



Casavalle, un palimpsesto urbano y humano

Precariedad Socio Urbano Habitacional: análisis, acciones y propuestas.

Educación Permanente, 2019

FADU - UDELAR

Mariana Echevarria _ Carolina Passeggi _ Helena Rinaldi _ Virginia Sartorio

“Casavalle, es un caso de extrema segregación residencial inducida... A este resultado llevaron cincuenta años de desacertada gestión, en cuya reseña encontramos todas las situaciones críticas.”

La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo. Facultad de Arquitectura CSIC UdelaR. M. Cecilio, J. Couriel, M. Spallanzani 1997.

Tabla de contenidos

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación de la propuesta

1.2 Modos de abordaje

2. CASO DE ESTUDIO | Política habitacional en Casavalle

2.1 Conjunto Habitacional CH 84

2.2 La apropiación

2.3 El abandono

2.4 El repliegue

2.5 El desdoblamiento

3. CONCLUSIONES Y ESBOZOS PROPOSITIVOS

4. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación de la propuesta

A través del abordaje de un complejo habitacional ubicado en el Barrio Casavalle, el presente trabajo intenta aproximarse a las sucesivas políticas habitacionales que tuvieron lugar desde sus orígenes a la fecha. Estudiamos el CH 84 a modo de problematizar un caso concreto, y reflexionar sobre el desarrollo geográfico desigual que ocasionó la implementación de un collage de políticas de vivienda social en la zona de estudio.

Se pretende contextualizar sus lógicas, y analizar de manera crítica sus consecuencias, entendiendo el período de implementación de las mismas en base a la situación del país, y haciendo foco en la población destino. Se intentará caracterizar la precariedad desde sus distintas dimensiones.

1.2 Modos de abordaje

Comenzaremos realizando en primera instancia un análisis del devenir socio histórico habitacional de Casavalle, las distintas políticas y planes implicados y la producción social del hábitat (apropiación).

En segunda instancia y una vez implementadas las diversas actuaciones del Estado, se relata la ausencia de continuidad y de procesos claros de consolidación (abandono), que resultan en una tipificación de la población, con características que dan pautas de precariedad social. Sumado a eso, se manifiesta la precariedad habitacional en falta de mantenimiento edilicio, formas de tenencia y permanencia, y otras componentes cualitativas.

En tercer lugar se refiere a las complejidades de la población tanto en la autopercepción local, como la percepción que externamente se tiene sobre ella, lo que lleva a la aislación y concentración a la interna tanto de las viviendas, como de las unidades territoriales (repliegue).

Por último, las acciones que se tomaron para revertir las distintas dimensiones de precariedad, desde la reparación o mejora de la materialidad, pasando por el tratamiento del hábitat, hasta los mecanismos para asegurar la tenencia a la población que permanece (desdoblamiento).

Siguiendo esta línea de análisis, y a la luz de las acciones más recientes, se plantean algunas reflexiones propositivas que dan lugar al cuestionamiento y a repensar la complejidad de las intervenciones y políticas públicas mediante su repercusión en la población.

2. CASO DE ESTUDIO | Política habitacional en Casavalle

2.1 Conjunto Habitacional CH 84



fuentes: www.anv.gub.uy

Nuestro caso de estudio, el Complejo Habitacional Nº 84 (CH 84), ubicado sobre Br. Aparicio Saravia y Av. San Martín, es un ejemplo singular en las políticas habitacionales aplicadas en Casavalle. A pesar de figurar oficialmente ubicado en barrio Las Acacias (barrio delimitado por INE), esta parcela, tal como lo señala Álvarez Pedrosián en su estudio, es uno más de los fragmentos en la “cuña” de Casavalle. Tanto por los recortes territoriales de los segmentos estudiados en las caracterizaciones, el Plan Especial vigente, y por el área de impacto de las condiciones sociales, ambientales y urbanísticas del barrio, este conjunto queda inserto en la zona.

Es éste el contexto territorial (y pluri barrial) que ponemos en cuestión y análisis, en principio para abordar el devenir de la precariedad socio urbano habitacional de la zona y del CH 84, producto de las sucesivas intervenciones y desatenciones sobre esta porción de Montevideo.

2.2 La apropiación

Casavalle en los sucesivos ensanches de Montevideo (1829, 1878, 1893) fue subdividiendo sus originarias chacras y quintas en huertas y lotes, fue mercantilizando su suelo y perdiendo su valor inmobiliario a la sombra de las políticas urbano-habitacionales aplicadas. La zona fue albergando desde pobladores rurales del campo sitiador de otrora, hasta los traslados masivos de áreas centrales expulsados durante la liberalización y la inversión privada especulativa de los años de dictadura.

El aumento poblacional de empuje expansivo en los años 30, trató de mitigarse con la Ley de Propiedad Horizontal de 1946. Por el contrario, la ley configuró el loteamiento de grandes áreas de la zona, y no detuvo la expansión de los barrios industriales cercanos ni del corredor de la actual Av. Belloni. Las interrupciones al loteamiento de la zona por su parte, dejaron algunas áreas vacantes que serían ocupadas a posteriori por asentamientos irregulares. Dicha ley acentuó la polarización del valor de la tierra, habilitando la multiplicación de unidades en zonas de alta demanda, y desvalorizando los suelos en áreas intermedias y periféricas.

