

1968-2018 ↘

1968-2018 ↘

50 AÑOS DE LA LEY DE VIVIENDA

50 AÑOS DE LA LEY DE VIVIENDA



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

FADU

50 AÑOS
DE LA LEY
DE VIVIENDA

Universidad de la República

Lic. Rodrigo Arim
Rector

**Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo**

Arq. Marcelo Danza
Decano

**Consejo de Facultad de
Arquitectura, Diseño y Urbanismo**

Orden estudiantil:

Florencia Petrone
Maximiliano Di Benedetto
Belén Acuña

Orden docente:

Mag. Arq. Diego Capandeguy
Arq. Laura Cesio
Arq. Juan Carlos Apolo
Mag. Arq. Fernando Tomeo

Orden de egresados:

Arq. Patricia Petit
Arq. Teresa Buroni
Arq. Alfredo Moreira

Coordinación general

Decanato FADU
Comité de Habitabilidad

Parlamento del Uruguay

Lucía Topolansky
Presidenta de la Cámara de
Senadores y de la Asamblea
General Legislativa (2015-2020)
Asesoría: Arq. Leonor Inda

Coordinación editorial

Gustavo Hiriart

Edición

Sandra Moresino

Diseño y producción

Juan Martín Minassian
Florencia Lista

Corrección

Rosanna Peveroni

Distribución

Servicio de Comunicación y
Publicaciones (SCyP, FADU-
Udelar), Maite Bigi

Contacto:

publicaciones@fadu.edu.uy

50 AÑOS DE LA LEY DE VIVIENDA

Las fotografías que ilustran este libro fueron cedidas por el fotógrafo Leonardo Finotti. Se trata de una pequeña serie de imágenes sobre el Complejo Habitacional Bulevar Artigas en Montevideo, proyecto del Centro Cooperativista Uruguayo (1972-1974).

R

Agradecimientos

Unidad Permanente de Vivienda
Servicio de Medios Audiovisuales
Servicio de Actividades Culturales
Servicio de Soporte Informático
Servicio de Comunicación y Publicaciones (FADU-Udelar)
A quienes participaron de forma honoraria compartiendo sus trabajos y opiniones:

Moderadoras y relatoras:

Arq. Alina del Castillo, Arq. Laura Bozzo, Arq. Mercedes Medina

Expositores:

Mesa 1. TS Carmen Terra, TS Adriana Berdía, Arq. Bernardo Martín
Mesa 2. Arq. Cecilio Amarillo, Arq. Elbia Palomeque, Arq. Duilio Amándola
Mesa 3. Arq. Jack Couriel, Soc. Gustavo Leal, Arq. Raúl Vallés

Comentaristas:

Mesa 1. Arq. Luis Oreggioni, Soc. Pablo Cruz, Ec.

Juan José Calvo
Mesa 2. Ing. José Ignacio Otegui, Arq. Patricia Petit, Arq. Jorge Casaravilla
Mesa 3. Arq. José Freitas, Arq. Raúl Defranco, Arq. Gonzalo Bustillo

© Los autores, 2020
© Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), 2020

50 años de la Ley de Vivienda
ISBN: xxxxxx

Impreso en:
xxxxxx

Depósito legal:
xxxxxx

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de la República
Br. Artigas 1031 CP: 11.200
Montevideo, Uruguay

Tel.: (+598) 2 400 1106
www.fadu.edu.uy
publicaciones@fadu.edu.uy
Montevideo, Uruguay,
setiembre de 2020

Organización de la jornada en el marco de los 50 años de la Ley Nacional de Vivienda

Parlamento del Uruguay
Arq. Leonor Inda
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-Udelar)
Decanato
Comité de Habitabilidad
María Amado, Laura Bozzo, Marcos Bracco, Juan Cammá, Carolina Lecuna, Wilder León, María Victoria López, Lucía Fernández, Gonzalo Morel, Emilio Nisivoccia, Norma Piazza, Raúl Vallés

ÍNDICE

10	36	76-77
Presentación	Mesa 1. Cambios sociales y demográficos y su repercusión en el habitar	Cierre en el Parlamento
14-15	50	78-79
Apertura en la FADU	Mesa 2. Vivienda, tecnologías y costos	Lucía Topolansky
18-19	62	86-87
Palabras del Decano, Marcelo Danza	Mesa 3. La dimensión urbana de la vivienda. Acceso a suelo urbano	Salvador Schelotto
24-25		
Palabras de la Senadora, Lucía Topolansky		
30		
Jornadas de discusión y reflexión		

↘



50 AÑOS
DE LA LEY
DE VIVIENDA

PRESENTACIÓN

Con sumo agrado el Comité de Habitabilidad de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-Udelar) presenta esta publicación que registra las motivaciones y los resultados concretos en el marco del homenaje al senador y arquitecto Juan Pablo Terra y de las celebraciones por los 50 años de la Ley Nacional de Vivienda. En noviembre de 2018 se llevaron a cabo las *Actividades de discusión y reflexión sobre la vigencia de la Ley n.º 13.728 Plan Nacional de Vivienda*, en las sedes de la FADU y del Parlamento del Uruguay.

Desde su conformación en 2010, el Comité tiene como objetivos abordar el sistema habitacional desde una mirada múltiple y compleja y desde los distintos componentes y realidades que inciden en la conformación del hábitat, relacionando cometidos universitarios y disciplinares con los diferentes contextos y dimensiones que afectan a la producción del espacio construido que habitamos y con el que nos relacionamos a diario.

En la oportunidad de las celebraciones señaladas el Comité tuvo la capacidad de vincularse con el Parlamento del Uruguay, la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), la Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo (Fecovi), el Instituto Nacional del Cooperativismo (Inacoop) y el Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra. Con estas organizaciones se coordinaron y realizaron acciones sobre una de las dimensiones que afecta directamente la construcción del hábitat –el marco normativo– desde una revisión crítica y reflexiva que nos permita influir en los próximos 50 años del marco normativo de producción de hábitat.

Con mirada crítica y prospectiva, y en conjunto con el Parlamento del Uruguay, se diseñaron las distintas instancias de las jornadas que aquí se registran con el objetivo de aportar una base de discusión amplia de cara al futuro, apostando a contribuir a la construcción teórica y conceptual desde la cual se desprenden líneas de acción concretas para la mejora cualitativa y cuantitativa del hábitat en nuestro territorio. En este sentido, el concurso internacional de ideas «Vivir en la ciudad», organizado por la FADU y el MVOTMA en julio de 2019, constituyó una oportunidad de expresión de los temas que emergieron fruto del intercambio, discusión y reflexión.

APERTURA EN LA FADU



MARCELO DANZA Arquitecto. Decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Udelar). Profesor titular del Taller Danza (FADU-Udelar). Premiado por sus proyectos y obras construidas, se desempeña habitualmente como jurado y como arquitecto asesor en concursos de arquitectura y urbanismo. Desde 1998 es titular de la firma Sprechmann-Danza arquitectos y desde 2019 de la firma Danza-Cotignola-Staricco.

PALABRAS DE MARCELO DANZA

Buenos días, en nombre de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo les damos la bienvenida a todas y a todos en un día en el que con enorme honor y placer realizamos esta actividad junto con el Parlamento. Quiero darle la bienvenida a la vicepresidenta de la República, que es una persona de la casa porque cursó estudios en la Facultad. Es una bienvenida institucional por lo que significa tener aquí a una figura de esta dimensión, y también es una bienvenida desde lo afectivo y afectuoso por el reencuentro de Lucía con viejos compañeros, conocidos, amigos de esta casa de estudios que también la cobijó con mucha alegría y compromiso tras su reclusión durante la dictadura. Creo, además, que no hay mejor modo de homenajear a Juan Pablo Terra que poniéndoles dimensión humana a estas cosas.

Esta instancia debe llevarnos a reflexionar sobre lo que pasó en el momento de la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda, sobre por qué pasó en ese momento, cuál fue el camino seguido posteriormente, dónde estamos hoy y cómo miramos hacia el futuro en un tema, como bien dijo Lucía, tan importante como lo es la vivienda.

La vivienda es el vivir, es el lugar de vida, es la construcción de ciudad; la construcción de espacio privado pero también, y sobre todo, la construcción de espacio público. La ciudad se hace desde la vivienda; pensar la vivienda es pensar la ciudad. Creo que Juan Pablo Terra tuvo la gran capacidad de entender la problemática de la vivienda no sólo como la generación o la resolución de la demanda social –en definitiva, demanda política a la que hay que dar respuesta cuando se prepara un plan de gobierno–, sino además de hacerlo desde la dimensión de lo que significa la construcción

de sociedad, la construcción de ciudad, la construcción de espacio público y de la vivienda específicamente. Creo que la formación humanista, parlamentaria y en arquitectura de Terra permitió la existencia de una ley en la que las dimensiones social, económica y política se conjugan en algo que dio lugar a que se desarrollara posteriormente una de las mayores revoluciones en la producción de vivienda de nuestro país y, sin dudas, una de las más referenciadas a nivel internacional. Probablemente en la parte de generación de cooperativismo tenga su veta más visible, pero sin duda que no se agota en eso.

Vale la pena la reflexión sobre el Uruguay del 68, 69, 70, la dimensión y el compromiso político de profesionales como Terra. Pensemos por ejemplo en Eladio Dieste y en Leonel Viera. Dieste fue candidato a intendente de Artigas en las elecciones de 1971; Leonel Viera, también en 1971, fue candidato a intendente de Montevideo por el Partido Nacional. Tuvieron una actividad profesional creativa, desafiante, comprometida con el país. Fueron reconocidos por el sistema político como potenciales generadores de ideas y elegidos como representantes en momentos en que la región vivía situaciones singulares en cuanto al sistema político.

Una de las cosas que mejor hizo Terra –que desafía a los arquitectos y a los urbanistas contemporáneos– fue entender a los actores del momento. Hay infinidad de leyes, planes urbanos, ideas y propuestas que nunca llegan a desencadenarse porque no están leyendo bien sus contemporaneidades. Terra leyó el potencial de la sociedad uruguaya en el cooperativismo, en la autoayuda, en la ayuda mutua, en el ahorro previo;

la problemática que existía en cuanto a la moneda, la devaluación; la problemática que existía en cuanto al suelo y en cuanto a la conformación social. Al no negar ninguno de los datos, incluido el mercado, leyó perfectamente cuál era la dinámica en la ciudad, en la sociedad y en la política en ese momento.

Cuando la vicepresidenta nos visitó hace varios meses con la fantástica idea de organizar estas actividades, nos planteó el desafío de pensar en el futuro y de hacerlo trabajando junto con el Parlamento. Nadie más comprometido a pensar en el futuro que los parlamentarios y los arquitectos y urbanistas: nuestra materia es el futuro, hacemos cosas para el futuro, que se construirán en el futuro y que condicionarán el futuro. Terra es uno de los artifices del futuro.

A nivel internacional el tema de la vivienda está absolutamente vigente y sobre el tapete. Una de las personas que pretendimos que formara parte de estas discusiones es Alejandro Aravena, arquitecto chileno, premio Pritzker reciente y jurado general en la bienal de Venecia de 2018. Aravena debe su trascendencia internacional a su preocupación por el tema de la vivienda. Es claro que el tema de la vivienda social es parte del *star system* arquitectónico. El *star system* a veces manifiesta su reflexión sobre temas importantes que hacen a la creatividad de la disciplina, pero inevitablemente a veces lo hace distante de lo que se está viviendo en la problemática social más radical. Ayer leí una entrevista que le hizo la plataforma de difusión de arquitectura más visitada en la contemporaneidad, en la que hablaba de lo elemental en la arquitectura, de ir a las bases, de ir a lo social, y recordé la dificultad que hemos tenido para poder compartir con él algunas reflexiones sobre el

futuro y sobre la sociedad. Estas contradicciones existen y me parece que eso también es en lo que tenemos que trabajar desde la Facultad.

Otra oficina muy importante en el mundo en arquitectura contemporánea es la Oficina de Innovación Política que dirige Andrés Jaque. Jaque es uno de los principales representantes del debate contemporáneo y nos habla de innovación política como uno de los temas a futuro de la arquitectura, no sólo en el campo estrictamente de la política.

Finalmente quiero decirles que estamos trabajando fuertemente con la Dirección Nacional de Vivienda para tener, esperemos el año próximo, la primera maestría en vivienda y hábitat, lo cual nos parece un tema central. Y que la Facultad tiene una unidad permanente de vivienda, que en el marco de su reestructura estamos intentando fortalecer.

Bienvenida, vicepresidenta. Agradecemos muy especialmente su presencia y le decimos que, más allá de lo que surja en esta jornada por el tema futuro, se quede tranquila porque es parte de lo que más involucra a esta casa de estudios.

LUCÍA TOPOLANSKY Senadora de la República electa por el Frente Amplio para el período 2020-2025. Vicepresidenta de Uruguay (2017-2020). Accedió a la Cámara de Representantes en carácter suplente en la legislatura que se inició en el año 2000. Fue electa en 2004 diputada titular. Desde entonces se ha desempeñado en el Parlamento uruguayo en diversas comisiones de trabajo. Fue estudiante de la Facultad de Arquitectura hasta febrero de 1969.

