

EDITORIAL

Al presentar ante ustedes este número de Vivienda Popular, sentimos una particular emoción y enorme responsabilidad. Asumimos el reto de continuar un proyecto de larga tradición en nuestra Facultad que marcó una época fermental de la reflexión en torno al tema del hábitat popular.

La primera época de VIVIENDA POPULAR, se desarrolló con dignidad y con mucho sacrificio por parte de quienes se propusieron casi obstinadamente su continuidad, muchas veces afrontando grandes dificultades. Publicar en Uruguay sigue siendo uno de los proyectos más difíciles y en su momento la revista entregó dos números anuales durante más de 10 años. A ellos entonces vaya nuestro reconocimiento.

Retomar la publicación, ahora desde la Unidad Permanente de Vivienda nuevamente, nos significó una reflexión acerca cómo hacerlo desde el hoy, asumiendo el rol de comunicar los principales debates y desafíos en torno al hábitat, y en particular de aquellos sectores más desfavorecidos.

Asumimos para ello la tarea de convocar a un Consejo Editor para la revista, incorporando integrantes del cuerpo académico, del medio profesional y del contexto regional. Vaya un reconocimiento para ellos por su apoyo y en especial a los que confiaron a la distancia, como la Arq. María Lucía Refinetti Martins, directora del Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de San Paulo, y el Arq. Raúl Fernández Wagner, de la Universidad Gral. Sarmiento de Buenos Aires, ambos destacados investigadores de la temática.

La revista mantiene su nombre histórico, porque ha abierto un rumbo que se difundió en lo nacional e internacional y así se la conoce y reclama, pero además porque "Vivienda Popular" ubica con claridad el tema de la revista; lo rescata nuevamente de cierta amnesia que muchos culti-

van y problematiza y cuestiona nuestro rol como universitarios y como ciudadanos; hace más rico y difícil el desafío de construir más y mejor conocimiento, y trasciende largamente la discusión muchas veces estéril acerca de cuestiones semánticas entre la "vivienda" y el "hábitat", en donde importan más los abordajes que los términos. Para contribuir a ello VIVIENDA POPULAR será puerta de entrada y ventana que mira, de todos aquellos que se lo propongan.

Concientes que la temática que aborda es una de las más complejas a las que se enfrenta una sociedad, un investigador y un profesional, la revista quiere reflejar esa característica. Como vehículo de comunicación, pretende abarcar esa complejidad también desde la diversidad de lectores y destinos posibles.

Esta es una revista multipropósito, un producto desde y hacia la academia y la sociedad. Como tal, su misión más importante es brindar elementos de formación y de reflexión en la construcción del conocimiento, pero compartiendo ese rol central de la enseñanza superior con el ámbito desde el cual se nutre, el lugar donde el profesional actúa y el hombre común habita. Por eso el eje propuesto seguirá siendo necesariamente interdisciplinar y multimodal. Si el tema es complejo, lo es por su multidimensionalidad y por tanto su tratamiento no es patrimonio de pocos sino responsabilidad de muchos. Y muchos son los ámbitos que, desde su lugar, construyen conocimiento.

Queremos dirigir un comentario hacia adentro de nuestra Facultad de Arquitectura, para expresar la profunda convicción que es mucho lo que se produce en torno al tema en diversos espacios. Sin embargo debemos contribuir todos aún más a la reflexión colectiva, a la transversalidad, a su traducción en propuestas y conclusiones firmes, a integrar todas las miradas en torno a la creación e ideación, para un habitar digno.

Nuestra disciplina sigue teniendo un rol central en el abordaje de la temática, pero también tiene un gran deber. Cabe preguntarnos cuántos de los problemas de carencia de habitabilidad, son atribuibles solamente a la economía o a otras cuestiones exógenas a la disciplina o qué responsabilidad nos cabe cuando asistimos al fracaso social y urbano de propuestas de hábitat inadecuadas para el desarrollo de un proyecto de vida, de familia, de sociedad. Ejemplos sobran.

El mayor porcentaje de las viviendas que se producen en nuestro país, siguiendo esa regla latinoamericana que miramos bastante poco, se hace sin préstamo ni subsidio alguno y mal que nos pese, sin arquitectos. Ejemplos sobran muchos más.

