

Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

LA COMPLEJIDAD DEL COMPLEJO CH84

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO**

**Trabajo final del curso de Educación Permanente
Precariedad Socio-Urbana-Habitacional**

Arq. Anahí Bermúdez C.I.: 4.468.186-8
Arq. Virginia Cabrera C.I.: 3.152.525-5
Arq. Lucía Ferrés C.I.: 4.274.711-1
Arq. Elisa Nilson C.I.: 4.625.742-5

Montevideo, Diciembre de 2019

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por finalidad abordar la situación del Complejo Habitacional 84 (CH84), ubicado en la esquina de Av. Gral. San Martín y Bv. Aparicio Saravia ya que es uno de los casos demandados por los vecinos del barrio Casavalle y presentados por el equipo de "FADU en Casavalle"¹ para analizar.

Este complejo forma parte de los complejos habitacionales degradados que hoy se encuentran gestionados por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como parte de su "Programa de recuperación urbana y social" y la aproximación al caso se realizará por lo tanto a la luz de los conceptos de precariedad, en particular el de precariedad concentrada, desarrollados durante el curso de *Precariedad socio-urbano-habitacional*.

Cabe aclarar, que el caso seleccionado abarca el análisis también del Complejo Habitacional 88 (CH 88) debido a que ambos conjuntos fueron construidos en el mismo padrón N°60.501 y por lo tanto comparten, además de aquellos aspectos que involucran su propia locación, aspectos jurídico-legales, que complejizan aún más la situación de ambos.

Por otra parte, para comprender cabalmente el proceso de intervención concreta en dichos complejos, dada la complejidad que presentan los mismos y la multiplicidad de actores intervinientes, una aproximación a ellos implica tener una mirada más amplia y abarcar el entorno donde estos complejos se localizan.



Fuente: imagen satelital

¹ Equipo inter-carrera Fadu en Casavalle, presentación en clase

Casavalle: El contexto y el Plan.

Casavalle es una zona donde históricamente tanto organismos privados como públicos realizaron intervenciones de diversa índole e invirtieron recursos en planes, proyectos y obras oficiales; en programas y servicios brindados por diferentes ONGs; en redes de coordinación y mesas de trabajo, etc.

A pesar de todos estos esfuerzos, Casavalle continúa siendo una de las zonas más precarizadas y estigmatizadas de Montevideo, con altísimos niveles de segregación socio-territorial reflejado en los indicadores socioeconómicos. Según los datos del último censo en Uruguay del 2011 es el barrio que se encuentra en peor situación respecto a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) con un 60% de personas con al menos una NBI (INE, 2013).

Varios autores han descrito la historia de conformación del área de estudio como “campo de experimentación de las políticas urbanas y de vivienda, que ha generado: áreas desestructuradas con infraestructuras incompletas, falta de equipamientos urbanos y dificultades en la accesibilidad a los servicios que la ciudad brinda” (Cecilio; Couriel; Spallanzani, 1997).

Desde hace varias décadas, diversas actuaciones del Estado se han implementado con muy poca o nula coordinación, consolidando cierto modelo de actuación fragmentada. Según técnicos del Municipio de la zona (Municipio D), “la segregación de las acciones fue lo que generó que Casavalle sea lo que es hoy en día” (L.T.S. Leticia Pérez en La Diaria, 2011).

Es en esta zona también, donde se aplicaron los primeros programas de vivienda “transitoria” como es el caso de las Unidad Casavalle 1 y Unidad Casavalle 2 (Las Sendas), ambos conjuntos de finales de los cincuenta y principios de los sesenta y Unidad Misiones (Los Palomares) de la década de los setenta.

Además de estos complejos, producto de políticas habitacionales “abandonadas”, proliferan en la zona desde la década de los años cincuenta asentamientos irregulares que contribuyeron a conformar esta porción del territorio departamental como un enclave de alto grado de conflicto urbano. En la actualidad algunos de esos asentamientos (como Los Reyes, Nuevo Amanecer, Lavalleja, Matilde, etc.) fueron integrados a las políticas del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y más recientemente al Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) en coordinación del MVOTMA y la Intendencia de Montevideo (con financiamiento del BID).

De este abanico de políticas de vivienda forman parte también conjuntos habitacionales construidos en la década de los años setenta y ochenta por el Instituto Nacional de Vivienda de Emergencia (INVE) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) para dar respuesta a situaciones de emergencia y realojo de población que se encontraba en situaciones “irregulares” en áreas más céntricas de Montevideo. Entre ellos se encuentran los complejos CH 59 (INVE), CH 72 (BHU), CH 76 (BHU) y los casos de estudio, el CH 84 (BHU) y CH 88 (BHU-BPS).

Conjuntos habitacionales que a comienzos del presente siglo se encontraban en un gran estado de deterioro físico, prácticamente sin mantenimiento, ni seguimiento estatal; saturados, desde el punto de vista de sus instalaciones; y con un alto grado de tugurización conformando además una trama social y de poder (presencia de “bandas” asociadas al narcotráfico) muy compleja.

En todo ese contexto, desde la Intendencia de Montevideo, se propone la elaboración del “Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle”, planteado como “un instrumento de ordenamiento y gestión, que sirva de orientación y de guía para la acción pública (departamental, nacional y local), privada y social, sustentada en una visión de desarrollo estratégico y de gestión integral e integrada para la zona”².

El plan surge entonces como un “intento por marcar un punto de inflexión y comenzar a revertir estos procesos, en el marco de las estrategias planteadas por el Consejo del Programa Cuenca de la Cañada Casavalle” (Plan Casavalle, 2015).

