

POBRES Y ZONAS CENTRALES: PROBLEMA Y SOLUCIÓN*

Benjamín Nahoum

* El presente trabajo fue presentado en el VIII Encuentro Internacional sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos, "Vulnerabilidad, riesgos y mitigación en situaciones de emergencia", organizado por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana y llevado a cabo en dicha ciudad en diciembre 2009.

1. Introducción

En el Coloquio convocado por PNUD y UNESCO en Quito en 1977, se definieron los centros históricos como *"todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo"*. Hardoy y de los Santos (1981) sostienen que *"(...) tal formulación plantea como uno de los requisitos esenciales de los centros históricos que incluyen un núcleo social y cultural vivo (...) (Por consiguiente) "un centro histórico no solamente lo es en función de sus monumentos sino, esencialmente, en función de sus habitantes, que son los destinatarios prioritarios de la recuperación cultural (...) Puede haber centros históricos carentes en absoluto de ruinas arqueológicas o monumentales". No puede haberlos, en cambio, en esta concepción, carentes de gente.*

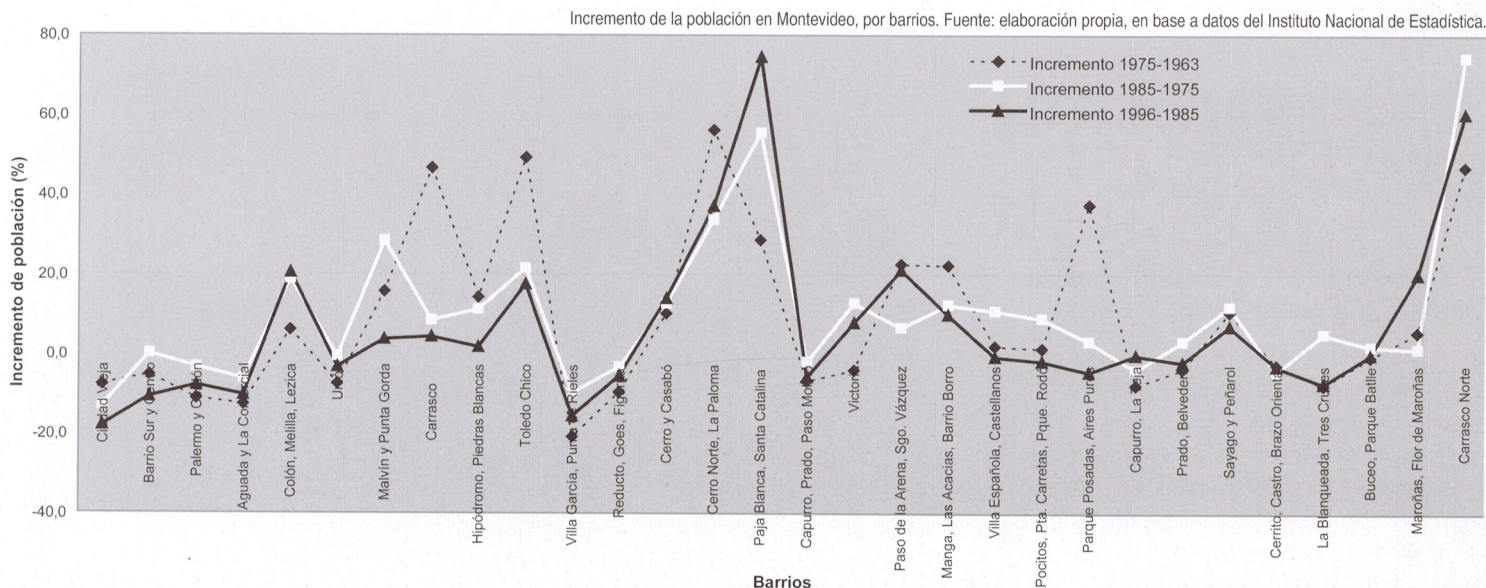
Quiero empezar por esta discusión porque las ideas que voy a manejar tienen que ver con los "pequeños monumentos", al decir de Carrión, donde la gente común vive y sueña y lucha, y no con los grandes monumentos, con las reliquias de la antigüedad o con los escenarios de la Historia con mayúscula.