A aportar colectivamente invita esta publicación, reclamando ideas y opinión de todos, atentos y distraídos, a la reflexión conceptual, a la investigación proyectual, a la construcción interdisciplinaria en torno a la vivienda popular. La resolución del Consejo de Facultad de designar a la revista como una publicación "(...) de la Facultad de Arquitectura" resulta un apoyo inequívoco y dobla la apuesta, comprometiéndonos a todos.


Respecto al tema de tapa, los cuarenta años de la Ley Nacional de Vivienda, constituye un marco de referencia para todo el sistema habitacional. Hay un antes y un después de la Ley 13.728 y también hay un deber histórico con quienes la imaginaron y redactaron, de aquellos que a lo largo de estos cuarenta años no estuvieron a la altura de esas propuestas.

Hecha la Ley... dice el refrán, y así como vimos consolidarse sistemas y programas de enorme riqueza como el movimiento cooperativo entre otros, también vimos cómo fue modificada y tergiversada muchas veces. Hoy nos debemos un debate acerca de su vigencia, sin preconcepciones, sobre cómo hacer mejor las cosas, en qué está bien mantener su mandato y qué cosas han cambiado desde 1968.

Para contribuir a ese debate, VIVIENDA POPULAR toma este tema en su reaparición, a través de varios artículos, que lo abordan desde diferentes ópticas y disciplinas. Las opiniones allí reflejadas, son desde luego las de sus autores, y tienen los esperables contrastes y contraposiciones, que contribuyen a hilar los matices de una rica trama, tan rica como la propia ley.

En las páginas siguientes encontrarán una variedad de trabajos: enseñanza, investigación, extensión universitaria, práctica docente y profesional y el aporte de los estudiantes, junto a otros temas e informaciones diversas vinculadas con la vivienda y el hábitat popular.

Finalmente sentimos que debemos agradecer a todos los que, desde su lugar, impulsaron esta propuesta: a las autoridades de Facultad, a nuestro cuerpo académico, a los autores de artículos, a los compañeros del Consejo Editor, a los compañeros de la Unidad de Producción Gráfica, que nos dieron un enorme apoyo, y también especialmente a los demás compañeros del Comité Ejecutivo: nuestro redactor responsable, el Ing. Benjamín Nahoum, incansable motor de este proyecto que hoy es realidad; el Arq. Paulo González, responsable de la composición y diagramación y la Arq. Sharon Recalde, responsable de secciones fijas y que ayudó a atar innúmeros cabos sueltos.



Raúl Vallés
Director

**VIVIENDA Y CIUDAD EN TIEMPOS DE LA
LEY NACIONAL DE VIVIENDA**

**EL ESPÍRITU DE LA ÉPOCA
Y LA ARQUITECTURA DE LAS
CIUDADES EN URUGUAY**

Salvador Schelotto

La cuestión de las relaciones entre el espacio doméstico y el espacio colectivo, entre vivienda y ciudad, siempre ocupó un lugar en las mentes de arquitectos y planificadores urbanos y en quienes se ocuparon en pensar la ciudad. Si se rastreara esta cuestión en lo profundo de la historia, al menos en el mundo occidental, se encontraría que las imbricaciones entre los espacios para habitar, a escala de la unidad familiar o de la comunidad, registran continuidades o tendencias de larga duración que trascienden en el tiempo y perduran en el espesor de los procesos civilizatorios.

En la antigüedad clásica, los griegos concibieron a la polis como la "casa común" y a la inversa (y complementariamente) a la vivienda como una entidad análoga que reproducía en la escena doméstica las relaciones, jerarquías, simbolismos y formas de organización espacial de las ciudades. Tipos arquitectónicos, permanencias, implantaciones urbanas y configuraciones recurrentes que explican, en el devenir de los procesos históricos, las relaciones entre espacio y sociedad.

Los arquitectos modernos conservaron -y reinterpretaron- esa obsesión, planteando desde las radicales visiones de las vanguardias de las primeras décadas del siglo XX una concepción de la vivienda social íntimamente asociada con sus propuestas urbanas. El pensamiento actual sobre la arquitectura y la ciudad ha vuelto a centrar la cuestión de la vivienda en su íntima imbricación con el hecho urbano, con la urbanidad. Si se los considera en términos de derechos, derecho a la vivienda y derecho a la ciudad son partes indisolubles de una misma cuestión, facetas complementarias de una problemática que las sociedades actuales distan de tener resuelta.

