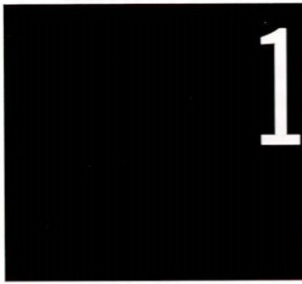


La visión de la Intendencia de Montevideo

LA REGULARIZACION, INSTRUMENTO PARTE DE UNA ESTRATEGIA POR LOS ASENTAMIENTOS

Arq. Roberto Villarmarzo*



Los procesos sociales que están en la base de la ocupación irregular -o sin justo título- de tierras y de la edificación de viviendas de suma precariedad que le es simultánea, han sido acompañados históricamente por la acción del Estado. Esta actuación ha conocido estrategias que van desde el más puro asistencialismo hasta la decidida acción por su eliminación, según fuera la dominante en las políticas estatales sobre la materia.

Las políticas sobre los asentamientos en la periferia se han correspondido con las respectivas para el enfrentamiento de la turgurización en áreas centrales (ocupación irregular de fincas) y situaciones de similar carácter.

Las condiciones de ingreso de las familias y sus estrategias de supervivencia, en el terreno de la vivienda, han además tropezado con políticas «neoliberales» respecto a los arrendamientos y con la liberación de la incorporación de vivienda nueva «de interés social» casi exclusivamente a las leyes del mercado.

Se potencia así un proceso de creciente imposibilidad de acceso formal a la vivienda, arrinconando las alternativas solidarias -familiares o cooperarias- y activando las salidas irregulares: invasión y otras formas de acceso ilegítimo a tierras en la periferia urbana con autoconstrucción rudimentaria, o sobreocupación de fincas en las zonas de centralidad ciudadana.



Montevideo actual, heredera del histórico macrocefalismo uruguayo, reúne las aristas más dolorosas de esta temática social, recogiendo casi el noventa por ciento de la pobreza crítica del país, entre otros indicadores de la creciente segmentación social y agudeza del empobrecimiento de los sectores más desamparados.

En efecto, según estudios del Instituto Nacional de Estadística, manejados por consultores del Banco Interamericano de Desarrollo, treinta mil familias -de las treinta y tres mil que en todo el país vivirían en asentamientos- se localizan en el área metropolitana de Montevideo, haciéndolo más de veintiocho mil dentro de los propios límites del Departamento.

Las informaciones que maneja la Intendencia Municipal de Montevideo sobre la situación en tierras de su dominio, permite ratificar el crecimiento sostenido del fenómeno, a la vez que impone la necesidad de una



actuación firme y en múltiples frentes por su transformación.



Si bien desde el ámbito municipal no es posible enfrentar directamente las causas profundas estructurales -económicas y sociales- de los hechos que desembocan en el crecimiento sostenido de los asentamientos irregulares y otras formas irregulares de

dimensión con la aprobación del Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial), en el cual las temáticas se encuadran globalmente, abarcando la vivienda y los usos no residenciales de servicios y equipamientos complementarios de aquélla, estableciendo vínculos estructurales con la movilidad de la población, democratizando la accesibilidad al trabajo y a los privilegios de la urbanidad y compatibilizando sus previsiones con la realidad física de las actividades económicas, tanto de uso industrial y de intercambio como de producción rural. Se plantea apoyándose en la recuperación, conservación, plena utilización y desarrollo de las infraestructuras físicas básicas, enlazadas a las condiciones y desarrollo socio cultural de la población y atravesadas por una clara orientación de sustentabilidad ambiental.

Se reconoce, entonces, la necesidad de actuar simultáneamente tanto en el favorecimiento del acceso a condiciones de vivienda y vida urbana digna para las familias de menores ingresos, como asegurando la disposición de suelo urbanizado para vivienda popular.