Pero allí hay también centralidades y también hay historia, por lo que no me siento fuera de contexto. Creo que cuando hablamos de centros históricos y de defensa del patrimonio no necesariamente tenemos que hablar de edificios coloniales, de lugares donde vivieron los Héroes o se declaró la Independencia, ni de los cascos antiguos, alrededor de los cuales crecieron las ciudades. También son centros y son históricas las viejas áreas consolidadas de las ciudades, los barrios tradicionales. Es a ellas que me voy a referir en lo que sigue.

2. Barrios sin gente y gente sin casas

Quizá no suceda lo mismo en toda Latinoamérica, pero en el Uruguay, y particularmente en su capital, Montevideo, las que el Plan de Ordenamiento Territorial llama Áreas Centrales se están despoblando con prisa y sin pausa, mientras la ciudad crece vertiginosamente en la periferia sin servicios.

El gráfico siguiente muestra con claridad que los barrios de áreas centrales: Ciudad Vieja (donde está el casco histórico); Barrio Sur y Centro; Palermo y Cordón; Aguada y La Comercial, pierden población censo a censo (en el caso de Ciudad Vieja en flecha: -7,5%, -12,9%, -17,9%) mientras que los de la tercera corona montevideana, la periférica, como Cerro Norte-La Paloma o Carrasco Norte, triplican o más su población en treinta años. La gente que se va de las áreas centrales no se va del país: pasa a engrosar la periferia carente de servicios.



Con otro agregado: los barrios correspondientes a las áreas centrales son casi los únicos que además de población, también pierden viviendas; las demoliciones y los derrumbes, acicateados por la falta de mantenimiento y el abandono (una de cada diez viviendas de Ciudad Vieja está desocupada), transforman sin cesar edificaciones antiguas en terrenos baldíos.

A su vez, en los barrios de áreas centrales el porcentaje de pobres llega al 11-12%, menos de la mitad de la media montevideana, y la cuarta o quinta parte del correspondiente a barrios periféricos como Casavalle o La Paloma o a la zona rural del Departamento (Espíndola y Leal, 2007). Sin embargo, en una situación en que la pobreza ha disminuido en general en Montevideo en los últimos años, lo que se observa con fuerza en las zonas periféricas, las centrales, y en especial Ciudad Vieja, están entre las que presentan un menor descenso, reflejando una realidad congelada: se van los pudientes, mientras los pobres permanecen.

Esto es corroborado por los resultados de una encuesta que realizó el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) entre sus ahorristas a fines de la década del 90, para detectar dónde preferían vivir y en base a eso orientar sus inversiones: la mayor predilección de estos sectores, de clase media y media-alta, se concentraba en las zonas costeras y el barrio menos apetecido, por lejos, era la Ciudad Vieja.

3. Algunos intentos desafortunados. Barrio Sur, Palermo y Ciudad Vieja.

No han faltado intentos de revitalización, sin embargo, aunque escaseen los resultados positivos. En plena dictadura (1973-1985) la Ciudad Vieja, en especial, vivió un período de auge de construcciones destinadas a oficinas y estacionamientos, que apuntaban a afirmar su carácter de centro administrativo y de negocios. Para ello se demolieron muchas construcciones antiguas,

algunas valiosas, y se expulsó gente: se necesitaban los terrenos para hacer nuevas construcciones y no se necesitaba gente pobre ocupando casas abandonadas. La ciudad presenció así una doble demolición: de ladrillos y de gente.

Pero quizá las construcciones más emblemáticas que desaparecieron en aquella época fueron el Conventillo "Medio Mundo" en el Barrio Sur y el Barrio "Reus al Sur" en Palermo, demolidos ambos a fines de los setenta, por la Intendencia Municipal alegando peligro de derrumbe. Ambas construcciones, de fines del Siglo XIX, han sido reemplazadas por viviendas multifamiliares, pero en uno de los ejemplos más claros de gentrificación que yo conozca: la población original, afrodescendiente y de escasos recursos, fue sustituida por familias de clase media, totalmente ajenas a las tradiciones de uno de los lugares con raigambre cultural más rica de un país que no abunda en esos anclajes.