En nuestro país, los vínculos entre vivienda y ciudad han sido estudiados en diferentes momentos, existiendo un conocimiento acumulado que permite realizar nuevas lecturas a partir de la experiencia histórica. La circunstancia de celebrar los cuarenta años de la aprobación de la Ley

Nacional de Vivienda constituye una oportunidad para reflexionar acerca de esos vínculos, a la luz de las ideas y las realizaciones del período.

1. "Son los años sesenta..." (y setenta)

El enorme empuje generado por la aprobación de la Ley y la implementación del Fondo Nacional de Vivienda generaron un contexto fermental que indujo nuevas modalidades de intervención estatal en la cuestión y consecuentemente formas de inserción de los programas de vivienda de interés social en los ámbitos urbanos del país. Desde ese momento hasta mediados de los años setenta el país fue un auténtico "banco de pruebas" de alternativas innovadoras en materia habitacional, con fuertes implicaciones urbanas.

Por una parte, la iniciativa privada impulsó un conjunto de programas con financiamiento público que abrió alternativas novedosas en un contexto que por muchos años se había mantenido paralizado. Una de las concreciones más impactantes en términos de incidencia en el medio urbano, polémica en su resolución arquitectónica pero que a la luz del paso del tiempo ha mostrado niveles de consistencia en términos de sostenibilidad -más allá de la definición del bloque y la célula de vivienda- es el complejo "Parque Posadas", en Montevideo, caso paradigmático de la promoción privada.

Ciertamente, en el período también fueron altamente significativas, entre otras, algunas de las principales realizaciones con fuerte impronta urbana generadas por el sistema cooperativo, particularmente algunas de las emplazadas en la ciudad de Montevideo, entre las cuales existen varias que revisten un especial interés por su calidad arquitectónica y su aporte al medio urbano.

Las llamadas "Mesas Intercooperativas", entre ellas las ubicadas en Sayago, Peñarol y La Cruz de Carrasco, conformaron piezas urbanas de

alto valor espacial y funcional, insertas en tejidos periféricos a los cuales ayudaron a conformar. Innegablemente influenciadas por las realizaciones en vivienda de esa década, particularmente en el ámbito holandés o británico, los proyectistas de conjuntos cooperativos interpretaron con originalidad y pertinencia social y técnica los requerimientos de los destinatarios y del entorno urbano.

En ese contexto de una ciudad de Montevideo que se extiende sobre áreas vacantes dentro del perímetro suburbano, se ubica una pieza urbana de gran porte: la conformada principalmente por el complejo "José Pedro Varela" (que luego mereciera en el transcurso del tiempo otras in-

tervenciones y adiciones de grupos habitacionales, hasta conformar una parte significativa de ciudad). Es señalable la organización original de los conjuntos correspondientes a la Zona I y a la Zona III del Complejo, los que resultan en concreciones que atienden con eficiencia y sensibilidad el "desafío de la escala".¹

Otros caminos relevantes transitados incluyeron dentro de la composición arquitectónica en forma protagónica a ciertas preexistencias, entre ellas la vegetación existente en el predio, como en el caso de la cooperativa "TEBELPA" en Sayago, destacada obra del Arq. Atilio Farinasso (padre). En la mayoría de los casos, los grupos de vi-

vienda cooperativa constituyeron episodios de enriquecimiento y aportación al medio urbano, ya sea a través de la conexión entre la vivienda cooperativa y el barrio, de la incorporación de servicios comunitarios, espacios abiertos de uso común o de servicios comerciales.

Más allá del caso de Montevideo, en otras ciudades del país se desarrolló con gran vitalidad el movimiento cooperativo, registrándose también concreciones de gran calidad. Por su excepcionalidad en el contexto nacional, se destaca la experiencia del llamado "Barrio Cooperativo" de la ciudad de Paysandú, generado a impulsos de una conjunción de actores locales y el respaldo

01 | Complejo Malvín Alto, Montevideo



de la DINAVI de la época. El Barrio Cooperativo es en la actualidad un componente estructural de la ciudad y representa en población aproximadamente el 8% de la totalidad de los habitantes de la misma². Si bien en el barrio no solamente se construyeron cooperativas, constituye una muestra elocuente de las potencialidades que se habilitaron con la Ley.

