de acceso desde el aeropuerto internacional.⁸

Gentrificación.

El proceso de vaciamiento de las áreas centrales es compensado en parte por la localización de nuevos residentes de mayor nivel de ingresos. Este proceso no es nuevo, ya que en la década del 60 las torres de la Rambla Sur atrajeron sectores medios a las áreas de localización tradicional de afroamericanos de bajos ingresos. En la actualidad los préstamos preferenciales del BHU son sólo accesibles a los sectores medio y alto de la población. Por su parte, la Intendencia Municipal de Montevideo con el programa de reciclaje por ayuda mutua y el programa de mejoramiento edilicio con apoyo de la Junta de Andalucía, busca asequibilidad para los sectores de ingresos bajos residentes en el barrio.

Despliegue territorial de los programas

Siguiendo a David Rusk⁹ se analizarán las políticas que acompañan los procesos privados o tratan de mitigar los efectos negativos del funciona-

miento del mercado, luego que son producidos y por otro lado, las políticas que tratan de contraponerse y anteponerse a los efectos negativos de la dispersión urbana, disminuyendo la concentración de los pobres urbanos en barrios segregados, protegiendo tradicionales valores de calidad de vida urbana y asegurando un área metropolitana integrada.

Las políticas de acompañamiento tendrían una tendencia a admitir la consolidación de los asentamientos irregulares sin considerar los impactos en el ordenamiento urbano, un apoyo a procesos de localización costera de hogares con solvencia económica para acceder al mercado, un apoyo a las inversiones en el área metropolitana coexistiendo con inversiones exclusivamente privadas expandiendo la ciudad.

Las políticas de contraposición, neutralización, impedimento y proactivas tendrían una tendencia al análisis conjunto del derecho a la vivienda del hogar y el derecho al ordenamiento territorial de la sociedad, buscarían disminuir la despoblación selectiva de las áreas centrales y otorgar áreas urbanizables con atractivos medioambientales y seguridad urbana para ofrecer alternativas a la metropolización.

A los efectos de la referencia geográfica de los proyectos concretos se ha tomado como base la zonificación secundaria definida por el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo para estudiar la expansión, a la que se agregó la metroárea, fuera del departamento, y para el estudio del tejido social se ha tomado como base la subdivisión del departamento en barrios.

7 Se dividió a la población objetivo según estratos de ingresos de U\$S 0-500, 500-750, 750-1000 y mayor a 1000 aproximadamente. Se dividieron los sistemas de construcción por empresa constructora, ayuda mutua y lote con servicio. Se generaron fondos para jubilados, trabajadores y desalojados.

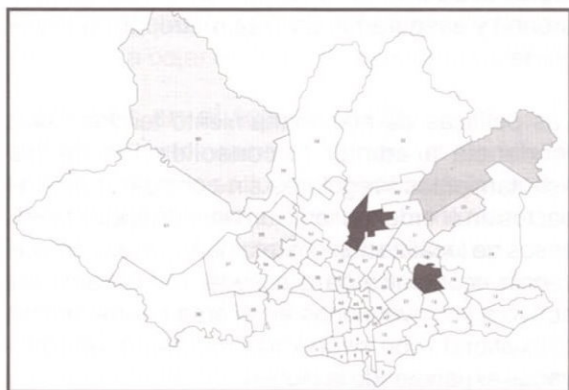
8 Ruta de las Américas, contigua a Parque Roosevelt y sistema de lagunas artificiales y Ruta Interbalnearia.

9 RUSK, David. (1999). "Urban Growth. Conversation on Urban Policy. The USA and the Netherland" (pag.6-32) in "Planning Metropolis. Urban Growth and social Patterns". Deltametropol.

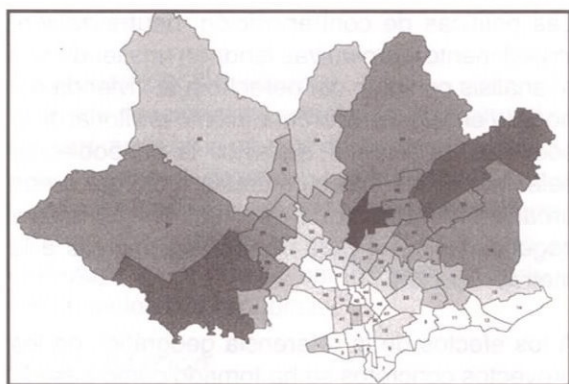


Los datos obtenidos, en proceso de elaboración, nos permiten hacer sólo una primera aproximación desde el punto de vista institucional. De acuerdo a esos datos, aún parciales, se han obtenido los siguientes resultados:

Ministerio de Vivienda-Conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos. Este Programa está constituido por viviendas de 30-32 m², construidas por empresas y asignadas a familias de muy bajos ingresos. De acuerdo a los datos obtenidos, entre 1995 y 2000 se han construido 2.307 unidades, el 16% localizadas en áreas intermedias, 47% en áreas periféricas y 37% en la Metroárea. Las áreas central y costera no tuvieron intervenciones.