Sin embargo ley de Propiedad Horizontal concretó puntos singulares de densificación con la construcción de grandes bloques habitacionales. Una nueva forma de apropiación del espacio con la conocida inadecuada integración al entorno, una forma “económica” en tanto ocupación densa del suelo de apropiarse de los parámetros de arquitectura moderna internacional. Estas pautas urbanísticas modelan el Plan Director de 1956, que determinaba prioridad en áreas de intervención y la formulación de un plan de viviendas que cubra a los sectores excluidos de la posibilidad de acceso a la vivienda. Casualmente según la acepción, cubrir es sinónimo de esconder.

El Plan Director propone a Casavalle como área de intervención, bajo el supuesto de un sentido de vecindad existente que la unidad habitacional consolidaría. La foto ilustrativa de archivo IDE¹ de 1966 muestra el Complejo Unidad Casavalle como emblema del plan. Cabe cuestionar qué efectos tienen este tipo de intervenciones en aquella vecindad que se pretendía consolidar, y en el entorno inmediato, si su construcción deprimió aún más el valor de los lotes circundantes. O qué lógica pondera más al planificar la construcción de viviendas, los efectos en la vecindad o el valor de la tierra. Años más tarde la desfinanciación del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) producto de la inflación, la consecuente insostenibilidad de los préstamos hipotecarios, y la suba desmedida en los alquileres, siguieron horadando en la exclusión. La lógica “económica” se reprodujo, y varios lotes cercanos a Unidad Casavalle fueron comprados a bajo precio por el Estado para seguir practicando allí nuevas formas de unidades habitacionales.

La reglamentación de las cooperativas de vivienda implementada en el marco de la Ley Nacional de Vivienda de 1968 (Ley 13.728), plantea otras condiciones de ocupación del territorio y de apropiación por parte de usuarios. Sin embargo los complejos habitacionales construidos en las circunstancias antes mencionadas, mantienen una condición de uso y permanencia signada por la propiedad horizontal, inaccesible en términos económicos y cuestionable en términos colectivos de permanencia. Durante los años siguientes al golpe cívico militar de 1973, la situación de acceso y permanencia se agrava con la liberalización de los alquileres (Ley 14.219) y la consecuente especulación de la inversión privada. Se intensifican las expulsiones de población de áreas centrales hacia las periferias, y la mancha urbana crece desregulada sin excepción para Casavalle entre lotes con grandes complejos habitacionales y asentamientos irregulares.

¹ https://visualizador.ide.uy/ideuy/core/load_public_project/ideuy/

Se consolida así la homogeneidad y fragmentación de la que tantas caracterizaciones de la zona hablan, población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad semejantes, construyendo su hábitat según les toque en suerte; en complejos habitacionales temporales o en asentamientos espontáneos. Ambos casos de apropiación del suelo, lamentablemente, resultan en una permanencia que dura hasta hoy, permanencia que la ciudad formal, central y digna no pudo sostener.

En la producción formal del hábitat de la zona también encontramos precariedad: en la solución constructiva, en la permanencia de las familias en la solución habitacional, en la relación de las tipologías con el entorno, y en la temporalidad o capacidad de evolución que no fueron tal, y por tanto nunca se revirtió la inadecuada solución de origen. En estos fragmentos, un órgano ejecutor y una población destinataria se unen en una forma arquitectónico-urbana precisa, de “conjunto”.

Solamente para dar cuenta de algunos números, algunos ejemplos: el Barrio Obrero Municipal comprende 180 viviendas (1940), el barrio Plácido Ellauri albergó “transitoriamente” 96 familias (1958) además del barrio jardín, el barrio Natal otras 107 dentro del Plan Aquiles Lanza² (1985). La construcción de las unidades Casavalle I y II suman 216 viviendas (1957-58; 1961), y la unidad Misiones conforma 540 viviendas “transitorias” (1972). El INVE³ construye 77 viviendas para militares en pannelería de baja calidad constructiva (1974) y los conjuntos San Martín I, II y III con 62, 72 y 66 viviendas respectivamente (1996-2000), en multiplicidad de sistemas constructivos que “probaron suerte” en estos conjuntos. Los Núcleos Básicos Evolutivos superan las 800 unidades (1990). El CH 59 construido por INVE comprende 154 unidades, y los CH 72 y 76 del BHU 71 y 201 unidades respectivamente (1975-1982).

En estos largos años de implementación de políticas de mínimo costo, de “casas pobres para pobres”, es donde se materializa nuestro caso de estudio. Se concibió la construcción conjunta de los CH 84 y 88, pero este último no llegó a completarse. Para el CH 84, licitado en el año 1983 (BHU), le corresponden 192 viviendas en total, de las cuales 144 son de 1 dormitorio y 48 son de 2 dormitorios. La alta cantidad de soluciones de 1 dormitorio se debe a que fue concebido para dar respuesta habitacional a las familias inscriptas en el RAVE⁴, que pretendía entregar soluciones de emergencia para población que: o bien había sido desplazada de su lugar de habitación original por la liberación de alquileres, o bien provenía de planes de realojo (en particular del Hipódromo).

El complejo se terminó de construir en 1989, con tecnología tradicional (estructura hormigón armado, muros de ticholo, aplacado de ladrillo como terminación exterior). Los adjudicatarios suscribían una promesa de compra-venta, para finalmente obtener la propiedad.