Este proceso de planificación, y en particular el “Plan Casavalle” buscan ofrecer entonces un marco general para las intervenciones del Estado en ese territorio.

Por otra parte se establece como ámbito de actuación prioritaria para el plan una zona que trasciende espacialmente al “núcleo duro” de precariedad y exclusión reconocido en numerosos estudios previos, abarcando dentro de su perímetro a sectores formales e “incluidos” y áreas de oportunidad.



Fuente: Plan Casavalle

² IM-Licitación abreviada N° 362/2010, punto 1. Presentación.

El Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle fue incorporado a la normativa departamental de Montevideo mediante el Decreto de la Junta Departamental N° 35.621 el 7 de julio de 2015, luego de cumplir todas las instancias requeridas por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para la elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial.

El plan se efectiviza a través de la articulación entre actores públicos y privados, y funciona a través del Consejo Casavalle (órgano interinstitucional creado en el 2009 y en funcionamiento desde el 2011). Éste consejo se reúne mensualmente en el Centro de Desarrollo Económico Local (CEDEL) Casavalle y está integrado por representantes de diversas instituciones públicas: Ministerios del Interior, Vivienda, Educación y Cultura, Trabajo, Desarrollo Social, y Salud Pública, Secretaría de Deporte, BPS, UTU, ANEP, ASSE, Junta Nacional de Drogas, DINADE, Universidad de la República, Intendencia de Montevideo, Municipio D, Concejo Vecinal 10 y 11, y Plan Juntos. A su vez, el Consejo trabaja en cuatro comisiones temáticas: Educación y Trabajo, Salud y Medio Ambiente, Vivienda y Hábitat, e Integración y Convivencia.

Según Sandra Nedov, alcaldesa del Municipio D, el Consejo Casavalle es un espacio que tiene como primer objetivo “articular lo que ya existe, para que no siga pasando que cada organismo realice su proyecto y ponga sus recursos sin pensarlo integralmente, y sin una evaluación adecuada de su intervención” (en Franco, 2011).

La Agencia Nacional de Vivienda como nuevo actor.

En paralelo al proceso de concreción del Plan Casavalle, en Uruguay a partir del año 2005 y con la asunción del gobierno de izquierda, desde el discurso se enfatizó en un nuevo modelo de desarrollo social, y en la implementación de un conjunto de políticas con efecto redistributivo y en línea con los “Objetivos del Milenio” de las Naciones Unidas, tales como: políticas centradas en el empleo, la reforma impositiva, la reforma de la salud, la creación del MIDES, la reforma en el sistema previsional, la reforma y la reestructura del sistema de vivienda, etc.

En este contexto, a partir del 2007 se profundiza en un rediseño institucional (iniciado con la creación del MVOTMA en 1992) con la aprobación del marco regulatorio que transforma los roles de las tres principales instituciones implicadas en el sistema público de vivienda: el Ministerio de Vivienda como organismo rector de la política de vivienda (pero no con un rol monopólico), la Agencia Nacional de Vivienda como brazo ejecutor de la política y la aprobación de la Ley N°18.125 que regula la actividad del Banco Hipotecario del Uruguay. La nueva institucionalidad toma los instrumentos básicos de la Ley N° 13.728 de 1968 como son: el subsidio, el ahorro y el crédito, mecanismos transversales a todo el repertorio de programas que brinda el MVOTMA actualmente.

Uno de los principales cometidos que tiene la ANV desde su creación es el de “gestionar, en carácter de Agente fiduciario, los Fideicomisos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), constituidos con la cartera de activos transferidos desde el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).”³.

Los CH 84 y 88 forman parte de esos Fideicomisos del MEF que eran activos del BHU y fueron transferidos a la ANV para su gestión.

³ Fuente: ANV

PRECARIEDAD SOCIO-URBANA HABITACIONAL

Como concepto base, entendemos la precariedad habitacional como *“la manifestación física de pobreza o vulnerabilidad en el hábitat residencial”* (Recalde, 2015). Esto puede verse a través de la existencia de ciertas necesidades básicas y que tienen que ver con el ambiente en el que las personas llevan a cabo su vida, que se encuentren insatisfechas.

Estas necesidades se ven a nivel de las viviendas individuales desde el punto de vista físico: calidad y condiciones de habitabilidad original de la vivienda, estado de conservación, hacinamiento, densidad dentro del lote, condición de tenencia; así como a nivel de aspectos sociales de las familias que las habitan, como vulnerabilidad desde el punto de vista de ingresos, calidad de empleo o nivel educativo.

También existen otros aspectos que hacen a la vulnerabilidad habitacional a nivel urbano: acceso a servicios como agua potable, saneamiento y electricidad, así como otros más generales como las condiciones de la trama urbana, iluminación pública, espacios públicos, deportivos y de recreación, acceso a servicios educativos y de salud, condiciones de movilidad y transporte, condiciones de riesgo ambientales que afecten a la salud, entre otros.

A la luz de esta definición, se desprende que la precariedad habitacional abarca una realidad mucho más amplia que la de las viviendas informales concentradas, o incluso que la de las condiciones de las viviendas de cada familia en sí.

“Las confusiones más frecuentes consisten en asociar asentamiento irregular con pobreza, asentamiento irregular con precariedad habitacional y solución del problema del asentamiento irregular con vivienda. (...) hay más personas pobres en las áreas formales de las ciudades que en los asentamientos, que los asentamientos son heterogéneos y que en ellos existen numerosas (demasiadas) situaciones de vulnerabilidad y precariedad habitacional y otras que no lo son, mientras que en los barrios populares próximos también se presenta este problema.