Intendencia Municipal de Montevideo. Esta institución ha desarrollado distintos programas, localizados en todas las áreas de la ciudad: reciclajes en las áreas centrales, vivienda nueva en las intermedias y periféricas, realojos en áreas periféricas desde la zona rural, regularización de asentamientos en áreas intermedias y periféricas y cartera de tierras y fincas en áreas centrales, intermedias, periféricas y costeras. Igualmente se atendieron algunos requerimientos de asentamientos urbanizados satélites en área rural. De las 5.121 viviendas nuevas y regularizadas en asentamientos irregulares, el 9.5% se localizó en áreas centrales, 26% en intermedias, 60% en periféricas, 0.2 en área costera y 3% en un satélite urbano (Santiago Vázquez). Analizando con un poco más de detalle el programa de Cartera de Tierras, se pone de manifiesto que si bien la mayor cantidad de área otorgada es en la zona periférica, la mayor cantidad de padrones individuales se da en las zonas centrales e intermedias.



Banco Hipotecario del Uruguay.

Este organismo, si bien históricamente tenía un fin social, actualmente sigue las leyes del mercado

y atiende a los sectores medios y medio-altos de la población. Su actividad la desplegó en todas las áreas del departamento de Montevideo y tiene una importante intervención en la metroárea. Ha desarrollado una pluralidad de programas y Sistemas de Producción, con una predominancia de intervenciones en las áreas intermedias y del sistema cooperativo de vivienda.



En efecto, en 1995-2000, de las 4.849 viviendas consideradas, 45% se localizó en áreas intermedias, 33% en áreas centrales, 20% en áreas costeras, 18% en áreas periféricas y 14% en la metroárea. El porcentaje de viviendas en áreas centrales se verá incrementadas por los reciclajes, que no han sido considerados.

A su vez, el sistema cooperativo está construyendo en este período el 51% de la actividad financiada por el Banco y por el Ministerio a través del Banco¹⁰. Estas cifras deben tener el ajuste de las realmente terminadas en el período. Analizando con más detalle la producción cooperativa del Banco se identifica un proceso de crecimiento sostenido en todas las áreas de la zonificación secundaria de Montevideo, pero si discriminamos las cooperativas de ayuda mutua de menores ingresos de las cooperativas de ahorro y préstamo se identifica una clara segregación residencial. En efecto, mientras que las cooperativas de ayuda mutua crecieron en las áreas periféricas y metropolitanas entre el período 90-95 y el 95-2000, las cooperativas de ahorro en esa misma comparación crecieron en las áreas intermedias, costeras y centrales.

Algunas conclusiones preliminares

La síntesis expuesta en este trabajo se ha realizado con los datos disponibles hasta octubre de 2000, por lo que faltan algunos datos definitivos, haciendo que las conclusiones tampoco lo sean. Los históricos asentamientos irregulares de la periferia y el crecimiento espectacular de su población -en los últimos cinco años, más del 60%- llevó a la necesidad de atender prioritariamente ese problema y disminuir la implementación de proyectos en áreas consolidadas. A su vez, si bien el Municipio debió atender la regularización de la tierra municipal con sus propios medios, casi el 40% de las nuevas viviendas promovidas se localizó en áreas centrales e intermedias.

- La renuencia de los constructores a participar inicialmente en los programas ministeriales, por su baja tasa de ganancia, generó una modificación del sistema de adelantos en los certificados de obra, a los efectos de disminuir la inversión del capital propio. Esto podría considerarse un estímulo para el apoyo al sistema cooperativo por parte del Fondo Nacional de Vivienda. Sin embargo, un alto porcentaje de las viviendas cooperativas fue posible porque el Municipio otorgó tierras de su cartera a las cooperativas, lo que permitió que solicitaran los préstamos, ya que es imprescindible poseer la tierra para ello.

Los programas de vivienda están fuertemente estratificados por ingresos y diferentes fondos de vivienda (nacional, municipal, MEVIR, jubilados, etc.), lo que si bien no es una debilidad en sí, pasa a serlo cuando también hay segmentación en los proyectos concretos (conjuntos con subsidio total; para jubilados, etc.). La ciudad se fragmenta, no sólo en los aspectos formales (ruptura morfológica y tipológica) sino también en los contenidos sociales ("ghettos", "cottolengos", etc.).

