

# **VIVIENDA Y CIUDAD EN MONTEVIDEO (1985-2035)**

**Nery González\***

\* Nery González, Arquitecto, fue Secretario y Presidente de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay y Secretario General de la Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación. Actualmente es miembro del Centro de Investigaciones de Arquitectura del Siglo XX en América Latina "Julio Vilamajó"

1985 aparece como razonable mojón de referencia a los efectos de enmarcar un análisis de situación de la vivienda y el escenario urbano montevideano en la perspectiva de su proyección hacia un futuro de mediano plazo.

Esa mirada retrospectiva no debería ignorar factores estructurales que marcan y condicionan las peripecias de una sociedad, en un lugar y un tiempo determinado. Pero sin perjuicio de atender ese contexto, parece evidente que algo hicimos muy mal para dejar atrás expectativas que parecían sustentables y haber llegado a la situación de "emergencia habitacional" en que hoy estamos.

Parece también evidente que es poco probable que ese proceso regresivo cambie de signo, si no ajustamos el diagnóstico a la realidad, ponemos en sintonía recursos y demandas y logramos acuerdos de amplio espectro, que permitan operar con eficiencia a escala global del escenario social-urbano, de modo que "el estar en el mundo" suponga para todos los ciudadanos "un derecho de habitación" con decoro y dignidad.

Todavía el espíritu de la "ley Terra" del 68 es un punto de apoyo, y a su amparo se han construido obras muy notables que serán referencia obligada para todo trabajo futuro. Hay entonces un capital social que pudo salvarse del naufragio y tres realidades que alientan un giro positivo: la

excepcional potencialidad de la trama heredada, la escala todavía abordable -aunque no por mucho tiempo- de las cuestiones más apremiantes, y un espíritu de convergencia hacia la formulación de políticas de Estado que ya está dando frutos en algunas áreas vitales (hoy, caso de la energía; mañana -¿por qué no?- en los temas que nos convocan). Sólo bastaría con aprender del pasado y animarse a innovar.

### **Intentando construir la agenda de mejores tiempos**

1985 puede verse como un parte-aguas radical: atrás la dictadura, adelante la convivencia en democracia. Me parece más ajustado a la realidad de las cosas ver ese año como punto relevante de un proceso de transición que arranca con el "NO" del 80 y termina con la elección de noviembre del 89.

Y veo superpuesta a las dos vertientes de ese proceso, una reflexión crítica y militante que buscó en el ámbito de la vivienda y la ciudad, reconstruir la agenda y armar una hoja de ruta que permitiera afrontar los problemas que la dictadura, lejos de resolver, había agravado.

En el arranque de ese proceso estuvo el Congreso organizado por la Sociedad de Arquitectos (SAU) en 1983. De agosto a noviembre se

sucedieron trabajos de investigación, talleres, conferencias y plenarios; instancias colectivas en las que se dieron cita los principales actores de la sociedad civil vinculados a la problemática de vivienda, conscientes de la particular coyuntura que entonces se estaba viviendo.

Teniendo como base ponencias de rigor estimable -hoy casi olvidadas-, las conclusiones alimentarían sucesivos foros, multiplicando propuestas y documentos. Baste citar el trabajo de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO); la Coordinadora de Vivienda Popular (COVIP); la comisión asesora del BHU; los trabajos conjuntos con el PIT-CNT, FUCVAM, la Cámara y la Liga de la Construcción, los Institutos de Asistencia Técnica, la Facultad de Arquitectura, etcétera.

En octubre de 1986, un nuevo Congreso de SAU centrado en la problemática urbana, recogía la experiencia del Grupo de Estudios Urbanos y de la propia SAU, y en 1987, el "Año Internacional de los Sin Techo" ayudaba a mantener el foco en la situación de los sectores más desprotegidos, alentando una expectativa a esa altura sobrevaluada, que la realidad ya se estaba encargando de mediatizar.



## Ilusiones perdidas

Hacia el fin de la década, la transición política estaba completada -aunque todavía con heridas sin cerrar-, pero en lo que hace a la vivienda y la ciudad, las propuestas de concertación pasaron de los foros a los cajones del olvido.

