

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, N° 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, N° 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).



Los casos analizados fueron seis:

- “Ana Monterroso”: grupo de vecinos transformado después en Cooperativa de Usuarios por Ayuda Mutua “COVIAM” (15 viviendas, Barrio Cordón).
- “PRETYL”: Asociación Civil “Palermo Recicla, Trabaja y Lucha” (8 viviendas dúplex, Barrio Palermo).
- “MUJEFA”: cooperativa de usuarios por Ayuda Mutua de Mujeres Jefas de Familia (12 viviendas, Barrio Ciudad Vieja).
- “COVICIVI”: Cooperativa de Viviendas “Ciudad Vieja”, también de usuarios y por Ayuda Mutua (34 viviendas, Barrio Ciudad Vieja).
- “COVIGOES I”: cooperativa de usuarios por Ayuda Mutua “Cooperativa de Viviendas de Goes”, primera etapa (8 viviendas, Barrio Goes).
- “Casa Verde”: grupo de usuarios (5 viviendas, Barrio Sur). Ésta fue la primera experiencia de reciclaje participativo, razón por la cual fue incluida en la investigación, a pesar que no formó parte del Programa Piloto.

Objetivos.

En términos generales, la investigación buscaba profundizar en programas innovadores que faciliten la permanencia de la población de bajos ingresos en las áreas centrales de la ciudad, a través del estudio de reciclajes de viviendas por ayuda mutua realizados en ellas y de la evaluación de las fortalezas y debilidades de este tipo de programas, intentando así contribuir al análisis y sustentabilidad de estos procesos. Para ello se debía analizar las seis experiencias, desde los puntos de vista social, del diseño y la tipología, constructivo-tecnológico, económico, jurídico-institucional, de la rehabilitación urbana y de la ayuda mutua, para luego determinar su posibilidad de replicabilidad, y finalmente compararlas con otras soluciones habitacionales en zonas periféricas de la ciudad.

Aspectos metodológicos.

Al plantear la investigación resultó evidente que la misma debía basarse en dos aspectos fundamentales: el trabajo de campo (mediante realización de relevamientos directos gráficos y fotográficos de los reciclajes, así como entrevistas calificadas a los técnicos de los Institutos de Asistencia Técnica y de la IMM y a los usuarios) y obtención de información primaria y secundaria de estudios anteriores, revisión bibliográfica, planos, material gráfico e información económica.

Luego de comenzada la investigación surgió por parte de la IMM, la invitación para participar de los tres Talleres de Sistematización de Experiencias de Reciclaje Autogestionario, realizados en 1999, organizados por ella en el marco de un convenio con el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas para la realización de una “consulta urbana”. La información emanada de ellos se sumó a los insumos de la investigación.

Una vez obtenida la información se procedió a su sistematización en planillas, análisis y extracción de conclusiones, respecto a las experiencias y al Programa. Paralelamente se realizó un análisis comparativo de las experiencias de reciclaje con otras soluciones habitacionales en la periferia, como ser cooperativas de ayuda mutua y programas de Núcleos Básicos Evolutivos.

La población beneficiaria

Los diversos grupos que formaron parte del Programa son socio-culturalmente heterogéneos entre sí, presentan disímiles niveles de ocupación e ingresos, así como muy diversa composición y organización.

Desde el punto de vista de los ingresos, salvo COVICIVI y PRETYL, la mayoría de las familias participantes tienen ingresos que se concentran en el entorno de las 30 UR y aún inferiores (aunque es difícil de precisar estos montos, debido a que muchos de ellos se mueven dentro de una economía informal).

En relación al origen y procedencia de los integrantes de los diferentes grupos, los podríamos agrupar en tres categorías: los grupos que eran ocupantes de fincas tugurizadas y que se organi-

zaron a iniciativa de la IMM (Ana Monterroso y COVIGOES I); los grupos que se organizaron por iniciativa propia y a partir de su movilización fueron incluidos en el Programa Piloto de Reciclaje: MUJEFA, PRETYL y COVICIVI, y el caso de “Casa Verde”, en que un grupo de vecinos del barrio se aproxima al equipo de asistencia técnica solicitando asesoramiento para intervenir en una finca ocupada.

Principales conclusiones

Eficacia e impactos del Programa. En primera instancia se puede afirmar que se concretó el objetivo principal del Programa: realizar experiencias demostrativas de reciclaje de edificios para vivienda, en áreas centrales de la ciudad, por medio de la ayuda mutua y la autogestión. Asimismo se confirmaron las hipótesis de trabajo sobre la validez del Programa para que sectores de población de recursos económicos bajos y medio-bajos puedan acceder a mantenerse en estas zonas, así como sobre la contribución del cooperativismo por Ayuda Mutua en la producción y gestión de los proyectos. Lo reducido del número de experiencias piloto realizadas y el hecho de ser las mismas soluciones aisladas hace que, si bien existe un aporte a la rehabilitación social y edilicia, no se pueda considerar que se haya contribuido sustancialmente a la rehabilitación urbana y barrial, lo que, por otra parte, no formaba parte de los objetivos del Proyecto Piloto como tal.