La pobreza, la desigualdad y la precariedad del hábitat popular coexisten en la ciudad formal y en la ciudad informal; son expresiones tangibles de contradicciones sistémicas.” (Schelotto, 2019)

En consecuencia, podemos ver dos grandes tipos de precariedad socio-urbana habitacional: concentrada y dispersa.

La precariedad concentrada refiere a aquella que caracteriza porciones homogéneas de la ciudad, como parte de procesos de fragmentación urbana. Esta se puede manifestar en asentamientos irregulares, que son los más popularmente asociados con esta problemática, así como también a asentamientos que fueron regularizados pero mantienen carencias importantes en las condiciones de las familias, y también a conjuntos habitacionales fruto de acciones estatales deficientes, o con deficientes acciones de mantenimiento y por ende degradados físicamente.

A su vez, la precariedad dispersa refiere a la que caracteriza a locaciones puntuales dentro del tejido urbano formal. Esto se puede ver en predios formales con viviendas degradadas, o con redensificación (formal o informal) dentro del predio, inmuebles ocupados y pensiones.

En conclusión, observamos que el problema de la vivienda en general, y el de la precariedad socio-urbana habitacional en particular, es mucho más amplio que el problema de los “sin techo”; existe una fuerte problemática mucho menos visible y problematizada que refiere a los “con techo”.

EL COMPLEJO HABITACIONAL 84

Surgimiento

A partir de la liberalización de los alquileres mediante la Ley 14.219 de 1974, miles de familias quedaron sin vivienda y comenzaron a poblar la periferia de Montevideo.

Esta misma ley creó por otra parte el Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia (RAVE) que lo llevaría el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE).

Unos años después, en 1977 se integra al BHU, la Dirección Nacional de Vivienda, el INVE y posteriormente el Fondo Nacional de Viviendas (como patrimonio del BHU). Con esta nueva vinculación aparece la fuerte necesidad para el BHU de brindar soluciones habitacionales a aquellos inquilinos que hubiesen sido desalojados posteriormente a la Ley de Alquileres e inscriptos en el RAVE ya que las familias registradas no podían ser desalojadas hasta que el Estado les proporcionara una vivienda (Magri, 2014).

En este marco es que se comienzan a gestar la construcción de varios complejos habitacionales, que atendían a familias de bajos recursos, y se ubicaban principalmente en zonas periféricas de Montevideo (Malvín Norte, Cerro, Casavalle, etc.).

Según el Arq. Ariel Ruchansky⁴, la construcción de los CH 84 y 88 forman parte del conjunto de esos complejos que intentaban dar respuesta a población inscripta en el RAVE en la década de los ochenta.

Caracterización del conjunto

El Complejo Habitacional 84 se encuentra ubicado en el padrón N 60.501, de área total 3hás 2023,29 m² propiedad del BHU y tiene la particularidad de compartir padrón con el CH 88 y un espacio remanente sin destino alguno en el padrón.

El predio se encuentra delimitado por las calles, Bulevar Aparicio Saravia al norte, Avenida General San Martín al este y Avenida Burgues al oeste. En el límite sur atraviesa la Cañada Casavalle.

⁴ En entrevista realizada por parte del equipo autor del presente trabajo. El Arq. Ariel Ruchansky es integrante del equipo técnico que trabaja en la actualidad con estos complejos desde la órbita de la ANV.



Fuente: elaboración propia a partir de imagen satelital

Según la estructura planteada por Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle (2015), el predio integra la zona ZC1c. Siendo que, la ZC1 en la propuesta general, refiere al centro más crítico, con altos índices de informalidad predial, concentración de asentamientos irregulares así como otras situaciones de precariedad habitacional y grandes concentraciones de pobreza.

Características generales de esta sub-zona según el Plan Parcial:

- Zona propicia para carteras de tierras públicas, por dimensiones, accesibilidad y valor de la tierra.
- Multiplicidad de programas públicos de viviendas, según diversas ideologías políticas y formas de producción de la vivienda. (Barrios obreros, Cooperativas, relocalizaciones, regularizaciones, programas de emergencia, etc.).
- Área catalogada como “muestrario” de soluciones habitacionales, generando complejidad en su abordaje socio-urbano habitacional.
- Zona con presencia de intersticios, basurales, cañadas, etc.

La zona que integra el CH 84, ZC1c está definida por las vías: Bvar. Aparicio Saravia, Timbúes, Dr. Ariel Chifflet, Torricelli, Rbla. Costanera Canal Casavalle, Gilberto Bellini, Av. Gral. San Martín, Julio Suárez, Av. Burgues. Abarca 60 há. de las 1.340 totales que aborda el Plan Parcial.

Se reconoce al sub-sector principalmente por la presencia de asentamientos irregulares y áreas precarizadas como el barrio Marconi. A su vez cuenta con la presencia de la cañada Casavalle.

En lo que respecta a servicios de infraestructura, el área cuenta con cobertura de agua potable y la red de saneamiento colectiva es de tipo mixto.

En relación a los ejes que delimitan el complejo, presentan perfil urbano, con pavimentación de hormigón, cordón, alumbrado público y arborización. Espacio destinado a la circulación peatonal, como veredas y zonas verdes. A su vez todas las vías cuentan con transporte colectivo y son catalogadas como vías principales de acceso y conectividad general a la zona.

Se destaca la cercanía del CH con los centros estructuradores más relevantes de Casavalle, como ser: La seccional Policial, Bomberos, Plaza Casavalle, Centro Cívico Luisa Cuesta, Skatepark Casavalle, así como diversos centros educativos: la escuela 178, escuela 319, 320 y 350, caif, entre otros.