En términos generales podemos destacar algunos conflictos a superar:

-Conflicto entre eficiencia administrativa y vida cívica. El manejo de un fondo, de un estrato social y de una tipología edilicia y predial en programas repetitivos son resabios del sistema fordista de producción aplicado a la administración pública. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad, flexibilidad, coordinación y concertación, participación del usuario, adecuación al contexto, heterogeneidad social y funcional, es la expresión del marco de la vida social, que al introducir diversidad de actores no sujetos a una única jerarquía disminuye la eficiencia unidimensional (económica) pero aumenta la eficacia y la efectividad en el logro de múltiples metas.

-Conflicto entre regularizar asentamientos y ordenar el territorio. La regularización de los asentamientos en áreas rurales o no urbanizables ha sido el escenario de mayores conflictos entre el organismo nacional de vivienda y el municipio. El municipio exige el cumplimiento de las normas de regularización y el Ministerio busca consolidar el asentamiento sin los mayores gastos que insumiría el realojo en zona urbana, con la necesidad de compra de tierra, urbanización y edificación. La discusión sobre la extensión del límite del área urbana incorporando al asentamiento o mantener la prohibición de construir en área rural se ha registrado durante toda la década.¹¹

¹⁰ Datos obtenidos de las planillas de avance de obra del BHU. Se considera obra terminada cuando el avance supera el 90%. El 51% comprende las cooperativas del Banco y las cofinanciadas con el Ministerio de Vivienda y el Ministerio del Interior.

¹¹ El nuevo gobierno nacional está iniciando un proceso de acercamiento al gobierno municipal también en el tema de regularización de asentamientos. Más allá de las razones técnicas y financieras que hacen necesaria tal coordinación, no es ajeno el hecho que una política de confrontación y discriminación de los dos niveles de gobierno no ha mellado el índice de popularidad del Intendente, reelecto con más del 50% de votos en Mayo 2000.

El Ministerio de Vivienda no ha constituido una cartera de tierras, regularizando en la mayoría de los casos la titulación de tierras que ya eran fiscales ocupadas por asentamientos irregulares o apoyándose en las empresas para obtener terrenos para sus programas de NBE.

-Conflicto entre la ciudad compacta y metropolitana. El alto porcentaje de baldíos, fincas deshabitadas, áreas industriales abandonadas, baja altura de edificación y bajas densidades en las áreas centrales, haría posible una densificación de la ciudad tradicional. Sin embargo el mercado altamente imperfecto de los inmuebles urbanos, la inadecuada tributación predial en relación a una indefinida "función social" de la propiedad, la especulación rentista de los propietarios de tierra en área rural etc., conspiran con un uso eficiente del área urbana. El facilitamiento crediticio para la construcción fuera del área consolidada, a su vez, facilita la desurbanización y la metropolización. La promoción de proyectos con área fija y tecnologías tradicionales deja como única variable el precio de la tierra, generando desurbanización.

Un análisis económico realizado por profesionales de los Institutos de Asistencia Técnica llegó a la conclusión que los costos de viviendas recicladas en áreas centrales por ayuda mutua son un 30% menores que la construcción por empresa en áreas periféricas sin servicios¹². Tanto el Municipio (cerca del 40%) como el BHU (cerca del 80%) han tenido una fuerte actuación en las áreas centrales e intermedias que conforman el área consolidada de la ciudad, mientras que el Ministerio de Vivienda se orientó fundamentalmente al área periférica y metropolitana (84%).

Conflicto entre previsión y emergencia. La constitución de una cartera de tierras con fondos nacionales permitiría una acción preventiva de mayor incidencia que la que puede realizar un gobierno municipal, con fuentes tributarias limitadas. Por otro lado, las situaciones de emergencia que no son causadas por desastres naturales o guerras son previsibles, por lo que proponer leyes de emergencia, vivienda de emergencia y soluciones de emergencia, no parece el camino adecuado para atender procesos sociales de larga data. Sólo el Municipio de Montevideo ha realizado una importante inversión en tierra urbana o a urbanizar por estar en área urbanizable según el Plan de Ordenamiento Territorial, recientemente aprobado. Esto ha permitido localizar más del 60% de las familias de la totalidad de intervenciones del Municipio con nuevas viviendas en las tierras adquiridas.

12 VIVIENDA POPULAR, Nº 2, 1997, pág. 25. "Un nuevo camino de acceso a la vivienda popular". Grupo de Trabajo.

Conflictos en el marco de la sustentabilidad y gobernabilidad. Aun admitiendo soluciones de emergencia, es necesario implementar mecanismos que permitan la evolución en el tiempo de la vivienda y urbanización de desarrollo progresivo. El acceso a la vivienda no garantiza la permanencia ni mucho menos la progresividad. En la medida que los vecinos hayan generado vínculos de solidaridad, se facilitarán los procesos de mejoramiento habitacional. La acción colectiva emergente de esos vínculos permitirá la gestión frente a las instituciones públicas y la autogestión colectiva para sostener el proceso de mejoramiento. En la medida que estos procesos participativos se conjuguen con los de descentralización municipal, se avanzará en la gestión democrática de la ciudad.