Lo inadecuado de la tipología se vio evidenciado en el hecho de que gran cantidad de las soluciones habitacionales no fueron ocupadas por su incompatibilidad con la población destinataria (RAVE), por sus conformaciones familiares. Asimismo, su ubicación periférica no facilitó la aceptación por parte de las familias. Sumado a esto, y confirmando una vez más lo inadecuado de la solución, muchas unidades (todas las de 1 dormitorio del CH 88) fueron adquiridas por BPS, que tenía urgencia de adjudicar viviendas construidas de 1 dormitorio, para su población objetivo.

² Plan de erradicación de asentamientos creado durante la intendencia del Dr. Aquiles Lanza.

³ Instituto Nacional de Vivienda Económica, creado en 1937.

⁴ Registro Aspirantes a Vivienda de Emergencia, creado paralelamente a la Ley de Arrendamientos Urbanos (14.219).

Según comentan J. Couriel y J. Menéndez (2014) al respecto de estas soluciones: “En todo caso los desalojados inscriptos en el RAVE, entre otras posibilidades, podían aspirar a los referidos programas “transitorios” de “erradicación de cantegriles”. Pero estos programas ofrecían viviendas con áreas muy acotadas; muros y techos con aislaciones térmicas incompatibles con nuestro clima y localizaciones insistentemente periféricas.”⁵

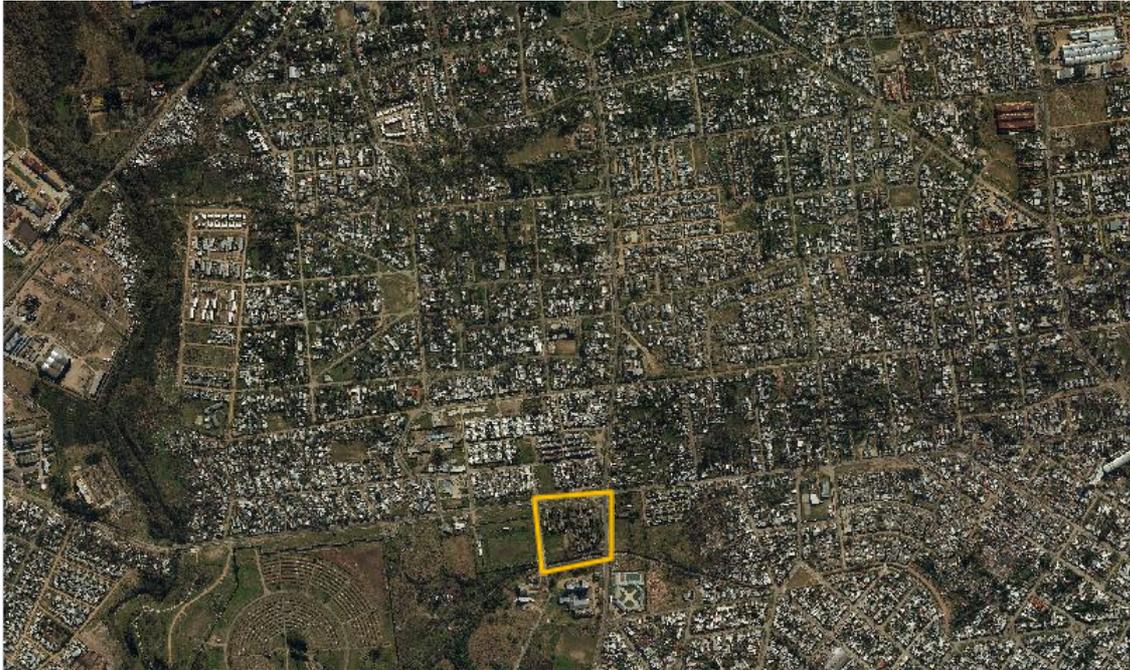


Imagen satelital IDE 2019



Imagen archivo IDE 1966

⁵ Nuestro Tiempo, Número 14, Vivienda

punto a destacar con respecto al total de mujeres adultas que tienen hijos ya que duplica el porcentaje del resto del país. Cabe preguntarse si de una manera lineal la explicación está en el abandono de estudios, o si las políticas educativas abandonaron el abordaje de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad sobre todo en la adolescencia.

Según las mismas observaciones de los datos censales, las personas de la zona presentan menores tasas de actividad, y enfrentan mayores tasas de desempleo, valores que si se consideran por segmentos, los varones adultos tienen mayores tasas de actividad y los jóvenes menores. Resulta difícil pensar al empleo en términos de abandono, y los datos se complejizan cuando las políticas sociales inciden en la conformación de los ingresos familiares. De todos modos, se refleja la alarmante precariedad cuando casi la mitad de los hogares (48%) son elegibles para Asignaciones Familiares (AFAM) y un 22% para Tarjeta Uruguay Social (TUS), elegibilidad cuyo criterio es el Índice de Carencias Críticas (ICC MIDES). Dato no menor, los hogares visitados por el MIDES en Casavalle, son más numerosos que lo registrado por el censo para esa zona, sea por aumento de los mismos o por superposición de las políticas.

Volviendo a la vivienda, la zona de Casavalle en promedio presenta indicadores de vivienda precaria más altas que los del promedio para el total país (el hacinamiento es más del doble, la cantidad de hogares con saneamiento precario es más de tres veces que la del promedio para el total país, y la emergencia habitacional es el triple).