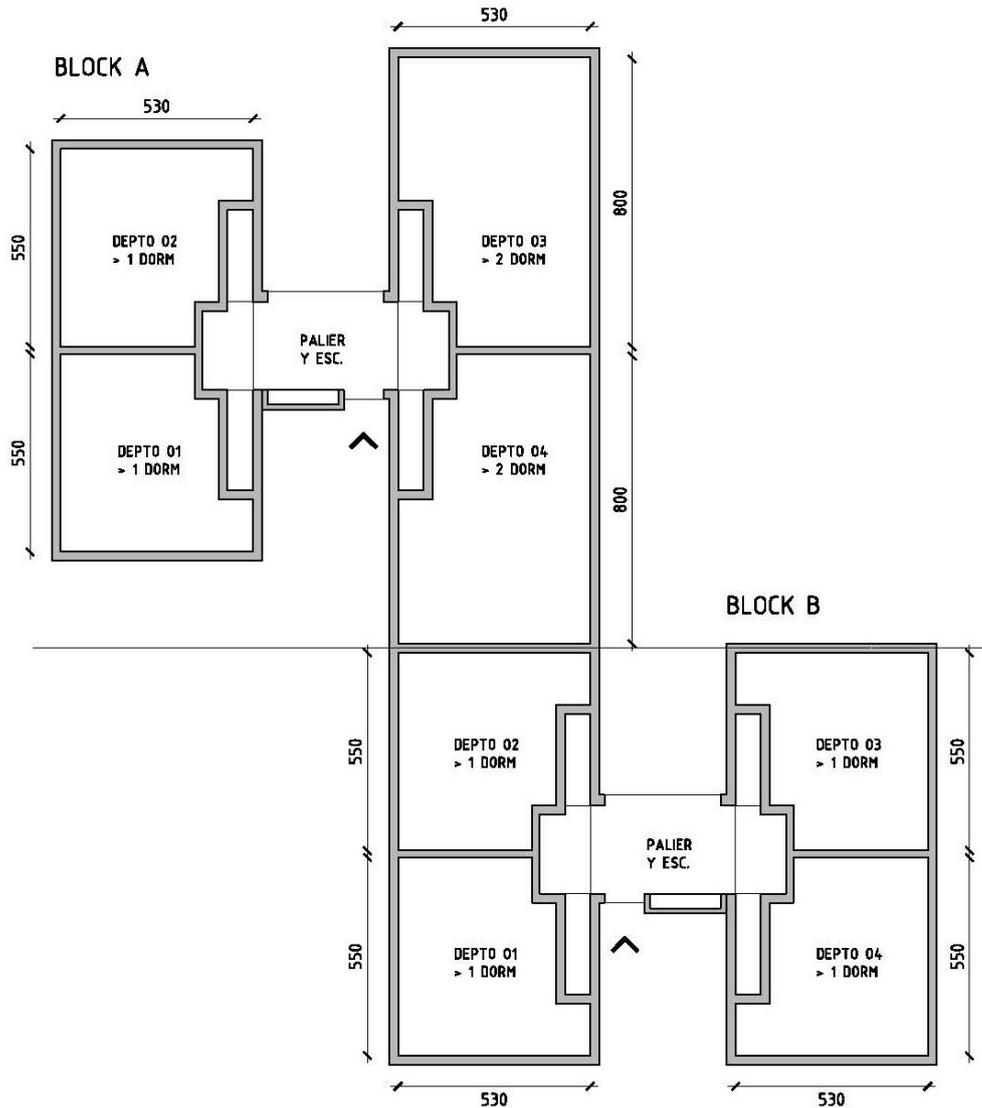
Como se menciona anteriormente, según la información obtenida en la entrevista realizada al Arq. Ariel Ruchansky, el complejo habitacional CH 84 formó parte de una solución habitacional que el BHU brindaba a los inquilinos inscriptos en el RAVE durante la década del 80 y el CH88 fue construido por el BHU con el fin de albergar en particular a jubilados. Es por eso que esas viviendas se las conoce como “las viviendas de los jubilados, al decir local.” (Álvarez Pedrosian, 2012).

El BHU, construye las viviendas y da la posibilidad a los anteriormente inquilinos (inscriptos en el RAVE) de obtener una casa propia mediante el pago de un crédito. Dichas personas se encontraban alquilando unidades principalmente en las zonas centrales de Montevideo, cuando surge la propuesta muchos no acceden ya que las viviendas se construirían en la periferia. Serían viviendas mayormente de 1 dormitorio para atender a un público de edad avanzada, y a su vez proponía ciertas limitaciones en sus servicios, circulaciones verticales por escalera, etc. De este modo es que desde los orígenes de la construcción del complejo muchas viviendas quedan sin prominentes propietarios y desocupadas.

El CH 84 está conformado por 16 bloques con un subtotal de 192 viviendas mientras que el CH 88 tiene 8 bloques con un subtotal de 96 viviendas.

Cada block cuenta con 2 viviendas por nivel en un total de 3 niveles por block (Planta baja, primer y segundo piso), sumando un total para el padrón de 24 Blocks (A – X) y una totalidad de 288 viviendas.

De las 288 viviendas, sólo el 25% (72 viviendas) son tipologías de dos dormitorios mientras el 75% restante (216 viviendas) son tipologías de un dormitorio.



