

Gestión habitacional 2010-2015 Intendencia de Montevideo

Múltiples problemas, múltiples alternativas

Noemí Alonso* y Sharon Recalde**

* Directora de la División Tierras y Hábitat de la IM.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Cartera de Tierras

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

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

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

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

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

La urbanización de suelo

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

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

POLÍTICAS

Predio	Tierra a urbanizar	Porcentaje destinado a:	
	Metraje (m ²)	Realojo	Coop y otros
INAU	30.000	34%	66%
Freitas y Lapeyre	2.700	50%	50%
Francisco Plá	59.500	62%	38%
Tres Palmas	4.500	100%	
Leandro Gómez	7.500	100%	
Cochabamba	75.000	36%	64%
Cap. Duarte	27.000	36%	64%
Veracierto	38.000	aún sin destino	
Zum Felde	3.000	100%	
Curupú	7.500	100%	
Curitiba	13.000	100%	
Almeida Pintos	80.000	18%	82%
B° Estramín	72.600		100%
PAU 15	70.000	21%	79%
TOTAL	490.300		



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

El Sector Vivienda nueva

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

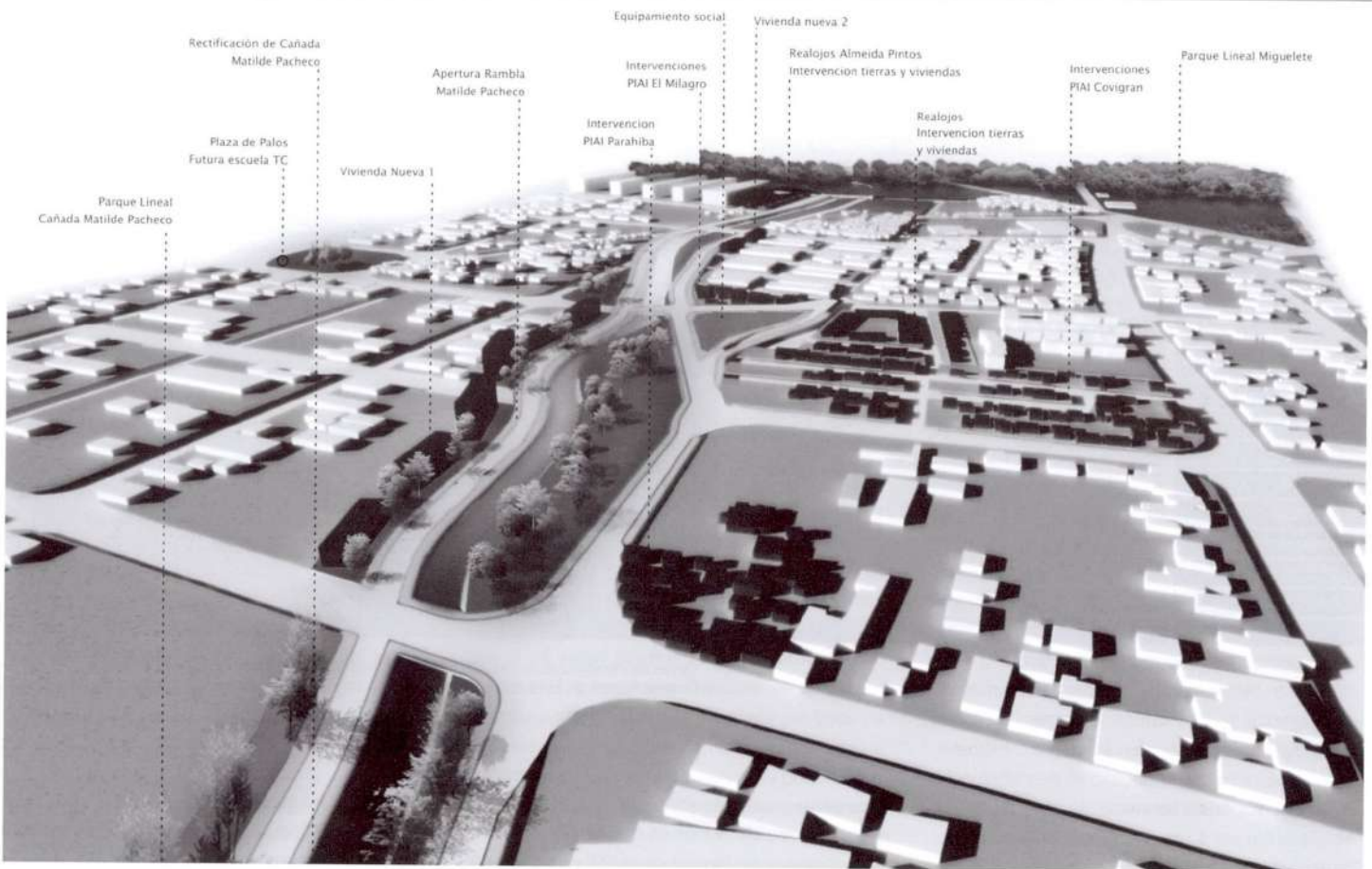
Realojos de asentamientos irregulares. Este programa actualmente está enmarcado dentro del Plan Nacional de Relocalizaciones, que lleva adelante el MVOTMA y que en Montevideo ejecuta la IM. En conjunto con el Ministerio se priorizaron los asentamientos irregulares sobre los que se actúa, que se encuentran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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