Las ideas arquitectónicas derivadas de la reflexión crítica sobre el resultado de algunas experiencias del movimiento moderno en América y Europa, también encontraron sus modalidades de aplicación. El espíritu del TEAM X y el influjo de la sistemática en arquitectura se expresaron

en algunas realizaciones del Plan de Vivienda; entre ellas, destaca el caso del Complejo Bulevar en Montevideo, conformado por cooperativas de ahorro previo; este conjunto, más de tres décadas después de su construcción sigue siendo un contundente ejemplo de adecuación original de propuestas en materia tipológica, de agrupamiento de unidades, conformación del conjunto e inserción urbana convincente, que resiste los modos divergentes de consideración del espacio calle y su relación con los grupos habitacionales construidos en las décadas subsiguientes.

Una asignatura pendiente la constituye, sin lugar a dudas, el concurso convocado para el llamado

"Plan Piloto 70", de 1.800 viviendas, a situarse en los predios del ex Hospital "Fermin Ferreira", en el cual se premió una propuesta audaz y claramente encuadrada en la concepción arquitectónica y urbana del momento, con la autoría de los arquitectos Chao, Daners, Gilboa, Mato y Reverdito, nunca construida. Lo paradójico de que en la actualidad se implante en ese lugar un centro comercial, un complejo de edificios de apartamentos de alto estándar y el "World Trade Center", es una circunstancia que comenta por sí sola la orientación de desarrollo que la ciudad finalmente eligió para ese ámbito singular (y para su zona de influencia), por defecto y por acción.

02 | Complejo Barrio Norte, Maldonado





03 | Cooperativa TURAL, Montevideo



04 | Cooperativa AFAP 3, Montevideo

Otras modalidades de construcción de vivienda con financiamiento público, como los Fondos Sociales, aportaron en la época realizaciones como el complejo "CUTCSA I" en la zona del Prado. Por su parte, las cooperativas en la modalidad de ahorro previo, por lo general con una escala más limitada plantearon propuestas de interés que incidieron positivamente en espacios barriales, como la cooperativa "CIVIS", en la calle Pastoriza, o "COVFI", y algunos de los edificios levantados en las inmediaciones del Arroyo del Molino en Punta Gorda, integrando espacios intermedios, semipúblicos o semiprivados, al ámbito de la calle. En otra escala, cabe mencionar a UCOVI (otra potente realización de fuerte impronta urbana que reinterpreta códigos arquitectónicos en boga en la época), cooperativa de ahorro previo en la Avda. 8 de Octubre.

2. Los años 80: experiencias negativas y vientos de cambio. Las secuelas de la dictadura

El giro autoritario del país, profundizado desde la instalación de la dictadura en 1973, produjo fuertes alteraciones en la política de vivienda y en su institucionalidad. Estas alteraciones, aplicadas fundamentalmente a partir de las decisiones que el régimen militar implementó a partir de 1976, significaron, en los hechos, una discontinuidad

y una desnaturalización de instrumentos y programas que la Ley había habilitado, y condujeron a otro tipo de intervenciones urbanas, en la mayoría de los casos con lógicas contrapuestas a las anteriores.

Las secuelas de la dictadura en la configuración social y espacial de las ciudades fueron significativas; algunas de ellas se concretaron en intervenciones públicas en vivienda que procuraron atender la situación de los habitantes de asentamientos de extrema pobreza, en ocasiones con visiones extremadamente asistencialistas y en otras con formas de producción de vivienda por el sistema público que con frecuencia rutinizaron y banalizaron modos de inserción urbana, tipologías y propuestas generadas en el período anterior y produjeron resultados francamente mediocres o negativos. Por otra parte, se favoreció inculcablemente la rentabilidad de la industria de la construcción y la promoción privada con fuerte participación del crédito público.

El auge de la promoción privada, con respaldo financiero del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), asociado con ciclos de alza de la industria de la construcción, a través de la producción de viviendas fundamentalmente de estándares medios y medio-altos, explica algunos de los procesos de radical transformación de áreas de

¹ La referencia es tomada del artículo de Nelson Cubría y Jorge Di Paula en "Una historia con quince mil protagonistas".

² Estimaciones del Arq. Juan C. Siázar.

³ Los graves y dramáticos acontecimientos de noviembre de 2004 en las inmediaciones del complejo Euskal Erría y el lamentable manejo de los mismos por parte de los medios de comunicación no son más que emergentes de ese tipo de conflicto.