PLANTA BAJA | PRIMER PISO | SEGUNDO PISO

Fuente: elaboración propia en base a plano de fraccionamiento

A partir de dicha contabilización damos cuenta que es un complejo construido para albergar de forma estimada a unas 720 personas y notamos el alto porcentaje de unidades de un dormitorio, que excluyen familias más numerosas y concentra situaciones de individualidades con el riesgo que ello conlleva a la hora de mantener y sostener la permanencia en la vivienda y la cuota del préstamo adquirido.

Según el relevamiento del MIDES para dicho padrón del año 2016, del total de las viviendas, 240 unidades aproximadamente estaban ocupadas, 165 pudieron ser relevadas con un total de población de 425 personas; muy por debajo de la capacidad de ocupación habitacional del conjunto (MIDES, 2016).

Precariedad Socio-Urbano-Habitacional en el CH84

El caso del CH 84 responde a un tipo de precariedad concentrada como complejo habitacional degradado: se trata de un complejo habitacional construido por el Estado en la década del 80, en el cual no existió un seguimiento respecto a las condiciones de vulnerabilidad de las familias ni a la organización de las mismas como co-propietarios, lo cual tuvo consecuencias tanto en las posibilidades de mantenimiento de las unidades y las infraestructuras comunes, como en la posibilidad de permanencia de las familias.

“(...) el objetivo era facilitar el acceso, una vez que estaba dado ya pasaba a ser un problema de cada individuo. Pero esto ya desde el 80` estaba en discusión porque estaba el problema de “los sin techo” pero también de los “con techo”. Aparecían en los complejos problemas de mantenimiento, y de mantenimiento colectivo.

Que pasa en un complejo de bajos recursos cuando “se rompe una cañería de bajada de primaria” que es un bien común, “¿con que se arregla?” Así aparecieron complejos (Euskal Erría) que llevaron años con problemas de este tipo, lloviéndose los techos con sobre techos de chapas volados, y los usuarios llevaban tiempo juntando para pagar el agua y no hay opción de juntar para reparaciones/mantenimiento y el estado no atendía dichas problemáticas. Para el estado ya habías obtenido la vivienda.” (Ruchansky en entrevista).

Esta realidad generó varios problemas que hacen a la precariedad dentro del complejo:

Por un lado, la Ley 14.219 de 1974 liberaliza el mercado de alquileres, que contaban con sucesivos amparos desde la década de 40 (Magri, 2014). Esto dejó a muchas familias sin una solución habitacional, en particular muchas parejas o personas solas jubiladas. La construcción del CH84 responde en parte a esta nueva realidad, razón que explica que el 75% de las unidades fueran de un sólo dormitorio. Con las sucesivas crisis económicas que sufre el país a lo largo de los años, y sin una política de apoyo a la permanencia, muchas unidades entraron dentro de un mercado informal de venta de llaves; así muchos de sus habitantes pasaron a ser familias numerosas en unidades de superficie reducida, llevando a graves situaciones de hacinamiento.

Esto mismo también implica un problema en cuanto a la situación de vulnerabilidad respecto a la tenencia de las unidades, sumada a la vulnerabilidad en muchos casos preexistente desde el punto de vista de ingresos y laboral de las familias que acceden a las viviendas a través de este mercado informal.

La vulnerabilidad en cuanto a la tenencia existe también entre las familias que accedieran a través del mercado formal, ya que por los motivos antes dichos las deudas contraídas fueron muy importantes, llegando a representar montos varias veces superiores al costo real de la vivienda.

Según Ruchansky cuando se genera la ANV, esta discusión ya se venía dando y dentro de sus objetivos se define además de facilitar el acceso universal, garantizar la permanencia en la vivienda. La permanencia aparece entonces como problema también de los “con techo”.

“El estado debía asegurarse que puedas seguir pagando la vivienda y mantener las condiciones de habitabilidad en el edificio (...) Aparece en qué situación estaban los conjuntos habitacionales que presentaban un deterioro físico y social. Social por muchas situaciones irregulares que por la crisis se dio la “venta de llave” (50mil pesos), eso traducido al CH84, en el primer

censo que realizó ANV daba que el 75% de la población del CH no tenía ningún vínculo con el bien.” (Ruchansky, 2019)

Este marco de enorme vulnerabilidad de sus habitantes y falta de recursos económicos propios, sumado a la ausencia de apoyo o intervención estatal, se traduce también inevitablemente en una importante falta de mantenimiento del complejo, tanto dentro de las unidades como en las infraestructuras comunes.

Intervención por parte de la ANV

Como se mencionó antes, a partir de la creación de la ANV todas las viviendas del CH 84 que se encontraban mayoritariamente en gran situación de morosidad pasaron a ser parte de los Fideicomisos que obtiene el MEF (del BHU) y a ser gestionadas por la ANV.

En el CH 88 pasó algo distinto porque sólo las viviendas de dos dormitorios pasaron a estar bajo la gestión de la ANV, mientras que las viviendas de un dormitorio pertenecían todas al BPS para su programa de “Soluciones habitacionales” que es el programa encargado de solucionar los problemas habitacionales de los jubilados y pensionistas del BPS. Cuando la ANV retoma las actuaciones en estos complejos, el BPS había perdido el control de un alto porcentaje de esas viviendas y muchas además se encontraban desocupadas.

Según el Arq. Ruchansky, cuando la ANV realiza el primer censo se encuentran con situaciones de irregularidad en el 75% del CH 84. De 192 familias consultadas, el 75% no tenía vínculo alguno con el bien, y se encontraban allí de forma irregular por distintos procesos. Venta-compra de llave, ante una deuda creciente muchos propietarios optaban por vender la llave y dar solución a su situación en otro lugar, a su vez se presentaron casos de sucesiones sin posibilidad de ser concretadas en donde la vivienda era ocupada por alguno de los sucesores, y en general se notaron casos de extrema vulnerabilidad y alto grado de movilidad, como ser núcleos de mujeres con hijos.

