

Introducción

La crisis generalizada que estamos transitando nos da la oportunidad de aportar desde la Academia, una reflexión de lo que es hoy el problema habitacional en el Uruguay y los caminos que se abren para solucionarlo. Si bien se siguen manteniendo y agudizando problemas tradicionales de escasez de soluciones habitacionales para los sectores de menores recursos, no es menos cierto que se han agregado nuevas demandas habitacionales y que el Estado, el Mercado y la Población no saben, no quieren o no pueden afrontar los nuevos y viejos desafíos.

No se trata en consecuencia, sólo de cuantificar la cantidad de viviendas nuevas que hay que construir ni la cantidad de viviendas precarias que hay que regularizar, sino de echar una mirada integral a las condiciones de hábitat en que amplios sectores de la población están inmersos. Si bien el problema habitacional siempre está asociado a un desfasaje entre la necesidad y la posibilidad, ésta no se resume en la dialéctica de la escasez de la oferta y la insolencia de la demanda: la realidad nos está mostrando que hay oferta que no se demanda, oferta que se retiene especulativamente, demanda que no se expresa públicamente, demanda que se organiza para obtener su propia oferta.

Se pretende con este trabajo fundamentar la aproximación teórica a la realidad que permita identificar las principales categorías de análisis de la situación, sus causas y tendencias, así como una identificación de las necesidades emergentes. En esta primera aproximación se enfatizan los problemas y debilidades, quedando para una próxima ocasión incursionar en las soluciones y fortalezas.

Un poco de teoría

- Las necesidades habitacionales son consecuencia de la valoración histórica y geográfica que la sociedad hace de su medio ambiente construido que alberga los hogares y la vida cotidiana.

* El presente trabajo, elaborado en diciembre 2002 por la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura bajo la dirección del Arq. Jorge Di Paula, hace una puesta al día de la situación habitacional del país con base en numerosas fuentes. Constituye uno de los insumos con los que está trabajando la Comisión Social Consultiva correspondiente, respondiendo a la convocatoria realizada por la Universidad de la República.

** Existe una interesante discusión en cuanto a la relación necesidad-posibilidad, que procura diferenciar deseos, necesidades y carencias por un lado; necesidades normativas y necesidades sentidas por otro; necesidades radicales y necesidades coyunturales, etc. Esto a su vez se vincula con las diversas modalidades de la demanda (explícita, solvente, insatisfecha, etc.) y el debate sobre los satisfactores como negación de la insatisfacción y los satisfactores como disponibilidad histórica. Naturalmente que diferentes circunstancias, desde la movilización popular hasta la argumentación teórica y las decisiones políticas pueden hacer variar la ecuación necesidad-satisfactor pues tanto necesidades como satisfactores son construcciones sociales.

Unidad Permanente de Vivienda*

- Un diagnóstico es una comparación entre una situación deseable y una situación existente.
- Las diferencias entre la situación existente y la deseable constituyen la necesidad.
- Las propuestas son consecuencia de una consideración conjunta de las necesidades y sus causas y de los satisfactores propuestos y sus posibilidades de implementarse.
- Tanto las necesidades como los satisfactores son acuerdos entre lo deseable y lo posible**.
- La realización de un diagnóstico se orienta no al mero conocimiento de una realidad sino a las posibilidades de su transformación.
- Las posibilidades de transformación dependerán de una acción articulada de los actores que están involucrados en el cambio.
- Por ello lo esencial de un diagnóstico de la realidad es el acuerdo intersubjetivo para su transformación.
- El diagnóstico de una realidad parte de la definición conceptual de la misma.
- La realidad no es "lo evidente", "el fenómeno visible", "el sentido común". La realidad es producto de su construcción social. De quienes tienen poder para hacerlo. Quienes no lo tienen actúan de acuerdo a la definición de los que lo tienen.
- Detectada una carencia, es preciso acordar sus causas coyunturales y estructurales: las primeras serán motivo de propuestas de corto y mediano plazo, las otras de mediano y largo.
- Si la carencia habitacional es consecuencia de catástrofes naturales o macrosociales hay que proceder a implementar una política asistencialista; si es un problema de pobreza de los hogares hay que implementar una política de desarrollo integral y ataque a su reproducción; si es un problema de carencias de la sociedad, hay que reorganizar ésta; si deriva de una desigual distribución de la riqueza, se debe apelar a su redistribución; si la carencia habitacional, finalmente, tiene múltiples causalidades, se deben desarrollar acciones de potenciación de la capacidad de los pobres (organización y participación), aumentar las oportunidades en la sociedad (desarrollo económico y político) y disminuir las desigualdades sociales (redistribución).