⁴ Término que tomo prestado de Erminia Maricato

⁵ Algunas de las situaciones más complejas y desafortunadas fueron consecuencia de los llamados a construcción de conjuntos de NBE "llave en mano", en los cuales el constructor aportaba además el proyecto y la tierra, lo que generó las distorsiones más grandes en términos de localización.

⁶ Otro préstamo, esta vez de Jordi Borja



05 | Complejo CH99, Montevideo

06 | Complejo Barrio Sur, Montevideo

07 | Cooperativa ZONA 6, Montevideo

la ciudad de Montevideo, a través de la sustitución tipológica y la verticalización, en zonas como Pocitos y Punta Carretas, con efectos urbanísticos inocultables, así como experiencias especulativas de muy baja calidad (complejo "Malvin Alto", entre otras).

Hacia 1976, la reestructuración regresiva de la política de vivienda se mostró en diversos planos, entre otros el de la postergación del cooperativismo, priorizando el sistema público a través del Banco Hipotecario y la promoción privada. Entre otras realizaciones, el sistema público de producción generó algunos programas de gran escala, los que se situaron en áreas periféricas de la ciudad de Montevideo, en algunos casos generando nuevo suelo urbano y en otros presionando el borde rural-urbano para incrementar aún más el área urbanizada. Estos grandes emprendimientos se sitúan en pleno auge del modelo neoliberal y tecnocrático, impulsados bajo supuestos pretendidamente eficientistas, que en los hechos redundaron en soluciones "habitationales caras, ineficientes, uniformes, carentes de toda consideración urbana y de alto costo social.

Los casos paradigmáticos de los complejos "Euskal Erría" y "América" muestran, entre otros ejemplos, la limitada visión de los problemas que

se sostuvo y el no menos acotado repertorio de propuestas proyectuales que implicaba. Las soluciones adocenadas, entre ellas la reiteración aburrida de bloques aislados en el (supuesto) "verde", el desconocimiento de las reglas de generación de ciudad, el emplazamiento periférico de los complejos y una ausencia total de trabajo social, generaron verdaderos ghettos urbanos cuya traumática incorporación a la trama urbana y social insumió décadas y sigue siendo imperfecta aún décadas después, generando no pocos conflictos.³

No todas las realizaciones del período fueron desafortunadas: registremos concreciones como el "Barrio Norte" de Maldonado, proyecto de Arana, Couriel, Gravina y Spallanzani, que es una muestra de la calidad a la cual pudo llegar la promoción privada, en este caso en una situación urbana de ciudad intermedia, insertando un conjunto de 180 viviendas, servicios y locales comerciales con una escala apropiada y espacios intermedios que expresan y logran una diversidad de gradaciones y situaciones espaciales, que inocultablemente remiten a la experiencia de los grupos cooperativos.

Asimismo, en la ciudad de Montevideo, algunos de los conjuntos de mediana escala construidos por la empresa SADEING -como el complejo

Zapicán, en Arroyo Seco- más allá de su formalización arquitectónica, constituyen ejemplos de una inserción urbana interesante y de aprovechamiento de predios vacantes en áreas intermedias que contribuye a la dinamización de la escena barrial.

Muchas voces se levantaron para advertir sobre la necesidad de corregir rumbos y proponer alternativas. En el proceso de transición hacia la democracia, la Concertación Nacional Programática con sus recomendaciones que fueron en parte asumidas por el gobierno electo, puso fin a este tipo de mega-programas. Aunque en algún caso ya era tarde, se logró detener la implementación de otros proyectos como el anunciado complejo "Boiso Lanza". Ya el II Congreso Nacional de Arquitectos de 1983, organizado por la Sociedad de Arquitectos en torno a la problemática de la vivienda, había alertado acerca de la inconveniencia de insistir en la construcción de esos mega-proyectos en localizaciones periféricas y planteó alternativas en materia de política habitacional.



08 | Complejo Boulevard, Montevideo

3. La voluntad y la realidad: los intentos de torcer el rumbo

La segunda mitad de los años ochenta fue prolífica en ideas y búsqueda de alternativas. En ese momento de transición democrática, se mostró una marcada vocación de debate de ideas, en términos de recuperar calidad y urbanidad para las acciones públicas en materia de vivienda y de indagar en cuestiones tipológicas y urbanísticas, introduciendo otras dimensiones de la cuestión urbana en lo habitacional. La hegemonía por ese entonces en el país de un pensamiento arquitectónico impulsor de una "arquitectura ur-

bana", fuertemente cuestionador del movimiento moderno y del pensamiento tipomorfológico, que coloca el énfasis en el fragmento urbano y a la vez descrea de los planes generales, explica en buena medida algunas de las inflexiones producidas.