PALABRAS DE LUCÍA TOPOLANSKY

50 años de la Ley Nacional de Vivienda
Palabras de Lucía Topolansky, senadora de la República, en el acto de apertura de la jornada de discusión y reflexión sobre la vigencia de la ley n.º 13.728.
Salón de actos de la FADU
21 de noviembre de 2018

Buenos días a todos y todas.

Como bien decía el presentador, estuvimos conversando sobre cómo celebrar estos 50 años de una ley que, entendemos, fue emblemática para nuestro país, y pensamos que la mejor manera de celebrarlo era pensando también el hoy de la vivienda; porque la vida cambia, la sociedad cambió, las técnicas constructivas cambiaron y siempre tenemos que mirar desde el presente apoyándonos en esa trayectoria, en el pasado, para poder proyectar hacia el futuro. Consideramos que Juan Pablo Terra estaría contento si supiera que el homenaje es una discusión sobre un tema que a él le preocupaba, en el que puso mucho empeño. Vale la pena leer las viejas actas de la discusión parlamentaria, en su momento, porque se decidió y porque tomó Terra esta iniciativa, y cómo la pudo llevar adelante en un momento difícil del país.

En diciembre del año 1968 había medidas prontas de seguridad en este país; sin embargo, por arriba de esos obstáculos se pudo aprobar una ley que está vigente hasta el día de hoy, pero a la que es bueno mirar con el enfoque 2018, siglo XXI. Estamos ya en otro siglo. Por eso habíamos hablado con el decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, con la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de que teníamos que ponerle contenidos nuevos a toda la realidad de la vivienda.

Sigue siendo un problema en nuestro país: no lo ocultamos, lo decimos con toda la realidad. Hay todavía un déficit importante de vivienda, hay cosas que se han hecho bien y otras que desde nuestro humilde punto de vista no se han hecho bien, porque a veces se pensó sólo en el pequeño espacio de la construcción para el hogar, pero no se piensa en el entorno, en el barrio, en el hábitat circundante, y entonces tiramos a la gente

a lugares absolutamente inapropiados, con dificultades para llevar el saneamiento o todas las conexiones que debe tener una vivienda hacia la red, los servicios, y a kilómetros de los lugares de trabajo. Como esta casa justo tiene estos temas para pensar, estudiar e investigar y está formando a quienes los van a llevar adelante desde el urbanismo, desde lo edilicio, desde todos los ángulos posibles, era muy importante como homenaje a Terra realizar esta jornada, que ojalá sea productiva y pueda dejarnos algunas conclusiones o sugerencias.

Yo creo que tendríamos que concluir este ciclo de homenajes a Terra proponiendo temas concretos, obstáculos a levantar, es decir, que tengan finalmente el mismo efecto que en su momento tuvo esta ley. No simplemente un recordatorio, porque eso sería minimizar un tema que para nosotros es de gran importancia y es de crucial importancia para la convivencia en una ciudad.

Dejo por acá porque lo más importante es lo que van a plantear quienes harán uso de la palabra en los talleres, porque nos van a hacer pensar en la problemática desde distintos ángulos y eso es lo que nos va a permitir sacar algunas conclusiones que finalmente se puedan integrar al acervo público y hacerlo realidad; si no, los que pensamos los temas andamos como divorciados, cada uno pensando por su lado, desperdiciamos esfuerzo, calidad, posibilidades, y creo que la metodología debe ser integrarnos y poder mirar juntos un problema que es de todos. Por eso yo los voy a acompañar en toda esta jornada de trabajo, para mí no es ningún sacrificio, vengo porque me interesa el tema, me gusta el tema y quiero escuchar desde perspectivas nuevas, desde el Uruguay, lo que podemos hacer y aportar también para toda nuestra sociedad.

Muchas gracias.



JORNADAS DE DISCUSIÓN Y REFLEXIÓN

La Ley Nacional de Vivienda y la figura de Juan Pablo Terra convocan con gran interés a distintas instituciones que tienen como materia fundamental en su trabajo cotidiano a la vivienda y el hábitat. En ese sentido, era de suponer que los 50 años de la ley no iban a pasar inadvertidos. Muchas instituciones iniciaron su estrategia de celebración algunos años por anticipado; es el caso del Instituto Juan Pablo Terra, que hizo un llamado a investigadores en torno a tres ejes temáticos que resultaron en una publicación única que se lanzó el día de la celebración del aniversario. Es así que, apelando al buen relacionamiento y a la inteligencia interinstitucional, hubo una serie de encuentros, en los que se estimularon y coordinaron en forma conjunta las acciones de celebración, con el fin de extender y potenciar el festejo sin perder las particularidades del planteo de cada institución.

Se elaboró un cronograma común de instancias conmemorativas de manera de asegurar la participación de cada institución en cada evento: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Parlamento del Uruguay, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, la Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo, el Instituto Nacional del Cooperativismo y el Instituto Juan Pablo Terra.

En este contexto, el Parlamento del Uruguay y la FADU se propusieron organizar en conjunto una actividad con el objetivo de homenajear al senador y arquitecto Juan Pablo Terra y a quienes hicieron posible la redacción de la Ley de Vivienda y, a su vez, generar un acumulado de reflexiones que nos proyecten hacia el futuro, con horizonte a 50 años.

El vínculo entre las instituciones Parlamento y FADU para la organización de la jornada surge de entender que la ley es concebida e impulsada por técnicos comprometidos con la realidad nacional que compartieron en sus quehaceres los roles parlamentarios y docentes en forma simultánea. En este sentido, se entendió pertinente acercar a las nuevas generaciones de parlamentarios y de estudiantes el espíritu vanguardista de la ley.

ESTRUCTURA DEL EVENTO Y CARACTERÍSTICAS

La jornada de discusión y reflexión a 50 años de la Ley n.º 13.728 Plan Nacional de Vivienda y homenaje a Juan Pablo Terra, organizada por el Parlamento del Uruguay y la FADU, tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018 en dos sedes: el salón de actos Ernesto Che Guevara de la FADU, para la apertura y el desarrollo; el salón de Eventos Especiales del Palacio Legislativo, para el cierre.

APERTURA

A primera hora, la apertura estuvo a cargo de la presidenta de la Asamblea General, Lucía Topolansky, y del decano de la FADU, Marcelo Danza. A continuación se llevaron a cabo

tres mesas de debate conceptual y propositivo, moderadas y luego relatadas por docentes de la FADU, con participación de panelistas y comentaristas. La presentación de los ejes temáticos en cada mesa y la composición de cada una de estas siguen a continuación.

MESA 1

Cambios sociales y demográficos y su repercusión en el habitar. La Ley de Vivienda contiene conceptos de familia tipo y vivienda (tipología) adecuada para cada familia. Los cambios socioeconómicos y demográficos del país, desde la implementación de la ley hasta hoy, nos interpelan sobre cómo debe considerarse o cuáles serían las cualidades adecuadas del espacio habitable en el contexto actual. Algunos conceptos, como la flexibilidad y adecuación en el tiempo, el trabajo en domicilio, etcétera, nos interpelan sobre cómo darles tratamiento en futuras reglamentaciones. A su vez, se verifican cambios en las dinámicas, modos de habitar y pautas culturales que atraviesan los diferentes ciclos de la familia, así como la fragilidad socioeconómica de algunos sectores que ponen en cuestión algunos de los modos de tenencia consolidados en la ley, como la propiedad (individual o colectiva), abriendo un espacio de debate interesante sobre otras modalidades, como el *stock* público, la vivienda para renta y el subsidio de alquiler, entre otros.

Panelistas: TS Carmen Terra, TS Adriana Berdía, Arq. Bernardo Martín.
Comentaristas: Arq. Luis Oreggioni, Soc. Pablo Cruz, Ec. Juan José Calvo.
Moderadora-relatora: Arq. Alina del Castillo.

MESA 2

Vivienda, tecnologías y costos. La mesa buscó discutir sobre la evolución de los modos de producción y la incorporación de tecnologías industrializadas y alternativas de la construcción en Uruguay desde la vigencia de la ley. Se pretendió debatir sobre cómo incide o debería incidir la incorporación de tecnología en la calidad del producto y, sobre todo, en los costos de producción, y su importancia para alcanzar mayores niveles de eficiencia y alcance de las metas de los diferentes planes de vivienda. También se propuso analizar en qué medida las condiciones de gestión y financiamiento actuales limitan o impulsan el uso de innovación tecnológica y cómo se adecua a las diferentes situaciones y modos de producción material y de gestión de la vivienda, así como a los distintos contextos: inserción en alta densidad, autoproducción asistida, recuperación de stock, contextos de precariedad, vivienda dispersa y rural, etcétera. Referido a los costos, interesó debatir sobre cómo inciden aspectos normativos como la accesibilidad, los requerimientos de envolvente, las limitaciones de altura y edificabilidad, entre otros.

Panelistas: Arq. Cecilio Amarillo, Arq. Elbia Palomeque, Arq. Duilio Amándola.
Comentaristas: Ing. José Ignacio Otegui, Arq. Patricia Petit, Arq. Jorge Casaravilla.
Moderadora-relatora: Arq. Laura Bozzo.

MESA 3

La dimensión urbana de la vivienda. La Ley de Vivienda se centró en los modos de acceso y producción a la vivienda sin profundizar en la cuestión urbana o en el llamado «acceso a la ciudad». En esta mesa se propuso debatir sobre la relación entre vivienda y ciudad y

de qué manera esta cuestión se aborda o debería abordarse en la actualidad. Ubicar los principales elementos que importa considerar para una adecuada habitabilidad urbano-habitacional y advertir sobre los aspectos críticos y deficitarios que se manifiestan en la actualidad y de qué manera deben abordarse desde las políticas públicas. Así, la dimensión urbana de la vivienda es una de las claves centrales para entender los problemas del presente y proponer los abordajes futuros. Por otra parte, y vinculado a lo anterior, la escasez y el costo del suelo urbano dificultan un adecuado acceso a él, por lo cual importa explorar los mecanismos más idóneos para facilitar y potenciar este recurso. Algunas claves presentes en este debate fueron la recuperación del *stock* existente, el uso más intensivo del suelo urbano servido o los mecanismos de producción y gestión de suelo en el marco de las políticas públicas de hábitat y vivienda social.

Panelistas: Arq. Jack Couriel, Soc. Gustavo Leal, Arq. Raúl Vallés.
Comentaristas: Arq. José Freitas, Arq. Raúl Defranco, Arq. Gonzalo Bustillo.
Moderadora-relatora: Arq. Mercedes Medina.

CIERRE

El cierre de las jornadas se llevó a cabo en el Palacio Legislativo, con palabras de la presidenta de la Asamblea General, Lucía Topolansky, quien brindó en su exposición una rica síntesis a modo de relatoría de la jornada recuperando y subrayando algunos conceptos centrales surgidos en las mesas, y con la ponencia del director nacional de Vivienda, Salvador Schelotto.

Se registró a lo largo de la jornada una concurrencia de 120 personas entre jerarcas de distintas instituciones, profesionales y estudiantes de distintos niveles y disciplinas.

MESA 1

Cambios sociales y demográficos
y su repercusión en el habitar



Panelistas (de izquierda a derecha): Adriana Berdía, Carmen Terra, Bernardo Martín. Moderadora-relatora: Alina del Castillo.



FOTO: SMA, FADU-Udelar.

MESA 1

↳ Cambios sociales y demográficos y su repercusión en el habitar

MODERADORA-RELATORA

ALINA DEL CASTILLO. Arquitecta (Udelar). Doutora em Ciências. Programa: Arquitetura e Urbanismo, Área de concentração: Projeto de Arquitetura, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de San Pablo. Desde 2018, asistente académica del decano de FADU-Udelar en el área de investigación y posgrado, integrante del Comité Académico del Doctorado en Arquitectura de la FADU, y coordinadora del trayecto Hábitat y Vivienda de la Maestría en Arquitectura. Profesora adjunta en la Unidad Permanente de Vivienda (FADU-Udelar). Integra el equipo coordinador del Diploma de Especialización en Investigación Proyectual desde 2011 y su Comité Académico desde 2019. Profesora adjunta del Programa I+P Profundización y fortalecimiento del proceso de desarrollo de capacidades y conocimientos para la Investigación en Proyecto de Arquitectura (DEAPA) desde 2008.

PANELISTAS

ADRIANA BERDÍA. Magíster en Servicio Social (convenio UFRJ-UDELAR), docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales, coordinadora del área Hábitat y Territorio y del Diploma en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales del Departamento de Trabajo Social. Ha participado en consultorías y estudios a nivel nacional e internacional. Se ha desempeñado como Coordinadora del Programa Renova Goes de la Intendencia de Montevideo y fue asesora de FECOVI (Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo). Actualmente asesora del Departamento de Desarrollo Urbano de dicha institución y Gerente del Programa de Mantenimiento y Gestión de Hábitat de MEVIR.