Todas estas situaciones y otro tanto desconocido de trayectorias de ocupación y desocupación, llevaron al CH a presentar un deterioro edilicio importante por la falta de mantenimiento, sobre todo de las áreas de uso común y en las zonas de servicio de las unidades (baños y cocinas).

Toda infraestructura edilicia está compuesta por subsistemas (sanitario, eléctrico, cerramientos, impermeabilizaciones) que tienen una vida útil específica y precisan ser revisados, reparados o sustituidos en su totalidad para su correcto funcionamiento. A su vez era necesaria una correcta organización colectiva entre vecinos para administrar los recursos por pago de gastos comunes que se deberían destinar al mantenimiento y seguridad del complejo.

“El censo de vivienda te dice que si tiene más de dos patologías se está por debajo de los estándares de habitabilidad y genera demanda de vivienda. Voy al conjunto y consulto ¿se llueve?...Sí, ¿tiene pérdida de sanitaria?...Sí. Entonces tiene dos o mas patologías que afectan la habitabilidad y no está dando solución de vivienda. Por lo que la familia aunque esté al día con la cuota igualmente genera demanda de vivienda, ante eso el estado ¿cómo respondía?. El estado hacía nuevas viviendas, pero el déficit no se movía, porque no se atacaba este problema.” (Ruchansky, 2019)

En este caso puntual dado los casos de irregularidad y vulnerabilidad no solo no había una comisión a cargo de administrar la recaudación por gastos comunes sino que mayoritariamente eran deudores de los mismos.

ANV comienza a aplicar las políticas de regularización en casos de complejos habitacionales con ocupantes deudores, por múltiples motivos, con la finalidad de que el individuo logre resolver su vínculo con el bien y comience a pagar una cuota como prominente comprador, llevándolo a asumir el compromiso con el bien y de este modo pagar también los gastos comunes.

Ariel Ruchansky cuenta como, a pesar de haberse aplicado el reglamento correspondiente para las regularizaciones, en casos como en el CH84 la complejidad era tal, que los indicadores no se llegaron a modificar. Por lo tanto ANV tuvo que generar estrategias específicas para abordar la situación del mismo.

Dichas estrategias se aplican mediante un plan piloto en el año 2011, donde se deciden trasladar las oficinas de crédito hacia el mismo conjunto habitacional, de forma tal que la población no tuviera que trasladarse a las zonas centrales con lo que ello implicaba.

De este modo se destina el salón comunal del complejo para montar las oficinas, previa recuperación del mismo, y trabajo multidisciplinario con equipos técnicos conformados con trabajadores sociales y otros profesionales que generan acercamiento con los vecinos para avanzar con la regularización. De esta forma, se pudo avanzar y mejorar pero igualmente se generó un estancamiento, y seguía habiendo un remanente de un 50 % al que no se pudo llegar con la solución de regularización planteada.

A partir de esa situación, se confeccionó un reglamento de regularización específico para "contexto vulnerable", donde en primer lugar cambiaron los requerimientos en cuanto a la antigüedad de ocupación previa en la vivienda (en un comienzo el titular debía demostrar que se encontraba ocupando la vivienda desde el año 2008 por lo menos y ese plazo se cambió al año 2010). A su vez no había requisito financiero, porque sino todo aquel que se encontraba en el Clearing no podría regularizar la tenencia de su vivienda, y en relación a deudores de gastos comunes, se permitía hacer un acuerdo de pago con la comisión y a efectos de la regularización ante la oficina de crédito de ANV, dicho usuario estaba al día, la comisión era quien debía documentar la deuda para en cualquier caso iniciar un proceso por irregularidad.

Se podía caer el convenio de promitente comprador por deuda de cuota, por deudas de gastos comunes documentada, o por afectación a terceros por problemas de mantenimiento de sus bienes privados, por estas tres vías se podía desapoderar al titular de la vivienda.

Este reglamento fue una solución más adecuada a la realidad de vulnerabilidad que presentaba el complejo, en la medida que de un 85% de los casos que eran morosos, la política aplicada solucionó la situación del 75% y únicamente un 10% pasó a situación de desalojo (en ese 10% entran distintos casos, por ejemplo casos de violencia que cuparon viviendas tapeadas, etc.). Como resultado se puede entender que esta medida de adaptación del reglamento fue una política satisfactoria. Explica Ruchansky, que en donde no existan condiciones de tanta vulnerabilidad en general se maneja como parámetro de referencia un 5% no regularizable.

Aquellas viviendas que no se pudieron regularizar, fueron desalojadas y a medida que se iban dando las desocupaciones, se iban reacondicionando mediante diferentes llamados a licitaciones para sus obras.

Según Ruchansky, en la actualidad hay un total aproximado de 70 viviendas recuperadas.

Para poder recuperar esas viviendas desocupadas se tuvo que hacer obras de reacondicionamiento también en las viviendas vecinas que presentaban patologías y afectaban directamente a la unidad lindera (principalmente respecto a las instalaciones sanitarias internas).

En un comienzo esas obras, de reacondicionamiento interno de cada vivienda, eran responsabilidad y corrían por cuenta de cada propietario, mediante la ejecución (en caso de necesidad) de un préstamo particular que brindaba la ANV. Los fondos de esos créditos salían de un Fondo Rotatorio que el MVOTMA destinó para tal fin.