La misma caracterización que destacan los indicadores antes mencionados hace referencia a otro abandono: la ausencia de intervenciones medianamente planificadas que tienen su contrapartida en el reciente Plan Especial: *“Se trata de un área fragmentada, que tiene una importante informalidad en cuanto a la conexión y está tugurizada” ... “se destaca una importante informalidad en la conexión de la energía, a pesar de que la zona está servida en tendido eléctrico y saneamiento” ... “se caracterizan, desde el punto de vista físico, los problemas urbanos que enfrenta el barrio para poder establecer las estrategias necesarias para abordar una “gestión urbana diferencial”, apoyados en la ‘experiencia y no en iniciativas sectoriales aisladas y descontextualizadas’.* (C. Lombardo, 2015)

En el análisis de los aspectos generales de la situación habitacional en el Plan Quinquenal 2005-2009, Uruguay es caracterizado con la presencia de *“un parque habitacional correcto, producto de la inversión histórica de nuestra sociedad en materia habitacional, herencia de un país con fuerte niveles de integración social y con presencia activa del Estado en materia de políticas públicas”*⁷. Pero se destaca el deterioro del stock existente producto de la falta de inversión en mantenimiento, a pesar de su *“aceptable o buena calidad constructiva y con posibilidades de una prolongada vida útil”*.

Sin ánimos de analizar qué tanto se ha hecho en pos de mejorar-aprovechar este stock, cabe destacar las dificultades de las familias para el acceso y permanencia (ni que hablar de mantenimiento) en la vivienda, siendo que los ingresos tienen un alto porcentaje destinado a satisfacer necesidades básicas de supervivencia. Por tanto, considerar las capacidades familiares, y pensar al habitar como trayectoria son un gran debe de esa inversión histórica en materia habitacional. De igual modo el país, como cada familia, adolece de este problema: ha invertido históricamente en vivienda nueva

⁷ Plan quinquenal de vivienda 2005 – 2009

periférica, y en extensión de servicios (que no llegaban), y por tanto le ha sido dificultoso invertir en la permanencia o en mantenimiento y adecuación del stock.

Por su parte la no resolución de situaciones dominiales como componente del déficit cualitativo, da cuenta de otro abandono (precariedad de tenencia). La información documentada y censal sigue siendo hasta hoy en día un debe, inclusive como dato numérico. Este es un aspecto que aparece abandonado en su abordaje a la interna de un conjunto habitacional, es más, las únicas variables del impacto urbano analizadas por el Plan para los Conjuntos Habitacionales son el número de unidades, la distribución en el territorio y la infraestructura de saneamiento; *“no se cuenta con otros indicadores que permitan medir la incidencia que tuvieron estos programas en el sistema escolar, de salud, merenderos, guardería, transporte público u otros servicios complementarios a la vivienda”*.(C. Lombardo, 2015)

El CH 84 no se encuentra muy alejado a esta realidad y contexto anteriormente explicado. Surge para dar respuesta habitacional a las familias inscriptas en el RAVE, y posteriormente se asignan las viviendas vacías a programas de realojos. Las condiciones socioeconómicas de la población en la crisis del 2002 hizo que se perdiera toda capacidad de pago (servicios, gastos comunes, cuota, entre otros), llevando a la conformación de grupos vulnerables donde prevalecen la pobreza, hacinamiento y escasez de servicios, conduciendo también a un decaimiento general del conjunto.

2.4 El repliegue

Con el pasar del tiempo, se ha ido apropiando y abandonando el territorio en cuestión, y avanzando sobre la problematización de sus escasos indicadores certeros. Aparecen complejidades, con un reflejo directo en el último tiempo en el CH 84. Las políticas habitacionales como acciones concretas, y la resultante habitabilidad como la conjunción de varias fuerzas que interactúan, obligan a poner en discusión otros factores.

Los números vistos en la caracterización del barrio reflejan algunas de estas fuerzas que interactúan. A nivel poblacional Casavalle cuenta con un promedio de 3,54 personas por hogar, siendo bastante más alta que la del total nacional (2,8). El hogar se define por una distribución de familia extendida, o de allegamiento para completar la “olla”: el 23% de los hogares son extendidos o compuestos, el 38% de los hogares son biparentales con hijos, y según tramos de edad y sexo, encontramos una población más joven que la del total país.

Otras referencias a la exclusión y hasta estigmatización aparecen reflejadas en la movilidad. Está muy direccionado el flujo de transporte urbano: salida a la mañana hacia los barrios centrales con altos estándares de vida y vuelta a la tarde. Y no solo el trabajo queda “lejos” del propio barrio, también lo estimado como paseo o tiempo libre cuando de flujos de transporte se trata (el 68% de la población encuestada sale a pasear fuera del barrio). Se destaca en la caracterización un racismo “solapado pero eficiente” (C. Lombardo, 2015) al contar con mayor proporción de afrodescendencia en Casavalle.

Es inevitable cuando buscamos información para este análisis, toparnos con recortes sobre la delincuencia y la venta ilegal de drogas. Aquí hay algunas observaciones que son evidentemente un repliegue sobre la exclusión y la estigmatización del barrio que citaremos someramente. La información (o desinformación) tensiona el estigma cuando el 42% de las noticias referidas a seguridad ciudadana se ubica en los titulares, los cuales rara vez hablan de las razones y las formas que toma el hecho. Inclusive las propias

publicaciones oficiales del Ministerio del Interior detallan dónde y cuándo acontecen los hechos etiquetando al barrio y al hoy. Por su parte, el consumo (de bienes y drogas) está signado por una ilegalidad a la que es difícil renunciar en condiciones de precariedad, replegando el problema una y otra vez.