Viejas y nuevas preguntas

En momentos de honda crisis donde los paradigmas habituales no dan respuesta, es necesario cambiar las preguntas. Refiriéndonos al ámbito arquitectónico, las preguntas de los congresos internacionales de Arquitectura Moderna respondían a un momento histórico determinado :

- *¿cómo incorporar la ciencia y tecnología de los nuevos materiales y nuevos procedimientos al proceso proyectual?*
- *¿cómo incorporar a las masas obreras a una habitación confortable?*
- *¿cómo diseñar la ciudad para albergar a la industria y a sus trabajadores?*
- *¿cómo diseñar la vivienda mínima?*

Las preguntas de la segunda mitad del siglo pasado fueron:

- *¿cómo debe participar el Estado en la satisfacción de la necesidad habitacional?*
- *¿cómo cambiar la sociedad para atender las necesidades humanas básicas?*
- *¿cómo organizar la autoconstrucción para atender las masivas migraciones campo-ciudad?*
- *¿cómo incorporar la vivienda evolutiva en los planes habitacionales?*

Hoy el Uruguay se enfrenta con viejos y nuevos desafíos donde no se puede aplicar ni las respuestas del CIAM (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna), estadísticas e industrializadoras, ni las de la ciudad autoconstruida, autogestionada y artesanal. El problema de la vivienda hoy no se reduce a la construcción de nuevas unidades, pues se debe considerar el problema de las viviendas desocupadas, las inasequibles y las deterioradas.

Si ampliamos el campo de reflexión desde los espacios habitacionales familiares hacia los vecinales e incluimos los servicios habitacionales familiares y vecinales, entonces estamos en presencia del verdadero objeto de nuestras reflexiones y en consecuencia de nuestras acciones.

El problema habitacional tiene un referente espacial que no es el edificio de vivienda sino el área residencial. Considerar el área residencial, es incorporar a la discusión el problema de la tierra urbana, su localización, accesibilidad, acondicionamiento y mantenimiento.

Por otra parte los organismos internacionales han evaluado que el problema mayor en América Latina no es la pobreza habitacional sino la pobreza de la población en general. De aquí que de una política habitacional centrada en la construcción de viviendas en conjuntos de viviendas se haya pasado a una política contra la pobreza centrada en el hábitat.

Si bien la pobreza social es responsable de buena parte de la pobreza habitacional y la segregación residencial, no es menos cierto que la segregación residencial y la vulnerabilidad social que esto implica incide en la reproducción de la pobreza.

El efecto del costo de la tierra urbana está incidiendo con mucha mayor intensidad en la actualidad para determinar la segregación residencial en la medida que las áreas habitables de la vivienda en metros cuadrados han disminuido, los programas de lotes con servicios tienden a aumentar y los asentamientos irregulares (AI) se ubican en la tierra de "costo cero". Y esto si bien es un problema hoy, compromete seriamente la integración social, la integración urbana y la gobernabilidad futuras.