- En materia de apoyo del acceso a la vivienda:
- se potencian y alientan las formas solidarias de acceso, apoyando con otorgamiento de tierras y otras acciones, a Cooperativas de Ayuda Mutua y Ahorro Previo y Fondos Sociales de Vivienda;
 - se impulsan apoyos particulares para las familias que autoconstruyen su vivienda, reconociendo esta tradicional forma de acceso, volcando incluso tierras en lotes individuales accesibles para este fin;
 - se generan políticas específicas para contener el crecimiento de la informalidad urbana, tanto en fincas turgurizadas como en asentamientos irregulares, propiciando el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias implicadas y las de su entorno, así como la regularización dominial;
 - se propicia la elevación de la calidad de la oferta habitacional y la innovación tipológica y tecnológica facilitadoras del acceso a la vivienda digna;
 - se estimula la atención a los sectores de población especialmente desprotegidos: discapacitados, familias de jefatura mononuclear femenina, adultos mayores y jóvenes;

- A su vez, en cuanto a la disponibilidad de suelo:
- se patrocina efectivamente la incorporación de tierras urbanas aptas a la oferta para uso habitacional, adquiriendo por expropiación, licitación o canje con otros organismos públicos, terrenos que se vuelcan para vivienda;
 - se otorga a Cooperativas y Fondos Sociales y se pone a disposición de organismos públicos, tierras para vivienda (firmándose convenios con F.U.C.V.A.M. y F.E.C.O.V.I. para la adjudicación de predios y fincas y ofreciéndose al Ministerio de Vivienda terrenos municipales para la construcción por éste de conjuntos de NBEs);
 - se amparan activamente las acciones de rehabilitación

vivienda, es imprescindible reconocer que las competencias de los gobiernos municipales habilitan su intervención en múltiples manifestaciones del fenómeno.

Así lo han entendido las dos últimas administraciones municipales de Montevideo. Atendiendo a que las facultades institucionales brindan un amplio espectro de actuaciones en lo físico -tanto directas como de regulación y estímulo para otros actores sociales urbanos- se han planteado políticas que atiendan específicamente el acceso y utilización del suelo con fines habitacionales.

Así, la anterior Administración municipal impulsó políticas específicas en materia de tierras para vivienda, con la aprobación por la Junta Departamental de Montevideo del Decreto N° 24.654 en setiembre de 1990.

Estas acciones reconocen un impulso de nueva

A 12438-9

del patrimonio construido para su uso residencial, otorgando fincas y otros apoyos para acciones de reciclaje en áreas centrales;

- se concierta con otros actores públicos y privados para asegurar la atención de la creciente demanda social, impulsando acciones de nueva construcción y reciclaje;
- se agregan nuevos institutos a la legislación municipal y se reafirman otros ya existentes para estimular y conducir las acciones de privados y, en acuerdo con éstos, para la incorporación de tierra urbanizada y viviendas al mercado.

A efectos demostrativos y avanzando respecto de sus obligaciones, la IMM ha financiado programas piloto en varias de las líneas estratégicas reseñadas. Ha rehabilitado fincas -con el apoyo de la Junta de Andalucía- («Casa Verde», «Vivienda Alternativa», «Merendero», Carlos Gardel 1168 y la hoy Cooperativa «Ana Monterroso»), ha financiado cooperativas de diferente carácter: de reciclaje (incluso para integrantes sin ingresos fijos), de mujeres jefas de familia, de discapacitados, con tecnologías alternativas (de madera, de mampostería sin mortero, etc.), generando una exitosa experiencia social y técnica posible de desenvolver con los apoyos financieros imprescindibles. Se incluyen en estas experiencias los grupos: «Covicim», «Covicivi», «Covifoeb», «Covigoes Matriz», «Covigoes Reciclaje», «Covimp», «Covitric» y «Mujefa» y «Pretyl»¹.