Conventillo "Medio Mundo" (Barrio Sur)

Barrio "Reus al Sur"(Palermo)



Un caso también paradigmático fue el llamado “de los hoteles”, a fines de la década del 80 y ya en democracia. Entre los muchos edificios invadidos por familias del barrio, que no podían pagar un alquiler o una pensión y que vivían de las mil oportunidades que allí se generan, estaban varios viejos hoteles que habían vivido momentos de esplendor y que luego, cerrados y abandonados, fueron tomados como residencia por aquellas: entre los más notorios, el “Alhambra” o “Grand Hotel” (1909), ubicado en la Plaza Matriz (la primera plaza en la historia de la ciudad) entre la Catedral y el antiguo Cabildo; el “Colón” (1909), a una cuadra del anterior, y el “Juncal” (1927), ubicado algunas manzanas más allá.

En 1989 culminaron los juicios de desalojo promovidos por los propietarios privados de estos hoteles, y las más de doscientas familias que los habitaban fueron lanzadas. Se creó una comisión especial ejecutora para construir viviendas

donde realojarlas y es así que fueron llevados a pequeñas casitas individuales, preámbulo de lo que tres años después serían los “Núcleos Básicos Evolutivos”, la casi exclusiva solución de la política de vivienda uruguaya en la década de los noventa. Estas casitas estaban ubicadas en la zona de la Gruta de Lourdes, a diez kilómetros de Ciudad Vieja.

La mayoría de la gente las dejó y volvió al poco tiempo a su barrio, donde estaba todo lo que tenía: afectos, relaciones, trabajo. Los hoteles en cambio corrieron suerte diversa. El Colón fue reciclado y hoy es la magnífica sede del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); debió cambiar su destino de albergar gente por el de albergar alfombras, sillones y computadoras, pero recuperó su esplendor físico. El Alhambra aún espera el reciclaje, después de haber pasado por las manos de diferentes grupos inversores sin que se encuentre todavía “el negocio”. Su estado es

en general bueno y puede ser recuperado. El Juncal ya no está más: se derrumbó, matando a dos obreros, cuando era sometido a un reciclaje por un promotor privado. Fue demolido y el terreno comprado por inversores italianos, que construirán allí un edificio de oficinas de hormigón y vidrio.



Hotel “Alhambra”, en la Plaza Matriz.

Hotel “Colón”, hoy sede del B.I.D.

El fin del Hotel “Juncal”.



4. Más intentos desafortunados. La Aguada y más Ciudad Vieja...

A mediados de los noventa le tocó a La Aguada, el viejo barrio montevideano al que en tiempos de la Colonia iban los aguateros a abastecerse en los pozos para el suministro de agua a la ciudad. Aguada es un barrio que giró mucho tiempo alrededor de la Estación Central de Ferrocarriles, allí situada, la que estimuló la construcción de depósitos, almacenes y comercios, que vivían de las actividades del ferrocarril. A principios del Siglo XX ganó en prestigio al construirse allí a todo lujo el Palacio Legislativo, sede del Parlamento, y una serie de arterias que a él confluyen en estrella.

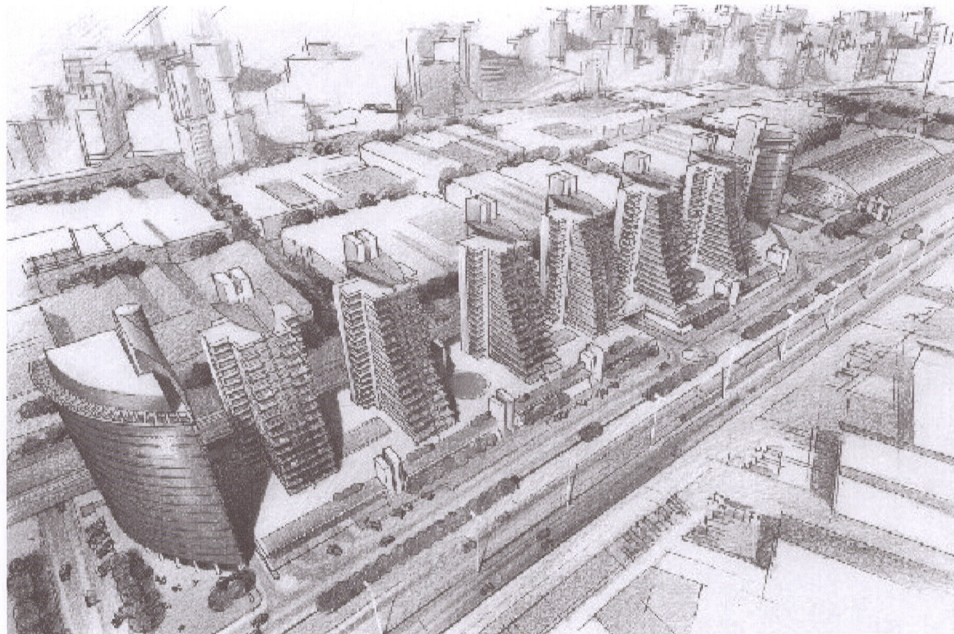
Al asumir su segundo período como presidente el Dr. Julio M. Sanguinetti, del Partido Colorado, se estructuró un ambicioso Programa Nacional de Recuperación Urbana, también conocido como "Plan Fénix", que si bien tenía aspiraciones de abarcar a todo el país, en los hechos se concentró en la recuperación de la zona de La Aguada próxima a la Estación Central, en la cual se proyectaba construir un edificio supermoderno de 160 metros de altura para sede del organismo estatal de telecomunicaciones, ANTEL.