En la vasta superposición de estratos que corresponden a la distribución de ganancias producto del narcotráfico y el consumo de drogas, el dinero ganado por un hogar que alberga una boca de pasta base con “atención individual al cliente” (E. Álvarez Pedrosián, 2013) sobrepasa varias veces lo ganado por cualquier otra fuente de ingreso. A su vez el sistema se alimenta del robo y saqueo de hogares vecinos y propios, de la venta en las ferias de estos bienes de consumo a bajos precios, generando tensiones y dependencia que sostienen al sistema.

Algunas de las apreciaciones sobre este tema en el análisis previo para el Plan Parcial de Casavalle, hablan de la forma en que las condiciones de exclusión social se repliegan a la interna de la vivienda, dando indicios sobre las problemáticas conocidas de ocupaciones y “atentados” en unidades del CH 84...*“Las ocupaciones de viviendas muchas veces son el albergue de consumidores que viven en un espacio habitacional que tiende al vacío, a la nulidad, y apenas alguna señal del ritual de consumo...”* (C. Lombardo, 2015).

Según datos del mismo análisis, uno de cada tres jóvenes de entre 18 y 20 años cae en la pasta base. Jóvenes etiquetados como “sin códigos” por sus ancestros cuyas prácticas delictivas simplemente eran otras, jóvenes con conductas de riesgo y tendencias suicidas nacidos y criados en los años en que la exclusión social alcanza sus mayores índices (E. Álvarez Pedrosián, 2013). Un guiño interesante-preocupante de esto se refleja en una de las historias personales citadas en *Casavalle bajo el sol*; en la propia vivienda el uso de las habitaciones es fragmentado, se cierran con candados, se aíslan y resulta dificultosa la convivencia en familias golpeadas por el saqueo y consumo de drogas antes mencionado, como un repliegue de la fragmentación del barrio al interior de la vivienda.

No es casual que hoy se consideren asentamientos algunos de los complejos habitacionales de Casavalle (con “Las Sendas” y “Los Palomares” a la cabeza). Si nos abstraemos de la condición de irregulares, asociada a la forma extraoficial de ocupar territorio y hacer ciudad, el habitar de quienes accedieron oficialmente a estos complejos comparte muchas características con quienes se asentaron irregularmente en áreas vacantes. Hablamos de una condición de titularidad-tenencia precaria, de familias con actividades económicas informales y/o precarias, una territorialización marginal (social, cultural, política, medioambiental y de procedencia).

Casavalle alberga la vida de familias montevidéanas desplazadas por incapacidad de sostener un alquiler, por desalojos o pérdidas de sus viviendas anteriores. En los Conjuntos Habitacionales se suma a ello un repliegue más: el traslado desde asentamientos, traslado físico en términos de ubicación de personas que por las mismas razones habrían ocupado irregularmente. El hacinamiento por allegamiento, las nuevas conformaciones familiares desde la juventud y sin lograr independencia habitacional, parecen ser otro aspecto en común con los asentamientos descritos por J. Di Paula y G. Lamoglie (1999) como el “descubrimiento de nuevas tierras”. La ubicación (y hasta a veces urbanización de tierra) de estos complejos parece tener la misma vocación de conquista territorial empujada por lógicas mercantiles.

Así como citan los mencionados autores el reconocimiento de los asentamientos como una de las formas de desarrollo urbano, en la medida que se garantice el necesario apoyo financiero y técnico, ¿no lo son también los complejos habitacionales que albergan

tanta precariedad semejante?. La falta o inadecuación de espacios públicos, el cierre en sí mismo del fragmento definido por la “pieza urbano-habitacional” tampoco marcan la diferencia. Y los límites de las problemáticas ambientales atraviesan a los complejos y a todas las formas de ocupación. La cañada Casavalle, canalizada a cielo abierto al borde del CH 84 presenta notorias diferencias con la cañada Matilde Pacheco (al menos una concentración de contaminación de mayor visibilidad), pero los problemas abarcan zonas más amplias en algunos términos; áreas contaminadas con metales pesados, plomo, cromo o cadmio. Las principales fuentes de contaminación de suelos son causadas por la quema de cables para la recuperación de cobre, el enterramiento de residuos industriales, la clasificación y disposición final de basura. O sea, la supervivencia local, la responsabilidad industrial, las competencias municipales.

Resulta elocuente la denominación de Unidad, a partir de la Unidad Casavalle 1, de operaciones cerradas en sí mismas tanto en sus tipologías como en su condición urbana. Los asentamientos irregulares son tomados a posteriori como unidad al intervenir en ellos, los polígonos entran según sus características en categoría de regularizable o erradicable. También se replegaron y reprodujeron a la interna de la “unidad” territorial vacante o intersticial. A pesar de las similitudes en las condiciones sociales (datos censales mencionados de la zona 13 del INE) resulta intrigante la compacta homogeneidad al interior, frente a la heterogeneidad fragmentada resultante a nivel urbano.