Los políticos dijeron saber cómo se hacen las cosas y en los '90, un quinquenio largo de bonanza económica pareció abrirles un camino de tránsito seguro, casi sin cooperativas, pero con P.P.T.\*\* para todos los que pudieran acceder a ese nivel de oferta, macro-proyectos con pésima evaluación de viabilidad (Plan Fénix) y reiteradas propuestas de erradicación de "cantegriles" y otras formas de no-vivienda, con dramática distancia entre intenciones y resultados.

En definitiva, el *sistema* dejaba atrás los tiempos en que un particular "estado del alma" alentaba la posibilidad de reorientar las políticas del hábitat urbano hacia un horizonte de equidad, incorporando la confrontación como escenario "normal" y retomando un camino de inercias burocráticas que desalentaba toda variante innovadora y encubría defectos que la crisis del 2002 haría estallar, convirtiendo al Banco Hipotecario (BHU) en un banco *virtual*, sin fondos ni proyectos, pero con una voracidad presupuestal intacta.

Los fracasos de los concursos de rehabilitación del barrio Reus al Sur y del ex Asilo Larrañaga, en los cuales desidias, omisiones y manejos tortuosos impidieron concretar proyectos que hoy serían orgullo de la ciudad, valdrían como referentes de tantos errores cometidos.

Pero muy poco representan esos y muchos otros ejemplos de patética ineficiencia, ante la magnitud de un proceso que estuvo subyacente en todo ese tiempo: fruto de una especie de perversa ingeniería social, la cohesión del tejido urbano pasó de la debilidad a la fractura, con desplazamiento de uno de cada diez de sus habitantes hacia una trama informal de condiciones deplorables. Y eso está pasando en una

ciudad con presión demográfica negativa y una infraestructura con capacidad de integrar en su área consolidada el doble de los habitantes que hoy viven en ella. Increíble pero cierto ...

La herencia de ese proceso son varias "ciudades", que conviven malamente en un territorio donde hacia fines de los años 40 -cuando el índice de Gini aplicado al Uruguay era igual al que hoy tienen los países nórdicos-, los múltiples espacios de integración ciudadana, desde el Centro hasta "las capitales" de los barrios, armaban un escenario de convivencia democrática que parecía afirmado para siempre.

Desde entonces pasaron muchas cosas. Valga como ejemplo de sus consecuencias, el futuro promisorio que en 1956 se veía para el BHU al proyectar su nueva sede, y su imagen -diría que cadavérica- en el primer decenio de este siglo.

## Informes de una autopsia

*"No se puede revertir en un año una situación tan dramática como la que tenía el BHU (...). La morosidad del BHU en términos de clientes es de alrededor de 50%, pero en la cartera social es de 75%-80%"*

Graciela Pérez Montero (Pesidenta del BHU).  
Búsqueda 29.07.2004

*"(...) hay que recordar que la institución no da créditos desde 2002, que es su tarea fundamental, y gasta en funcionamiento y salarios -tiene 970 funcionarios- aproximadamente 50 millones de dólares, lo mismo que el país dedica para las políticas habitacionales. Hay que recordar también que el BHU tiene pasivos millonarios y problemas en su estructura sobredimensionada (...), que su accionar genera riesgos y contingencias al Estado y al sistema financiero, y que técnicamente no podría funcionar"*

Gonzalo Altamirano (Director Nacional de Vivienda). Brecha. 27.10.2006

*"Para que sus puertas permanezcan abiertas,*

\*\* Programas "Proyecto-Precio-Terreno" construidos llave en mano por empresas constructoras.



*luego de 2002, el Estado ha debido capitalizarlo con casi mil millones de dólares, el Ministerio de Economía ha debido depositar 300 millones de dólares y entregar otros 15 millones en asistencia financiera. Como si eso fuera poco, el BHU le pidió prestado al Banco República 600 millones de dólares adicionales. ¡Y ni un solo préstamo a las familias!"*

Pedro Apezteguía (Director General de Secretaría del MVOTMA). *Brecha*. 12.01.2007

Pocas veces el país ha sido testigo de un desastre similar. Para peor, fue un testigo casi mudo, porque muy pocas veces se animaron a decir que el rey caminaba desnudo.