BERNARDO MARTÍN. Arquitecto (Udelar). Doctor en Arquitectura (FADU-Udelar). Magíster en Vivienda Colectiva (Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid). Profesor titular del Taller Martín. Coordinador de la Maestría en Arquitectura, encuadre Proyecto y Representación (FADU-Udelar). Socio en y arquitectura.

CARMEN TERRA. Trabajadora Social (Udelar). Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social (Facultad de Ciencias Sociales-Udelar), Área Hábitat y Territorio.

COMENTARISTAS

JUAN JOSÉ CALVO. Economista (Udelar). Especializado en demografía económica (Institut d'Études Politiques de Paris, ScPo). Profesor adjunto, docente libre (Facultad de Ciencias Sociales, Udelar). Desarrolla investigación y docencia en la Udelar desde 1989. Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas e integrante del Programa de Población de la Universidad de la República.

PABLO CRUZ. Sociólogo (Facultad de Ciencias Sociales, Udelar). Magíster en Estudios Urbanos por el Colegio de México. Se desempeña profesionalmente en el PIAI.

LUIS OREGGIONI. Arquitecto (Udelar). Doctor en Arquitectura y Urbanismo por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de San Pablo. Profesor agregado del Taller Martín (FADU-Udelar). Docente de cursos de posgrado en la FADU y el IENBA. Vicecoordinador de la Maestría en Arte y Cultura Visual (IENBA-Udelar). Investigador y tutor de investigaciones (CSIC-Udelar). Socio en y arquitectura.

Se convocó esta mesa para discutir los cambios que han impactado en el hábitat a lo largo de los 50 años de vigencia de la Ley Nacional de Vivienda, con el objetivo implícito de revisar las políticas públicas y sus marcos normativos de cara a su actualización para dar mejores respuestas a las necesidades de habitabilidad contemporáneas. En este escenario, las distintas intervenciones tuvieron énfasis diferentes en función de los perfiles de los panelistas. En algunas prevaleció una mirada crítica de carácter diagnóstico, mientras que otras fueron de naturaleza propositiva.

Esta relatoría ordena las cuestiones planteadas por los participantes según tres ejes: los cambios sustanciales reconocidos en los 50 años de vigencia de la Ley Nacional de Vivienda; los desafíos que estos cambios plantean en el abordaje de los problemas de habitabilidad; algunas estrategias para enfrentar esos desafíos.

LAS TRANSFORMACIONES RESEÑADAS

Entre las transformaciones identificadas hay una serie de cambios relacionados con los procesos de globalización y de acumulación de capital propios de la etapa actual del capitalismo, que tuvieron sus efectos en la reconfiguración de las ciudades como espacio de inversión para grupos financieros, con consecuencias visibles en la fragmentación social y urbana.

Adriana Berdía se refirió a estos cambios como la aceleración continua de la urbanización, acompañada de procesos de privatización de espacios y equipamientos urbanos, precarización del hábitat, fragmentación y, fundamentalmente, «aumento de la distancia física y simbólica

de los distintos sectores y grupos sociales en el territorio, especialmente en los entornos urbanos». Reconoció un aumento sostenido de la precarización laboral, aun en contextos de crecimiento económico, que tiene su correlato en la precarización de los territorios, afecta a sectores de la población por varias generaciones y provoca procesos de desigualdad y exclusión de difícil reversión.

Tanto Berdía como Carmen Terra mencionaron los procesos de mercantilización de la vivienda asociados a los cambios de paradigma en el rol del Estado que, a partir de la década de 1980, se retrae y cede terreno en favor del mercado. Este proceso tiene un impacto importante en el campo de la producción habitacional, en la que el Estado asume el rol de facilitador, pero el papel principal en la construcción y financiamiento de viviendas lo juega el mercado. Según Berdía, durante 20 años el sistema financiero fue el principal destinatario de la asignación presupuestal en materia de vivienda, lo que da cuenta de una visión de la vivienda como mercancía, que prevalece sobre la visión de la vivienda como derecho social. Desde la promulgación de

la Ley de Arrendamientos, en 1974, que elimina la protección al arrendatario, se promueve casi exclusivamente el acceso a la vivienda en propiedad por medio del crédito hipotecario. En ese sentido, Terra señaló los cambios producidos en el mundo del trabajo y la dificultad que genera la precarización del empleo para el acceso a créditos hipotecarios a largo plazo. En otro orden, dijo también que las aspiraciones en relación con la vivienda son cada vez más divergentes porque se diversifican los modos de vida y los arreglos de convivencia, y porque los deseos y aspiraciones de distintos actores sociales y políticos locales se cruzan con las influencias provenientes de un mundo globalizado.

Pablo Cruz apuntó que, también en contextos de informalidad, la lógica de uso se mezcla con la lógica de cambio. Los procesos de mercantilización del suelo y la vivienda implican la exclusión de aquellos sectores de la población que, por sus ingresos, no pueden acceder a créditos hipotecarios y se ven empujados a la ocupación informal. Los procesos especulativos tienen su correlato en el sector informal, en el que las familias muchas veces ocupan

más suelo del que necesitan, aplicando la lógica de «suelo en reserva». Cruz manifestó también preocupación a propósito de las consecuencias no deseables de las acciones del Estado. Se refirió en particular al impacto en el valor del suelo de la oferta de vivienda promovida en algunas zonas, que derrama hacia el resto de la ciudad y genera aumento general del precio del suelo y de la vivienda.

Un segundo grupo de cambios que impactan en la consideración del problema habitacional está asociado a la evolución de la agenda de derechos. En este sentido, Terra y Berdía señalaron que las visiones «viviendistas» han dado paso a una mirada más compleja, que entiende la habitabilidad asociada no solamente a la materialidad de la vivienda sino también a una localización adecuada y al acceso a bienes y servicios. Se incorpora la dimensión urbana del problema habitacional, vinculada a la noción del «derecho a la ciudad», introducida por Henri Lefebvre en 1967. Estas discusiones conducen a la consideración del problema habitacional en términos de hábitat, como un problema social complejo, multidimensional, que no

puede ser abordado sectorialmente. Cuestiones como la exclusión, la desigualdad, la fractura social y la fragmentación espacial pasan a ser elementos clave en la consideración de esta problemática a la que hoy miramos desde la perspectiva de su impacto en la vida cotidiana.

El tercer grupo de vectores de cambio identificados es el de los aspectos demográficos, tanto a nivel local como global. Estos aspectos, mencionados por Berdía y desarrollados por Juan José Calvo, se pueden resumir en dos grandes movimientos: el envejecimiento de la población y la diversificación de los arreglos familiares. A estos dos factores se agrega la coexistencia de dos pirámides poblacionales opuestas: la general de Uruguay, muy similar a la europea, y la que corresponde a los sectores más vulnerables, más parecida a la de África, cuestión que complejiza el diseño de las políticas sociales.

A fines de la segunda década del siglo XX, Uruguay ya había hecho la primera transición demográfica, ya era un país envejecido. En ese contexto, cuando se terminaban de procesar los datos del censo de 1963, se gestó la Ley Nacional de Vivienda. Durante

los 50 años siguientes cambió muy poco el volumen de habitantes, pero en los últimos 30 años Uruguay atravesó a gran velocidad su segunda transición demográfica. Disminuyó la tasa de fecundidad por debajo del valor de reemplazo, se modificó sustancialmente la forma de los arreglos familiares, se sufrió una transformación gigantesca en términos de diversificación, se achicó el tamaño medio de las familias, se modificaron fuertemente las dinámicas de los núcleos. Esto último implica que niños y adolescentes hoy requieran espacio en más de un hogar, lo que atenúa el impacto del cambio del tamaño medio de los hogares en las necesidades habitacionales.

Las tendencias demográficas de Uruguay, coincidentes con las tendencias globales, son una fuerte urbanización, concentración en zonas costeras y envejecimiento de la población. Todo el crecimiento poblacional va a ser crecimiento urbano y mayoritariamente de personas pobres. Hay también una tendencia a la redistribución espacial de la población: desaparece la población rural, tienden a desaparecer las pequeñas localidades, se profundiza la concentración en áreas costeras. Y todo esto

ocurre en el contexto de la desigualdad, acompañada de la segregación espacial de las personas.

Cuando esos procesos sociodemográficos se consolidan a lo largo de cuatro o cinco generaciones, se genera una cualidad distinta en términos de proceso, que es enormemente difícil de revertir.

LOS DESAFÍOS

Los principales desafíos tienen que ver con la desigualdad y el diseño de estrategias para combatirla, para revertir el proceso reseñado.

Carmen Terra planteó la necesidad de un debate político acerca del modelo de desarrollo en el que se inscribe una política de vivienda, debate que trasciende la consideración de la ley. Es necesario crear instrumentos potentes para la regulación del mercado, para proteger a la vivienda de la mercantilización. Hoy la vivienda aparece como un componente residual de las políticas sociales por su asignación presupuestal y porque la política está orientada fundamentalmente a facilitar la compra, dependiendo en buena medida

de la acción de los privados. Si la vivienda tuviera el nivel de asignación presupuestal que tiene la salud o la educación, podrían establecerse términos de negociación muy distintos con el sector privado. Más allá de los instrumentos que provee la ley, hay un vacío que tiene que ver con los recursos. Para Terra, es imprescindible revisar todos los marcos normativos y el estatus que se le da al derecho a la vivienda en relación con otros derechos, y dar la discusión sobre la política social. Para lograr saltos cuantitativos es sustancial impulsar una política enmarcada en una economía de desarrollo y no una política de compensación o «política de pobres».

Pablo Cruz suscribió la necesidad de «sacarle viviendas al mercado» y desnaturalizar la idea de la valorización de la vivienda como algo positivo, idea que no se aplica a otro tipo de bienes. Planteó el desafío de profundizar las estrategias desarrolladas para generar reserva de suelo urbanizado público, pero también el de desarrollar estrategias para movilizar el suelo privado en reserva, poniéndolo a jugar en el mercado para presionar los valores a la baja.

Todos los panelistas coincidieron en la necesidad de diversificar los modos de acceso y tenencia, a fin de atender a las dinámicas sociales y económicas, la inestabilidad laboral y la diversificación de modos de vida. También señalaron que es preciso atender a las crecientes y diversas situaciones de transitoriedad, pensar en respuestas a la soledad y en las necesidades específicas de los adultos mayores, que, para 2050, triplicarán su población.

En ese contexto, las intervenciones de Bernardo Martín y de Luis Oreggioni apuntaron a la necesidad de repensar las tipologías de vivienda, con el propósito de atender a la diversidad de poblaciones e introducir criterios de adaptabilidad y de personalización por parte del usuario.

LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS

En este apartado se destacó la exposición de Bernardo Martín, que presentó el trabajo del equipo Casas Concepto en varios casos de aplicación de la plataforma teórica desarrollada a partir de la convocatoria 2011 del Comité de Habitabilidad.

La convocatoria apuntó al desarrollo de propuestas alternativas de vivienda de bajo costo para los sectores más desfavorecidos de la sociedad e introdujo el concepto de «plataforma operativa» para la prefiguración de soluciones habitacionales que deberían cumplir con una serie de condiciones: debería tratarse de viviendas unifamiliares en contacto directo con el suelo, adaptables a distintos contextos, que permitieran cierta personalización en el diseño, transformables en el tiempo y que pudieran agruparse para optimizar el uso del suelo.

↘

Se presentaron tres aplicaciones concretas:

- El proyecto de realojo de 15 familias en Barros Blancos realizado a partir de un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la comuna Canaria y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República.
- La revisión y redefinición del producto MEVIR y la elaboración de un catálogo de soluciones habitacionales a partir de un convenio entre MEVIR y la FADU.
- Y, como parte de este mismo convenio, la elaboración de tres experiencias concretas que implicaron el desarrollo de sendos proyectos ejecutivos: tres proyectos para un total de 83 casas en la planta urbana de Vichadero, en el departamento de Rivera, distribuidas en tres terrenos; un proyecto de 90 casas en la planta urbana de Lascano, en el departamento de Rocha; un proyecto de 29 casas en 25 de Agosto, en el departamento de Florida. Estos

tres proyectos se desarrollaron en el marco de un fuerte cambio de criterios de parte de MEVIR, que ha decidido comenzar a intervenir en sectores de planta urbana.

Por razones de espacio no es posible describir cada uno de los proyectos. Por lo tanto, se intentará dar cuenta de las principales estrategias proyectuales que los atraviesan. La idea más potente y fundante se puede enunciar del siguiente modo: la casa es la parcela. Esta condición permite trascender la idea del exterior como un espacio residual entre la casa y el límite del predio, para pensar en la parcela como una unidad ambiental compleja, un continuo espacial con sectores interiores, intermedios y exteriores. Esta unidad ambiental pequeña y compleja ofrece un considerable potencial de transformación de la casa, especialmente en materia de crecimiento. Para hacer el mejor uso de este potencial, tanto en términos de densidad habitacional como de calidad ambiental, es necesario planificar su ocupación en el tiempo. Para esto se define un mínimo inicial y se planifica el desarrollo posterior.