Una de las vías para impulsar acciones más acordes a una escala y dimensión adecuadas fueron los Convenios del BHU con las Intendencias, en el período 1985-1990; en algunos casos la concreción de estas acciones fue dificultada por problemas burocráticos y no se logró los objetivos buscados. En ese marco, un caso elocuen-

te, con una particular adecuación en términos de escala y pertinente inserción urbana, es el conjunto CH99 (Buceo), construido en predios municipales frente a dicho Cementerio. Un trazado urbano sensible, una cuidada conservación de los árboles preexistentes en el predio y un agrupamiento de los bloques en *cuasi-manzanas*, con servicios en plantas bajas y reinterpretando las clásicas tipologías de planta del BHU, mostraron caminos alternativos para una arquitectura de fuerte urbanidad en áreas intermedias de la ciudad.

Los Fondos Sociales, apoyados por Institutos de Asistencia Técnica que conservaron una tradición proyectual y una sensibilidad frente a la ciudad, fundada en la experiencia anterior, produjeron realizaciones convincentes como el complejo CUTCSA IV, en Sayago, que integra una verja y avenida de plátanos preexistentes a una propuesta espacial en el predio, que contribuye a enriquecer el espacio urbano.

El conjunto "Cuareim", que ocupa una manzana atípica de La Aguada (por su forma y por las construcciones de la antigua cervecería, que se reutilizaron en la propuesta) es muestra de una nueva actitud ante la ciudad y la vivienda, que toma en cuenta lo mejor de la experiencia internacional en materia de recuperación urbana y de instalaciones industriales en desuso, incorporando un lenguaje contemporáneo a estructuras preexistentes y poniéndolas en valor.

La promoción público-privada, a su vez, en algunos casos sacando el mejor partido de implantaciones privilegiadas, produjo programas de calidad, por la modalidad de concurso "Precio-Proyecto" como los conjuntos "Barrio Sur" y "Buceo", proyectos de "Estudio Cinco". Una variante de estos programas, consecuencia de un concurso convocado por el BHU, que sufrió alteraciones del proyecto original es el complejo Tres Cruces (hoy "Ciudad de las Tres Cruces"), con una atractiva solución de fuerte caracterización urbana que, aún inconcluso, muestra una voluntad de adecuar la implantación de la vivienda a las condicionantes del sitio, produciendo una fuerte respuesta de urbanidad.

Los "PPT" (programas Proyecto-Precio-Terreno, convocados por el BHU), si bien en algunos casos dieron lugar a realizaciones urbano-arquitectónicas de buena factura, introdujeron a la vez un factor distorsionante en el mercado de suelo, como consecuencia de la apertura de las convocatorias, que dispararon la especulación sobre la tierra disponible para los emprendimientos.

La promoción privada se mostró también pujante a lo largo de todo el período, al amparo de algunas líneas de crédito que se sostuvieron por parte del BHU. Se destacan, entre otros, los conjuntos "Ibia" del Arq. Floreal Loy, algunos de ellos de un importante número de viviendas, que aportan la calidad no sólo de la realización arquitectónica de cada edificio, sino además de la estudiada relación con su contexto inmediato.

Las "Sociedades Civiles" mostraron en algunos casos su potencialidad de generar inserciones arquitectónicas de calidad urbana, como es el caso de los conjuntos "Urbi" del Centro Cooperativista Uruguayo, situados en las proximidades de Camino Carrasco, que revelan una calidad infrecuente de proyecto y realización, con una cuidada consideración del sitio y construcción de imagen urbana.

En ese contexto, se plantean algunas opciones nuevas: por ejemplo, surge el reciclaje como modalidad de intervención en el parque habitacional y pasa a tener un protagonismo creciente a través de diversos instrumentos, entre ellos las líneas de crédito del BHU, lo que tuvo un efecto significativo a través de la suma de intervenciones en la Ciudad Vieja y en ciertos barrios de Montevideo, que resultan precursoras de experiencias posteriores. El avance ideológico y fáctico de este tipo de operaciones incursiona mucho más allá de los resultados cuantificables y plantea un cambio en calidad de la concepción y la forma de actuación en materia habitacional en tejidos consolidados.