El programa contaba con fondos del BID, pero su estrategia se apoyaba en promover la inversión privada, atraída por la construcción de la Torre de las Telecomunicaciones y el reciclaje como centro cultural y de eventos de recreación y comerciales de la vieja estación de trenes de 1890.

El Plan Fénix fue publicitado con bombos y platillos cuando aún no existía ningún inversor interesado en el mismo y sólo se contaba con los fondos para construir la Torre y una nueva y pequeña estación de pasajeros para el ferrocarril. Pero la expectativa concitada fue mucha y eso hizo subir desmesuradamente los precios de los terrenos, que hasta hoy se mantienen en valores exagerados, que se trasladaron al de las construcciones realizadas con financiamiento del BHU: una serie de edificios para vivienda de planta baja y nueve-diez pisos altos, construidos por empresas privadas.

Y ahí terminó el Plan Fénix: los inversores no han llegado hasta ahora, salvo la instalación de una Zona Franca, actualmente en construcción, al lado de la Torre de las Telecomunicaciones. Los edificios no encontraron compradores porque los precios lindaban los ochenta-cien mil dólares y estuvieron desocupados mucho tiempo hasta que el BHU recientemente los adjudicó entre ahorristas de ingresos medio-altos en condiciones de crédito muy favorables. Y el Plan, a poco menos de una década de su lanzamiento, fue dejado de lado al asumir la izquierda el gobierno, en 2005, iniciándose una investigación

El "Plan Fénix", ¿sueño o pesadilla?



sobre todo lo actuado, porque no sólo hubo errores de planificación y estrategia.

En 2001, a su vez, se aprobó otro plan de recuperación, en este caso tomando como centro a la Ciudad Vieja, mediante un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la IMM y el BHU (Proyecto "Bruno Mauricio de Zabala", por el nombre del fundador de Montevideo). Este acuerdo tenía un antecedente en el firmado por la IMM y el BHU en el período 1985-90, que declaraba "zona de interés prioritario" la Ciudad Vieja, creando líneas de crédito especiales para reciclajes. Aquel acuerdo había tenido poco impacto: el financiamiento de algunos programas de promoción privada y la realización de un par de conjuntos que los dos organismos realizaron directamente ("Yacaré" y "Casa del Virrey"). Pero al no preverse el otorgamiento de préstamos a personas jurídicas se dejaba de lado a las cooperativas, que podían haber sido el motor del emprendimiento, y en definitiva todo quedó en poca cosa.

La idea del nuevo convenio, por su parte, consistía en desarrollar una serie de acciones coordinadas entre los tres organismos, alrededor de ciertos focos de impacto ("plataformas"), comprendiendo obras de infraestructura y mejoramiento de servicios urbanos y la construcción de viviendas para sectores de bajos ingresos (de

nueva planta y reciclando construcciones antiguas). El financiamiento sería aportado por el BHU y la banca privada y habría subsidios del MVOTMA, creándose asimismo una "Cartera de Tierras" que incluiría predios y construcciones y que actuaría como regulador del precio del suelo y evitaría la "inflación por expectativas". Entre los sistemas de producción de viviendas se incluía expresamente a las cooperativas, de ayuda mutua y ahorro previo.