La posibilidad de crecimiento no sólo se entiende como una cuestión del trazado geométrico, sino que implica además la previsión de una serie de dispositivos materiales que lo hacen posible.

La idea de que «la casa es la parcela» implica el tratamiento del perímetro, el diseño y acondicionamiento de los espacios exteriores (acceso techado, espacio para un auto, parrillero, pavimentos exteriores, espacios intermedios, árboles y cercos vegetales). La casa incluye generalmente un estar pasante que asegura un continuo espacial y visual, vinculando la calle con el fondo de la parcela con, por lo menos, una de las dos aberturas hasta el piso.

Las dimensiones de las parcelas responden, en cada caso, a estudios dimensionales muy precisos, que tienen en cuenta la cantidad de casas a construir, las dimensiones del bloque de hormigón que actúa como módulo, y un ancho mínimo que permita economizar en el tendido de las infraestructuras.

En algunos casos se incorpora la posibilidad de una habitación independiente para el desarrollo de actividades productivas o, eventualmente, la «habitación

comodín»: un dormitorio que tiene, además, la posibilidad de incorporarse al sistema estar-comedor o de ser usado como una habitación para estudiar o trabajar, con la posibilidad de contar con un acceso independiente.

El equipo Casas Concepto propone, además, algunas estrategias a futuro para mejorar la producción de MEVIR, apoyadas en las técnicas de construcción y montaje en seco. Estas presentan amplias ventajas para la puesta en obra por mano de obra no calificada, debido a sus dimensiones y peso, su facilidad de desmontaje y la posibilidad de transformación del espacio por medio de procedimientos sencillos. Esto implica repensar el producto casa y sus procesos, incluido el proyecto en su totalidad. Se propone una solución inicial que incluye la envolvente construida por procedimiento tradicional, baño e instalaciones de cocina. El resto, la configuración del espacio interior, podría ser personalizable y transformable en el tiempo, en la medida en que exista una adecuada previsión geométrica y constructiva. Un pequeño cambio en los procesos no solamente optimizaría

el esfuerzo de los trabajadores, sino que además abriría la posibilidad de redefinir completamente el concepto de la solución habitacional.

En el terreno de las estrategias, Luis Oreggioni complementó esta visión al plantear la necesidad de revisar todos los marcos normativos que rigen la producción de viviendas, a los efectos de poder dar respuestas adecuadas a las necesidades habitacionales de los próximos 50 años. En ese sentido, y habida cuenta de la incertidumbre que introduce la velocidad con que se procesan los cambios socioculturales y tecnológicos, la apuesta debe ser la adaptabilidad.

Repensar la vivienda colectiva como respuesta a la necesidad de densificación desde la perspectiva de la adaptabilidad implica desafíos con relación al proyecto del edificio y sus unidades, que difícilmente se puedan enfrentar sin revisar los marcos normativos que rigen la producción habitacional.

El MVOTMA ha realizado últimamente algunas experiencias de concursos de ideas para proyectos de vivienda en los que convergen temas urbanos y edilicios.

Oreggioni sugirió replicar la herramienta del concurso de ideas para poner en crisis y reformular el conjunto de reglamentos que moldean las viviendas que se construyen.

▾

En síntesis, los participantes de la mesa insistieron en los procesos de exclusión y fragmentación socioterritorial derivados de la mercantilización del suelo y la vivienda, y en los cambios demográficos ocurridos durante el medio siglo de vigencia de la ley. Concluyeron en la necesidad de diseñar nuevos instrumentos que permitan regular la acción del mercado y en la de repensar el proyecto urbano-arquitectónico del hábitat en clave de adaptabilidad para hacer frente a la velocidad de los cambios y a los consecuentes niveles de incertidumbre que estos introducen. Todo esto implica necesariamente una revisión de los marcos normativos y reglamentarios que hoy rigen la producción habitacional y que dejan un margen muy escaso para la impostergerable innovación en materia tipológica, pero también tecnológica, en los modos de tenencia y acceso a la vivienda y en las modalidades de gestión.

—

MESA 2

Vivienda, tecnologías y costos



Panelistas (de izquierda a derecha): Elbia Palomeque, Duilio Amándola, Cecilio Amarillo.
Moderadora-relatora: Laura Bozzo.

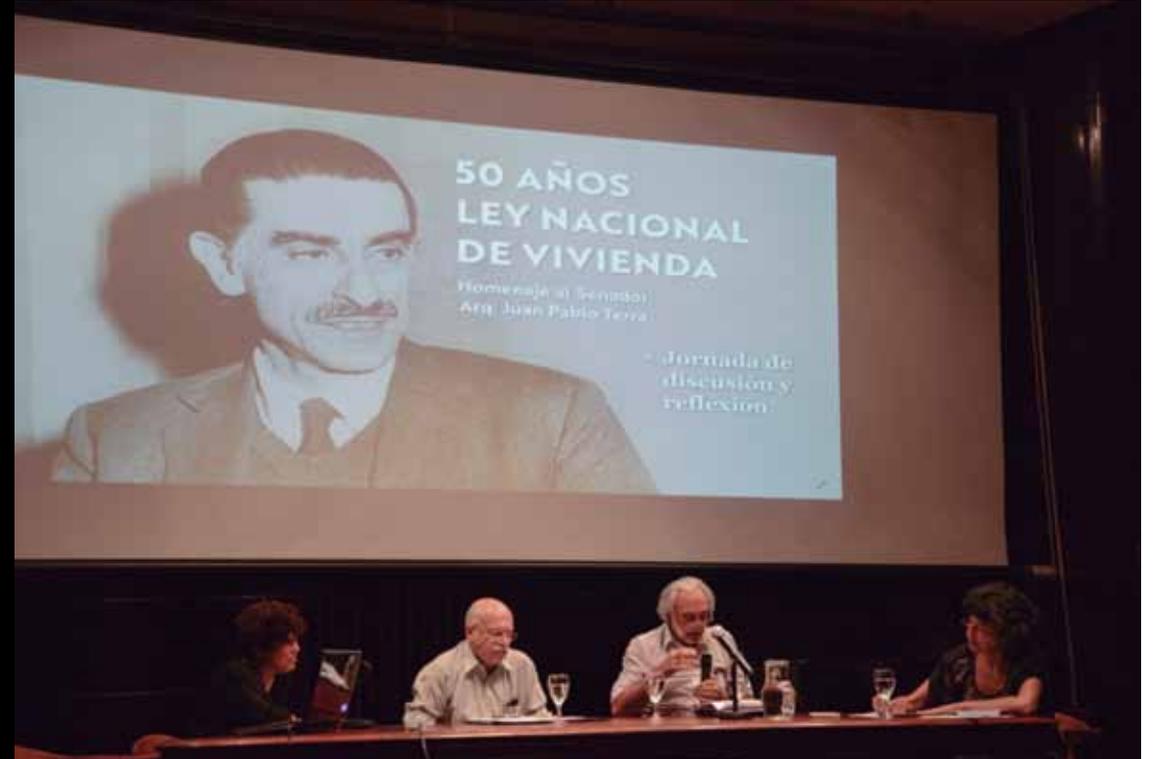


FOTO: SMA, FADU-Udelar

MESA 2

↳ Vivienda, tecnología y costos

MODERADORA-RELATORA

LAURA BOZZO. Arquitecta (Udelar). Máster en Construcción y Gestión de Proyectos Sociales por la Libera Università Maria Santissima Assunta. Máster en Intervenciones en contextos de emergencia por la Università Cattolica Sacro Cuore de Milán. Especialista en tecnología y arquitectura de países en vías de desarrollo (Politécnico Turín). Profesora adjunta y responsable del equipo Evaluación de Programas y Tecnologías para la vivienda social (Udelar).

PANELISTAS

DUILIO AMÁNDOLA. Arquitecto (Udelar). Profesor titular desde 2003 de la Cátedra de Construcción III y IV en el Instituto de la Construcción (FADU-Udelar). Organizador, responsable académico e integrante del plantel docente del primer posgrado del Área Tecnológica de la Arquitectura en Uruguay, Posgrado en Construcción de obras de Arquitectura (2008-2014). Miembro del Comité Académico y responsable del área de Tecnologías de Construcción en el Posgrado en Patrimonio (Udelar, 2009-2014).

CECILIO AMARILLO. Arquitecto (Udelar). Empresario de la construcción. Asociado a la Cámara de la Construcción del Uruguay.

ELBIA PALOMEQUE. Arquitecta (Udelar). Arquitecta del Instituto de asesoramiento técnico CEDAS.

COMENTARISTAS

JORGE CASARAVILLA. Arquitecto (Udelar). Profesor adjunto del Taller Artcardi (FADU-Udelar). Arquitecto del instituto de asistencia técnica Hacer Desur. Integrante de la Comisión de Vivienda de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

PATRICIA PETIT. Arquitecta (Udelar). Asesora de la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Consejera titular por el orden de egresados en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

Esta mesa se convocó con el objetivo de discutir sobre la evolución de los modos de producción y la incorporación de tecnologías industrializadas y alternativas de la construcción en Uruguay desde que la ley entró en vigencia.

Se promovió el debate sobre cómo la incorporación de tecnología incide o debería incidir en la calidad del producto y sobre todo en los costos de producción, y su relación con el alcance de mayores niveles de eficiencia y de las metas de los diferentes planes de vivienda. Asimismo, se pretendió analizar en qué medida las condiciones de gestión y financiamiento actuales limitan o impulsan el uso de innovación tecnológica y cómo se adecua a las diferentes situaciones y modos de producción material, de gestión de la vivienda y de los distintos contextos: inserción en alta densidad, autoproducción asistida, recuperación de *stock*, contextos de precariedad, vivienda dispersa y rural, etcétera. Referido a los costos, interesó debatir sobre cómo inciden aspectos normativos como la accesibilidad, los requerimientos de envolvente, las limitaciones de altura y edificabilidad, etcétera.

Los panelistas expusieron a partir de sus amplias experiencias en la labor profesional, y centraron sus planteos en el sistema cooperativo dentro del sistema público de vivienda, por ayuda mutua, con la salvedad que hizo Cecilio Amarillo de «no

olvidar la vivienda promovida, que ha sido dinamizadora del sector, para una población que prefiere arrendar que comprar».

Varios fueron los puntos de coincidencia, que se resumen en los siguientes ejes temáticos: la eficiencia del sistema cooperativo y las tecnologías.

LA EFICIENCIA DEL SISTEMA COOPERATIVO

El sistema cooperativo, al igual que las empresas constructoras, es eficiente en determinada franja y contexto, con precios competitivos, un plazo de obra que se cumple, un retorno de la empresa en impuestos al Estado y en generación de mano de obra, entre otros aspectos.

Es indudable la bondad del sistema cooperativo, pero se debería adaptar a los cambios culturales, tecnológicos y sociales de los últimos 50 años. La composición familiar ha cambiado, con mayoría de familias monoparentales con mujeres jefas de familia que trabajan, hacen las tareas de la casa, se ocupan de hijas e hijos y luego participan en la obra. El sistema

cooperativo ha reducido enormemente los esfuerzos en obra por la presencia de equipos y maquinaria que facilitan las tareas de traslado y movimiento.

Amarillo destacó otros temas de actualidad, entre ellos el decreto de accesibilidad, cuya aplicación implica un incremento de entre seis y diez por ciento en el costo total. De mantenerse, sugiere que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) incremente el área mínima el porcentaje que se disminuye en el área social de estar y de comedor. En lo que refiere a la dimensión de los conjuntos, señala que «cincuenta viviendas es un número que facilita la existencia de más ofertas de empresas, facilita la inserción en la trama urbana». Promover la densificación implica pensar en aumentar la densidad en altura y no construir en planta baja y dúplex.

LAS TECNOLOGÍAS

La innovación en construcción tradicional se da en determinadas tareas, y también en materia de racionalización.

La incorporación de nuevas tecnologías propone distintas alternativas, con mayor o menor éxito, de acuerdo con cómo se lleva a cabo la difusión del producto, su inclusión en obra o su cuidado posterior. La generalización del uso de nuevas tecnologías hace justamente que se las emplee como solución para todos los casos, sin atender a las excepciones.

Producto de algunos fracasos, se termina apoyando algo que históricamente los profesionales deberían manejar: las tecnologías convencionales o tradicionales. Pero a pesar de la experiencia de años de uso, con mano de obra habituada a ellas, también son recurrentes las patologías y los problemas en su desempeño.

La incorporación de los sistemas constructivos no tradicionales (SCNT) mejoraría sustancialmente la ecuación costo-calidad-plazo. Duilio Amándola recuerda que desde el año 2011 el Instituto de la Construcción de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo trabaja con el MVOTMA en el estudio de los componentes que acrediten determinados estándares que den certezas al comitente y cuenten con elementos más fiables para construir.