Por lo tanto las preguntas hoy en día para contribuir a la resolución del problema de la vivienda no están vinculadas sólo a la construcción de nuevas viviendas y a su financiamiento sino a cómo con una política habitacional se contribuye a disminuir la pobreza y la segregación residencial:

- *¿cómo implementar una política contra la pobreza centrada en el hábitat?*
- *¿qué política de tierras y vivienda debe implementarse para anticiparse al asentamiento irregular?*
- *¿cómo debemos facilitar la participación de la población y en particular de los usuarios para contribuir a resolver el problema habitacional?*
- *¿cómo reestructurar el Estado de Bienestar basado en el trabajo asalariado para fortalecer una Sociedad del Bienestar basada en la condición de ciudadano?*
- *¿cómo ordenar el territorio del área metropolitana para una adecuada distribución de la residencia?*
- *¿cómo capacitar a los técnicos universitarios para atender demandas integrales de la población sin divisiones disciplinarias ineficientes?*

De aquí que, si aceptamos esta premisa, es necesario realizar una propuesta integral, donde se considere la interrelación entre ingresos, salud, educación, alimentación y habitación con un objetivo de integración social y espacial. La complejidad de la realidad, tanto para conocerla como para transformarla, mostró que no hay caminos ni pensamiento lineal.

Quienes no asumen esa complejidad tienden a descartar todo lo que contribuya a perturbar una definición clara de los resultados, permaneciendo aquellos ingredientes que aseguren la eficiencia en el logro de fines predeterminados, prefigurados y presupuestados, anulando todo foco de incertidumbre o ajustes en el camino. Todo ello derivado de un enfoque puramente físico y finalista del producto vivienda como satisfactor de la necesidad habitacional minimizando el enfoque integral socioespacial. Integral en el diagnóstico y en la propuesta.



La alimentación, salud, educación y habitación son las necesidades básicas para la población que en el último siglo han sido preferentemente atendidas por el Mercado y el Estado a través de la mercantilización de los satisfactores adquiridos por el salario o la seguridad social del Estado.

Las dificultades de acceso a esos satisfactores mediante esos procesos dieron lugar al resurgimiento o desarrollo de sistemas de producción domésticos o simplemente a no satisfacer la necesidad: es el caso de la producción vecinal de alimentos que tomó el camino de las ollas populares o de las cooperativas de ayuda mutua y otros sistemas solidarios, así como de la deserción escolar en el caso de la educación y la desafiación del mutualismo en el de la salud. Formas que se creían superadas por la modernidad se mantuvieron y en los procesos de crisis emergen como complementarias o sustitutivas de las tradicionales.

Hecha esta constatación caben dos caminos: creer que es una situación transitoria hasta que el Mercado vuelva a funcionar, los salarios permitan adquirir los satisfactores, los empleos permitan obtener salarios y las empresas vuelvan a generar empleos, así como el Estado pueda obtener impuestos de los salarios devengados y proceder a otorgar subsidios, o es una oportunidad de organizar la producción de satisfactores con una nueva articulación entre Mercado, Estado y Población organizada.

Creemos que sin dejar de lado los caminos ya transitados por el Estado de Bienestar, es necesario ir generando las bases de una nueva Sociedad del Bienestar¹ en que el Estado, el Mercado y la Población se articulen en un momento histórico en que ninguno de los tres ha podido por sí solo resolver los problemas básicos habitacionales.

Los aspectos a considerar en un diagnóstico integral de carencias y causas

Estos aspectos serán mencionados a continuación sucintamente, al sólo efecto de agendarlos como aportes a la discusión. No se pretende hacer una descripción exhaustiva ni ordenada por prioridades, ya que consideramos que eso deberá ser evaluado por los actores participantes.

1. Necesidades emergentes de la población

1.1. *Cambios en la conformación de los hogares.* La tendencia que se observa en el Uruguay es la disminución relativa de las familias nucleares típicas, el incremento de las parejas sin hijos, de los hogares monoparentales, de las personas que viven solas y la persistencia de un importante grupo de hogares extensos.² Entre las familias por debajo de la línea de pobreza hay una tendencia al crecimiento de los hogares monoparentales con jefatura femenina y al embarazo adolescente en hogares en general extendidos.