La IMM ha atendido centralmente su principal competencia -a pesar de haberse derogado la disposición de la Ley 13.728 que otorgaba a las Intendencias la disponibilidad de la mitad del financiamiento asignado al Departamento-, obteniendo y asignando tierras para vivienda en zonas urbanas aptas, con saneamiento, accesibilidad y demás servicios. Entre los años 1990 y 1994 adjudicó del orden de cien hectáreas, implicando más de cinco mil familias, previéndose llegar desde 1995 y hasta el final del presente período a más de cien hectáreas adicionales.

3

Las estrategias que se han aplicado desde el Estado para con los asentamientos irregulares han reconocido crecientemente la complejidad del fenómeno social, por imposición de la rebelde realidad pero, sobre todo, por la pugna de actores sociales y políticos que, en ese campo, han impulsado prácticas de abordaje con una perspectiva de progresiva integralidad.

En Montevideo existen antecedentes de encare de la

temática desde la década de los sesenta. Estos han ido desde formas filantrópicas y asistencialistas hasta las salvajes acciones de «erradicación» que reconocen sus puntos culminantes en la dictadura.

Con el advenimiento democrático se procesan diversas iniciativas al respecto, siendo la de mayor importancia el Decreto que dispone la regularización -únicamente dominial- de los llamados «siete barrios» en la zona oeste del Departamento, aprobado en el año 1989 y cuyo lento procesamiento se inició de inmediato.

El gran salto cualitativo en la atención de la temática se produce a tan sólo seis meses de instalada la segunda administración democrática, con la aprobación -por unanimidad de integrantes de la Junta Departamental- del Decreto que crea la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda.

Por un lado este Decreto genera un marco para la obtención y adjudicación de tierras y fincas para vivienda y por otro, simultáneamente, produce un sistema para el abordaje integral de la situación de los asentamientos existentes a esa fecha en tierra municipal.

Actualmente se encuentra en proceso de aprobación por la Junta Departamental de Montevideo, una iniciativa para regular por Decreto los procesos de regularización de asentamientos que se encuentren en tierras cuya propiedad no es municipal, sobre las mismas bases conceptuales del Decreto de Cartera de Tierras.

La creación de la Cartera de Tierras procuró dotar al Gobierno Municipal de una herramienta que potenciara el esfuerzo propio y la autogestión de los interesados, a efectos de lograr un adecuado desarrollo de los asentamientos humanos en el territorio del Departamento, inscrito en el marco de las estrategias urbanísticas y ambientales que lleva adelante.

El Decreto de Cartera de Tierras aborda la temática de los asentamientos irregulares desde una doble perspectiva: hacia el futuro, procurando generar una oferta de tierras que contribuya a prevenir el fenómeno, y, en relación con las situaciones ya creadas en tierras de propiedad municipal, procurando su regularización física, social y jurídica, en los casos en que ello sea posible.

En la posibilidad de regularizar asentamientos existentes juegan un rol determinante las características propias del terreno. El Decreto considera adecuadas para los asentamientos humanos a aquellas tierras que cumplan las condiciones de encontrarse en las zonas urbanas o suburbanas del Departamento aptas de acuerdo con las normas de ordenamiento del territorio y que posean los servicios a la vivienda imprescindibles,



en especial: posibilidad de conexión a saneamiento o a otros sistemas de evacuación de aguas servidas igualmente aceptables, acceso en todo tiempo, agua potable y energía eléctrica, así como que no sean inundables o con otro tipo de riesgo.

En su artículo sexto, el Decreto establece: «Para el caso de terrenos de propiedad municipal en que ya existan asentamientos de población con un grado de consolidación importante, caracterizado por la existencia de viviendas de materiales estables y duraderos y la habitación en forma permanente de las mismas, dichos terrenos serán otorgados a las familias que habiten los referidos asentamientos, de acuerdo con las estipulaciones del presente Decreto, siempre que dichas familias cumplan con las condiciones establecidas en el Artículo 8º de este Decreto y que los terrenos respectivos reúnan las características especificadas en el Artículo 3º».