En su experiencia, no son esencialmente las tecnologías «duras» las responsables del éxito en una obra, sino las «blandas», las tecnologías de gestión, que incluyen el proceso de financiación, su modo de producción, su gestión social. Es el proceso que va desde el presupuesto hasta la entrega, en una transferencia de información de quien hace el presupuesto a quien realiza la obra. En ello inciden elementos que están vinculados con la planificación de obra, como por ejemplo empalmar actividades para reducir los tiempos, el uso de nuevas tecnologías que permitan una mayor previsión en la secuencia del proceso o la entrega en tiempo para asegurar el precio del producto.

En esto también coincide Cecilio Amarillo al afirmar con respecto a licitaciones del sistema público que una mala gestión implica la duplicación del tiempo en obra, lo que para los cooperativistas resulta en un plazo más extendido del alquiler en el lugar donde viven, o continuar con condiciones de hacinamiento en su lugar de origen, o aumentar los gastos de obra.

La arquitecta Elbia Palomeque basó su exposición en la experiencia en Covicordón.

Esta cooperativa se formó en el 2000. Veinticinco vecinos de Cordón Norte obtuvieron un terreno de la cartera de tierras de la Intendencia de Montevideo, en la manzana del corralón municipal incluida en el Plan Barrio Sur. De esta manera se otorgaron terrenos a cooperativas de ayuda mutua y de ahorro previo que tuvieran problemas con el acceso al suelo, valorizando el suelo en transformación urbana y evitando la segregación y la desigualdad urbano-especial. Dado que el plan preveía conjuntos de cincuenta viviendas, se asociaron con el sindicato de Conaprole para construir en un terreno de 111 metros de largo sobre la calle Gonzalo Ramírez, remate de la calle Quijano en el contexto urbano.

En ese momento no había subsidio para la construcción en altura. El MVOTMA podía dar algunos beneficios para la construcción en área central y tuvieron un pequeño subsidio (100 UR por vivienda), por lo que cambiaron a planta baja y dos niveles con dúplex.

El gran desafío fue construir cincuenta viviendas en altura, con un alto grado de seguridad para su desarrollo y con gente inexperta que debía aportar quince por

ciento del valor de tasación de la obra mayoritariamente por mano de obra. La propuesta fue que se desarrollaran tareas que no fueran sólo de peón, lo que implicaba la calificación de la mano de obra para no llevar una obra a largo plazo.

La cooperativa se apropió del proyecto y lo entendió viable en tiempos de obra: con la tecnología tradicional se iba a demorar más, por lo que se optó por un sistema de losas premoldeadas, favorecido por el desarrollo longitudinal del proyecto, con tipologías frente y fondo, una calle corredor y dos articulaciones en volumen de las escaleras y el ascensor.

Cada vivienda es una unidad constructiva desde el punto de vista estructural: se diseñó un sistema de pórticos con vigas en un sentido y pocos pilares, lo que permitió tener menos cimentaciones. Las vigas de borde tienen nueve metros de longitud y las losas, nueve metros de luz. La exigencia de cargas interiores bajas llevó a hacer los tabiques interiores en yeso, para lo que se calificó a la mano de obra. Había dos idóneos para carpintería de aluminio, hecho que abarató las aberturas.

Los muros estaban previstos con ladrillos Retak (ladrillos de hormigón celular

curado en autoclave), de procedencia argentina, pero no había seguridad en la provisión ni en el precio en obra, debido al corte de los puentes sobre el río Uruguay por protestas de militantes argentinos que se oponían a la instalación de plantas de celulosa cerca de sus costas. Se pasó a construir con un bloque común de doce centímetros, protegido exteriormente por un escudo térmico (espuma de poliestireno que confiere revoque con textura y color) y revestido con yeso en el interior.

Fue importante el uso de distintos componentes tecnológicos, aunque nada era nuevo en el mercado: existían las losas premoldeadas, era habitual el uso de espuma de poliestireno, así como el techo de panel tipo sándwich formado por dos láminas de chapa de acero galvanizado prepintado y un núcleo de poliestireno expandido, tipo Isopanel. Pero esa tecnología no era familiar a los cooperativistas, quienes tuvieron que seguir las instrucciones de su puesta en obra, lo que les permitió tener una vivienda en condiciones de habitabilidad en tres años.

Un elemento determinante desde la gestión es la variable de la capacitación y la formación, que deben ser previas al inicio

de la obra. La arquitecta sugirió que la cooperativa debería tener alguna forma de acreditar estas actividades, para que no se percibieran como una pérdida de tiempo.

En la perspectiva del aniversario de la ley, Palomeque invitó a pensar por dónde vamos, no solamente en lo que respecta a la construcción de obra nueva, sino también en la actuación de obra existente para densificar con la construcción de más pisos superiores, o en la mejora en sistemas de calefacción (por ejemplo, el acumulador de calor). «Tenemos que pensar entre todos por dónde seguimos. Ese sería un gran homenaje a Juan Pablo Terra», culminó.

APORTES DE LOS COMENTARISTAS

La arquitecta Patricia Petit hizo una síntesis de las intervenciones: discusión a partir de la tecnología dura, los avances tecnológicos de la gestión, las políticas públicas de producción de vivienda y el apoyo al sistema cooperativo.

Los cooperativistas deberían aportar valor agregado de mano de obra y no solamente una actuación como peones.

La elección de la tecnología tiene que ser acorde con el modo de producción de la cooperativa.

Covicordón tenía previsto usar un tipo de ladrillo, pero cambió de mampuesto: cuando el sistema constructivo no admite esa flexibilidad, habrá problemas. En los últimos años han aparecido sistemas cerrados, poco flexibles, que no admiten variación, lo que pone a las cooperativas en disyuntivas que no pueden solucionar. Se dice que muchos sistemas perecen porque el representante hace una mala gestión. Eso es una realidad; en un país pequeño como Uruguay, el mercado es pequeño y hay factores empresariales que se transforman en monopolísticos y ponen a la cooperativa en una situación de no tener muchas posibilidades de generar un buen acuerdo comercial.

No se trata de tener soluciones mágicas para solucionar el problema de la vivienda. Un dato significativo que aportó Petit fue que, a partir de los últimos años de trabajo del MVOTMA con sistemas no tradicionales, 40% de las cooperativas en obra construye con SCNT. Ese porcentaje empezó a construir en 2013 y sólo se

terminó una. En cambio, las cooperativas que usaron sistemas tradicionales, con la inclusión de no tradicionales como pueden ser los tabiques de yeso, los techos de Isopanel u otras variaciones, tienen un plazo de obra que va de los veinticuatro a los treinta meses y lo han cumplido razonablemente. ¿El SCNT se transformó en un problema? No, se transformó en un problema el proveedor, porque la cooperativa no lo puede cambiar (porque es único) o porque el cambio es imposible. Petit concluyó que las tecnologías son adecuadas para distintas situaciones y distintas oportunidades, pero no generan el éxito por sí solas. Hay que tener en cuenta quién va a gestionar la obra, quién va a proveer los sistemas y si hay buenas posibilidades de negociación en el mercado.

El arquitecto Jorge Casaravilla contextualizó sus reflexiones en el marco de su tarea docente en la FADU, como arquitecto de un instituto de asistencia técnica (IAT) y como cooperativista, lo que le permite asegurar que el sistema cooperativo es un sistema que por lejos puede solucionar el problema de la vivienda, además del valor que representa para los cooperativistas el

componente de formación en el desarrollo de capacidades laborales.

En primera instancia orientó su aporte a las reglamentaciones de la ley, ya que son clave para mantener su marco y para el futuro. Estas reglamentaciones deberían ser lo suficientemente claras para adaptar el sistema a los cambios en las formas de vida, asociación e intereses de los cooperativistas. Pero las posibilidades de las reglamentaciones no han cambiado lo suficiente, y se sigue traduciendo en tipologías de dos, tres y cuatro dormitorios. Los sistemas constructivos no deberían dar cuenta de la «foto actual» de la familia, sino que deberían proyectarse para adaptarse a los cambios futuros y facilitar esos cambios.

Cuando Bernardo Martín, en la Mesa 1, planteó el caso de Casa Concepto, incluyó el gen de su futura transformación, ya sea con estructuras proyectadas al exterior o con espacios interiores del tipo vivienda-cáscara que pudieran ser transformados con la participación de los usuarios con mano de obra poco calificada.

Otro factor importante que incluye en la discusión y que incide en la forma en que construimos es la poca disponibilidad

del cooperativista durante el tiempo de obra, ya sea por el multiempleo o por los horarios de obra.

En cuanto al proyecto arquitectónico, según Casaravilla seguimos proyectando con cabeza de construcción tradicional, a la que tratamos de ponerle sistemas constructivos no tradicionales. Eso es un error de partida: es importante conocer los sistemas constructivos y utilizarlos de acuerdo con las posibilidades de la realidad productiva.

En referencia también al cooperativista, destacó que es quien se encarga de la gestión entre el proyecto y el resultado final, transformándose en empresario, sin experiencia en una empresa tan compleja como es la cooperativa. En ese sentido, el rol del IAT es fundamental para poder traducir herramientas de gestión o de manejo en la formación de las personas.

↘

En síntesis, la mesa puso en evidencia visiones coincidentes en materia de tecnologías tradicionales y alternativas de la industria de la construcción, y cuán decisivo es el proceso de gestión en el éxito de una obra. Si bien la modalidad cooperativa no estaba pautada en la invitación a la mesa, fue la propuesta en las presentaciones de los invitados. El asesoramiento a los colectivos antes de tomar las decisiones y la capacitación para las tareas son fundamentales en estos emprendimientos.

MESA 3

La dimensión urbana de la vivienda.
Acceso a suelo urbano



Panelistas (de izquierda a derecha): Jack Couriel, Gustavo Leal, Raúl Vallés. Moderadora-relatora: Mercedes Medina. En la proyección: Juan Pablo Terra



FOTO: SMA, FADU-Udelar

MESA 3

↳ La dimensión urbana de la vivienda. Acceso a suelo urbano

MODERADORA-RELATORA

MERCEDES MEDINA. Arquitecta (Udelar). Doctora en Urbanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña. Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano por la Universidad de la República. Profesora titular, directora del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) y profesora agregada del Taller De Betolaza (FADU-Udelar). Integrante de los grupos de investigación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (Udelar): Manejo costero integrado, Análisis y valorización del patrimonio natural y cultural; Paisaje urbano y paisajes culturales y desarrollo local. Docente de las maestrías de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar), Manejo Costero Integrado del Cono Sur (MCISur) y del Diploma de Especialización en Paisaje (FADU-Udelar).

PANELISTAS

JACK COURIEL. Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar, 2008). Subsecretario del MVOTMA (2008-2010). Profesor adjunto del Taller Vanini (1985-1998). Entre 1973 y 1993 trabajó en el Instituto de Asistencia Técnica Centro Cooperativista Uruguayo, de esta etapa se destaca la obra Cutcsa 4 que en 2015 fue declarada por la Junta Departamental de Montevideo como Bien de Interés Departamental. Es responsable de publicaciones de artículos periodísticos y libros relacionados fundamentalmente con la temática urbano-habitacional.

GUSTAVO LEAL. Licenciado en Sociología (Udelar). Especializado en Comunicación Social por la Universidad Católica del Uruguay. Especializado en Políticas Sociales por el Centro Latinoamericano de Economía Humana. Integró la comisión directiva del Colegio de Sociólogos (1997-1999). Director de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior en el segundo mandato del Dr. Tabaré Vázquez.

RAÚL VALLÉS. Arquitecto (Udelar). Docente, investigador y consultor en el área Vivienda, Hábitat y Territorio. Profesor titular de la Unidad Permanente de Vivienda de la FADU, en la que es director de la *Revista Vivienda Popular* y coordinador del Comité Habitabilidad. Se ha especializado en cooperativismo de vivienda con múltiples proyectos y dirección de obras. Es supervisor de Intervenciones Constructivas de MEVIR y asesor de la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

COMENTARISTAS

JOSÉ FREITAS FOURMENT. Arquitecto y magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Fue Director Nacional de Ordenamiento Territorial. Actualmente trabaja en la elaboración de planes de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del ámbito nacional, departamental o local en la Intendencia de Canelones y como consultor independiente. Coordina y elabora proyectos urbanos en ciudades. Es docente universitario en cursos de grado y posgrado.

RAÚL DEFRANCO. Arquitecto (Universidad Nacional Autónoma de México). Profesor adjunto del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU). Funcionario del Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo.

GONZALO BUSTILLO. Arquitecto (Udelar). Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar). Diplomado en Enseñanza Universitaria por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Profesor adjunto subrogante de la Cátedra de Arquitectura y Teoría y docente asistente del Taller Artcardi (FADU-Udelar). Integra Ures – Bustillo Arquitectos Asociados desde 2013 y desarrolla su estudio independiente desde 2010.

La consigna objetivo de la mesa fue debatir sobre la relación entre vivienda y ciudad, y de qué manera se aborda o debería abordarse esta cuestión en la actualidad. Las presentaciones de los panelistas, con énfasis diferentes, pueden sintetizarse en tres temas que estuvieron siempre presentes: fragmentación sociourbana, calidad urbano-habitacional, y vínculos con el marco normativo y las políticas públicas.

FRAGMENTACIÓN SOCIOURBANA

«¿Cómo diseñar políticas urbano-habitacionales antisegregativas?» fue la pregunta inicial que lanzó Jack Couriel sobre el tema de la fragmentación sociourbana. La dirigió al sistema político y a toda la sociedad uruguaya. El panelista considera que es un tema crucial no sólo para la ciudad de Montevideo, o el gran Montevideo, sino para todo el sistema de ciudades medias del país debido a su carácter de realidad instalada. Este hecho se refleja claramente en Montevideo en el trabajo que hizo en 2011 con Jorge Menéndez, en el que se identificaron y mapearon tres ciudades: la periférica, en la que setenta por ciento de los hogares está en los quintiles 1 y 2; la de altos ingresos, en la que la relación se invierte y este porcentaje se encuentra en los quintiles 4 y 5; y la heterogénea socialmente, en la que hay veinte por ciento de población en cada quintil. Las desigualdades educativas coinciden con esta lectura.

Frente a esta realidad, Couriel planteó que en la agenda política se incorporan las consecuencias de la fragmentación, pero no la fragmentación como tema en todas

sus dimensiones y expresiones. Su propuesta, en consecuencia, es que los cuatro sujetos que construyen ciudad –la sociedad, el territorio, el Estado y el mercado– deben vincularse por medio de relaciones virtuosas. A la vez, identificó tres directrices a seguir: el control del límite urbano, el mejoramiento barrial en la periferia, y la densificación habitacional en la ciudad intermedia, heterogénea.

Gustavo Leal formuló este mismo tema desde la perspectiva del acceso de los pobres al suelo urbano y desde la creciente polarización del área urbana de Montevideo. Según Leal, «no hay un Montevideo diverso, sino diversos montevideos, algunos contrapuestos, sin reconocerse entre sí». Denunció la existencia de una fractura social, cultural y urbana posibilitada por la propia estructura urbana que hace viable la lógica de la ilegalidad. Esto se visualiza en Montevideo y su área metropolitana por medio de un creciente proceso de concentración de enclaves, al menos 25, que se alejan de la legalidad en todo sentido, lo que hace necesario el diseño de un programa urbano para integrar estas situaciones a la ciudad, aunque esto en

muchos casos signifique «hacer de nuevo» en vez de actuar sobre lo existente. Se debe focalizar entonces en programas sociales y entornos urbanos que en vez de segregar a los diferentes permitan agrupar a los desiguales. Finalmente, Leal presentó el fortalecimiento de la gobernabilidad y la capacidad de liderazgo como retos en el presente.

Raúl Vallés, que coincidió con los planteos anteriores, partió de estas dos premisas: hay que hablar de sistema urbano-habitacional y no de vivienda, asumiendo esta dimensión del tema; y el acceso al suelo «tema del que también hablaron los panelistas anteriores», la calidad de este suelo y su localización en la ciudad no deben considerarse separados de la cantidad y calidad de la vivienda, la infraestructura, los servicios y los equipamientos. El derecho a la ciudad no debe considerarse un derecho intangible, sino desde su concreción material y tangible. Aun reconociendo la periferia, planteó la conexión entre pobreza y déficit habitacional en las áreas urbanas formales precarizadas por la densificación informal en su estructura formal.

Vallés resumió sus propuestas en los siguientes lineamientos: no generar nuevas urbanizaciones, producir ciudad y no «monocultivos de vivienda», promover el uso del suelo urbano mediante su densificación, intensificar el uso mediante programas de vivienda y mejora del contexto urbano, garantizar la sustentabilidad de las acciones con una localización adecuada y promover la gestión participativa en un proyecto de calidad.

CALIDAD URBANA

El segundo tema tratado en la mesa fue el de la calidad urbano-habitacional. En el segundo punto de su presentación Couriel planteó este tema en términos de «dialécticas entre modernidad, modernización y modernismo». Desde su punto de vista la modernidad es una etapa histórica que aún estamos transitando; la modernización es el proceso económico que construye modernidad; mientras que el modernismo es el conjunto de los proyectos culturales que renuevan las prácticas simbólicas en un sentido

experimental o crítico. En esta dirección, tras proponer una breve reflexión sobre las experiencias de Viena y Holanda en materia de vivienda de interés social de alta calidad, Couriel reconoció la obra del arquitecto Mario Spallanzani como ejemplo paradigmático en nuestro medio. En la obra de Spallanzani la calidad urbano-habitacional es consistente con los sistemas constructivos, en proyectos en concordancia con el proyecto cultural al que responden.

Leal reivindicó la ciudad como lugar de encuentro y convivencia. En este sentido, el acceso al suelo urbano y la localización de vivienda tienen un papel central. Si bien hay una ciudad en su mayoría integrada y estructurada en valores de respeto, los enclaves de precariedad y vulnerabilidad se retroalimentan en situaciones urbanas de degradación y conflicto, fuera del margen de la legalidad. Los servicios públicos, si bien existen, fracasan en su intención de inclusión. Con estas reflexiones Leal interpeló a los arquitectos: debemos hacernos cargo de lo que hemos generado. Apostando al barrio con recursos humanos y económicos, propuso

un programa que logre volver a tejer la estructura social y urbana de la ciudad. El Montevideo de la convivencia debe favorecer la escala humana de la ciudad. Esto implica el derecho a la belleza en la ciudad; la estética en el espacio urbano es parte de la ética con la que se debe gobernar.

En coincidencia con los otros panelistas, Vallés reivindicó la calidad del proyecto urbano-arquitectónico, así como la mejora de la «urbanidad» de la ciudad.

VÍNCULOS CON EL MARCO NORMATIVO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El tema de la vivienda y la ciudad y sus vínculos con el marco normativo y las políticas públicas no ha sido central en las presentaciones, pero sí ha estado presente en las intervenciones de los tres panelistas. Couriel lo presentó como la necesidad de consensuar un nuevo marco teórico para que los instrumentos vigentes –la Ley Nacional de Vivienda y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible– se constituyan en un insumo en la formulación de políticas públicas que contribuyan efectivamente a la mitigación de la fragmentación urbana.

Leal planteó la necesidad de una nueva generación de políticas urbanas que puedan revertir la realidad. Apostar a más barrio y más vida significa contar con recursos humanos y económicos en un programa específico que disponga de cincuenta millones de dólares anuales durante un quinquenio, para así tratar de revertir esta realidad instalada.

Quien más se extendió sobre este tercer tema de la mesa fue Vallés. Puso de

manifiesto avances significativos en normas e instrumentos de gestión que mencionó a continuación: la creación de la cartera de tierras, que en Montevideo data de 1990; la creación de la cartera de inmuebles para vivienda de interés social del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de 2007; la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de 2008; las leyes 19.588, 19.661 y 19.676, que regulan, respectivamente, el subsidio a la permanencia, la prescripción adquisitiva colectiva y los inmuebles urbanos vacíos y abandonados.

Vallés destacó que en la última rendición de cuentas se aprobó el asesoramiento técnico gratuito previsto en el Fondo Nacional de Vivienda para familias vulnerables. Recientemente, la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano se agrega al listado de herramientas con las cuales operar para superar la situación, vinculando calidad urbana, vivienda y hábitat.

APORTES DE LOS COMENTARISTAS

Los comentaristas abordaron distintos aspectos de los temas presentados por los

tres panelistas, abriendo un panorama más amplio a la reflexión.

José Freitas destacó la localización del foco de la expresión habitacional de las políticas urbanas, al que reivindicó como un tema central de discusión. Reconoció y rescató la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano como herramienta de actuación en estos temas. Puso en valor su carácter de programa urbano integral que posibilita actuar en todos los frentes planteados. Si bien destacó ejemplos que han logrado transformaciones interesantes por medio de la participación conjunta del gobierno nacional y el gobierno departamental, considera la persistencia de «guetos de pobres», pero también la existencia de «guetos de ricos», como temas aún pendientes.

Raúl Defranco contribuyó con un relato del vínculo histórico entre la Ley de Vivienda y los instrumentos existentes para actuar en el territorio en el momento de aprobación de la ley. Hace cincuenta años la Ley de Centros Poblados y el Plan Director de Montevideo no actuaron en consonancia con la Ley Nacional de Vivienda. La Ley de Vivienda modifica las escalas

de operación: cooperativas y conjuntos como intervenciones de gran porte para la ciudad del momento. Planteó además la propiedad del suelo como fundamental para cualquier política urbana.

Finalmente, Gonzalo Bustillo aportó a las tres intervenciones de los panelistas la experiencia paradigmática de Medellín, pero con una mirada diferente de la habitual: no desde la operación urbano-arquitectónica con la que se asocia a la transformación de la ciudad colombiana, sino desde los indicadores de acceso al nivel educativo que dieron como resultado sus programas urbanos integrales, extensos y complejos. Considerando que en los últimos treinta años los planes y estudios de Montevideo reconocen la segregación espacial, Bustillo se planteó la interrogante: ¿qué es lo que faltó para operar transformaciones? Tomando como ejemplo el caso de Medellín, nuestro mapa de distribución de centros de enseñanza crece en patrones de asimetría asociados a la cobertura a medida que aumenta el nivel académico.

▾

En síntesis, la mesa puso en evidencia visiones coincidentes y distintos desafíos para enfrentar las distorsiones detectadas que fueron complementadas por los comentaristas. Asimismo, se detectaron herramientas disponibles para revertir los procesos de segregación sociourbana mediante la localización de vivienda de alta calidad que responda a las demandas actuales y a la calidad urbana en un concepto de hábitat inclusivo.

La dimensión urbano-territorial emerge como tema relevante en los procesos de expansión de la ciudad, pero fundamentalmente en los de segregación y pérdida de calidad urbana. La localización de los sectores más carenciados, ya sea en la periferia o en áreas de la ciudad consolidada en condiciones urbanas desfavorables, es parte de las transformaciones detectadas. Pero aun admite matices en nuevos

enclaves de violencia y marginación legal que agregan un componente o nueva dimensión. Las políticas de vivienda no han coadyuvado a revertir estos procesos. Sin embargo, esta reflexión permite pensar en una nueva etapa en la que se amplía el encuadre con la incorporación del concepto de hábitat en su más amplia acepción al de vivienda, y se identifican claramente instrumentos para el cambio en el contexto actual.

Mesa 3 La dimensión urbana de la vivienda. Acceso a suelo urbano
Disponible en <https://vimeo.com/305853332>



Entrada al salón de actos Ernesto Che Guevara, en la sede central de FADU.

2482
CALLE 14

CONSULTA

NIÑOS - ADULTOS



CIERRE EN EL PARLAMENTO



Palabras de Lucía Topolansky, presidenta de la Asamblea General, en el acto de clausura de la jornada de discusión y reflexión sobre la vigencia de la Ley n.º 13.728.

PALACIO LEGISLATIVO
21 DE NOVIEMBRE DE 2018

FOTO: SMA, FADU-Udelar

LUCÍA TOPOLANSKY

Senadora de la República electa por el Frente Amplio para el período 2020-2025. Vicepresidenta de Uruguay (2017-2020). Accedió a la Cámara de Representantes en carácter suplente en la legislatura que se inició en el año 2000. Fue electa en 2004 diputada titular. Desde entonces se ha desempeñado en el Parlamento uruguayo en diversas comisiones de trabajo. Fue estudiante de la Facultad de Arquitectura hasta febrero de 1969.

En la mañana de hoy comenzamos una larga jornada de homenaje a Juan Pablo Terra y a su proyecto de ley de vivienda, que cumple cincuenta años el 13 de diciembre de este año.

Cuando empezamos a pensar en estas actividades nos preguntamos cuál sería la mejor manera de celebrar los cincuenta años de esta ley, y llegamos a la conclusión –por conocer a Juan Pablo Terra y por haber tenido la suerte de haber sido su alumna– de que lo más adecuado era celebrar este acontecimiento discutiendo sobre la vivienda, porque lo que a él más le hubiera gustado habría sido participar en una discusión al conmemorar los cincuenta años de su propia ley. Por eso concurrimos a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo a pedir apoyo para cocelebrar esta jornada, de modo de ponerle contenido, reflexión y propuesta, y para mirar también los cincuenta años que vendrán, porque el tema de la vivienda es permanente, es cambiante y amerita este tipo de reflexiones y, probablemente, muchas más.

Como Juan Pablo Terra fue un legislador en esta casa –donde nació la ley–, teníamos que hacer algo también en este ámbito, por lo cual entendimos que era bueno repartir la actividad en dos partes.

Esta ley fue aprobada en tiempos difíciles para Uruguay: el 13 de diciembre de 1968, bajo medidas prontas de seguridad. De todos modos, fue sancionada. He leído las versiones taquigráficas de ese momento; en ellas se percibe que los legisladores de la época tenían otra forma de discutir –un poco más ceremoniosa que la de hoy, pienso yo–, pero, a pesar de aquel momento histórico, lograron la concentración y el espíritu requeridos para aprobar una ley necesaria.

Hasta ese momento se había actuado sobre la vivienda, pero las acciones eran dispersas y no tenían un marco jurídico organizado que pudiera respaldarlas, que pudiera proyectar una de las mejores cosas que creó esta ley: el sistema cooperativo, que hoy es reconocido en el mundo y fue desarrollado en este país. Por supuesto que hubo muchísimos actores que después tomaron ese puntapié inicial e hicieron posible otros avances, pero si no hubiera estado esa iniciativa, probablemente la historia habría sido otra.

En la mañana de hoy tratamos de poner el foco en los problemas actuales para poder mirar hacia el futuro y, si bien la jornada fue muy buena y estuvo muy cargada de conceptos, todavía quedan cosas por discutir. Como les decía a los coorganizadores, nos falta repensar ese gran edificio que es el Banco Hipotecario del Uruguay y su actividad, ya que hoy, en el siglo XXI, ahorrar durante veinticinco años es un poco difícil porque la vida cambia, va mucho más rápido y nadie puede planificar a veinticinco años; ninguna familia puede hacerlo.

De todos modos, esto recién empieza; el homenaje no tiene por qué terminar hoy ni en la jornada que se desarrollará el 1.º de diciembre en este ciclo de actividades, que servirán si tienen continuidad. Vamos a elaborar una publicación con todo lo dicho hoy de mañana –que fue registrado–, y la idea es que ese material sirva a los futuros legisladores, al Poder Ejecutivo para su próximo plan quinquenal, y al Congreso de Intendentes, porque hay que aterrizar todas estas ideas en los territorios, que son todos distintos.

El buen desempeño de todo eso será el verdadero, el más profundo homenaje que podamos hacerle al arquitecto Terra desde esa mirada sociológica que le puso a su obra y que fue tan importante, porque se puede decir mucho, pero no hay nada como las cosas hechas, las realizaciones. Por eso nosotros quisimos que estuvieran presentes la parte académica –porque allí se produce el conocimiento y se van elaborando cosas– y la parte política, que se encarga de las resoluciones que se toman en esta casa y en el Poder Ejecutivo. Acá aprobamos cada cinco años un plan quinquenal de viviendas y distribuimos rubros. Esa distribución de rubros, esa comprensión de los temas, es muy importante que esté abastecida por la mirada de la academia y de la realidad, que es lo que intentamos

hacer hoy. Los presupuestos pueden tener equis cifras; la cuestión es saber utilizarlos de la mejor manera, darles el mejor uso.

Tuvimos una visión sobre los cambios de la familia, y la verdad es que la exposición del señor Juan José Calvo –que fue quien desarrolló ese tema– fue impresionante. Apartadamente, Uruguay va a seguir estancado en su población, pero, sin embargo, la necesidad de vivienda es mayor por los cambios sociales que se dan, por la conformación de los núcleos familiares y demás. Se habló, también, de los diversos procedimientos que hubo en las distintas concreciones de las tecnologías. Fue un discurso muy rico en todos esos aspectos, y me parece que esas cosas nos permiten sintetizar un pensamiento que se reiteró en los tres talleres: no se puede hablar de vivienda y punto y aparte, sino que se tiene que hablar de un problema urbano-habitacional; si no vemos la vivienda y lo que está en el entorno, vamos a fracasar.

Para terminar –porque lo más importante es escuchar a Salvador Schelotto–, voy a quedarme sólo con dos conceptos. Carmen Terra planteó que tenemos que «robarle» viviendas al mercado para ponerlas en la sociedad –estoy totalmente de acuerdo con eso– y que siempre debemos tener el pensamiento sociohabitacional para poder intervenir integralmente en los barrios, y esto fue planteado con mucha claridad por Gustavo Leal.

Así que, con esos dos conceptos importantes y de trazo muy grueso, porque marcan cosas muy concretas, voy a terminar por acá para que pueda hacer uso de la palabra Salvador Schelotto a fin de desarrollar su ponencia que, en realidad, es lo más valioso de esta actividad.

Muchas gracias.





Palabras de Salvador Schelotto, director nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en el acto de clausura de la jornada de discusión y reflexión sobre la vigencia de la Ley n.º 13.728

PALACIO LEGISLATIVO
21 DE NOVIEMBRE DE 2018

FOTO: SMA, FADU-Udelar

SALVADOR SCHELOTTO Arquitecto. Director nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2015-2020 (MVOTMA). Fue decano de la Facultad de Arquitectura (Udelar) entre 2001 y 2009, director de Planificación de la Intendencia de Montevideo, coordinador de Programa en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y director nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA).

Buenas tardes a todas y a todos. Lucía fue demasiado generosa al cederme el uso de la palabra. Voy a tomar este compromiso como la continuación de una conversación; una conversación que empezó hoy por la mañana de una manera sumamente estimulante en la actividad que organizamos juntos. Estrictamente esto no comenzó hoy, sino que la actividad de este día es solamente un hito dentro de un ciclo de instancias que en los últimos tres meses hemos programado y hemos tratado de cumplir –y que por suerte, y gracias al trabajo de muchas personas, venimos cumpliendo con bastante precisión–. Afortunadamente, creo que este proceso ha ido ganando en profundidad.

Coincido con lo que planteó Lucía –quien oficia de dueña de casa como presidenta de la Asamblea General y es quien promovió y lideró esta última actividad– en cuanto a que fue muy importante lo que se vivió en la instancia de trabajo realizada en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo hoy por la mañana. Primero tuvieron lugar las intervenciones iniciales del decano, arquitecto Marcelo Danza, y de Lucía, y luego las tres mesas con sus respectivos comentaristas sobre tres temas eje que ella hace algún tiempo (cuando comenzamos a imaginar este ciclo) planteó como una necesidad imperiosa, que debían ser estudiados: la familia y la población, la tecnología y los costos, y el suelo y la ciudad. Son tres ejes temáticos clave, fundamentales para mirar la cuestión de la vivienda hoy día pero, sobre todo, para su abordaje de aquí en más.

Como uno no puede inventar un discurso todos los días, a quienes hayan estado en alguna instancia anterior quizás les resulte oído o conocido algo de lo que voy a comentar

a continuación, pero también me consta que en esta sala hay mucha gente que no ha estado en instancias anteriores. Me felicito por el hecho de que haya legisladores presentes, también veo presente gente vinculada con el Poder Ejecutivo, como los ministros, muchos compañeros y compañeras conocidos que se dedican a la temática de la vivienda o están relacionados con distintas instituciones académicas y docentes. Por esa razón me parece que es un momento para, por lo menos, compartir algunas ideas.

La semana pasada [el 14 de noviembre] presentamos el libro *Vivienda. Familia, comunidad y territorio*. Es una compilación de textos y trabajos de Juan Pablo Terra sobre temas relacionados con la vivienda, promovida por el Instituto Humanista Cristiano «Juan Pablo Terra» y cuya edición fue cofinanciada por la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) y el Instituto Nacional del Cooperativismo. Entrego un ejemplar a Lucía y otro a la biblioteca del Palacio Legislativo. Me parece que la publicación, que contiene la reedición de algunos textos anteriormente publicados y otros inéditos, es un legado más de este ciclo humilde pero trascendente para recuperar y poner en valor el aporte de Terra y la memoria de la construcción de la política de vivienda en Uruguay.

Brevemente, quiero plantear una mirada retrospectiva, para repasar y recordar juntos algunos hitos y cosas que todos sabemos, pero que no siempre tenemos presentes. Pero voy a enfocarme, sobre todo, en una mirada desde el presente hacia adelante. Hoy estamos acá y fuimos convocados para reflexionar y compartir ideas sobre la vigencia de un instrumento que ya tiene cincuenta años y, en particular, para reconocer no sólo a la figura de uno de sus actores fundamentales, probablemente el protagonista más importante, y poner en valor su legado, sino, sobre todo, para comprometernos juntos con un futuro.

No podemos ignorar –como bien decía Lucía– que el evento, el hito que estamos rememorando y reconociendo como fundamental en la construcción de una política y de una institucionalidad que ya lleva cincuenta años de trayectoria en el país, tiene que ver con un año clave –«el» año clave, diría– en la historia contemporánea de Uruguay y del mundo, fundamentalmente en la historia de la segunda mitad del siglo xx. Por esa razón les pido autorización para pararnos durante cinco minutos en el año 1968.



La presidenta de la Asamblea General, Lucía Topolansky, hace entrega de retrato del arquitecto Juan Pablo Terra al presidente del Instituto Humanista Cristiano, señor Pablo Martínez Bengochea.

Me parece que Lucía se quedó corta cuando habló de las medidas prontas de seguridad, porque debemos recordar también que 1968 cerró con estudiantes muertos en las calles, con partidos políticos ilegalizados, con militarización de funcionarios públicos, con trabajadores reprimidos, con detenidos sin proceso en los cuarteles, con censura de prensa y con diarios clausurados; es decir, había un ambiente tremendamente cargado de tensión en Uruguay, como en el resto de América Latina y en todo el mundo. Y cuando se recuerda exclusivamente la revuelta estudiantil de París del año 1968, no se puede dejar de pensar que procesos similares ocurrían en nuestra América Latina –desde México, pasando por Brasil, Argentina, Chile y el propio Uruguay–, en los que vivimos situaciones tan duras como las que se vivieron en aquel tiempo en Europa, en Estados Unidos o en Japón. Tampoco podemos dejar de pensar en el dramático fracaso y la terrible confrontación que significó el final de la «Primavera de Praga», con el quiebre y la frustración de una esperanza de experiencia de un socialismo con rostro humano que terminó con la invasión soviética a Checoslovaquia; o en los trágicos hechos de la guerra de Vietnam, a comienzos de ese año; o en el asesinato de Robert Kennedy. En fin, fue un año que, por lo menos desde el punto de vista de la memoria histórica –durante un tiempo fui profesor de Historia de la Arquitectura y no puedo sustraerme de eso–, los historiadores llaman las «cronologías calientes». Hay momentos o etapas de la historia de la humanidad que son extremadamente intensas y que concentran en pocos días o en pocas semanas todas las tensiones de una época.

No quiero aburrirlos, pero si miramos un poco más hacia atrás, recordaremos que en 2018 estamos exactamente –y también esto se ha celebrado– a doscientos años del nacimiento de Karl Marx y a ciento setenta años de la publicación del *Manifiesto Comunista* y de las revoluciones europeas de 1848. Podemos ver estos hechos muy distantes de nuestras circunstancias de hoy, pero mucho tienen que ver con ellas. También, hace muy pocos días, a principios de noviembre, se conmemoraron los cien años del final de la Gran Guerra; mientras, en 1918 –que comenzó, tempranamente quizás, con la Revolución rusa y después con el armisticio que dio final a la Gran Guerra–, en América Latina se dio

la reforma universitaria. Y los hombres y las mujeres de 1968, protagonistas de aquellas utopías del cambio social, principalmente jóvenes, estaban, en realidad, muy próximos a 1918; si lo midiéramos en el calendario, tan próximos como hoy lo estamos de 1968.

Es más, en 1948, terminada la Segunda Guerra Mundial, se aprobó –con participación destacada de Uruguay– en la recientemente creada Organización de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 1958, apenas diez años después, en nuestro país se aprobó la Ley Orgánica de la Universidad de la República, en el contexto de una gran movilización popular, obrera y estudiantil. El año 1968 fue el momento en el que, de alguna manera, ocurrió la quiebra definitiva de un Uruguay que venía descomponiéndose aceleradamente, que venía en caída libre. Al mismo tiempo comenzó una etapa tremendamente dura para todos, que llevaría décadas de enfrentamientos, de autoritarismo y de represión.

Sin embargo, en esos momentos se mostró, paradójicamente, que era posible construir consensos, acuerdos, generar con mirada estratégica propuestas de gran proyección en términos de construcción institucional, de construcción de políticas públicas, y que era posible pensar en un futuro porque existía la esperanza de poder pensar, entre y para todos, un mundo mejor.

La llamada «Ley de vivienda» tuvo en su aplicación una peripecia bastante variada porque, luego del golpe de Estado y de las reestructuras que se produjeron al interior del aparato del gobierno de la dictadura cívico-militar, sobre todo a partir de fines de 1975, quedó totalmente desvirtuada. A pesar de ello, creo que vale la pena retomar algunos de los pilares que originalmente esa ley planteó y que, a mi juicio, hoy siguen siendo un valor que hay que reinterpretar, pero que en lo sustantivo hay que mantener.