Viabilidad del Programa. Es viable reciclar edificios antiguos por ayuda mutua, en las zonas centrales de la ciudad y aprovechar así la capacidad edilicia e infraestructura existente en estas áreas, a la vez que la capacidad de trabajo de sectores de población que si bien tienen bajos ingresos, pueden aportar mano de obra.

Acceso y calidad de vida. El Programa probó que es posible el acceso a viviendas decorosas para estos sectores de la población residente en las áreas centrales, así como involucrarlos en procesos de autogestión de las mismas, a través de su organización. Esto permite una mejora sustancial en la calidad de vida en relación a su origen: en el caso de Ana Monterroso las familias eran ocupantes de un corralón municipal tugurizado; la mayoría



de las integrantes de MUJEFA vivían con sus hijos, en piezas de pensión, en tanto que los de COVIGOES I habitaban edificaciones tugurizadas y de un "cantegril", y los de Casa Verde eran ocupantes del edificio tugurizado que se recicló.

Con este tipo de soluciones se evita también la expulsión de las familias a las zonas periféricas de la ciudad, como sucede en las soluciones implementadas por el Programa SIAV, lo que además de alejarlos de sus lugares de trabajo y de los servicios y beneficios que les ofrece el centro, les adiciona una condición de marginalidad.

Cabe aclarar que no todos los sectores de población de bajos ingresos son capaces de involucrarse y permanecer en experiencias de este tipo: en todos los casos hubo deserciones en los grupos iniciales, aunque en general no fueron significativas. Los motivos de esas deserciones, según técnicos y usuarios son: otras posibilidades de acceder a viviendas en menor plazo; problemas internos dentro del grupo; no llegar a cumplir las horas de ayuda mutua asignadas y, fundamentalmente, dificultades para realizar un esfuerzo sostenido así como para planificar a largo plazo. En efecto, salvo el caso de COVIGOES I en que el proceso duró dos años y medio, en los otros casos se debió esperar bastante más para ocupar las viviendas (ver cuadro).

Calidad de las soluciones. Las soluciones habitacionales obtenidas son de buena calidad constructiva. Las edificaciones originales (casas de principio del siglo XX, con tipología de "casa a patio"), ya presentaban esta característica y las nuevas construcciones procuran adecuarse a ellas.

Funcionalmente son viviendas completas, con áreas de estar, dormitorio, cocina y baño, que se adecúan a las necesidades de cada núcleo familiar. Importa destacar que dada la dinámica de crecimiento de estos sectores en algunos casos las viviendas luego de algún tiempo quedan «chicas», pues además de albergar al núcleo primario, albergan también las nuevas familias que a partir de él surgen.

Costos. Son similares a los de viviendas cooperativas nuevas, realizadas por ayuda mutua en zonas periféricas de la ciudad, por lo que una vez ajustados los mecanismos de repago, este tipo de soluciones es viable desde el punto de vista económico-financiero.

Replicabilidad. El avance y concreción de estas experiencias puso en discusión el tema del reciclaje por ayuda mutua como solución habitacional, tanto en los Organismos Públicos gestores y financiadores de vivienda, como en las agrupaciones gremiales. A partir de la concreción de las primeras experiencias de reciclaje, FUCVAM decide apoyar esta línea de acción, y al momento de realizar la investigación, se encuentran afiliadas a ella varias cooperativas de reciclaje. Por su parte, han ingresado al MVOTMA tres cooperativas de este tipo, a quienes la IMM les adjudicó fincas, y que están a la espera de obtener del Ministerio la financiación. También en esta línea de reciclaje el MVOTMA ha entregado un préstamo de SIAV Grupal a una cooperativa.

EXPERIENCIA	DURACIÓN DE LOS PROCESOS		
	PREVIO A LA OBRA	TIEMPO DE OBRA	TOTAL
ANA MONTERROSO	2 años	4 años	6 años
PRETYL	4 años	2 años	6 años
MUJEFA	3 y ½ años	2 y ½ años	6 años
COVICIVI	2 años sólo grupo 2 años con el IAT	4 años	8 años
COVIGOES I	5 a 6 meses	2 años	2 y ½ años
CASA VERDE	7 años	10 meses	8 años

Recomendaciones para la rehabilitación urbana

Integralidad de las acciones. Es importante que los programas de reciclaje se encuadren en programas de rehabilitación urbana, concebidos con integralidad, abarcando tanto lo edilicio como lo social. Esto permitirá devolver a las áreas centrales de la ciudad, su tradicional plurifuncionalidad y colaborará en la reconstrucción del tejido social, con la convivencia de distintos sectores socioeconómicos. Algunos de los aspectos que se deberían considerar para ello son los laborales, de salud, cuidado de los chicos, recreación, equipamiento urbano y seguridad. Para ello sería necesario un modelo de gestión sobre la ciudad que incorpore diversos actores públicos y privados, así como otras modalidades de producción, financiación y tenencia de las viviendas.

