



Asentamiento irregular



## 1985-2010: UN REPASO

VIVIENDA POPULAR se propuso en este número efectuar un repaso de lo realizado en el sistema habitacional uruguayo en lo que va del período democrático pos dictadura. Pero veinticinco años de políticas habitacionales suponen un tramo lo suficientemente denso y rico como para intentar extraer algunas conclusiones, aunque nos lleven algo más de espacio que un editorial tradicional.

Una forma clara de hacer memoria puede ser midiendo con la vara de los cinco años que representan un Plan Quinquenal. Empezando por el primer período de este lapso, 1985-1990, éste estuvo signado por una voluntad en cierto modo continuista y

también por el ensayo de algunos programas que a la postre resultaron característicos.

El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) fue en este tiempo el organismo promotor por excelencia y su accionar se dividió en dos grandes líneas de acción: promoción pública y promoción privada. En la primera, básicamente se desarrollaron proyectos del BHU en terrenos del propio organismo o del Estado, haciendo uso de una forma de ocupación del suelo en base a bloques de cuatro niveles articulados por escaleras colectivas y generalizando algunas tipologías emblemáticas. Estos Conjuntos Habitacionales (o CH, como se los conocía en la jerga) el BHU los fue asignando a la demanda del sistema de ahorro y crédito en base a puntajes por ahorro y antigüedad.

Junto a este sistema comenzaron a desarrollarse los llamados "PPT" (Proyecto- Precio-Terreno) que marcaron todo el período y continuaron en los siguientes, con algunos ajustes. Bajo este mecanismo el BHU promovió la construcción de una gran cantidad de conjuntos y grupos de viviendas en todo el país en una modalidad que básicamente constituyó un subsidio a la oferta y de la que fueron actores relevantes las empresas constructoras nucleadas en la Cámara de la Construcción, a la sazón devenidas en promotoras inmobiliarias.

En la promoción privada se financiaban básicamente "sociedades civiles", cooperativas de propietarios (las de usuarios por ayuda mutua no obtuvieron personerías hasta fines de 1989), y se otorgaban préstamos para reciclajes. Estos últimos generaron un impacto importante sobre la estructura física de las áreas centrales mediante el reciclaje de fincas en su mayoría tipo "estándar", con aumento de unidades habitacionales a partir de la tipología básica y en el marco de la normativa de reciclajes de la Intendencia de Montevideo de 1982.

En forma paralela, grandes sectores de población sufrieron los efectos de varios años de crisis estructural, con serios problemas tanto para el acceso a una solución adecuada como para la sostenibilidad en la vivienda que ocupaban, sobre todo en el mercado de alquileres. En efecto, a partir de la liberalización de arrendamientos del año 1974 (Decreto-Ley 14.219) se agudizan los procesos de expulsión de población de la ciudad formal de un importante número de hogares, consolidando la tendencia ya marcada de formación de asentamientos irregulares a partir de la autogeneración familiar de una solución.

El período 1990-1995 está signado por la creación del MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) que, en una clara división socio-económica con el BHU,

pasa a ocuparse de los sectores de ingresos por debajo de las sesenta Unidades Reajustables.

En el período conviven la producción y promoción del Ministerio y las del BHU. El primero promueve políticas focalizadas y de impacto a partir de algunos programas emblemáticos, girando alrededor del Núcleo Básico Evolutivo (NBE), unidad mínima y repetitiva organizada en conjuntos de baja densidad, que generalmente fueron realizados en localizaciones periféricas y muy próximas a zonas de alta precariedad urbana y habitacional, apuntando sobre todo a la búsqueda de suelo barato.

Se desarrolla el SIAV (Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda), que además de los conjuntos de NBE operó mediante la entrega de un certificado de compra (subsidiado) para que la familia accediera a una vivienda en el mercado y se ensayan también algunas modalidades de SIAV Grupal. Se otorgan nuevamente préstamos al sistema cooperativo, que recupera su presencia como programa, aunque escasa, fundamentalmente en régimen de usuarios, tanto en ahorro previo como en ayuda mutua.

En este período comienza una política alternativa por parte de la Intendencia de Montevideo, que incursiona en algunas experiencias piloto orientadas a revertir procesos negativos en el sistema. De esta época son los emprendimien-

tos con nuevos sistemas constructivos y las “cooperativas de reciclaje”, que como tal se inician en 1990 en los barrios de Goes, Palermo y Ciudad Vieja (Zonales 3, 2 y 1), inaugurando un período fermental en la búsqueda de alternativas de integración socio-urbana para los sectores de bajos ingresos.

De 1995 a 2005 la política habitacional continúa en movimiento pendular entre las soluciones subsidiadas para sectores medios y medio-altos (la demanda solvente) a través del BHU (PPT, programas Proyecto-Precio, Reciclajes por empresas, préstamos para vivienda usada, etc.) y las propuestas para los sectores de bajos ingresos del MVOTMA (NBE, otros programas SIAY, lotes con servicios) donde en un contexto de “soluciones pobres para pobres”, destaca la dignidad del movimiento cooperativo que accede a recursos limitados según franjas de ingresos pero que demuestra gran capacidad de producir cantidad y calidad.