En primer lugar, hay una idea central: la planificación de la vivienda es necesaria –concepto que, quizás, durante mucho tiempo estuvo en tela de juicio pero que ahora ya no se cuestiona– y que esto es parte de la necesaria planificación para el desarrollo, de la planificación económica y social. El hecho de que todavía hoy nos manejemos con los planes quinquenales –que, desde cierto punto de vista, podrían ser vistos casi como una

antigüedad– es parte de un legado y una cultura institucional que nos viene mandando desde ese momento. La cuestión de la planificación está inequívocamente asociada al imaginario de aquellos años, en cuanto a pensar que las sociedades pueden construir su futuro, pueden idearlo y planificarlo, y que, en cierto modo, a partir de esa agenda, es posible caminar dando pasos consistentes hacia ese futuro.

Detrás de esta idea y de su formulación está indudablemente la mano de Juan Pablo Terra. Me parece que es una situación clarísima porque pone arriba de la mesa una construcción que es proyectual, pero que no es una mera construcción de proyectos arquitectónicos. Él mismo lo dice de manera explícita en uno de sus escritos, que está incluido en la compilación: Terra toma distancia de la idea de la política de vivienda como una idea proyectístico-arquitectónica y la considera una política central del desarrollo nacional, el desarrollo urbano y territorial y el desarrollo de la comunidad. En esa construcción proyectual, formando parte de esa visión profundamente humanista que cultivó Juan Pablo Terra, encontramos la definición de familia, que está contenida en el artículo séptimo de la ley: «Entiéndese por familia, exclusivamente a los fines de la Ley n.º 13.728, de 17 de diciembre de 1968, al núcleo familiar que ha de convivir establemente bajo un mismo techo, esté o no vinculado por razones de parentesco». Justamente hoy, demógrafos y científicos sociales nos hablaron de las transformaciones poblacionales y de las transformaciones de los arreglos familiares en el Uruguay contemporáneo; esta visión nos ayuda a ver cómo en aquel momento, en que todavía era muy difícil escapar a la idea o al preconcepto de la familia nuclear en Uruguay, un estudio social profundo –como el que había hecho Juan Pablo Terra–, que comparaba el censo de 1908 y el tamaño y la composición de los hogares con el censo de 1963, ya proyectaba y señalaba las profundas transformaciones que se iban dando en la sociedad uruguaya. En lo personal creo –esto es una tesis aún no demostrable sin el respaldo de una investigación más rigurosa– que su trabajo de conocimiento del Uruguay rural también lo llevó a comprender a la familia rural de una manera muy profunda. La definición contenida en el artículo séptimo es la que se utiliza al día de hoy y nos es sumamente operativa y elocuente, justamente, para instrumentar las políticas de vivienda.

Entre los dispositivos originales de la ley –que los hay, y muchísimos– se coloca al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), por intermedio de su Departamento Financiero de la Habitación, como organismo central de gestión de todo el dispositivo financiero que crea junto con la gestación del Fondo Nacional de Vivienda y la creación de la antigua Dirección Nacional de Vivienda, que en aquel momento se ubicaba en el Ministerio de Obras Públicas, pero que en el concepto de Terra debía estar incluida dentro de un futuro ministerio de vivienda y de las ciudades. En mayo de 1973 Terra logró formular este concepto en un proyecto que llegó a ingresar a la Cámara de Senadores, muy pocas semanas antes del golpe de Estado.

Ese complejo andamiaje de financiamiento, de institucionalidad, de políticas y de conceptos tiene como pieza central la construcción, en el Capítulo X, del sistema cooperativo de vivienda. El Capítulo X, dentro de esa sistemática que plantea la ley, es una de las grandes construcciones que aún hoy siguen vigentes, y es lo que Uruguay muestra como uno de los principales resultados y éxitos de su política de vivienda hacia adentro del país, hacia la región y a nivel internacional. Podemos decir esto por los resultados que muestran con orgullo el ministerio, el país y el gobierno, lo que muestra la academia como proyectos construidos a partir del sistema cooperativo, lo que muestra la profesión de los arquitectos, de los asistentes sociales y todo el dispositivo integral que rodea al cooperativismo, regido bajo los principios cooperativos. En ese dispositivo, los institutos de asistencia técnica –otra creación original de la ley– se desarrollan con una visión interdisciplinaria que fue pionera en esos años: cuando aún no se hablaba de interdisciplina, practicaron la interdisciplina; así también las cooperativas matrices y todo el sistema que rige a las cooperativas, tanto de usuarios como de propietarios, tanto de ahorro previo como de ayuda mutua.

Dentro de este capítulo la gran innovación es la propiedad colectiva que da origen al cooperativismo de usuarios. Las cooperativas de usuarios son una pieza de anticipación social; tuvieron algunas experiencias piloto previas a la ley. Fundamentalmente es a partir de la ley, sobre la base del desarrollo organizativo del movimiento sindical y con la

plataforma de una clase trabajadora organizada –capitalizando ese país que en los años cuarenta y cincuenta, con la sustitución de importaciones, había generado importantes industrias, como la textil, la metalúrgica, etcétera, y no sólo en Montevideo, sino también en Paysandú, en Juan Lacaze, en Colonia– se había creado una base organizativa y una conciencia colectiva que permitieron un rápido desarrollo del sistema cooperativo, incluso también entre los trabajadores del sector público.

La ley tiene una cantidad de previsiones y definiciones de conceptos que aún hoy son operativas: el concepto de vivienda adecuada, el concepto de mínimo habitacional, la categorización en vivienda económica, media, confortable y suntuaria –reservando el concepto de interés social para las dos primeras: económica y media–, el concepto de subsidio, las condiciones de repago con máximos de afectación a los ingresos familiares, la creación de la Comisión Asesora de Vivienda –que en aquel momento estaba integrada de una manera taxativa por la ley y que hoy se integra por resolución de la ministra–, la actualización de los créditos a través de la unidad reajutable (UR) como manera de defender el poder adquisitivo de los salarios, la determinación del Índice Medio de Salarios para poder calcular el valor de la UR; y luego, en un decreto posterior, aparece la determinación de que el Poder Ejecutivo –por medio del Instituto Nacional de Estadística y del ahora Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente– debía elaborar y actualizar el índice del costo de la construcción.

La ley instituye el sistema público de producción de vivienda que hoy es parte indisoluble de la gestión de las políticas públicas de vivienda y hábitat, bajo la rectoría del ministerio por medio de la Dinavi, pero que integra una diversidad de instituciones, como el BHU, la recientemente creada Agencia Nacional de Vivienda, Mevir, los programas especiales que tenemos en el ministerio desde 2016, como el Plan Juntos, y el Programa de Mejoramiento de Barrios.

Haciendo un salto de cincuenta años en el tiempo, entre 1968 y 2018, a la luz de todo lo que se conversó en esta mañana y de todo lo que se ha venido conversando en estos últimos meses, reconociendo los logros y también los límites que ha alcanzado la

política de vivienda, debemos recordar algunas de las ideas que hoy se están planteando en Uruguay para enriquecer esa visión. Omití decir algo muy importante; hoy de mañana se dijo que si bien el libro de Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad*, originalmente es de 1967, su primera edición en castellano es de 1968, así que lo pudimos leer a partir de ese momento, y podemos decir que forma parte del espíritu del 68 al que hice referencia.

Como decía Lucía, no es posible analizar y hacer propuestas sobre la cuestión de la vivienda haciendo foco exclusivamente en las viviendas, sino que hay que hacerlo en un marco más amplio, en la dimensión urbano-habitacional. En este momento estamos en una transición –no sin dificultades– de la mirada enfocada en el derecho a la vivienda, trasladándola a una mirada mucho más compleja y más rica, la del derecho a la ciudad. Este concepto es el que plasmó el Estado uruguayo en el documento nacional que presentó en la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos Sostenibles –que se llevó a cabo en 2016–, que expresa que un accionar del Estado debe promover el derecho a la ciudad, que se torna necesariamente integral y, por lo tanto, intersectorial. Estoy citando el documento de Uruguay: «Se trata de promover los mecanismos de protección adecuados para que la posibilidad del uso y disfrute de la vivienda y el hábitat, en un sentido amplio, se constituya realmente en un derecho. En el marco de una sociedad salarial, debilitada y fragmentada, pensar en términos de equidad debe necesariamente dar un lugar destacado al empleo como estrategia de sostenibilidad de las personas y las familias». Esto habla de la necesaria interseccionalidad e intersectorialidad, y del concepto cabal del derecho a la ciudad, como lo planteó en su momento Lefebvre: el derecho a «una vida urbana renovada y transformada», con el pleno acceso a los bienes y servicios, tangibles e intangibles, materiales y culturales, que hacen a la condición plena de ciudadanía. Ello quiere decir medio urbano y también medio rural.

En efecto, en las jornadas del año pasado sobre la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano los técnicos de Mevir plantearon, con total claridad conceptual, que el derecho a la ciudad englobaba también, en su más amplia acepción, a las acciones de Mevir,

porque incluye en ese acceso a bienes y a servicios a los ciudadanos y ciudadanas que viven en el medio rural y en pequeñas localidades.

En este fin de año 2018, uruguayos y uruguayas estamos parados en las circunstancias del hoy, con un apoyo en la historia reciente para proyectar hacia el futuro, lo que significa que necesitamos pasar raya y analizar cuáles de los fundamentos de la ley permanecen vigentes, cuáles de sus dispositivos y cuáles de sus instrumentos deberían cambiar, y también qué cosas nuevas debemos generar.

En el marco de Hábitat III dijimos que el conjunto de políticas y acciones en materia de asentamientos humanos que se llevan adelante en el país se fundamenta en un enfoque de derechos que integra y prioriza, tanto aquellos ya consagrados a nivel constitucional y legal, nacional e internacional, como la denominada Nueva Agenda de Derechos. Esta agenda considera, entre otros aspectos, la dimensión de género y las relaciones intergeneracionales, la diversidad sexual y la diversidad cultural. Asimismo, constituye una prioridad de nuestro gobierno la incorporación de los derechos difusos, como los derechos ambientales, en la agenda pública y en la acción de gobierno relativa al territorio, al desarrollo urbano, la vivienda y el hábitat; se incluyen, entre otros, el derecho a la salud, a un ambiente sano, al agua potable sana y asequible, y al saneamiento.

Es necesario enriquecer el análisis e incorporar nuevas miradas. A mi juicio, es indispensable tratar de reconceptualizar la idea de déficit habitacional de los años sesenta –que está muy asociada a todo este trayecto de cincuenta años y a la construcción conceptual de Juan Pablo Terra–, con una idea nueva que aún no hemos desarrollado en su totalidad, que es la del déficit de ciudad, que la integra y la trasciende.

A la vez, debemos tener en cuenta alguna de las preguntas más inquietantes del hoy, las que emergen de los nuevos problemas. En esa dirección he hecho un pequeño recuento de las preguntas que tienen que ver con las nuevas modalidades de convivencia, de organización del trabajo y de tenencia segura de la vivienda. Algunas de estas interrogantes son tan acuciantes como las que tuvieron los legisladores de 1968. Por ejemplo: ¿cómo revertir las desigualdades?; ¿cómo enfrentar decididamente la pobreza y la

exclusión?, ¿cómo avanzar más en la construcción de una sociedad democrática, justa y solidaria?; ¿cómo innovar en materia de financiamiento de las políticas, relanzando y reconfigurando los roles de las instituciones financieras públicas, articulándolos con los programas de vivienda y hábitat; en qué condiciones? Y ¿bajo qué reglas es posible y deseable articular la participación del sector privado, tanto en la instrumentación de las acciones como en su financiamiento?; ¿cómo profundizar y hacer tangible la participación social en la construcción y en la implementación de las políticas, particularmente dando canales para aquellos sectores organizados en torno a las reivindicaciones del derecho a la vivienda, del derecho a la ciudad y de los problemas ambientales? No es posible soslayar que también existe un tema relevante, que es, claramente, prioridad para el Parlamento y para el sistema político en un año electoral –que ya ha comenzado–: ¿cómo afianzar, consolidar y viabilizar, desde la esfera político-partidaria, la continuidad y la profundización de las políticas, asegurando los recursos para hacerlas sostenibles y eficaces?

Coincido con Lucía en que lo que hay que hacer es mirar hacia los próximos cincuenta años. Sin dudas, el país necesita actualizar y, sobre todo, desarrollar de manera más potente y creativa las políticas, los programas y las acciones en materia de vivienda, de hábitat y de desarrollo urbano y territorial, pero integradas con aquellas acciones del sector público más estructurales que hacen a la inclusión, a la integración social: el acceso a la salud, el acceso a la educación, a los bienes culturales, a los servicios sociales, a la seguridad social, a la protección, al cuidado, a la infraestructura, a los servicios urbanos y al trabajo. Este es un desafío para todo el país que debemos enfrentar las generaciones actuales y que constituye un compromiso de todos los que estamos aquí para las generaciones que vendrán. Es un desafío que nos demanda estar a la altura de aquellos que hace cincuenta años, en condiciones extremadamente difíciles, supieron imaginar y poner en marcha procesos innovadores y con potente capacidad de construir futuro.

Era lo que tenía para decir.

Muchas gracias.





50 AÑOS
DE LA LEY
DE VIVIENDA