4. Una nueva ciudad: el escenario urbano desde los 90 hasta el presente. Las políticas "reformadas" y su impacto en el escenario urbano

Los años 90 significaron un radical cambio en la escena, con la reorientación de las políticas públicas y su repercusión en la política habitacional. Paradójicamente, la creación de un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio

Ambiente (MVOTMA) y la reinstalación de una Dirección Nacional de Vivienda, se dieron en un contexto político e ideológico fuertemente contrario a una visión integrada del papel del Estado en la cosa pública y de su posibilidad de incidir en términos de vivienda, ciudad y política social.

Fue el tiempo del impulso a las "reformas estructurales", a lo largo y ancho de América Latina, las que, siguiendo puntualmente las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, reestructuraron las políticas públicas y en el caso de la vivienda social apuntaron a la focalización, a las políticas sociales "reformadas" y consecuentemente a los programas "para pobres". Se priorizó el número de "soluciones entregadas" por sobre la adecuación de las mismas a los ingresos y composición del núcleo familiar, y hubo una ausencia total de consideración del contexto urbano.

La "ciudad del pensamiento único"⁴ también recaló en el mapa del Uruguay a partir del impacto en la política de vivienda "reformada". A ese pensamiento corresponden partes de no-ciudad construidas por el Estado a través del MVOTMA: los llamados "Núcleos Básicos Evolutivos" (NBE), con frecuencia sembrados simplemente en el suelo rústico. Ellos no sólo reiteraron las soluciones adocenadas sino que además introdujeron a través de la acción estatal la precariedad constructiva, social y ambiental y se constituyeron, objetivamente, en puntas de lanza de dinámicas de expansión informal periférica.⁵

Es sintomático, e ilustrativo de la calidad actual del debate público en materia de políticas de vivienda en el país (noviembre de 2008), que un precandidato presidencial reivindicó su gestión de gobierno en ese lapso, cuantificando un número de "soluciones habitacionales", buena parte de las cuales generaron o aceleraron graves problemas relacionados principalmente con la precarización del hábitat y procesos de segregación socio-espacial.



09 | Complejo Euskal Erria, Montevideo



10 | NBE (Núcleos Básicos Evolutivos), Montevideo

El sistema cooperativo, por su parte, continuó concretando en el período -y dentro de los acotados márgenes en los que se pudo mover- propuestas convincentes, que mostraron la vigencia de sus postulados históricos y la capacidad de seguir introduciendo innovaciones tecnológicas, sociales y urbanísticas. El Barrio Cooperativo "26 de Octubre" en un área de borde en Sayago Norte, es ejemplo de un modo de construir una nueva periferia y de vincular la ayuda mutua con formas de generar tejidos urbanos en áreas habilitadas para su densificación por los planes de expansión de las infraestructuras de saneamiento.

La cooperativa "COVIITU", en Bella Italia, generada a principios de los años 90, constituyó un hito significativo en la historia del movimiento cooperativo, al constituirse en el primer programa de esa modalidad dirigido a sectores de muy bajos ingresos y que planteó una alternativa a la solución "fácil" de los NBE.

5. El discurso y el método: inflexiones políticas y búsquedas técnicas hacia un regreso a la ciudad construida

Por último, es necesario registrar y destacar algunas búsquedas y tendencias emergentes que, retomando en parte las experiencias innovadoras de los años 80 y los avances en materia

de legislación urbanística y conocimiento de los problemas socio-urbanos procuran ofrecer respuestas adecuadas al nuevo contexto. En ese marco se produjeron nuevas reflexiones acerca de las escalas y de los modos de intervención y de la intención de "hacer ciudad en la ciudad" ⁶, no solamente en Montevideo sino en diversos ámbitos urbanos en el país.

En este contexto se debe anotar que a partir de 1990 la Intendencia de Montevideo puso en marcha algunas experiencias alternativas, en algún caso con carácter piloto, que incursionaron en lineamientos de política habitacional contrapuestos a los hegemónicos. La creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda -vieja reivindicación del movimiento vivendista- constituyó no sólo una señal política sino además una herramienta adecuada para atender las necesidades de disponibilidad de predios para situar los nuevos programas y en los hechos constituyó un apuntamiento fundamental para la continuidad de la experiencia cooperativa, fuertemente hostigada y cuestionada desde el poder público.

Algunas de las modalidades de concreción ya mencionadas, como las cooperativas de vivienda por ayuda mutua o ahorro previo, o los Fondos Sociales, continuaron su accionar en

forma limitada, pero produjeron concreciones de interés y escala como el caso del complejo CUTCSA VI, próximo a Agraciada y Gil, en un predio aportado precisamente por la Intendencia de Montevideo.

Por su parte, a partir de mediados de los años 90 y en el marco de una "prosperidad frágil", a impulsos de la iniciativa privada se verificaron algunas concreciones en el área del Prado y en el entorno del Canal 5, recuperando y aprovechando antiguos contenedores industriales en desuso y manteniendo algunas preexistencias, lo cual debe ser considerado como antecedente de interés, que merecería una continuidad que no tuvo. Similar valoración deberían merecer propuestas como la del conjunto "Medio Mundo" en la calle Cuareim, que aún espera ser ocupado, años después de haber sido culminado.

En todo inventario se deben situar también las frustraciones: entre ellas anotemos proyectos interrumpidos o discontinuados, como el reciclaje de la antigua fábrica de Alpargatas en la zona de Goes, o programas más ambiciosos, como el paradigmático desplome del "Plan Fénix", que culminaron en fracaso pese a ciertas intenciones generales compartibles. De cualquier modo, algunas de las concreciones a nivel edilicio de estas iniciativas resultan de marcado interés



11 | Complejo Cuareim, Montevideo

12 | Cooperativa COVICIVI 1, Montevideo



13 | Complejo CUTCSA 1, Montevideo

como edificaciones de fuerte impronta urbana, en un área consolidada de la ciudad que aún espera una intervención integral e integrada.

En todo ese panorama diverso, abierto a partir de los años 90, en el que con frecuencia las intenciones y los discursos no se compadecieron con los resultados, se destacan algunas brechas abiertas que dieron lugar a una ampliación de las modalidades de intervención por parte del Estado. Experiencias innovadoras que combinaron el reciclaje y recuperación de edificaciones valiosas, el proyecto urbano, el proyecto social (incluyendo la ayuda mutua), la innovación tecnológica y la viabilidad económica, como fueron las cooperativas "MUJEFA" -que además coloca en primer plano la cuestión de género-, "COVIGOES" o "COVICIVI", entre otras. Ellas ambientaron una apertura en los años 90 que en la década actual ha sido incorporada en los programas públicos.

El núcleo de programas cooperativos que circunda a la plaza "Isabelino Gradín", en la Ciudad Vieja de Montevideo constituye, sin lugar a dudas, la muestra más elocuente de los resultados de esa apertura inicial y su efecto de contagio -pese a la dilatada postergación de los procesos de otorgamiento de créditos y de obra- y resulta en una inédita concentración de accio-

nes de pequeña escala que es una muestra de la potencialidad de ese tipo de respuestas a la vivienda y a las ciudades. Los reciclajes cooperativos entran a pesar en la escena urbana. Por el momento, su efecto es poco más que testimonial; en un futuro, esperemos sea posible de ser generalizado.

BIBLIOGRAFÍA

Autores varios: "Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de Ayuda Mutua uruguayas", Nahoum, B., compilador (2a. ed.), Junta de Andalucía-Intendencia de Montevideo, Montevideo, 2008.

Autores varios: Comisión Social Consultiva-Universidad de la República/Facultad de Arquitectura-Mesa Vivienda y Financiamiento: "Propuesta de Plan Quinquenal de Viviendas" Montevideo, 2003

Boronat, Y. y Risso, M.: "La Vivienda de Interés Social 1968-1985", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992.

Couriel, J., Cecilio, M., y Spallanzani, M., "Gestión urbana en Montevideo",

Baráibar, X., Bentura, P., Couriel, J., y Roland, P.: "Reflexiones y propuestas para una agenda de ciudad", PNUD, Montevideo, multiscop, 2004.

Echaidier, A., Rivera, A., Roland, P., Pampillón, A. y Schelotto, S.: "Centro y periferia, ¿dos caras de la misma moneda? Una comparación crítica de los programas de vivienda social en Montevideo", Montevideo, multiscop., 2007.