Si pensamos en tipos de manifestación (física) de la precariedad, el binomio concentrada-difusa resulta al menos revisable para los conjuntos habitacionales. Aquí se hace visible lo que en la trama más consolidada aparece como precariedad dispersa o invisible “puertas adentro”. El repliegue en estos casos es ocupando las plantas bajas, creciendo sobre los retiros de las viviendas apareadas con frente y fondo, ocupando intuitivamente las áreas inmediatas a los núcleos básicos. Las imágenes de los complejos San Martín I y II o del complejo Quevedo (que supo llegar al límite de la “fortificación” perimetral), dan cuenta de esta ocupación al interior del conjunto y alrededor de las unidades formales, donde la condición visible de precariedad termina fagocitando las unidades habitacionales de precaria formalidad inicial.

Volviendo a las apreciaciones de E. Álvarez Pedrosián (2013): *“Se trata, de una espacialidad basada en la discontinuidad, el repliegue sobre sí, y la homogeneidad interna de un entorno físico parcial, el cual se yergue como un todo cerrado”*. Nuestro caso de análisis sigue visualmente no replegado en estos términos, pero al CH 84 lo han hostigado las dinámicas de vaciamiento e intentos de ocupación. Nos preguntamos si sostenido por la cerca perimetral y el control policial es que vacía sus interiores en lugar de ocupar sus proximidades. Según se declaró a partir de los acontecimientos de 2010: *“En uno o dos días se produjo la ocupación de 42 viviendas que permanecían vacías desde hacía muchos años y por las que el Estado invierte en su vigilancia desde hace más de una década”* (nota de prensa #1)⁸. Es curioso que a enero de 2012, y en entendible pero cuestionable consonancia con los acontecimientos, se vea con buenos ojos seguir marcando distancia: *“En los complejos habitacionales CH 84 y CH 88 se está avanzando además en el cercado perimetral del complejo, de acuerdo a lo planificado, y en la zona la instalación de la garita policial en Aparicio Saravia y San Martín es visto como un cambio más que positivo, según relatan los vecinos y vecinas”*⁹.

Los vaivenes y peculiaridades del Conjunto estudiado, sus similitudes y diferencias con los procesos de los conjuntos habitacionales de la zona, sus ocupaciones y

⁸ #1 LA DIARIA (2010): “Ordenando la casa”, Amanda Muñoz.

⁹ web ANV, https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=742

vaciamientos, han estado sucediendo en la órbita del BHU que lo vio nacer y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) que lo adoptó. El Plan Quinquenal 2005-2009 cuestiona las diversas modalidades de producción de vivienda a cargo fundamentalmente del BHU, a pesar del compromiso con sus objetivos enunciados de equidad y justicia social. La mayor falencia destacada es la priorización de criterios cortoplacistas y economicistas, traducidos en metas de carácter cuantitativo que no se cumplieron en su totalidad: *“Se buscó generar el número más amplio posible de soluciones habitacionales con el menor costo, lo que determinó la implantación de grandes complejos habitacionales en los lugares de las ciudades donde el costo de la tierra era menor”...“La misma lógica individual en la optimización de los escasos recursos materiales que dio lugar a la expansión de la periferia por la ocupación irregular de tierras, parece haber regido la lógica pública de implantación de viviendas”* (MVOTMA, 2005).

2.5 El desdoblamiento

Para abordar todo lo antes mencionado y esbozar conclusiones en clave propositiva, pensemos en que es posible desdoblar los referidos repliegues, y que tanto el actual manejo por parte de la ANV para el conjunto, como las acciones del Plan Especial Casavalle, son un punto de partida para este desdoblamiento.

Como en varios complejos habitacionales del BHU, la crisis dejó a muchas familias sin poder mantener el pago de la cuota, obligando en muchos casos a la venta del bien en el mercado informal: “venta de llave”. Un porcentaje muy alto de los deudores del BHU habían caído en morosidad. Sumado a esto, el desfinanciamiento del banco hace intervenir al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que compra la cartera de inmuebles impagos del BHU, y genera un fideicomiso. La administración de este último pasa a la órbita de la ANV, servicio descentralizado del MVOTMA, creado en 2007 (Ley 18.125) para este fin, a partir de la reestructura del BHU, que como órgano ejecutor incorpora en su cartera a partir del 2009 unas 32.000 viviendas en alrededor de 400 conjuntos habitacionales en todo el país. Algunos conjuntos habitacionales enteros con viviendas que tienen créditos hipotecarios o promesas de compraventa, viviendas que están vacías, otras que están ocupadas en forma irregular o que tienen asociado otro tipo de contratos de tenencia, alquiler, comodato, etcétera. Se realiza una retasación de los bienes y se calcula en base a éstas las deudas, criterio que fue aplicado a la mayoría de los conjuntos habitacionales que se encontraban en esta situación.

Pero en complejos como el CH 84 la operación debió ser diferente. La población era otra, así como el grado de vinculación con el bien producto de la “venta de llaves” y ocupantes irregulares explicado anteriormente. Con el fin de revertir algunos de los procesos de deterioro en una de las zonas donde se dan los mayores índices de vulnerabilidad, precarización y estigmatización del departamento, la ANV mediante el trabajo en territorio (2012) implementó políticas específicas para estos conjuntos:

- Se definieron estrategias como el reglamento de regularización para CH en situación de vulnerabilidad (2014), donde además de brindar subsidios para quienes estaban en condición de culminar el pago, se recompone la organización interna del CH trabajando en la creación de la administración y mantenimiento del mismo.

- Se reacondicionaron las viviendas y la infraestructura existente y se generaron comisiones de apoyo, cursos y capacitaciones para la conformación de grupos de integración de comisiones administradoras, denominado “fortalecimiento de comisiones

administradoras”. La conformación de los mismos son clave para generar conductas de mantenimiento de bienes comunes de modo de impedir o limitar el decaimiento general del conjunto.

- Dentro de los acuerdos firmados con promitentes compradores, a la refinanciación de la deuda se incorpora una quita compensatoria por los vicios constructivos. La quita se realiza al año de asumir el compromiso, lo que da señales de seguimiento de caso y al menos una voluntad de no abandono por parte de la política aplicada.

- En 2016 se realizó el primer llamado para ocupar las viviendas recuperadas, y en 2017 y 2019 se realizaron llamados específicos, ajustando los requisitos de los mismos a la población destino: ser sujetos de crédito, residir o trabajar en la zona, trabajar en Organizaciones de la Sociedad Civil. A partir del sorteo de las familias postulantes, queda una lista de prelación vigente para igual intervención en otros conjuntos habitacionales de la zona.

En un abordaje extra muros, en el propio plan para Casavalle derivado de las directrices departamentales está muy presente la noción de “revertir los procesos de segregación socio-territorial” en base a premisas de escala barrial:

- “Fomentar el desarrollo de un sistema de espacios públicos de calidad”.

- “Consolidar y calificar las áreas urbanas periféricas a través de la dotación de infraestructuras y equipamientos”.

- Si bien se habla de una reprogramación urbano habitacional (no solo construir vivienda sino recuperarla, completarla) se complementa la necesidad de incorporar a la trama los vacíos urbanos significativos, y revertir procesos de deterioro ambiental.

- Figuran también en los lineamientos generales la introducción de la población en dinámicas productivas formales y sostenibles, así como mejorar la calidad de vida de los habitantes generando identidad, sentido de pertenencia y reconocimiento.

La apuesta a la revitalización del entorno, el mejoramiento de la convivencia y el mantenimiento de los CH sería deseable en el marco barrial y no simplemente en la órbita de ejecución de la ANV, que esboza una voluntad en este sentido en la condición de residir o trabajar en el barrio para postular. A su vez cualquier intervención no debería olvidar la noción de permanencia, y que la enajenación de un bien se realice una vez consolidada la capacidad autónoma de la familia para que su vivienda no caiga en el terreno especulativo-mercantil. Se abren muchas preguntas a partir de la historia acaecida, sobre la capacidad de las herramientas para sostener los objetivos de generar identidad, sentido de pertenencia y reconocimiento (tan deseables como ambiciosos).

3. Conclusiones y esbozos propositivos

- La precariedad analizada para el barrio y el propio CH 84 da cuenta de la recursividad del fenómeno, y de la necesidad de un abordaje integral tanto de las soluciones propuestas como de la forma en que miramos la problemática. La cuantificación o delimitación del fenómeno de precariedad habitacional debe desbordar los límites de los datos de ingresos + condición residencial. Los límites de actuación, sea por el abordaje de determinados factores o por el ámbito de aplicación de una política, deberían ser motivo de observación, coordinación eficiente de recursos (materiales, institucionales y humanos) y en constante evaluación. Los lineamientos de abordaje propuestos por la ANV dan un buen puntapié inicial en su vocación de estudiar el “caso a caso” y en plantear herramientas específicas acordes a la diversidad de realidades.

- Las formas de tenencia implícitas en las políticas aplicadas han sido un factor nada menor en la problemática acaecida sobre esta porción de territorio y sobre cada conjunto habitacional. Las condicionantes jurídico notariales no deberían ser un límite insoslayable a la hora de pensar cómo diversificar usos y formas de tenencia, sino plantear una fórmula que los combine de una manera tal que ablande sus propios límites. Nuestro caso de análisis cuenta con un campo de actuación fértil en estos términos, cuenta con vivienda pública y privada. Al pensar mecanismos de actuación sobre lo existente, la lógica de fragmentos (los de BPS vs los de ANV por ejemplo) hace ineficiente la inversión de recursos.

Un mensaje interesante para la población si pretendemos que consoliden vecindad, es comenzar por casa. Pensar en desbordar los límites de la enajenación y la propiedad horizontal deberían formar parte de una propuesta integral sobre un conjunto. En fragmentos de territorio donde se comparte la propiedad por porciones, ¿no podemos pensar más horizontalmente las actuaciones? ¿no puede acaso un actor invertir en el mantenimiento de todas las viviendas y otro en el mantenimiento de los espacios comunes? Quizás utópico siendo que en algo tan simple como la contratación de servicio de vigilancia se haga individualmente dentro de un mismo predio.

- Para ampliar posibilidades como éstas, pensar en las propias piezas urbanas como oportunidades de “infiltración de ciudad”. Muchas de las explicaciones sobre la fragmentación y el repliegue en sí mismas parten de la propia homogeneidad a la interna. El predio de un conjunto habitacional debería incluir usos cívicos o colectivos más allá del residencial, tratar de infiltrarse en los fragmentos promoviendo usos diversificados en los propios conjuntos, para que el acceso al suelo no sea una limitante a la hora de dotar de infraestructura y servicios. A su vez, habiendo observado los problemas en la zona por haber construido unidades habitacionales carentes de infraestructura y espacios públicos de calidad, deberíamos pensar los vacíos urbanos significativos en un abordaje sistémico.

- Otra dificultad de nuestro caso concreto, es la inadecuación tipológica que en el caso del CH 84 llega hasta el límite con la creación de “n” cantidades de unidades de 1 dormitorio sin contemplar la composición familiar. Tanto si se piensa en vivienda nueva en

el mismo predio como si se piensa en mejora de lo existente, incorporar variantes, ampliaciones y recalificaciones de las unidades parece esencial

Proponer estrategias de ampliación de dos unidades para cubrir la demanda del núcleo familiar o pensar en algún sistema anexo que permita la ampliación de las unidades, la posibilidad de crecimiento y aprovechamiento del espacio. No es el fragmento visible lo que nos hace iguales, sino nuestra dificultad para ponderar las diferencias, para ponderar nuestro desarrollo personal, comunitario y de convivencia en un todo diverso. Una intervención en una pieza urbana, como proyecto de detalle, puede tener una imagen de conjunto pero debe estar apta para albergar diferentes realidades. La deseable consolidación de áreas intermedias, no debería repetir la lógica de “depósitos espaciales”.

- Si es deseable pensar actuaciones en términos como resiliencia, sustentabilidad o atención a la vulnerabilidad, los fenómenos de movilidad y repliegue de condiciones (ingresos, educación, identidades, autopercepciones, trabajo, salud) deben formar parte de los insumos para proyectar. Cuestionarse el papel que juega la informalidad parece también pertinente, hay mucho por mirar en esas prácticas de producción social del hábitat, quizás de un modo prospectivo más que propositivo analizándola como futurible.

- Luego de visualizar en la zona las dificultades en la convivencia, la estigmatización del todo consolidada por la visión de los medios, las interdependencias entre los fragmentos y los conflictos entre las partes, conceptualizar políticas a escala barrial parece pertinente y necesario. Cualquier intervención necesita pensarse como aporte al reconocimiento del barrio como lugar de ámbitos de la vida más amplios que el residir. Conceptualizar los componentes económicos, sociales y culturales como trayectorias y recordar que habitar (verbo intransitivo) es una condición de existencia, no un lugar sino un “entre lugares”.

- La incorporación del mantenimiento de lo existente y la participación de las personas en la consolidación de lo invertido en el territorio son también un campo de actuación a no olvidar. Se han incorporado políticas y planes que incluyen la inversión en mantenimiento, pero no debería caer en la misma relación de dependencia o desatención en las que cayó la inversión inicial al construir el conjunto. Permitir a las familias dar cuenta de su situación, hacerlas parte del proceso de apropiación parece pertinente para los casos a la interna de los conjuntos habitacionales, que a posteriori deberán sostener gastos y responsabilidades colectivas.

La futura autogestión es algo a reconstruir sin dudas. Podemos pensar también, que el mantenimiento y la participación son necesarios a escala barrial, extra muros. Por ejemplo, incorporar los problemas medioambientales no sólo en términos de “saneado” sino de evitar su reproducción, y de incorporar las áreas degradadas como campo de actuación colectiva sin abandonarlas como áreas residuales respecto a las intervenciones habitacionales.

● Por último, desde un enfoque universal y global, tomando como referencia la nueva agenda urbana, hábitat III, ONU (2016) el derecho a la ciudad debe ser un derecho básico inalienable e impostergable de todos los ciudadanos: *“El derecho a la ciudad no es un derecho más, es la materialización en el espacio urbano de los derechos existentes”*¹⁰. Se deben mejorar las condiciones de vida de las personas marginadas, evitando la segregación espacial y socioeconómica, y facilitando el sentido de pertenencia y la integración mediante procesos participativos. Se debe favorecer la accesibilidad a la vivienda adecuada, reconocido internacionalmente como uno de los derechos básicos para asegurar la calidad de vida de la población.

¹⁰ ONU (2016). Nueva Agenda Urbana. Habitat III: Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Quito, octubre 2016.

4. Bibliografía

ÁLVAREZ PEDROSIÁN, Eduardo (2009). El futuro del país en debate. Udelar.

ÁLVAREZ PEDROSIÁN, Eduardo (2013). Casavalle bajo el sol. Investigación Etnográfica sobre territorialidad, identidad y memoria en la periferia urbana de principios de milenio

COURIEL, Jack y MENENDEZ, Jorge (2014). Vivienda. Nuestro Tiempo No 14.

DI PAULA, Jorge y LAMOGLIE, Graciela (1999). El descubrimiento de nuevas tierras, su conquista e independencia. En revista Vivienda Popular Número 5

IM (2015), Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle

LOMBARDO, Cecilia (2015). Hacia la resignificación de Casavalle: lineamientos físico-territoriales

MIDES (2015). Informe Casavalle elaborado por DIEM

MVOTMA (2005). Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009

ONU (2016). Nueva Agenda Urbana. Habitat III: Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Quito, octubre 2016.

Notas de prensa y entrevistas

#1 LA DIARIA (2010): "Ordenando la casa", Amanda Muñoz.

#2 Arriba Gente. Entrevista - Casavalle bajo el sol / Antropólogo Eduardo Álvarez Pedrosian. En <https://www.youtube.com/watch?v=dXa9b6SM04g>

#3 La Mañana. Libro "Casavalle bajo el sol". En <https://www.youtube.com/watch?v=D0hUx5Zpa14>

Vínculos

Llamado para compra de vivienda en Casavalle (diciembre 2019)
https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=742;

https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=230 (abril 2019);

https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=727 (junio 2017);

https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=708 (mayo/junio 2016 Plan Piloto).

<https://www.minterior.gub.uy/>

<http://www.lr21.com.uy/>