En la teoría, el proyecto no merecía ninguna objeción: todo parecía previsto, hasta el no tropezar con las piedras que habían detenido el camino de otros programas, como los antes citados. Sin embargo, quedaban algunas dudas: toda la idea se había concebido desde la burocracia, y se manejaría de esa forma, sin participación de la gente, y el financiamiento no estaba demasiado claro, porque una vez más se apostaba a la inversión privada y a la "banca", en particular para financiar cooperativas, que eran quienes podían canalizar la demanda real existente: la de la población de bajos recursos.

El proyecto transcurrió por eso sin grandes realizaciones, aunque la IMM implementó algunas acciones de revitalización, sobre todo vinculadas a la peatonalización de un tramo importante de la principal vía de la Ciudad Vieja y su equipamiento, que posibilitó la llegada de locales gastronómicos, tiendas para turistas y otros

comercios que permitieron darle animación a la zona más céntrica del barrio, la comprendida entre las Plazas Independencia y Matriz.

Mientras tanto, las cooperativas, que con el apoyo de la IMM habían comenzado a recorrer su propio camino de reciclaje de fincas antiguas y construcciones de nueva planta en terrenos baldíos lograron algunos impactos interesantes. Pero sin el apoyo (más allá de algunas coordinaciones) del Proyecto de Recuperación que, entre otras funciones, tenía la de apoyarlas.

5. ... y algunas buenas prácticas

A partir de 1990 la Intendencia de Montevideo llevó adelante una serie de programas de recuperación y revitalización de las áreas centrales de la ciudad que, aunque limitados en su alcance por la escasez de recursos disponibles, arrojó resultados positivos. La organización administrativa del Estado uruguayo hace que los gobiernos locales sólo dispongan como recurso económico del cobro de las contribuciones inmobiliarias y los permisos de circulación de vehículos. Con ellos deben hacerse responsables de la cobertura de servicios como el alumbrado, la vialidad, la recolección de residuos, la creación y mantenimiento de espacios públicos y, en el caso de Montevideo, también del saneamiento. Por consiguiente, las posibilidades de incursionar

en otras acciones, como la construcción y mejoramiento de viviendas se ven sensiblemente restringidas. Aún así, la IMM logró implementar algunos emprendimientos para mejorar los barrios centrales con resultados positivos y puso en marcha experiencias demostrativas importantes.

Entre ellas se encuentran:

- la realización de varios programas piloto de reciclaje para vivienda de construcciones antiguas, por grupos de vecinos de bajos recursos organizados en cooperativas de vivienda por ayuda mutua, que mostró la viabilidad de estos programas y permitió su desarrollo posterior con fondos del gobierno central;

- la creación de una "Cartera" o Banco de Tierras y Fincas, para permitir a dichos grupos acceder al suelo en áreas centrales y gestionar el financiamiento para construir;

- la instalación de "Oficinas de Rehabilitación" en diversos barrios, para otorgar microcréditos para la refacción y mantenimiento de viviendas, junto a los cuales se brinda también asesoramiento técnico;

- la recuperación de inmuebles de propiedad municipal, ocupados en forma tuguizada por familias de escasos ingresos, que en algunos casos permanecieron en los mismos y en otros fueron

realojadas o incorporadas a programas cooperativos de reciclaje de dichos edificios;

- programas de mejoramiento de espacios públicos y equipamiento urbano, complementarios de los anteriores.

No es del caso describir aquí cada una de estas acciones¹, pero vale la pena señalar los aspectos fundamentales de la metodología con que fueron encaradas, que están muy relacionados con sus buenos resultados. En primer lugar, se trata de programas con fuerte participación de los interesados, priorizándose aquellos en que los mismos están organizados; además, se ha buscado una eficiente combinación de acciones en materia de vivienda con otras sobre el espacio público y los servicios; se ha caracterizado correctamente a los destinatarios potenciales, sectores de bajos ingresos con capacidad de trabajo y gestión y, en términos limitados, de ahorro, pero que requieren apoyo técnico y financiero; finalmente, sin perjuicio de procurar apoyos a nivel privado, que se han buscado y en algunos casos, obtenido, se ha asumido la necesidad de una fuerte participación pública, no solamente en términos normativos sino aportando recursos económicos y asesoramiento.

Estos programas, de alguna forma, parten del concepto que la mejor manera de proteger no es prohibiendo sino usando, y que aún pudiendo

ser muy insensatos los propósitos de los seres humanos con relación al entorno, en el caso del construido no hay peor acción que la del descuido.