Debería existir una acción coordinada, en especial de los organismos públicos gubernamentales: por ejemplo, la IMM como propietaria de fincas y predios y como reguladora de los espacios y actividades de la ciudad, debería conjugar su acción con el MVOTMA y con el Banco Hipotecario, que manejan los fondos para financiar acciones en el área habitacional. También el Ministerio del Interior debería involucrarse para mejorar la seguridad en estas zonas, lo que permitiría fomentar otro tipo de actividades (turísticas, comerciales, gastronómicas, etc.), incentivando así a participar de las mismas a otros sectores económicos e incluso a vivir en estas áreas.

Asimismo a través de incentivos fiscales, se podría favorecer la iniciativa privada, para que invierta su capital en actividades y acciones localizadas en estas áreas, lo que traería como valor agregado la generación de nuevos empleos, logrando un efecto multiplicador de estas acciones.

En cualquier caso es fundamental involucrar a la población residente en las acciones que se lleven a cabo.

Rehabilitación edilicia. Este aspecto fue el que más se profundizó en la investigación. En relación a las edificaciones, actualmente la IMM tiene una Cartera de Fincas, a la que se podrían incorporar también una serie de propiedades municipales en general ocupadas y en mal estado de conservación. A la hora de adjudicarlas o de encarar acciones sobre ellas, se deberían establecer una serie de indicadores de pre-factibilidad para su reciclaje. Si bien en las experiencias analizadas no existieron grandes "sorpresas" (patologías ocultas, problemas estructurales, etc.) que influyeran sustancialmente en los costos o tiempos de obra, no todas las edificaciones son factibles de ser recicladas y de ampliar su capacidad habitacional. En las experiencias consideradas esta evaluación quedó a criterio

de los técnicos involucrados; pero si se piensa encarar acciones de mayor volumen, sería importante que estos indicadores de pre-factibilidad edilicia estuvieran claramente establecidos.

Grupos beneficiarios. Como ya se dijo, fue muy positiva la participación de los futuros usuarios en la autogestión de sus viviendas. Su organización y su acción les da un mayor compromiso con la experiencia y con el mantenimiento de las viviendas, una vez ocupadas. No obstante, es un hecho que no todas las familias están preparadas o son capaces de involucrarse en programas de este tipo. Es por eso que deben seleccionarse claramente los grupos objetivo a los que se destinarán este tipo de acciones, estableciendo un sistema de postulación y adjudicación de fincas y préstamos. Paralelamente debe atenderse con otro tipo de soluciones habitacionales a las familias que no entren en estos programas.

En especial al trabajar con grupos de los sectores socioeconómicos bajos y más vulnerables, es importante que haya un seguimiento por parte del Instituto de Asistencia Técnica en los primeros tiempos luego de la ocupación, al comenzar la convivencia y surgir los primeros problemas. Por eso se debería prever la financiación del trabajo de los Institutos en la etapa pos-ocupación, lo que no ocurrió en las experiencias analizadas, aunque de hecho se dio, gracias al voluntarismo de los técnicos, que se habían comprometido con las mismas.

Soluciones habitacionales alternativas. Por último, y retomando lo planteado sobre la necesidad de integralidad de los programas de rehabilitación urbana, pensamos que deben manejarse soluciones habitacionales alternativas. Algunas sugerencias son: -Reciclajes tipo "cáscara evolutiva", para los sectores de menores recursos económicos. Esto abarata los costos iniciales, acorta los plazos de obra previo a la ocupación, permite mantener la morfología urbana y da mayor flexibilidad a la solución habitacional para adecuarse a las variaciones en la conformación familiar. Soluciones de este tipo exigen un apoyo a nivel técnico y económico que posibilite la evolución luego de la ocupación.

-Invertir en soluciones habitacionales que planteen otros tipos de tenencia que no sea la propiedad. Por ejemplo, que tanto promotores públicos como privados construyan viviendas para arrendar, destinadas a sectores socioeconómicos medios, que busquen soluciones de vivienda no tan permanentes (parejas jóvenes sin hijos, estudiantes, extranjeros, personas de tercera edad).

-Incentivar la iniciativa pública y privada en la construcción o reciclaje de vivienda individual o colectiva para variados sectores socioeconómicos, en áreas centrales.