1.2. *Cambios en la estructura etaria.* Adultos mayores y jóvenes. El aumento de la longevidad y los hogares unipersonales de adultas mayores generan necesidades habitacionales tanto en espacios como en servicios específicos. Entre los jóvenes se puede identificar un aumento de la edad de emancipación, que alcanza a los sectores medios; carencia de sistemas de acceso a la vivienda flexibles en su tenencia, y el crecimiento del número de jóvenes que no trabajan ni estudian y que están en situación de total insatisfacción de las necesidades básicas³.

1.3. *Cambios en el papel de la mujer en el hogar.* El período intercensal muestra que la tasa de participación femenina en las actividades económicas ha tendido a aumentar, tanto en las zonas urbanas del interior como en la capital. Cada vez es menor el número de mujeres que deja de trabajar en el período de crianza de los hijos. Los hogares en que trabajan los dos miembros de la pareja han tenido un aumento sostenido⁴.

1.4. *Ingresos insuficientes.* Entre 1998 y 1999 hubo un alza del 500% de desalojos por malos pagadores⁵.

1.5. *Falta de apoyo técnico en la autogestión familiar.* Los autogestores y autoconstructores de los barrios populares carecen de apoyo institucionalizado de asistencia técnica interdisciplinaria⁶.

1 Gosta Esping Anderson, "Los tres mundos del Estado de Bienestar", Generalitat Valenciana, 1993.

2 Hogares urbanos de Montevideo, según tipo de familias: 1996, nuclear con hijos: 36%, nuclear sin hijos: 16,5%, monoparentales: 9.7%, unipersonales: 16%, extendido: 20.3%, y compuesto: 2%. Cifras muy similares se dan en el interior urbano. Fuente: Aguirre, R., "Sociología y Género", 1998.

3 Condición de actividad de los jóvenes entre 15 y 19 años en Montevideo: ni trabajan, ni estudian, 32,68%; trabajan y/o estudian, 67,32%. Fuente: "Montevideo en cifras 2000", Unidad de Estadística Municipal, IMM, según información del INE, Censo 1996.

4 Ibidem.

5 Revista "Propiedades", N° 163, 2001. Pág.44.

6 Los programas de Arquitecto de Oficio y Arquitecto de la Comunidad no están implementados o recién se inician. Sin embargo ambos son acciones unidisciplinarias.

2. Necesidades emergentes del estoc de viviendas

3. Necesidades emergentes del suelo urbano

2.1. *En relación con los arrendamientos.* El porcentaje de afectación de las familias de ingresos más bajos para el pago de arrendamiento, que en 1987 era del 18.8%, pasó en el año 97 al 45.9%.⁷ En 1987 los alquileres eran 22% más caros que las cuotas de amortización de prestamos del BHU, hoy son 60% más bajos.⁸ Según datos de la Suprema Corte de Justicia, entre el 87 y el 97 se produjeron más de cien mil desalojos⁹.

2.2. *Hacinamiento y promiscuidad.* La construcción masiva de Núcleos Básicos Evolutivos sin evolución posterior ha disminuído gravemente el número de metros cuadrados por habitante y aumentado el número de habitantes por habitación. El período intercensal muestra que crece el número de hogares con más de dos personas por habitación (más del 150%)¹⁰.

2.3. *Infraestructura incompleta.* El crecimiento incontrolado de los AI genera carencia de servicios habitacionales a nivel barrial.

2.4. *Viviendas vacías.* La acción especulativa de inversores privados, la falta de estímulos para la conformación de un estoc de arriendo social y las altas cuotas de la producción pública de viviendas para el mercado generan una retracción de la oferta asequible.