6. Algunas conclusiones básicas...

De las anteriores historias y reflexiones y de otras análogas, surgen algunas conclusiones, por lo menos para Montevideo, que deberíamos tomar como premisas para actuar en esta materia.

- la función residencial debe ser una componente central de los programas de rehabilitación urbana y, junto con la actuación sobre los espacios públicos, la más importante. La gente es la que hace los lugares, y por eso la recuperación debería empezar por recuperar a la gente: la primera recuperación debería ser la residencial;

- la especulación inmobiliaria aumenta el valor de los inmuebles, baldíos o edificados, ubicados en las áreas centrales, por lo que sólo son accesibles a los sectores pudientes; pero la tendencia de éstos a buscar lugares de residencia de mejor calidad ambiental y más seguros, hace que no sean demandantes potenciales de los mismos;

- en cambio, razones históricas, culturales y de sobrevivencia, vinculadas a las oportunidades que allí se dan; la existencia de servicios, y la

accesibilidad, hacen que la residencia en áreas centrales sea apetecida por sectores populares. Por ello es en estos sectores que debemos buscar a los potenciales residentes;

-los que pueden pagar el valor del suelo en las áreas centrales no tienen interés en vivir allí y quienes sí tienen interés, no pueden pagarlo; ésta y no otra es la razón del vaciamiento de las áreas centrales. De modo que en este caso el sobrevalor de la tierra no conduce a la gentrificación sino al abandono y la degradación;

-estos problemas no tienen solución si quedan librados a las leyes del mercado; sólo una presencia vigorosa del Estado, regulando, subsidiando, evitando la existencia de terrenos y edificios ociosos, y aún actuando él mismo en el mercado, puede alterar la lógica perversa que recién describíamos.

7. ... y algunas propuestas

Lo que conduce a proponer las siguientes herramientas y acciones principales, cuya fundamentación fluye naturalmente de todo lo dicho hasta aquí:

-la implementación de planes de rehabilitación de las áreas centrales con una importante componente residencial que, sin descartar la acción privada empresarial, tengan una fuerte y soste-

nida impronta pública, especialmente respecto a la oferta de suelo;

-la creación, en ese sentido, de "Carteras" o Bancos de Inmuebles ubicados en las zonas consolidadas, de propiedad pública, para posibilitar el acceso a los mismos de los sectores populares y actuar como regulador de los precios en el mercado;

-simultáneamente, la imposición de gravámenes progresivos al abandono de los inmuebles en esas áreas y otras, y aún su prescripción a favor de los ocupantes o del Estado;

-la puesta en marcha de políticas y programas de afincamiento en zonas centrales y consolidadas de población de ingresos bajos y medios, mediante créditos y subsidios;

-el fomento de la autoproducción y especialmente de la autogestión habitacional, para abatir los costos y mejorar la eficiencia, siguiendo los lineamientos hoy popularizados por la Premio Nobel Elinor Ostrom².

¹ Ver un detalle en Alonso (2009)

² La primera mujer Premio Nobel de Economía obtuvo esa distinción por sus investigaciones sobre la gestión de la propiedad pública, que contradicen la creencia convencional que la propiedad común es gestionada de manera pobre y que es preferible administrarla a nivel del Estado o privatizarla; por el contrario, Ostrom concluye que los usuarios desarrollan frecuentemente mecanismos para la toma de decisiones más eficientes que los empleados por el Estado o el Mercado. Las cooperativas de vivienda de usuarios uruguayas prueban esto con sus realizaciones desde hace cuarenta años.

Bibliografía citada

Alonso, Noemí, "La Ciudad Vieja de Montevideo. Patrimonio, Vivienda y Gestión Municipal", Memorias del VIII Evento sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos, La Habana, 2009.

Espíndola, Fabiana; Leal, Gustavo, "Observatorio Montevideo de Inclusión Social. Tercer Informe de Coyuntura", Montevideo, 2007,

www.montevideo.gub.uy/Observatorio.

Hardoy, J. E. y de los Santos, M., "Impacto de la urbanización en los centros históricos latinoamericanos", PNUD/UNESCO, Lima, Perú, 1981.

Cooperativa de Ayuda Mutua - Obra Nueva
MVOTMA [Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente]