La crisis de 2002 revela al BHU como otro enorme agujero negro a partir de malas administraciones y un accionar permisivo que llevaron al descalce del sistema y al debilitamiento y casi

desaparición del ahorro familiar, sana política de otro tiempo. En 2005 la “demanda solvente” del BHU mostraba casi un 70% de morosidad.

Mientras tanto, todo lo que no soluciona ni el Estado ni el Mercado, lo soluciona como puede la necesidad de la gente. Los asentamientos irregulares hacen explosión a partir de los '80 y son alentados mediante sucesivas oleadas de modernidad liberal de varios gobiernos posdictadura y algunos -hoy no tan desconocidos- promotores clandestinos que lucraron mucho con los que tienen que vivir al margen.

Como respuesta surge en 1999 y continúa desarrollando su acción el PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares), que se genera con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo e intenta solucionar fundamentalmente temas de infraestructura y regularización dominial en un marco de políticas socioeconómicas que por cierto no apuntaban a eliminar las causas del problema.

El Plan Quinquenal 2005-2009 del primer gobierno de izquierda se propone un cambio de mirada sobre las políticas en el sector, que pasa fundamentalmente por comenzar a operar

desde la demanda y la necesidad y no desde la oferta de productos. Se introducen una serie de nuevos instrumentos reglamentarios (sobre préstamos, subsidios, productos, cooperativas), se crea en 2008 la CIVIS: Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social y fundamentalmente se genera una transformación institucional profunda. Se refunda el BHU con severas limitaciones en su accionar y se lo redirecciona como entidad financiera actuando en condiciones de mercado.

Se crea asimismo la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como órgano ejecutor de las políticas del MVOTMA. La ANV asume las “carteras pesadas” del BHU. Se crean nuevos mecanismos financieros y de securitización del sistema hipotecario, hasta ahora de escasa operación.

En contraste con estos cambios, el MVOTMA en este período tuvo poca visibilidad en concreciones ya que su presupuesto, reducido al no considerarse la vivienda como prioridad, estaba fuertemente comprometido por licitaciones del período anterior y más allá de cuantificaciones realizadas en “soluciones habitacionales”, sólo avanzó con el programa de

licitaciones para pasivos y para activos y en el sistema cooperativo.

Sabemos además que existe un enorme déficit cualitativo. Por lo menos la mitad de las viviendas del país tienen algún tipo de problema de calidad y entre ellas muchas de las producidas por el Estado. Sobre este problema en todo el período de estos veinticinco años se actuó escasamente y sin una planificación adecuada.

Hay que mencionar asimismo que en todo el período tuvo constancia y persistencia la acción de MEVIR (Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) que, con variantes en el último período, continuó desarrollando los conocidos núcleos agrupados mediante autoconstrucción familiar en las periferias de pueblos y ciudades o en el contexto rural. En 2005 se introducen algunos cambios como las Unidades Productivas o un mayor énfasis en la construcción en lotes urbanos lo que le imprime un giro interesante.

Por su parte, la Universidad de la República y la Facultad de Arquitectura, desde posiciones críticas pero siempre procurando sumar, siendo convocantes o convocadas a participar, realiza-

ron su aporte académico en cada momento.

La Universidad en las horas más críticas siempre estuvo en la primera fila en la lucha por los derechos de todos y en particular por la vivienda y la ciudad. Lo estuvo durante y en la salida de la dictadura. Estuvo después, cuando en medio de la peor crisis de los últimos veinticinco años convocó a la Comisión Social Consultiva para buscar soluciones y es desde allí que la Facultad de Arquitectura aportó, entre otras instituciones, en la “Mesa de Vivienda y Financiamiento”, una propuesta antecedente fundamental unánimemente reconocido de la elaboración del Plan Quinquenal 2006-2010. Estuvo inmediatamente frente a la convocatoria a la Comisión Asesora de DINAVI de ese momento y estuvo recientemente aportando en todas las comisiones asesoras del plan 2011 - 2015. Y está, desde la primera hora respondiendo con sus herramientas (no con otras) en el desafío que ha lanzado este gobierno como el plan de impacto habitacional llamado “Juntos”, sin confundir roles y asumiendo cada uno su responsabilidad.

VIVIENDA POPULAR expuso, difundió y denunció en su momento, desde la Unidad Perma-

nente de Vivienda, a través de investigaciones, seminarios y ponencias, los procesos que se estaban viviendo, sobre todo aquellos que venían impactando negativamente en la calidad del hábitat de la población más vulnerable. Es por eso que en este número miramos hacia atrás, porque hoy más que nunca, tenemos el desafío de mirar bien lejos hacia adelante.

Raúl Vallés, Director