Conclusión

Las políticas habitacionales tienen impacto en múltiples dimensiones de la realidad socioespacial. Refiriéndonos particularmente a la forma físicoespacial y a sus contenidos sociales, surge con bastante claridad que la implementación de esas políticas, tanto en la definición de los programas como en los proyectos concretos, puede orientarse a compensar los efectos negativos de las determinantes macroeconómicas nacionales e internacionales o por el contrario orientarse a controlar el mercado y proponer alternativas que se orienten a la equidad social y espacial, fortaleciendo los lazos solidarios de la sociedad, por lo menos, tanto como los realmente competitivos.

Otra conclusión es la importancia superlativa que tiene el suelo urbano para implementar políticas habitacionales orientadas a la justicia social y la débil definición, nada operativa, en el ordenamiento territorial y el derecho, de la "función social de la propiedad".

Un paso importante en la asignación más equitativa del uso del suelo urbano sería que realmente funcionara un mercado, superando las relaciones sociales medievales existentes, a las que no ha llegado aún ni siquiera la aspiración liberal de "laissez faire, laissez passer", que significa invertir o dejar invertir al sector productivo, sector real de la economía y comercialización sin retención y acaparamiento.

La expansión segregativa de la ocupación desdensificante del área metropolitana, derivada de un mayor crecimiento del área parcelada y edificada pero no urbanizada respecto al crecimiento de la población asentada, es consecuencia cada vez con mayor evidencia de la imperfección estructural del mercado del suelo, como lo demuestra el aumento del precio del suelo al aumentar la oferta periférica.

Participación de la población en la rehabilitación urbana de las áreas centrales de la ciudad: el caso de los reciclajes autogestionarios

Bach. María del Huerto Delgado

El presente artículo es resultado de la investigación «Viabilidad de los Reciclajes por Ayuda Mutua en áreas centrales e intermedias de la ciudad, como alternativa para la rehabilitación urbana y edilicia y la permanencia de la población en dichas áreas», realizado en la Unidad Permanente de Vivienda (UPV) de la Facultad de Arquitectura de Uruguay, entre los años 1998 y 2000, como proyecto de Iniciación a la Investigación, por la Bach. María del Huerto Delgado Dopazo (Responsable de la investigación). El Arq. Jorge Di Paula (Director de la UPV) actuó como Tutor Académico, los Arqs. Norma Piazza y Andrés Menéndez como Ayudantes de Investigación y la Arq. Charna Furman como Asesora. La investigación contó con el apoyo financiero de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC). Aspectos de este tema, de sumo interés, ya habían sido tratados en VIVIENDA POPULAR, Nº 2.



Breve aproximación al contexto urbano, habitacional y social de la ciudad de Montevideo

Al situarnos ante la realidad urbana del Montevideo de las últimas décadas vemos que, como la mayoría de las ciudades latinoamericanas, ha venido sufriendo un proceso de vaciamiento de sus áreas centrales así como el incremento de población en la periferia urbana. Esto trae aparejado un descenso de la densidad media de la ciudad, una subutilización de su infraestructura y servicios y la necesidad de realizar nuevas infraestructuras en zonas periféricas que carecen de las mismas, con los costos que esto implica.

Este hecho va acompañado de una creciente segregación social y residencial y procesos de *gentrificación*: los sectores altos y medio-altos se desplazan hacia la faja costera E. de Montevideo y Canelones, mientras que los sectores más pobres se ubican en la periferia N. y W., conformando los asentamientos irregulares, u ocupan el vaciado y degradado centro histórico, como habitantes de inquilinatos y pensiones o incluso como "ocupantes ilegales" de propiedades estatales o privadas.

Esta realidad ha llevado a que dentro de su Programa de Investigación la Unidad Permanente de Vivienda se plantee como objetivo profundizar en las propuestas de soluciones habitacionales para sectores individualizados de la población de escasos recursos económicos de nuestro país, en especial aquellos que tienden a lograr la permanencia de la población en los barrios pericentrales de la ciudad. En ese marco se insertó la investigación aquí sintetizada.

Presentación de la investigación

Universo de estudio. La investigación se centró en el Programa Piloto de Reciclaje llevado adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) a partir de 1990, y que luego se insertó dentro de su Programa de Rehabilitación Urbana. A través del mismo, la Intendencia impulsó proyectos piloto de reciclaje con fuerte participación popular, destinados a sectores de población residentes en las áreas centrales de la ciudad y con recursos económicos bajos y medio-bajos (entre 30 y 60 Unidades Reajustables de ingreso).

Reciclaje ANA MONTERROSO: puerta acceso

Vivienda Popular