2.5. *Precariedad constructiva.* Un alto porcentaje de la vivienda tanto de origen privado como público presenta un alto grado de patologías que atentan contra la salud y la seguridad. En el período intercensal hubo un crecimiento del 8% de viviendas no recuperables que se eleva casi al 14% en el interior urbano¹¹.

3.1. *Mercado imperfecto del suelo urbano.* Las características específicas de la producción del suelo urbano, comercialización, consumo y consecuentemente su valorización independiente de su propietario, hacen de la tierra urbana un bien de atesoramiento y renta que atenta tanto contra su uso productivo de bienes y servicios mercantiles como contra su uso en el consumo habitacional.

3.2. *Falta de garantía de la función social de la tierra urbana.* La falta de una definición operativa de la función social de la propiedad de la tierra, no permite la exigencia de su cumplimiento, ni su adecuada utilización social.

3.3. *"Desdensificación" residencial.* De los 62 barrios de Montevideo, 35 pierden 50.000 habitantes en el período intercensal 85-96, casi el 10 % de su población. La Ciudad Vieja perdió más 20 % de su población. Si ampliamos el período de comparación, el peso relativo de la población de las áreas centrales en relación con la de la totalidad del departamento, pasó del 28% en 1963 al 19% en 1996. También se produce una reducción del peso relativo de la vivienda, pasando del 30% al 22% respectivamente. A este fenómeno se superpone la disminución del número promedio de habitantes por hogar, que pasa en el país de 3.33 en 1986 a 3.21 en 1996, en una gráfica que en todos los censos muestra una tendencia descendente.

3.4. *Expansión urbana periférica y metropolitana en Montevideo.* Los 27 barrios periféricos de Montevideo, crecen en el período intercensal en 75.000 habitantes, un 13% más de los que tenían en 1985. Montevideo crece a una tasa del 0.23% anual, mientras que el área metropolitana en el mismo período intercensal creció al 2.5%. La metroárea fuera de Montevideo creció el 35.2% mientras que la ciudad de la costa el 97%¹².

3.5. *Asentamientos irregulares.* La marginación es un fenómeno nuevo en una sociedad relativamente homogénea e igualitaria, que contaba con la distribución más equitativa en materia de ingreso de América Latina. En 1996, viven en AI en Montevideo 122.500 personas en 30.000 viviendas, lo que representa cerca del 12% de la población y 7% de las viviendas (INE, 1998). El 94% de la población en Asentamientos se ubica en la periferia siendo el 37% de la población total. La sección censal con mayor porcentaje de población en AI es la 13, con un 45%. De los barrios de Montevideo, 13 (aproximadamente el 30%) se clasificaron de alto riesgo según estudios de la CEPAL.¹³

3.6. *Accesibilidad.* El alejamiento de los sectores de menores recursos de las áreas donde se concentran las fuentes de trabajo, cultura y ocio, sumado a las dificultades del transporte colectivo, contribuyen con la exclusión social.

3.7. *Asequibilidad.* La brecha existente en los precios de la tierra central y periférica, supera ampliamente la brecha entre los costos de construcción de la vivienda económica y suntuaria.

7 Revista "Propiedades", N° 172, 2002, pág. 6. Estos cambios se produjeron en un período de expansión de nuestra economía y de los ingresos hogareños.

8 Revista "Propiedades", N° 170, 2002, pág. 2.

9 Fuente: Frente de Inquilinos-Casa del Inquilino. En Revista VIVIENDA POPULAR N° 1, pág. 13.

10 Nahoum, B., "Un país de claroscuros", Revista VIVIENDA POPULAR N° 4, pág. 35.

11 Ibidem.

12 Di Paula, J., "Los impactos de las políticas habitacionales de la última década en la forma urbanometropolitana de Montevideo", Revista VIVIENDA POPULAR, N°8, pág. 42.