Esa experiencia de crédito, en el resto de los complejos habitacionales de Montevideo fue satisfactoria pero en el caso particular del CH84, dada su condición de gran vulnerabilidad, no tuvo buenos resultados porque muchas veces no se hacían las obras, o si se hacían, era de modo precario, sin solucionar realmente el problema que causaba la patología. La ANV entonces, cambió esa modalidad y se hizo responsable de esas obras (de su programación y ejecución), aplicando de todas formas una sobrecuota al propietario de la unidad.

Las viviendas desocupadas y recuperadas pasaron a ser comercializadas por la ANV a partir del año 2011 aproximadamente mediante sucesivos llamados.

En un comienzo estas viviendas eran incluidas en llamados generales para todo el departamento de Montevideo. Pero se daba reiteradamente el caso que una vez que se realizaba el sorteo (entre aquellos que calificaban según los requerimientos del llamado) y se les asignaba una vivienda en Casavalle, no les interesaba la zona. Esto generó muchos inconvenientes y atrasos en la adjudicación de las viviendas por lo que se decidió comercializar las viviendas de estos complejos a través de llamados específicos por zonas y en particular para la zona de Casavalle.

El primer llamado que se formuló bajo esta nueva modalidad fue sólo para residentes del barrio, pero este requisito se modificó ya para los siguientes llamados, así como se eliminó también el requisito de no estar en el Clearing.

Al principio, la población anotada para los sorteos, apenas cubría el cupo de viviendas ofrecidas pero esta situación se fue modificando en los sucesivos llamados. En el último llamado de la ANV de Abril de 2019, que comprendía la comercialización en el barrio de Casavalle de 24 viviendas usadas y reacondicionadas de los conjuntos habitacionales CH 25 (Chimborazo y Manuel Meléndez), CH 79 (Cesar Batlle Pacheco y Dunant), CH 84 y CH 88, se inscribieron 94 familias (fuente ANV) demostrando un creciente interés en habitar la zona, producto también de acuerdos con el MIDES para una mayor difusión de los llamados.

Los requisitos para inscribirse en el último llamado ANV (Abril, 2019) fueron :

- Ser ciudadano mayor de edad o residente legal con cédula de identidad vigente.
- No ser titular ni propietario de vivienda o solución habitacional.
- Tener hasta 75 años de edad al momento del vencimiento del préstamo.
- Los ingresos exigidos serán:
 - Para los postulantes a 1 dormitorio: de UR 14 a 75.
 - Para los postulantes a 2 dormitorios: de UR 18 a 75.
 - Para los postulantes a 3 y 4 dormitorios: de UR 31 a 75.
- Cumplir con los parámetros establecidos con respecto al Clearing de informes (*).

En relación a la organización social dentro del complejo, en el caso del CH84 fue muy complicado conformar una comisión administradora ya que de las 192 familias que estaban en el complejo no se podía localizar al menos a 10 personas que estuvieran al día con los gastos para poder formar una lista y así llegar a tener una comisión. Esto llevo a que el proceso fuera largo ya que primero hubo que atacar el tema de las cuotas al día a través de la reestructura y las quitas. Una vez regularizada esta situación se pudo conformar la comisión administradora e incluso llegó a haber mas de una lista como candidatas a la comisión, gracias al acompañamiento interdisciplinario institucional. Esto permitió encausar el tema de los gastos comunes ya que esta comisión contaba con el apoyo y seguimiento para lograr la capacidad administrativa de poder documentar las deudas y poder denunciarlas. Como resultado el conjunto que al inicio tenía alrededor del 20% de los gastos comunes pagos, terminó con entre el 40 y el 60% de los gastos comunes al día.

El caso del CH88 es mas complejo, parte de las viviendas (unidades de 1 dormitorio) están ocupadas por usuarios de BPS, los cuales cuentan con una comisión administradora tercerizada quien se encarga de la gestión de los gastos comunes. Por otro el porcentaje de viviendas gestionadas por la ANV no cuentan con una comisión administradora quedando a la deriva la gestión de estos gastos y generando un vacío adminisraivo.

En definitiva, se denota la importancia que tuvo la intervención de la ANV tanto en la rehabilitación y regularización del complejo, como en su posterior organización. A su vez, se mantiene como desafío a futuro la intervención integral con una coordinación potente y eficiente en el CH88, que por su mayor complejidad e instituciones involucradas no ha sido abordado con la misma profundidad que el CH84.

REFLEXIONES FINALES

En vista de todo lo analizado respecto a este caso, nos surgen una serie de reflexiones.

El primer elemento que salta a la vista refiere al abordaje de la precariedad socio-urbana habitacional en general. Si ésta es la manifestación física y territorial de la segregación social, nunca en su abordaje puede perderse de vista este elemento de fondo. La segregación social, y sus manifestaciones en carencias educativas, laborales, de ingresos, etc, no van a desaparecer por el simple hecho de haber brindado una unidad habitacional a la familia, independientemente de que ésta sea de buena calidad constructiva y que se vea acompañada de servicios e infraestructura urbana adecuados. Estas carencias en otros aspectos se manifiestan con el tiempo, tanto en las dificultades en la permanencia por no poder cumplir con cuotas, o incluso con tarifas de servicios a los que no se estuviese acostumbrado, como en las dificultades para realizar acciones de mantenimiento edilicio. Esto fue claramente una de las grandes falencias en los complejos habitacionales de la época, por ejemplo el CH84, cuyas consecuencias se arrastraron y potenciaron durante 40 años.