El Artículo 8º hace referencia, entre otros aspectos, a los ingresos de las familias y su carencia de vivienda. El Artículo 3º, a su vez, tiene como contenido las exigencias ya reseñadas en cuanto a los terrenos y sus servicios. Más adelante, el mismo Artículo 8º dice: «En estos casos, previo a la adjudicación, se procederá a regularizar las condiciones de urbanización de los terrenos, estableciendo los retiros, afectaciones, espacios libres, calles y pasajes que fuera necesario. A estos efectos, así como -cuando correspondiera- para la división en lotes, la Intendencia Municipal, podrá aprobar, a propuesta fundada del Departamento de Planeamiento Urbano y con anuencia de la Junta Departamental, proyectos que presenten tolerancias en relación a las normas vigentes, siempre que respeten estrictamente los estándares mínimos que sean del caso».

4

A partir del Decreto que se acaba de glosar sucintamente, el Gobierno Municipal de Montevideo ha venido trabajando, lo cual ha permitido regularizar ya nueve asentamientos habitados por más de novecientas familias, estando en curso una segunda etapa de regularización, que comprende otros dieciséis asentamientos con alrededor de mil quinientas familias.

Para implementar este programa de regularización de asentamientos en el año 1991 se procedió a realizar un

Llamado Público a equipos técnicos pluridisciplinarios, para su contratación para los trabajos que debían realizarse. Luego de proceder a la selección correspondiente, se contrataron los equipos para la regularización de diez asentamientos ubicados en terrenos municipales, nueve de las cuales fueron concluidas sobre fines del período de la anterior Administración, mientras que la restante se culminará en el presente período.

Los referidos equipos técnicos fueron seleccionados teniendo en cuenta la experiencia individual e institucional de los postulantes, debiendo incluir por lo menos un Asistente Social, un Arquitecto y un Ingeniero Agrimensor, quienes actuarían como coordinadores de los trabajos, así como asesores en los aspectos jurídicos, notariales y de saneamiento y un número de ayudantes que no debía ser menor de tres y debían cubrir las tres áreas principales de trabajo.

Los trabajos a realizar por estos equipos consisten en el relevamiento físico de las construcciones y el conjunto, actualización del padrón socioeconómico de los ocupantes de los predios y propuesta de regularización y documentación correspondiente a la misma. La regularización incluye asimismo la realización de obras de infraestructura, como apertura de calles y sendas, mejoramiento sanitario, equipamiento de espacios libres, etc.

Una vez culminadas las tareas de regularización se adjudican los lotes a las familias oportunamente censadas, de manera de garantizar -a través de la aprobación por el Intendente Municipal y por la Junta Departamental- el derecho adquirido, que consiste en el otorgamiento de la «tenencia» de los terrenos (*derecho de uso*), por un período de veinte años, con similares derechos que en el caso de la propiedad, salvo el de enajenar el terreno en su provecho. Al término del plazo establecido la concesión se renueva si se mantienen las condiciones que la originaron y siempre que el destinatario hubiere cumplido con las condiciones establecidas en el Convenio.

Los asentamientos elegidos para comenzar este programa fueron seleccionados teniendo en cuenta que tuvieran un grado de consolidación importante y haciendo jugar los mecanismos de participación ciudadana a través de los órganos locales de cada Centro Comunal Zonal.

La elaboración de las propuestas de regularización fue realizada en forma interdisciplinaria y contando con la participación activa de la población involucrada, así como de los gobiernos locales, e incluyó la aprobación de un Reglamento de Convivencia y Uso del Predio, así como una forma jurídica de organización de las familias adjudicatarias.

La regularización implica establecer los lotes a destinar

R12438-9



a cada familia, con sus afectaciones, a efectos de un correcto funcionamiento social y urbano del asentamiento regularizado, procurando la integración del mismo con la zona circundante y procurando reducir al mínimo el número de realojos necesario.

Dado que la propuesta de regularización debe contar con el consenso de los interesados, el equipo técnico debe realizar -previamente a la adopción de la resolución final sobre dicha propuesta- una tarea socio-cultural y educativa en relación a la población involucrada que permita a ésta un adecuado conocimiento de los alcances sociales y jurídicos de la regularización. La resolución final sobre la propuesta de regularización es tomada en una Asamblea General del asentamiento, de acuerdo con mayorías especiales establecidas en las condiciones de la regularización.

Los nueve asentamientos regularizados en la etapa 1992-1994, comprendiendo más de novecientas familias, fueron los barrios: «La Esperanza» (Zona 9), «Santa Teresa-La Chacarita» (Zona 9), «Parque Ambientalista» (Zona 12), «23 de Marzo» (Zona 13), «Las Malvinas» (Zona 14), «Yugoslavia» (Zona 14), «Nuestra Casa» (Zona 17), «Jardines de las Torres» (Zona 18) y «La Carreta» (Zona 18). El asentamiento «Rodolfo Rincón» (zona 14) quedó pendiente por la necesidad de culminar previamente la expropiación de un predio, necesario para efectivizar los realojos imprescindibles.

En una segunda etapa, abordada por la presente Administración -y con bases en todo similares a la anterior- se encuentra en gestión la regularización de los barrios: «Isla de Gaspar-Cantera de los Presos» (Zona 6), «Asociación Civil Esperanza» (Zona 8), «Barrio Nuevo Uruguay» (Zona 9), «Las Tres Gracias» (Zona 9), «Sebastopol» (Zona 9), «17 Metros» (Zona 10), «Las Amapolas» (Zona 10), «Barrios Unidos» (Zona 11), «Nuestros Hijos» (Zona 11), «Nuevo Colman» (conocido inicialmente como «Covi 2000», Zona 11), «El Apero-Nuevo Colón» (Zona 12), «San Antonio» (Zona 13), «Campichuelo-Belvedere Nuevo» (Zona 14), Rodolfo Rincón (Zona 18, pendiente del primer período) y «Mahilos-Municipal 18» (Zona 18). Estos dieciséis barrios involucran un total de alrededor de mil quinientas familias.

Las tareas comenzaron a fines de 1997, registrando diferente grado de avance a la fecha, dependiendo éste del tamaño y complejidad del asentamiento, estando en algún caso próximo a terminar. Para realizar las tareas fueron contratados trece equipos técnicos (en base a un nuevo Llamado Público), varios de los cuales ya habían intervenido en los trabajos de la primera etapa (1992-1994).

Las bases utilizadas para el nuevo Llamado, que registraron algunos ajustes respecto a las anteriores -recogiendo la experiencia del trabajo anterior- fueron suministradas al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y han sido utilizadas en gran medida para elaborar las condiciones del llamado que éste realizó a su vez con la finalidad de contratar equipos técnicos para regularizar asentamientos en todo el país.

Las tareas de los equipos técnicos son seguidas en la IMM por medio de una Comisión Especial de Supervisión, integrada por técnicos de los Departamentos de Acondicionamiento Urbano, Desarrollo Ambiental, Descentralización y de la Unidad Central de Planificación, en coordinación con los gobiernos locales. Todo el proceso es conducido por una Comisión especialmente creada e integrada por los Directores de los Departamentos y Divisiones de la Intendencia directamente vinculados con esta problemática.

La IMM está encarando simultáneamente otros procesos de regularización y acciones en asentamientos para el realojo total de las familias, por razones ambientales o urbanísticas. En el año 1997, por Resolución municipal, se inició la regularización de seis «barrios municipales de emergencia» construidos hace muchos años y cuya situación jurídica nunca había sido perfeccionada. Se trata de los barrios: «Cadorna», «Casavalle», «Ellauri», «Marconi», «Plácido Ellauri» y «Yugoslavia».

También se prosigue con los trabajos a efectos de culminar la enajenación de los lotes a las familias que viven en los llamados «Siete Barrios», que incluyen: «Santa Catalina», «Diecisiete de Marzo», «El Repecho», «San Rafael», «Puntas de Sayago» y «Treinta y Tres Orientales» en la Zona 17 y «Las Higuieritas» en la Zona 18, así como la regularización de barrio «12 de Diciembre» (Zona 13) incorporado posteriormente.

Por similar mecanismo, con la contratación de equipos técnicos, se han encarado los procesos de realojo total de familias que viven en asentamientos no regularizables («Desborde de la Quinta de Batlle», Zona 10, «Tiscornia», área rural de Zona 9; «Barrio Solís», Zona 15, «El Escondido», Zona 18, etc.). También se encararán de esta forma los realojos de las familias que habitan varias fincas municipales ocupadas en áreas centrales, que están en estado ruinoso.

El Presupuesto municipal prevé recursos para dotar de infraestructuras, por lo menos mínimas, a los barrios

que se regularizan, así como a los terrenos que se otorgan. Este aspecto, entendido como fundamental por ser un verdadero impulsor de la consolidación, se ha cumplido en la totalidad de los casos.



El objetivo central tendiente a evitar la formación de nuevos asentamientos irregulares ha sido encarado frontalmente por la Intendencia Municipal de Montevideo, dentro de sus limitadas competencias y posibilidades.

A través del instrumento jurídico constituido por el Decreto de Cartera Municipal de Tierras para Vivienda y la acción consecuente, se ha enfrentado la regularización dominial de un importante número de asentamientos en tierra municipal -seguramente los más comprometidos- avanzando en el efectivo mejoramiento de su situación social y física y la de su entorno, al tiempo que incorporándolos a la vida urbana más digna, mediante la participación organizada de los involucrados y la comunidad.

Por el mismo instrumento se han puesto a disposición de Cooperativas, Fondos Sociales y otras organizaciones, tierras y fincas, estando pronto a iniciarse la adjudicación de lotes individuales, totalizando más de 200 Hectáreas desde 1990.

Se han realizado experiencias exitosas que han demostrado la capacidad de sistemas constructivos y de gestión cooperativa en situaciones hasta la fecha no abarcadas por el crédito público. Pero -aún desde el ámbito sectorial- es necesario y posible hacer mucho más. Es imprescindible que se vuelquen al mercado viviendas accesibles a los ingresos de las familias, ya sea en enajenación o bajo arriendo, con valores subsidiados respecto a los costos, siendo este rol del Estado.

El Gobierno municipal montevideoano ha generado las condiciones para que ello ocurra: ha puesto a disposición tierra para que los organismos del Estado construyan, ha brindado un marco normativo claro de aliento a las inversiones en vivienda de bajo costo y está elaborando -para su aprobación en el más breve plazo- una propuesta de «Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana de la Vivienda de Interés Social» en el marco del «Plan de Ordenamiento Territorial», por el cual se conducirán los esfuerzos y las acciones en el territorio, con los estímulos factibles para la acción pública y privada.

* Roberto Villarmarzo, arquitecto, Profesor Titular de Construcción I de la Facultad de Arquitectura, es el Director de la División Espacios Públicos y Edificaciones de la Intendencia Municipal de Montevideo, a la cual compete la responsabilidad de la conducción de la política municipal capitalina en materia de vivienda.

¹ Véase, al respecto, VIVIENDA POPULAR No. 1, de julio de 1997 («Un nuevo camino de acceso a la vivienda popular, pág. 23), No. 2, de diciembre de 1997 (tema de tapa: «Reciclajes autogestionarios», y No. 3, de julio de 1998 («COVICIVI: un reciclaje con historia», pág. 57).