13 Katzman., R., 1999, "Activos y estructura de oportunidades", PNUD, CEPAL.

14 Datos de 1994, proporcionados por el Arq. Carlos Acuña, Director del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, en el Foro "Posibilidades de rehabilitación de áreas en desuso en Montevideo", realizado el 1 de agosto de 2002, en el edificio anexo del Palacio Legislativo.

15 INE, 2000. En el mismo año los gastos en educación, salud y seguridad social alcanzaron el 9.2, 7.6 y 80.8 respectivamente.

16 Nahoum, B., op.cit.

17 Los aportes al BPS (92% sobre salarios) y por IVA, inciden en el orden del 30% del costo total de las obras. En MEVIR, están rebajados al 27.56 % conforme a la ley N° 14.872 (obra rural), VIVIENDA POPULAR N°2, pág. 12.

18 Informe N° 21262-UJ.2001- Uruguay, "Preservación de la equidad social en una economía cambiante".

- 3.8. Áreas inundables.** Un alto porcentaje de la vivienda en condiciones urbanas y constructivas precarias se ubica en áreas inundables de diferente intensidad y frecuencia. Un alto porcentaje de sus ocupantes manifiestan sus deseos de seguir residiendo en esas áreas cuando ellas están cercanas al centro (caso de las ciudades del interior).
- 3.9. Saneamiento.** En el período intercensal (85-96) crece en el Uruguay el número de viviendas particulares no conectadas a sistemas de evacuación por red general.
- 3.10. Inseguridad y falta de identidad de los espacios públicos residenciales de las áreas consolidadas.** Paralelamente a la disminución de la función residencial en estas áreas, se han incrementado las actividades terciarias como comercio, servicios y actividades bancarias. Además, fundamentalmente en las áreas intermedias, existen cerca de 145 hectáreas vacías¹⁴, correspondientes a grandes instalaciones industriales en desuso, resultado de los procesos de desmantelamiento y/o reconversión del sistema industrial. La pérdida de la función residencial y la presencia de edificaciones vacías, generan inseguridad en las áreas consolidadas y favorecen el abandono y la degradación ambiental en ellas, principalmente de sus espacios públicos, con la consiguiente pérdida de identidad de sus habitantes con los mismos.
- 4.5. Expansión metropolitana.** La acción de los programas financiados por el BHU, la ocupación de las segundas residencias y el desarrollo de los barrios cerrados exclusivos llevó a un crecimiento sin precedentes de la ocupación metropolitana.
- 4.6. Desdensificación.** La liberalización de los nuevos arrendamientos, sin garantías para el inquilino, contribuyó a la emigración desde las áreas centrales a los AI y la Ciudad de la Costa.
- 4.7. Segregación.** El aumento de la homogeneidad de los barrios con alto índice de vulnerabilidad por la contribución de la localización en ellos de los programas para los más pobres contribuyó al aumento de la segregación residencial.
- 4.8. Gentrificación.** El estímulo de la política de reciclaje financiada por el BHU y el Plan Fénix para una demanda solvente, sin contribuir a frenar la expulsión de la población pobre de las áreas centrales, conducen a la gentrificación (sustitución de estratos socioeconómicos bajos por medios) de esas áreas.
- 4.9. Redistribución negativa.** "Los programas de viviendas urbanas a través de la construcción directa (SIAV) o a través de créditos para el mejoramiento de viviendas (Credimat) no han logrado llegar a los pobres urbanos"¹⁸.