## La trama enferma y terapias sin futuro

En paralelo con el progresivo hundimiento del "buque insignia" de las políticas de vivienda, el proceso de fragmentación social afirmó su tendencia y hoy la fractura del escenario urbano es asumido con estrategias polarizadas.

Por un lado, el "country" -horizontal o vertical- seduce a los pudientes, y alimenta el sueño de un espacio de convivencia estratificada (y bien vigilada); por otro, lo que antes era *marginal y problema de otros*, se va convirtiendo en opción de vida para amplias capas de ingresos bajos e irregulares, que quieren, pero ya no pueden, seguir viviendo en los barrios de la ciudad, antes consolidados, ahora progresivamente desvalorizados.

Es curioso que un proceso que ha sido consecuencia directa de la inequidad o de la ineficiencia del Estado en atender la demanda de los que no pueden acceder a una vivienda mínima decorosa en las condiciones del mercado -condiciones agravadas en tiempos de recesión-, sea visto en términos de inexorabilidad histórica como la forma que en estos tiempos adopta "la construcción social del hábitat", saludando el protagonismo, presente y futuro, de actores informales.

Hoy vemos actuar a quienes alientan un sentimiento de solidaridad y caritativa asistencia al prójimo desvalido, con las mejores intenciones, encomiable empeño y discretos resultados; también a quienes ven la creciente desagregación urbana como problema, pero también como oportunidad, en línea con una estrategia política de territorialización del conflicto social.

En la mayoría de los casos, para esas dos visiones extremas y para muchas de las variantes intermedias -incluyendo las que apuntan a un objetivo de progresiva integración-, "*asentar*" los asentamientos puede aparecer como una necesidad inexorable. En realidad es sólo una alternativa; estoy seguro que la peor de todas.

## ¿Cuál camino y hacia qué futuro?

Dando por buena la reestructura institucional y la redefinición de roles promovidas desde el MVOTMA, puedo resumir una opinión en cuatro puntos, a saber:

1. *Volver al 85*; no a su retórica, ni necesariamente a las soluciones que entonces se esbozaban, sí en cambio a un espíritu de concertación que permita operar en el mediano plazo con una visión de conjunto, y haga crecer una masa crítica capaz de generar un proceso de innovación en todas las áreas de gestión (manejo de recursos y financiamiento; tipologías y costos finales de construcción; modalidades de producción y acceso, etc.).

2. El peso de la deuda y las dificultades de inserción en el mercado mundial limitarán durante años la inversión del Estado en el área de la vivienda, situándola muy por debajo de los requerimientos de una demanda ampliada; *nada variará mientras no se amplíen también los recursos, y eso pasa fundamentalmente por incorporar el aporte privado*, lo que supone a su vez la existencia de garantías legales de seguro retorno y el consecuente respaldo financiero de esas garantías.

3. Ligar estrechamente políticas de vivienda y desarrollo urbano, afirmando el vínculo entre las Intendencias y la Agencia Nacional de Vivienda, *y privilegiando las acciones de construcción y reconstrucción dentro de la trama consolidada*, sin perjuicio de dar un fuerte impulso a las políticas de arrendamiento, a través de la generalización de la garantía de alquiler y el sustento a la modalidad de alquiler con opción a compra.

4. En ese contexto, promover la confrontación de propuestas de intervenciones "tipo" en terrenos cedidos por las Intendencias, con programas que atiendan distintas escalas de necesidad y precio tope en correspondencia con los subsidios directos aplicables a cada escala. *El concurso ELEMENTAL/Chile-2004 es en ese sentido una referencia ejemplar, y sería necesidad no sacar provecho de esa experiencia.*

He aquí un camino posible (que no desiste de acciones puntuales de mejoramiento en situaciones extremas). Con muchos que lo recorran y lo mejoren, podremos aspirar a que dentro de 25 años, hacia el 2035, estén en buena parte concretadas las aspiraciones de equidad que se manifestaron hace 25 años -espejo ya lejano- en el campo de la vivienda y la ciudad.





Asentamiento Regularizado  
PIAI [Programa de Integración de Asentamientos Irregulares]