POLÍTICAS



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

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

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

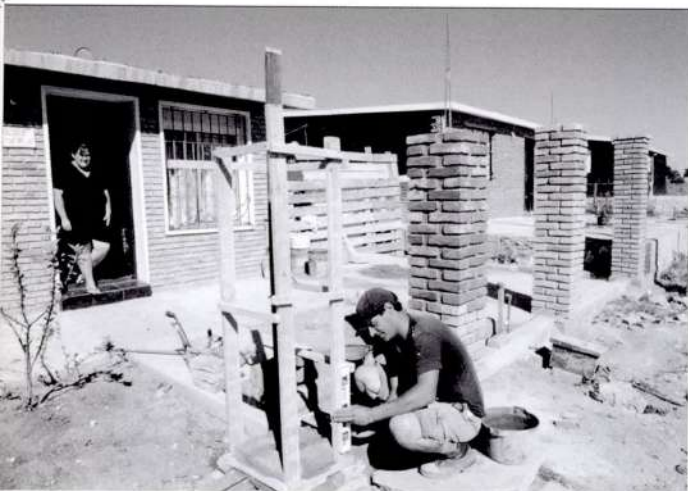
varias décadas, dotando de equipamientos y calificando el final del eje D. A. Larrañaga, y al mismo tiempo mejorar la calidad de vida de las familias que allí vivían precariamente, las que se están realojando en varias localizaciones en la misma zona. Dos de esos realojos fueron culminados recientemente.

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

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

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

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



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

POLÍTICAS



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

La revitalización urbana

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

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

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

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

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

el comienzo de la obra nueva en el padrón contiguo, que forma parte de las construcciones de Reus, en ambos casos obras destinadas a familias afrodescendientes que fueron expulsadas de allí durante la dictadura.

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

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

"Renová Goes". Se trata de acciones gestionadas por una comisión especial ejecutora del Programa de Prevención de Asentamientos Irregulares, surgida en el marco del proyecto de mejoramiento de barrios con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Sus objetivos son retener y atraer nueva población a las áreas degradadas en zonas centrales e intermedias de la ciudad de Montevideo, por un lado, y por

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

POLÍTICAS

Asentamientos	OBRAS											Inversión Total aprox. (dólares)								
	Hogares	Población	Vialidad	Saneamiento	Pozo de Bombeo	Energía Eléctrica	Alumbrado	Forestación	Espacio Público calificado	Realojos	Policlínica		CAIF	Predio para CAIF	Centro Juvenil	Club de Niños	Centro Barril	Planta de Clasificación	Oficina MIDES	Biblioteca
Barrios Terminados																				
1 La Boyada	185	700						2	25		1									600.000
2 Malvinas	72	330						1	8	1	1		1							504.000
3 Parque Ambientalista	62	260						1	2							1				635.669
4 Nuevo Colman y otros	207	900						3	19		1		1		1				1	3.328.467
5 La Carreta	60	265						1	4							1				1.292.710
6 Sebastopol	108	405						1	30				1							1.284.871
7 Las Higuieritas	235	1010						1	25		1					1				3.032.562
8 Cerro Norte	743	2900						5	50	1	2		2	2				1		7.404.958
9 Bs Unidos-Curitiba-3 Agosto	170	683						1	18	1						1				3.841.794
10 17 Metros (Vecinal 28/La Estrella4	108	510							23			1								3.978.568
11 Boix y Merino	281	1310						1	167					1		1				13.480.774
12 19 de Abril-Las Retamas	127	465						3	12	1						1				3.101.755
13 6 de Diciembre-Norte	288	1275						2	30	1										7.110.137
14 25 de Agosto-Sta. Maria	213	797						3	17	1						1				4.052.749
15 Nuestros Hijos	68	256						1	3											2.303.185
16 San Antonio	327	1097						9	117	1	1		1			1				11.277.376
17 Jardines de las Torres	362	1275						1	55	1										11.956.913
18 La Esperanza	189	656						3	2	1	1		1							4.324.154
19 Sta. María-Piedras Blancas	242	965						1	19	1			1		1					4.541.366
Subtotal	3805	15094																		86.870.669
Barrios en Obra																				
1 6 de Diciembre-Sur – (más Manz R)	197	796						2	77	1		1					1			9.190.690
2 El Apero-Nuevo Colon	246	926						1	141	1		1								11.343.902
3 Asoc. Civil Esperanza	287	1070						1	137	1		1				1				9.819.212
Subtotal	197	1722																		30.353.804
Barrios en Licitación																				
Subtotal	0	0																		0
Total	4.002	16.816						44	981	13	8	4	10	2	13	1	1	1		117.224.473

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

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