4. Problemas de la aplicación de las Políticas de Vivienda

- 4.1. Financiamiento de la vivienda y urbanización.** Topes de inversión del Fondo de Viviendas: si bien los fondos son recaudados tanto por el IRPA como por el IRPP, éstos son desviados para otros fines. La inversión en vivienda en 1998 no alcanzó el 2% del Gasto Social total.¹⁵
- 4.2. Disminución sostenida de la promoción de viviendas del BHU.** Cifras contenidas en informes de circulación interna del Banco establecen que el número de viviendas entregadas por mes ha venido bajando sin pausas en los últimos tres lustros, pasando de casi 300 en el período 85-90, a 200 en el período 90-95 y menos de 150 de 1995 a 1998.¹⁶
- 4.3. Reciclaje de viviendas.** Alto porcentaje de aportes al BPS en los programas piloto de la IMM¹⁷. La falta de una política integral de tierras hace que las acciones puntuales de rehabilitación, impulsadas tanto desde la IMM como desde el BHU, generen una valorización de las fincas adyacentes, lo que luego dificulta la continuidad de los planes, ya que la apropiación de esta plusvalía suele realizarla la especulación inmobiliaria, por lo que también se corre el riesgo de que estas acciones terminen expulsando a los sectores más pobres.
- 4.4. Expansión periférica.** La acción combinada de los AI y la localización de los programas públicos ha contribuido a la disminución de la densidad media de población en Montevideo.

- 4.10. Debilidad en el facilitamiento al Cooperativismo.** Luego de una producción nula en el primer plan quinquenal de vivienda del período de transición a la democracia (85-90), se incrementó el apoyo a las cooperativas sin alcanzar las marcas históricas de la década del 70.

5. Problemas de diseño del lote y de la tipología.

- 5.1. Inadecuación al ciclo familiar.** La preferencia de los sectores populares por una vivienda aislada tiene como causa, entre otras, la posibilidad de albergar los diferentes arreglos familiares que se dan en el ciclo vital de las familias.
- 5.2. Dificultades en la Evolución.** La evolución predeterminada por el proyecto, sin grados suficientes de libertad, atenta contra la diversidad de necesidades y posibilidades de los ocupantes.
- 5.3. Homogeneidad tipológica.** La producción estandarizada de la vivienda no puede seguir los caminos de la producción fordista de la masividad, sin atender la diversidad esencial y no superficial. Se atenta contra la diversidad de acceso de diversos estratos sociales.
- 5.4. Homogeneidad funcional.** Los conjuntos habitacionales que sólo admiten viviendas familiares dificultan el desarrollo de actividades artesanales, comerciales y sociales. Los programas de viviendas que no admiten áreas orientadas a su uso como activos económicos conspiran contra las estrategias de sobrevivencia, en especial de los sectores más pobres, para quienes la vivienda es también ámbito de producción y desarrollo de actividades económicas.

- 5.5. *Ruptura de la trama urbana.* La unicidad del proceso de urbanización, parcelamiento y edificación estándar atenta contra una relación integrada con las áreas circundantes que se han desarrollado en procesos sucesivos¹⁹.
- 7.7. *Descoordinación de los actores del Área Metropolitana de Montevideo.* La falta de una normativa unitaria de los tres municipios que la conforman genera distorsiones en el uso residencial del territorio.

6. Problemas tecnológicos

- 6.1. *Aceptación de nuevos materiales (madera, barro, etc).* Debilidad en la aceptación de la población, organismos de crédito y técnicos, de las maderas nacionales y de los distintos productos derivados de la tierra para la producción de viviendas.
- 6.2. *Transferencia a los sectores populares.* Debilidad en la capacitación de los técnicos y de los autoconstructores en el manejo de la madera, barro y en general de materiales y componentes constructivos no usuales.
- 7.8. *Debilidades del MVOTMA.* Falta de manejo autónomo de los impuestos específicamente asignados a la implementación de la política habitacional. Manejo azaroso del Programa de Jubilados. Apoyo débil de la evolución de los NBE. Débil articulación con la Intendencia de Montevideo y la OPP en el mejoramiento de AI. Ausencia del SIAV en las áreas centrales. Falta de una Cartera de Tierras para la prevención de AI y desarrollo de otros programas.
- 7.9. *Debilidades del BHU.* Falta de atención de los 150.000 ahorristas de vivienda. Localización inadecuada de su promoción en áreas sin demanda solvente. Inadecuada articulación con Ministerio e Intendencias.

7. