

Los Asentamientos Irregulares no son nuevos en el Uruguay. Quizá lo nuevo sea que prensa y políticos se ocupen de ellos. Quizá también sea nuevo que haya esfuerzos por abordar el problema desde una perspectiva integral y no mediante esfuerzos sectoriales como antaño. Lo cierto es que nunca se ha hablado tanto de asentamientos irregulares como en los últimos años, aunque sea bastante menos lo que se ha hecho para regularizarlos y –más importante aún– para prevenir su formación.

Los Asentamientos Irregulares son el tema de tapa de este número, ya el 5, de VIVIENDA POPULAR. Quisimos abordar este tema desde una perspectiva múltiple, y por eso reunimos una serie de enfoques distintos: desde los que buscan bucear en las razones sociales, económicas y urbanas de su formación hasta los que apuntan principalmente al problema físico; desde la visión de los organismos públicos que tienen que ver con el problema, hasta la de los técnicos que trabajan en él y –al final, pero lo más importante– la de la propia gente que vive en asentamientos.

Complejas, complementarias, contradictorias, estas visiones se conjugan para componer la delicada trama de un problema que hoy abarca a decenas de miles de uruguayos, entre los cuales hay obreros, funcionarios públicos, cuentapropistas, policías, comerciantes.

Este número incluye además, entre otros variados temas que cubren lo que ya son nuestras secciones habituales (incluida ahora entre ellas la de HABYTED) una encuesta realizada a los Directores de Taller de la Facultad de Arquitectura sobre el tema de la Vivienda Popular en la enseñanza en Facultad, encuesta que aporta visiones a nuestro juicio de gran interés –también complejas, complementarias, contradictorias– y muy oportunas cuando se está discutiendo la aprobación de un nuevo Plan de Estudios.

Este número presenta otra novedad, que es la conjunción de esfuerzos de VIVIENDA POPULAR con la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, S.A.U., para editar la revista. Una consecuencia de esa asociación es la distribución a todos los socios de SAU de la revista, lo cual, unido al acuerdo logrado con HABYTED y del que diéramos cuenta en el número anterior, significa un respaldo económico muy importante para la revista y sobre todo una gran posibilidad de extender su difusión.

El Consejo Editor



Asentamientos Irregulares  
En Montevideo

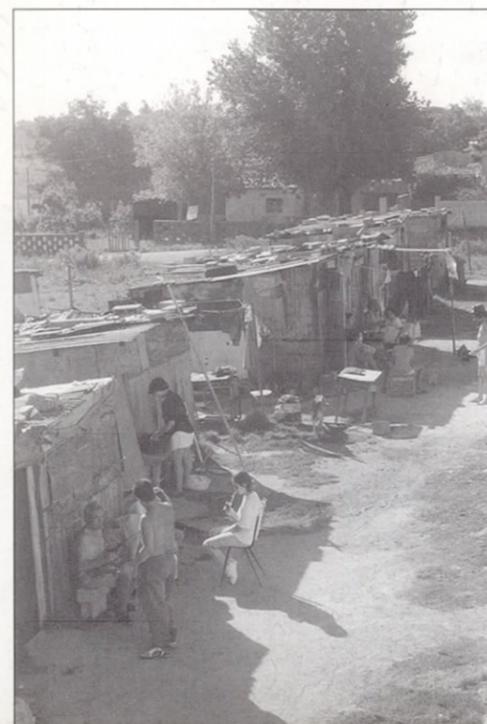
## EL DESCUBRIMIENTO DE NUEVAS TIERRAS, SU CONQUISTA E INDEPENDENCIA

Arq. Jorge Di Paula  
Arq. Graciela Lamoglie

Este artículo está basado fundamentalmente en la participación de los autores en la elaboración del diagnóstico y las propuestas para atender la problemática de los asentamientos irregulares en el marco del Convenio entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la Facultad de Arquitectura para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Sin embargo, la responsabilidad de lo aquí expuesto es exclusiva de los autores.

La expansión de la frontera urbana tiene algunas similitudes aparentes con los procesos de descubrimiento de «nuevos mundos americanos» o del «lejano oeste norteamericano». En efecto, la incorporación de nuevos territorios ha tenido, independientemente de sus causas –por eso lo de aparente–, procesos de identificación y descubrimiento de oportunidades, procesos de ocupación, lucha por la posesión efectiva del territorio, reconocimiento de los derechos de los conquistadores y poblamiento de los territorios ocupados.

Sin embargo, con un análisis más profundo aparecen las diferencias. El crecimiento urbano por asentamientos humanos no regulados, contó en el mejor de los casos



con la indiferencia del poder político, sin olvidar intermediarios «facilitadores», especuladores comerciales y clientelistas políticos, que se consideraban exentos de culpabilidad por el «servicio» prestado a la comunidad carenciada. «Hechos y no palabras» expresaban los facilitadores. «Más vale pájaro en mano, que cien volando», expresaban los ocupantes precarios ante las promesas incumplidas de los políticos.

El poder político no apoyaba abiertamente, como en la conquista histórica, la ocupación de tierras, que por cierto no estaban deshabitadas, pero la indiferencia o el facilitamiento constituían verdaderas políticas implícitas de localización de la pobreza. Hoy el poder político ha enarbolado el objetivo de la regularización de los asentamientos irregulares como el reconocimiento de una realidad que ya no se puede ignorar.

## EL FENÓMENO Y SUS LÓGICAS

### La polisemia del concepto

El nombre actualmente dado a este tipo de asentamientos, *irregulares*, hace referencia a que no cumplen las reglas exigidas por el Estado para constituir parte oficial de la ciudad. Los antiguos «cangrejales», con población preponderantemente analfabeta, desocupada u ocupada en recolección de desechos domiciliarios, criadores de cerdos en áreas inundables, se han transformado en «asentamientos», muchos de ellos con intención de hacer ciudad, siguiendo el trazado en damero circundante y con una población preponderantemente de asalariados y cuantapropistas, con casi un 30% que ha cursado algún año en la enseñanza secundaria y casi un 40% con primaria completa.

Estos acelerados cambios (en los últimos diez años el crecimiento de los asentamientos irregulares registra tasas cercanas al 10% y en los últimos dos años aún mayores), han generado denominaciones propias de la sorpresa y de la débil conceptualización del fenómeno.

Es así que los asentamientos fueron denominados *espontáneos*, haciendo referencia a la gestión no planificada de sus ocupantes, aunque ahora conocemos una amplia gama de «facilitadores» intermediarios; *precarios*, haciendo referencia a la estabilidad y seguridad de las construcciones, aunque ahora sabemos de la buena capacidad autoconstructora de la población uruguaya; *marginales*, haciendo referencia a su localización suburbana y rural periférica de la ciudad, aunque ahora sabemos que sólo en el barrio de la Unión hay más de una docena de asentamientos; *informales*, haciendo referencia a las actividades económicas informales de sus habitantes, aunque ahora conocemos que ellos forman parte de la economía formal, aunque con muy bajos salarios; *ilegales* o *clandestinos*, haciendo referencia a la falta de marco jurídico normativo que los habilite; en fin, *populares*, haciendo referencia al estrato

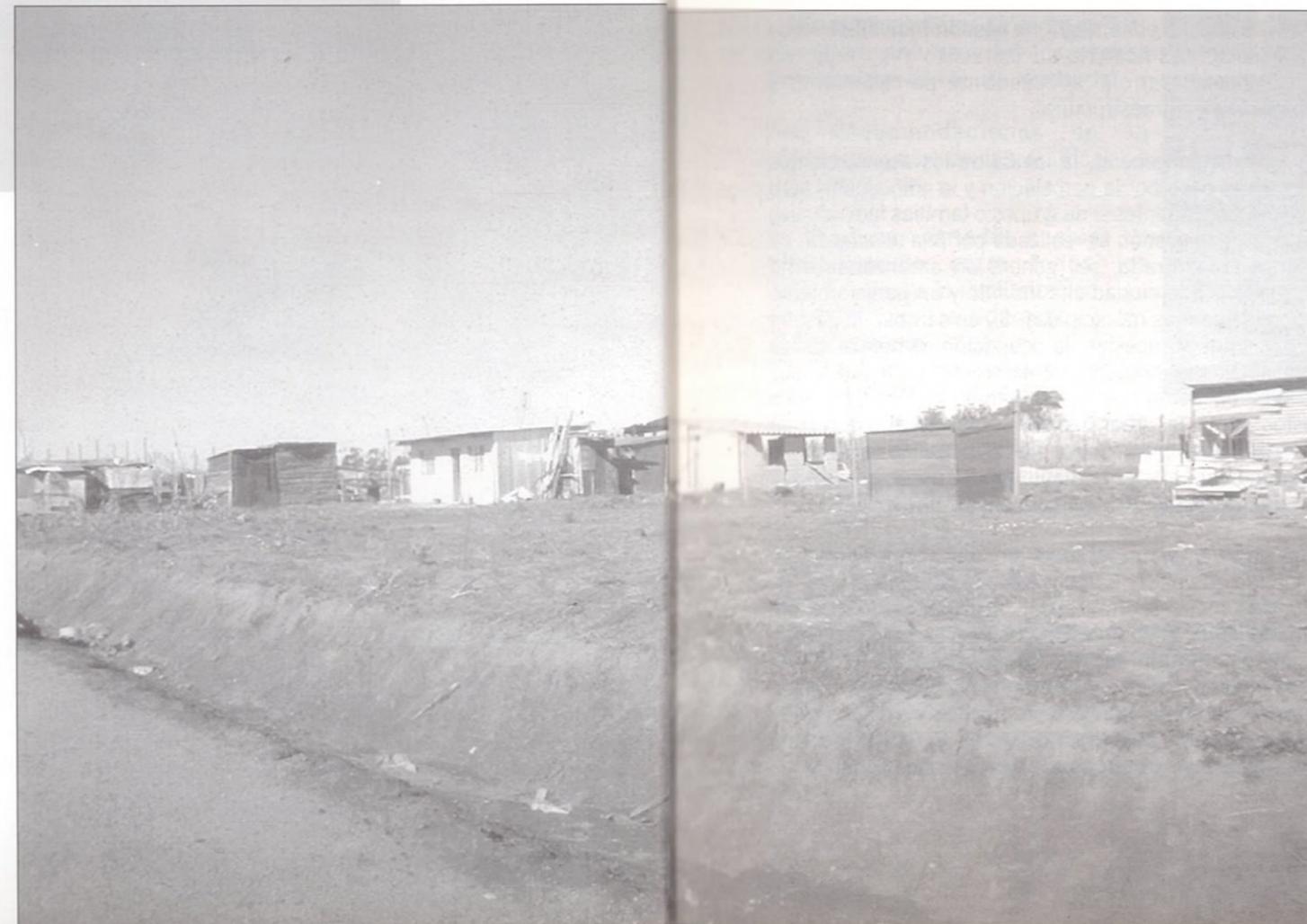
social involucrado.

Como síntesis, los asentamientos *irregulares* hacen referencia a alguna o todas las categorías mencionadas, lo que muestra su inserción en la problemática económica, social, cultural, política, medio ambiental y territorial del país.

### La realidad en cifras<sup>1</sup>

Lo que importa destacar de la realidad es la dinámica de los asentamientos, que puede analizarse en función de la realización de dos muestras de esa realidad, en 1984 y 1994. De ellas surge claramente que más del 70% de la población que allí habita nació en Montevideo, disminuyendo del 77% al 71% en el período considerado. De los nacidos en Montevideo, casi el 30% vio la luz en el asentamiento lo que muestra la estabilidad de la situación habitacional.

La llegada al asentamiento no es, como en muchos países de América Latina, el inicio de un proceso de mejoramiento, sino que es un descenso en relación a las condiciones anteriores de vida, como surge de considerar que casi el 60% vivía en casas o apartamentos antes de llegar al asentamiento. Esto se reafirma con el dato que casi el 40% da como motivo de mudanza el no poder pagar alquiler, recibir un desalojo o la demolición de su anterior vivienda.



Más del 30% de los hogares (encuesta del 94) busca la independencia por la formación de nuevos hogares o desavenencias originadas por el hacinamiento, frente al 20% en el 84, lo que estaría demostrando las dificultades para los hogares jóvenes de encontrar un lugar donde vivir.

Comparando el nivel educativo, a su vez, surge que la cantidad de jefes de hogar con algún año de secundaria casi se triplicó, pasando del 11 % al 28%; la proporción de jefes de hogar con primaria incompleta, en correspondencia, bajó del 51 al 33%.

En cuanto a la ocupación principal de los mayores de 12 años, surge que los desocupados disminuyen del 68% en el 84 al 39% en el 94; los recolectores disminuyen, mientras que los obreros, operarios, artesanos y empleados -incluidos los domésticos- aumentan.

Por último, para dar una idea del tipo de hábitat generado por la autogestión de los pobladores, se pudo constatar que más del 60% de las paredes son de mampostería, casi el 80% de las viviendas tienen piso de cemento, y la gran mayoría cuenta con electricidad, agua potable y pozos negros o cámara séptica.

### Las causas

La libre contratación de alquileres, el aumento del precio

de la tierra, el deterioro de los ingresos familiares, el aumento de hogares con un solo receptor de ingresos (generalmente mujer), la redistribución negativa en las políticas de vivienda, la focalización de los programas en la pobreza crítica (dejando de lado los sectores con capacidad para construir pero no para pagar tierra urbanizada), son causas inmediatas del crecimiento de los asentamientos irregulares.

Hay generalizado consenso, incluyendo a organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, en que las causas mediatas, en cambio, hay que buscarlas en un énfasis en la eficiencia económica del mercado y un descuido de la distribución equitativa de los bienes y servicios producidos. Complementariamente, el Estado de Bienestar se retrajo en su acción redistributiva y la capacidad reivindicativa de los trabajadores se vio progresivamente disminuida, primero por la dictadura y posteriormente por la desindustrialización y la desocupación.

No podemos desconocer, tampoco, la responsabilidad que cabe al Estado por la falta de una planificación o por lo menos de un ordenamiento territorial que oriente el desarrollo urbano considerando la función social de la propiedad de la tierra urbana.

Tampoco podemos soslayar las contradicciones entre las posibilidades de atender con infraestructura y servicios adecuados las aspiraciones de viviendas individuales aisladas de baja densidad de todos los estratos sociales.

### Consecuencias sobre la familia, la sociedad y la ciudad

Montevideo ha concentrado la pobreza, fundamentalmente, en la periferia norte y oeste, mientras que los sectores altos se han desplazado hacia la Costa de Oro, metropolizando la ciudad.

La actualización de la situación realizada por el ITU en 1997, con recorridos de campo, estudio de fotografías aéreas y entrevistas a informantes calificados -arquitectos y asistentes sociales- de los Centros Comunes Zonales municipales, permitió cuantificar los residentes en asentamientos irregulares en Montevideo en cerca de veinte mil familias con un total de casi cien mil personas. El proceso de segregación residencial que se agudizó con el crecimiento acelerado de los asentamientos irregulares ha puesto de manifiesto que la pobreza ha generado segregación residencial y como consecuencia pérdida de integración social, facilitando la aparición de violencia barrial y doméstica y comportamientos antisociales. A su vez la exclusión residencial y social favorece el mantenimiento o crecimiento de la pobreza en una buena parte de los hogares de los asentamientos.

Pero también se ponen de manifiesto potencialidades de mejoramiento familiar, al disminuirse los conflictos derivados de la superposición de hogares desavenidos,

espacio para desplegar acciones creativas, actitudes solidarias y posibilidades de fortalecer el capital social de la comunidad al desarrollarse comportamientos colectivos de mejoramiento barrial.

Es por ello que los asentamientos irregulares han sido reconocidos como una de las formas de desarrollo urbano, en la medida que se garantice el necesario apoyo técnico y financiero.

### La lógica de los asentamientos

Los asentamientos irregulares han mostrado ser los principales causantes del crecimiento físico de la ciudad de Montevideo, por lo que sus tendencias, medidas por su localización geográfica, su velocidad de crecimiento en extensión y densidad, y su capacidad de integración a la urbanización preexistente, son categorías de análisis fundamentales.

Partimos de las reflexiones de Sola Morales que tipifica «los procesos de crecimiento urbano entendido como conjunto de operaciones materiales de construcción de la ciudad, según el orden y la importancia de cada una de estas operaciones: parcelación, urbanización y edificación.»<sup>2</sup>

*Parcelación*, entendida como transformación del suelo rústico al urbano, como atribución de un uso urbano a un suelo; *urbanización*, como operación de la construcción de los elementos físicos colectivos de la ciudad; *edificación*, como la construcción edilicia.

Esta tipología tiene una especificidad urbanística estructural que se aparta de otras tipificaciones descriptivas de tipo histórico (antigua, romana, medieval, renacentista etc.), geográfico (de montaña, de puerto, del trópico) o morfológicos de planta (cuadrícula, lineales, radiales, concéntricas).

Complementariamente considera como dimensiones significativas: el actor interviniente -gestión individual, corporativa, pública-, la forma de intervención -unitaria o progresiva- y el objetivo y secuencia de la intervención considerada -parcelación, urbanización y edificación-.

Considerando estas dimensiones podemos identificar los siguientes tipos de *gestión urbana* con sus propias lógicas de construcción de la ciudad y resultados morfológicos específicos:

- la producción colonial;
- la producción rentista;
- la promoción inmobiliaria;
- el cantegril.

En la *producción colonial* el Gobierno amanzanaba y parcelaba, como actor de intervención unitaria, y el vecino edificaba en cada lote individual. En cambio, en

la *producción rentista*, históricamente asociada a la acción de propietarios de tierras y rematadores, éstos amanzanaban, parcelaban para vivienda individual y urbanizaban unitariamente, y adicionalmente suministraban proyectos de vivienda, acordes con el parcelamiento, para la edificación acumulativa del gestor individual o usuario final.

La producción colonial y rentista tenían similares morfologías, al ser generadas por actores unitarios en el parcelamiento y actores sucesivos en la edificación. La presencia del afán de lucro de los rentistas provocó la subdivisión de los cuartos de manzana colonial.

A su vez, la *promoción inmobiliaria*, donde se promueven intervenciones unitarias de parcelación, urbanización y edificación, puede tener un protagonista público, capitalista o cooperativista. Este tipo de gestión buscó la economía en la operación total, por lo que la lógica de la economía de costos en la edificación impulsó la construcción en tiras de dúplex y bloques de cuatro pisos sin ascensor en grandes terrenos, buscando economías de escala.

Las variantes de esta modalidad según el actor predominante se vinculan con que la acción pública tiene una asignación administrativa, la capitalista una asignación a través del mercado, y la cooperativa a través de la gestión participativa de los socios.

Por su parte, en el cantegril, la gestión individual tiene en la acción edificatoria su comienzo y su final, no logrando el desarrollo adecuado de parcelamiento y urbanización infraestructural.

En este marco general, la lógica de los asentamientos irregulares pasa por la parcelación y la edificación, pero con lógicas diferentes si de grupos o familias individuales se trata. Si la gestión es realizada por una asociación de vecinos organizada, se genera un amanzanamiento acordado con la ciudad circundante y un parcelamiento según las normas municipales. Si, en cambio, la gestión es individual y sucesiva, la ocupación comienza con la edificación generalmente de emergencia y los procesos de regularización parcelaria tienen que asumir altos costos como la urbanización. Si, finalmente, la gestión es realizada por el propietario de la tierra y/o intermediario, el asentamiento tendrá desde el principio un amanzanamiento y parcelamiento tradicional.

La gestión en los asentamientos irregulares no es sólo resultado exclusivo de acciones desesperadas de las familias sin techo, sino también derivada de intermediarios económicos especulativos, que fraccionan y venden fraudulentamente tierras rurales; de los intermediarios políticos clientelistas, que estimulan la invasión de tierras públicas sin destino inmediato, o de intermediarios sociales, técnicos y religiosos que reivindican un lugar para «los que no tienen voz»

siguiendo una «opción preferencial hacia los pobres».

### LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

Las directivas técnicas elaboradas en el Instituto de Teoría y Urbanismo, como parte del trabajo antes referido, se orientaron a definir lineamientos de actuación en el mejoramiento de los asentamientos existentes, la obtención de nuevas tierras para albergar estos procesos de crecimiento urbano y la construcción de conjuntos de vivienda de promoción pública.

### Políticas de atención a los asentamientos existentes

Los objetivos de la propuesta pueden resumirse en los siguientes:

- mejorar la calidad del hábitat, generando o apoyando procesos de regularización predial, vivienda decorosa, acceso a los servicios básicos, infraestructura y equipamiento social;
- contribuir a fortalecer la organización comunitaria para facilitar la sostenibilidad del proceso de mejoramiento;
- contribuir a la realización de proyectos a escala urbana, relocalizando en caso necesario los asentamientos involucrados;
- resolver los conflictos socio-ambientales derivados de localizaciones inadecuadas en áreas receptoras de impactos negativos;
- resolver los conflictos derivados de usos del suelo previstos en los planes incompatibles con el uso residencial.