Si bien en los programas actuales de mejora de complejos habitacionales, regularizaciones, realojos, etc. aparece esta intención de integralidad, se sigue denotando una limitante de raíces más profundas y complejas, que radica en la relación entre la integralidad de las políticas y la interinstitucionalidad que éstas implican. No es posible pretender que cada programa de vivienda cuente con los medios económicos para generar un sistema completo de programas sociales y laborales, pero resulta necesario un esfuerzo colectivo y coordinado entre los programas y recursos que ya existen, de manera de dar respuestas eficientes a la población destinataria.

Muchas veces, en nuestros distintos ámbitos laborales vemos que en la práctica, cada organismo tiene su propio orden de prioridades, así como su burocracia y procedimientos; y el trabajo conjunto interinstitucional queda relegado frente a éstos, reduciéndose a intercambios y coordinaciones puntuales. En el caso de estudio incluso nos encontramos en mejores condiciones teóricas en este aspecto, por la existencia del Consejo Casavalle; y sin embargo, en base a los informantes calificados entrevistados, su efecto tampoco dio respuesta a esta problemática en su totalidad.

Por otra parte, nos surge otra reflexión respecto a este concepto de fondo de la segregación: cuando trabajamos con sectores de población largamente segregados, postergados, dotados de menos recursos que otros sectores más privilegiados de la población, necesariamente siempre estaremos tratando con casos particulares. Las soluciones universalistas, los grandes planes macro, probablemente no den real respuesta al abordaje de cada complejo, asentamiento, etc; y mucho menos de cada familia. Esto se vio claramente en la necesidad que surgió en el CH84 de adaptar un programa que ya estaba diseñado para la regularización y mejora de complejos habitacionales degradados, y sin embargo debió adaptarse por las condiciones particulares del caso.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la forma en que se formulan los planes y programas nacionales: resulta fundamental contar con los mismos, en tanto brindan un marco legal y hasta presupuestal dentro del cual desarrollar proyectos de mejora puntuales, y en tanto recogen y sistematizan experiencias anteriores; sin embargo, se debe mantener

un cierto carácter de generalidad que permita adaptarse a cada caso sin necesidad de “pedir excepciones”, y no pretender definir cada detalle al extremo.

Ambos aspectos, coordinación y especificidad fueron claves en este caso. La coordinación de las políticas públicas parece ser un tema que siempre debe estar bajo reflexión y sobre todo revisión. La complejidad de algunas zonas de Montevideo, como lo es Casavalle, requieren un abordaje y reflexión a un nivel más macro e integral de toma de decisiones para intervenir (que las que puedan tomar los diferentes organismos por separado) con una importante condición local y de una integración tal que permita que, tanto los técnicos estatales, como los habitantes del lugar, puedan participar en la definición de las políticas a aplicar.

La figura organizativa del “Consejo” en el marco del Plan Casavalle, parecería acercarse a ese tipo de organización interinstitucional necesaria para abordar la complejidad de estas zonas de la ciudad pero queda demostrado que algunas decisiones importantes, como por ejemplo fue la decisión de realojar parte de la población de Los Palomares en algunas viviendas del CH88, siguen escapando a la coordinación de todos los organismos involucrados en el consejo.

Quizá, para estos enclaves de alto grado de conflictividad en la ciudad, se podría pensar, algún tipo de organización estatal (para la ejecución de políticas) de carácter más “localista” (con un fuerte arraigo en el lugar y para el lugar) con participación directa de los técnicos de los diferentes organismos implicados (y no su representación en mesas de diálogo, consejos, etc.), con potestades de tomas de decisión y designación de recursos y con participación de la población de la zona.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ PEDROSIAN, E. (2012). *Casavalle bajo el sol*. Biblioteca Plural, Udelar, CSIC.

CECILIO, M., COURIEL, J., SPALLANZANI, M. (1997). "La Gestión Urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo". Facultad de Arquitectura (UDELAR), CSIC

FRANCO, F. (2011) Más que un gasto. La Diaria, disponible en <http://ladiaria.com.uy/articulo/2011/12/mas-que-un-gasto/>

LOMBARDO, C. (2005). Hacia la resignificación de Casavalle, Montevideo, Uruguay; lineamientos físico – territoriales, CEPAL, Naciones Unidas.

MAGRI, A. (2014). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo, Biblioteca Plural, Udelar

RECALDE, S. (2015) *Precariedad habitacional dispersa. Contribución al reconocimiento de una realidad oculta en Montevideo*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de San Pablo"

SCHELOTTO, S. (2019) "Precariedad urbano-habitacional: ¿más de lo Mismo" La Diaria, 23/09/2019

Documentos

ANV, Pliegos de condiciones de llamados a empresas con el objeto de refacción de inmuebles (expedientes varios)

ANV, Reglamento Recupero Cartera Social Fideicomiso V

ANV, Reglamento Recupero Créditos Hipotecarios Fideicomisos III y IV

INE (2013). "Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011" en Atlas sociodemográfico de la desigualdad del Uruguay, Fascículo 1.

IM Resolución 3.754/09. Creación del Consejo del Programa Cuenca de la Cañada Casavalle.

IM Licitación abreviada N° 362/2010, punto 1. Presentación.

IM (2010). Resumen de avance hacia un proyecto integral Casavalle. Casavalle también es Montevideo. Documento de trabajo.

IM (2015). "Memoria de Ordenación", Plan parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle.

Ley N°13.728, Plan Nacional de Viviendas, 1968

Ley N° 14.219, Ley de Alquileres, 1974

Ley N°16.112, *Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)*, 1992

Ley N° 18.125, *Modificación a la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay*, 2007

MIDES (2016). "Caracterización CH84-88 ANV (Montevideo), Informe en base a visitas. Diciembre 2016"