Las recomendaciones en la implementación de las políticas se concretaron en:

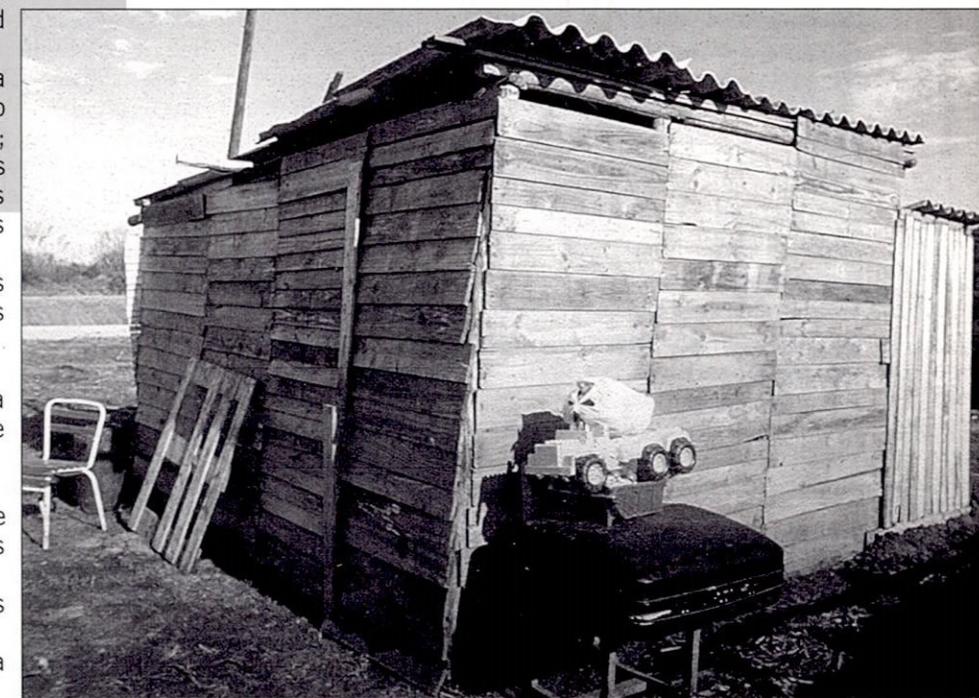
1. Estimular variados canales de comunicación entre todos los involucrados en la regularización.
2. Identificar los liderazgos y los distintos grupos de poder.
3. Coordinar con instituciones ya establecidas en el asentamiento.
4. Identificar las actividades económicas informales y el papel que el asentamiento concreto tiene en su viabilidad.
5. Definición del mecanismo jurídico de regularización dominial que asegure la tenencia:
  - regularización ordinaria, cuando el propietario acepta las condiciones de regularización;
  - regularización judicial, cuando no hay voluntad del fraccionador y existen derechos encontrados con los vecinos compradores, posibilitando la prescripción;
  - regularización por expropiación.
  - realojo equitativo.
6. Fortalecer un ámbito de Gestión Municipal, en estrecho contacto con la Comunidad, los equipos técnicos

actuantes y las unidades de la Intendencia, así como otros actores coyunturales.

### Definición de políticas de regularización.

A los efectos de definir prioridades deben determinarse los grados de carencia de los asentamientos y la factibilidad técnica de su regularización.

Para ello la carencia habitacional se medirá por indicadores de la precariedad habitacional y la existencia de servicios. A su vez, la factibilidad de la regularización se medirá por indicadores vinculados a: a) la tenencia del suelo, diferenciando pública no municipal, municipal y privada; b) la aptitud del suelo, definida por la densidad predial y el riesgo ambiental; c) el saneamiento del suelo, definido por la existencia del mismo, la existencia de un proyecto en ejecución o elaboración y la no viabilidad técnico-económica; d) la antigüedad del asentamiento y, e) la organización comunitaria.



### Política de Tierras

No siendo los asentamientos irregulares solamente un problema de vivienda, están íntimamente asociados a los procesos de transformación y crecimiento de la ciudad, en particular a los de su periferia.

La construcción de la ciudad como un factor de accesibilidad a un lugar donde vivir, no elude la cuestión intrínseca a lo urbano, de la ciudad como la construcción del ámbito de lo público, del espacio ciudadano. Pero la construcción del espacio público implica tanto el

despliegue de las diferentes modalidades de solidaridad u oposición, enraizamiento, vecindad, cultura, como la construcción material del lugar donde se despliegan, y por ende su gestión.

La ciudad periférica no puede nunca reducirse a la suma de unidades habitacionales, cuando la calidad de lo urbano se asocia al espacio público. El débil equilibrio entre la ciudad que se construye desde el espacio privado y la ciudad que se construye desde el espacio público, no sólo depende de las acciones desde la municipalidad sino, sustantivamente, de la intervención de diferentes sectores socioeconómicos, con recursos y energías dispares al tiempo que complementarias, y es inexistente en áreas con fuertes procesos de segregación.

La definición de lo público está también fuertemente pautada por la falta de una adecuada conformación del espacio público, como elemento calificador, en relación a la existencia y estado de las infraestructuras básicas (alumbrado, saneamiento, vialidad, etc.) y la dotación de servicios y equipamientos comunitarios. La accesibilidad al confort urbano, estructura y jerarquía de la red vial, estructura del transporte colectivo, nivel y calidad de los servicios y equipamientos, también está relacionada a la participación en la construcción de centralidad(es), fenómeno complejo que no sólo implica concentración de servicios sino de poder económico y político (entre otros), identidad, etc.

El proyecto de ciudad es un proceso complejo, con intervención de diferentes lógicas concurrentes, del cual las políticas públicas forman parte. Los procesos de transformación están más asociados a las leyes del mercado inmobiliario y a los procesos de segregación del suelo con expulsión de la población a los suelos más baratos, que a procesos de reconversión urbana de usos productivos, o grandes operaciones.

Se pueden identificar diferentes modalidades de apropiación, como resultado de las diferentes estrategias de ocupación del territorio desarrolladas por los actores implicados en la construcción de la ciudad. Algunas de estas estrategias están formalizadas por la norma o plan, pero muchas se mueven dentro de los márgenes o vacíos de la normativa del suelo, operando desde el mercado inmobiliario, tanto formal como informal.

La demanda de suelo "costo cero" responde a circunstancias coyunturales de estrategias de acceso al suelo de los sectores más carenciados, que debe ser atendida en el marco de una política de tierras y vivienda integrada, que defina prioridades de inversión y diversifique los mecanismos de acceso hoy disponible, promoviendo y facilitando prioritariamente las localizaciones al interior del suelo construido. Pero la modalidad de crecimiento por extensión coexiste -y así debe ser- con las modalidades de crecimiento por saturación y sustitución.

El consumo de energías socio-económicas (costo de la urbanización) está no sólo asociado a las infraestructuras de la ciudad, sino también a la accesibilidad, tanto en términos de consumo como en términos de oportunidades de intercambio, (cultural, comercial) e información. Pero también en relación con la capacidad de construcción y acción de los diferentes sectores implicados en la construcción de ciudad como proyecto colectivo. La acción, desde este punto de vista, responde a un proyecto de reposicionamiento del actor no sólo en los niveles de decisión sino en relación con la accesibilidad, acondicionamiento, uso y disponibilidad del territorio.

Desde esta perspectiva, cuando incorporamos a los procesos de construcción de territorio, conceptos como los de incertidumbre, sustentabilidad, auto-organización, e incorporamos a los diferentes actores involucrados en la gestión, se hace necesaria una nueva aproximación al concepto de límite urbano, tanto como a una redefinición de la intervención y la gestión en particular.

En este marco de referencia la Política de Tierras se constituye en un valioso instrumento de intervención en los procesos de construcción, consolidación y transformación del territorio, emergiendo como el factor clave, articulador de los procesos de intervención.

La definición de una Política de Tierras está directamente asociada a las actuaciones previstas sobre el tejido urbano existente y su posible extensión. Tiene como objetivo identificar tierras aptas para el desarrollo urbano, generando oferta de suelo urbano diversificada en relación con calidad ambiental, tipo de servicios, costo-valor, etc. Asimismo deberá definir criterios sobre

prioridades, disposición final y valor estratégico del suelo disponible y del potencialmente apto. En este sentido estará dirigida a: acciones de completamiento y estructuración, definición y conformación de bordes o límites urbano-rurales, y extensión del tejido urbano

En este contexto el Plan de Ordenamiento debe designar el suelo más apto para la extensión, como instrumento de orientación y contralor de procesos informales y/o fragmentados de producción de ciudad, mitigando y evitando costos ambientales, de afectación de suelo productivo, y extensión de infraestructuras no prevista.

### Cartera de Tierras

En un segundo nivel de consideraciones, la "Cartera de Tierras" se concibe como un instrumento de gestión del desarrollo urbano de la Ciudad. Es un instrumento de intervención en el mercado inmobiliario, como agente conductor y dinamizador de las políticas urbanas. Su conformación está directamente asociada a factores de índole coyuntural, disponibilidad de recursos financieros, costo-valor del suelo, espacios de oportunidad, etc.

En este sentido merecen particular atención por su valor estratégico, los predios en áreas de reserva urbana actualmente carentes de servicios, donde el valor agregado por obra pública queda en manos de la comunidad, así como los localizados al interior del suelo urbano y con cobertura de saneamiento, servicios de transporte y equipamiento urbano, en general vinculados a actuaciones de completamiento y sutura.

Una Cartera de Tierras deberá definir dimensión, localización, disposición final y mecanismos de financiación. Un capítulo particular resulta de la consideración de los mecanismos legales hoy disponibles o potencialmente disponibles para su instrumentación (modos de adquirir, modos de otorgar, etc.).

En este sentido deben ser objetivos de una Cartera de Tierras:

- canalizar hacia el interior del límite urbano existente los nuevos crecimientos;
- generar oferta de suelo accesible a sectores de población de escasos recursos (hacer más rentable el acceso legal al suelo urbano);
- promover la conformación de tejidos urbanos heterogéneos.

En el caso de Montevideo la demanda de suelo no está asociada a crecimientos poblacionales, sino a procesos de expulsión de población de áreas intermedias o centrales, con escasa capacidad de pago con relación a los precios del suelo.

Para un horizonte cercano, se estima que la Cartera de Tierras debe estar dirigida a:

- relocalizar Asentamientos Precarios existentes no regularizables;
- canalizar la demanda potencial, para no generar nuevas ocupaciones;
- localizar otros programas promovidos por operadores públicos o privados.

### Criterios de localización y disposición de la tierra

Las políticas de actuación deben orientar la selección de suelo de interés para la conformación de la Cartera de Tierras.

### Completamiento y estructuración

Se identifican en particular dos zonas dentro del tejido urbano, de interés para la compra de tierras por parte de la IMM: Casavalle y Zonal 13 (Peñarol-Sayago-Conciliación). En ambos casos hay importante disponibilidad de suelo libre y el control que la IMM pueda realizar sobre la disposición final de ese suelo es clave en el proceso de estructuración de ambas zonas, en particular para el desarrollo de dinámicas de localización de población socio-económicamente heterogénea.

En lo que respecta a Casavalle, el suelo disponible no debe ser destinado a relocalización de asentamientos precarios, salvo situaciones particularmente estudiadas. Los nuevos fraccionamientos y construcción de programas de vivienda deben tener como condición principal la previsión de fuerte inversión en el espacio público en el financiamiento del programa (caminerías, aceras, arbolado, equipamiento de espacios libres, jardines, muretes divisorios, locales comunales, locales comerciales, etc.)

En el Zonal 13, la disponibilidad de Cartera de Tierras en la zona permitirá conducir las acciones de estructuración, en un tejido urbano con fuerte vocación y posibilidad de consolidación como área intermedia.

También se entiende de particular interés para la Cartera de Tierras, la incorporación de suelo vacante o potencialmente vacante en las áreas intermedias (Varela y Propios).

En tercer lugar, no se descarta la incorporación a la Cartera de Tierras de predios vacantes en toda el área periférica en carácter puntual, referidas también a las actuaciones de conformación y estructuración.

### Definición y conformación de borde

En primera instancia se seleccionan tres zonas de interés: Límite Oeste, asociado al proyecto Cerro; Límite Este, asociado al proyecto Rambla Interior y Límite Norte de



Peñarol. Se propone asimismo estudiar una extensión del área urbana sobre el área rural no protegida, en atención a algunos proyectos promovidos desde los gobiernos locales.

#### Extensión del tejido urbano

A pesar que la capacidad de suelo urbano disponible no justifica nuevas extensiones, se entiende importante el desarrollo de una Cartera de Tierras que canalice las nuevas ocupaciones sobre terrenos rurales. En este sentido y en consideración a la incapacidad de contar en un horizonte cercano con suelo saneado, se propone conformar área suburbana en las centralidades periféricas a la ciudad de Montevideo: Paso de la Arena, Villa García, Abayubá.

Se pretende canalizar la demanda de suelo fundamentalmente de un sector de población con capacidad de autoconstrucción, que ocupa tierras actualmente rurales. En todos los casos poseen buenos servicios y están en excelentes condiciones de conectividad con el centro de Montevideo. Por otra parte la escala de la localidad hace atractivo su desarrollo con crecimiento poblacional. Se propone realizar allí fraccionamientos de fuerte carácter suburbano, de baja densidad (lotes individuales, pequeños conjuntos tipo MEVIR, lotes y servicios).

#### Política de vivienda

La política de vivienda de los Conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos (CONBE) tiene serias limitaciones en la medida de su acción unitaria de parcelamiento mínimo, urbanización infraestructural y carencia de equipamiento y edificación de emergencia y homogénea.

Esta gestión centralizadora genera falta de integración a la ciudad y falta de espíritu comunitario, por la concentración de familias desconocidas que al disminuir la vida colectiva y pública debilita el control social, favoreciendo la aparición de comportamientos antisociales, sin olvidar el hacinamiento y promiscuidad de las viviendas mínimas.

La concentración de la pobreza en determinadas áreas de la ciudad no está determinada solamente por el precio de la tierra sino que existen normas que la estimulan. En efecto, de acuerdo a la letra de la norma, los conjuntos habitacionales promovidos en la tradicional promoción inmobiliaria se deben localizar en predios mayores a dos hectáreas, mientras que los CONBE en predios menores a dos hectáreas, por lo que normativamente se estimula la segregación también en la vivienda social.

#### Lineamientos normativos para la construcción de conjuntos

En función de las limitaciones observadas se propuso que las normas deberían orientarse a:

- lograr justicia distributiva de la población en el territorio

sin segregación residencial;

- generar un hábitat urbano sin rupturas morfológicas excesivas;
- facilitar una vivienda adecuada a las necesidades de cada hogar;
- estimular la apropiación vecinal de los espacios públicos circundantes a la vivienda para su control y mantenimiento;
- generar un eficiente uso de la ciudad existente, favoreciendo la inserción de vivienda en general y la evolutiva en particular, en áreas urbanas consolidadas, con tipologías adecuadas a la imagen urbana circundante;
- aumentar la densidad media residencial de Montevideo;
- estimular el relleno de baldíos, sutura urbana y completamiento de borde urbano;
- ofertar un PIE (paquete inicial evolutivo), conformado por un grupo de componentes a elección del usuario entre espacios cerrados, muros, marcos estructurales, cimentación, etc.;
- asegurar que el subsidio habitacional no se comercialice en beneficio particular de beneficiario;
- asegurar tenencia segura no comercializable;
- incluir espacios físicos externos a la vivienda que sirvan de expansión de las funciones excluidas de las viviendas mínimas;
- variedad predial en dimensiones para diferentes etapas de la vida de las familias, buscando la variedad tipológica ajustada a la variedad de las necesidades familiares.

#### Operacionalización de los objetivos

- Integración a la ciudad

Los conjuntos habitacionales no deberían constituir impactos autonómicos en los barrios preexistentes ni mucho menos constituirse en expansiones urbanas indiscriminadas. La adecuada selección del sistema de gestión favorecerá el resultado morfológico de integración o exclusión territorial. Así, por ejemplo, cincuenta viviendas por hectárea, circunscritas por calles públicas vehiculares o peatonales, en no más de dos hectáreas contiguas condice con las densidades adecuadas al uso eficiente de las infraestructuras y servicios urbanos.

- Heterogeneidad predial

La homogeneidad predial generada por la producción seriada de lotes iguales produce homogeneidad funcional, rigidez en la adecuación a diferentes tipos de familias y por ende a diferentes tipologías de vivienda, así como segmentación social uniforme inconvenientes.

Las dimensiones de los lotes deberán ser diferentes no buscando definir el óptimo generalizable y repetirlo monótonamente. Si se pretende generar una pieza urbana y no solamente una pieza habitacional, la estructura predial debe ser apta para la transformación funcional que permita la aparición de funciones

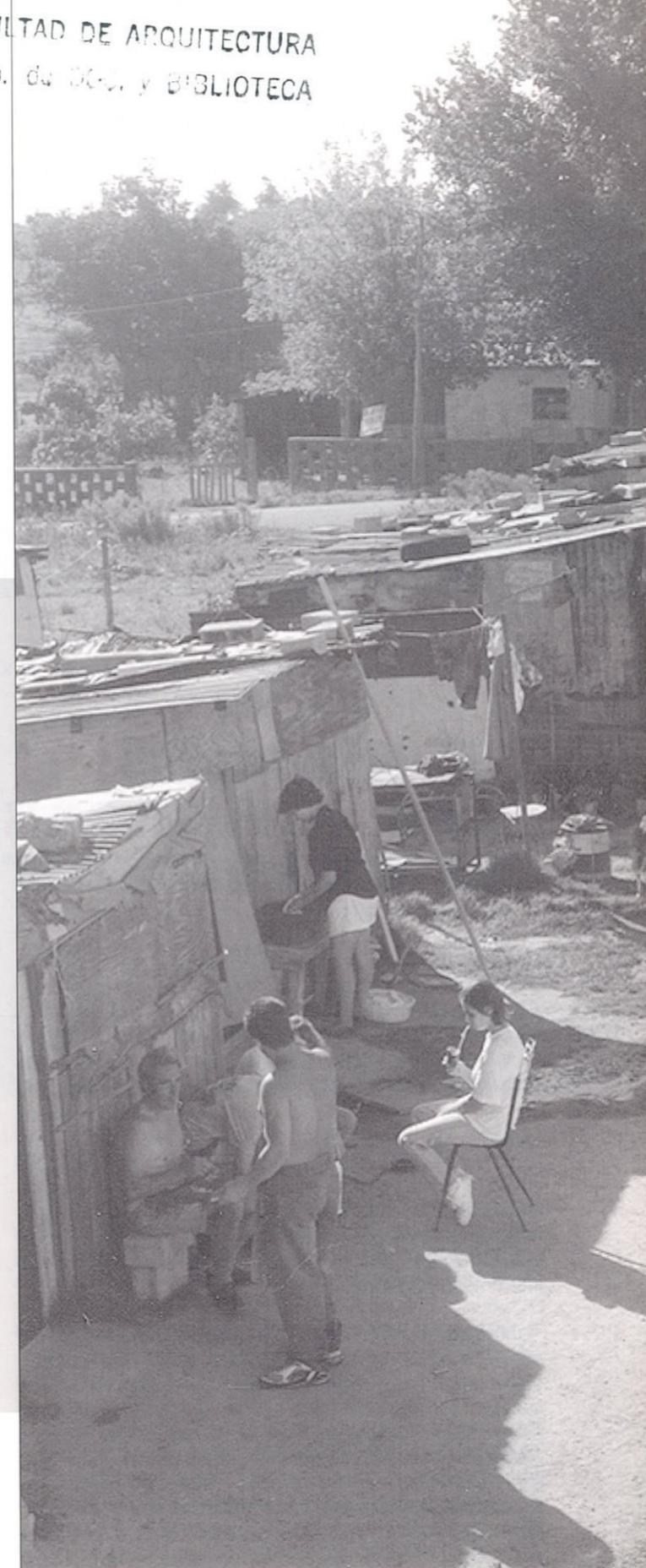


comerciales y de servicios, complementarias de las viviendas.

- Pluralidad de sistemas de gestión

El acceso a una vivienda -y en particular a una vivienda evolutiva- debe considerar varias alternativas: cooperativas de ayuda mutua, "SIAV grupal", producción por empresa del núcleo inicial así como el desarrollo autogestionado de la evolución.

La promoción de la gestión barrial, involucrando al Centro Comunal Zonal para la satisfacción de las necesidades comunes a varios sectores del Barrio, facilitará la integración urbana por el enfrentamiento de desafíos comunes más que la demostración de que un sistema de gestión es más eficaz que otro para lograr mejores niveles de ciudadanía.



<sup>1</sup> Fuente: Estudio elaborado por el instituto INTEC.

<sup>2</sup> SOLA MORALES, Manuel, 1997, "Las formas de crecimiento urbano", Universidad Politécnica de Catalunya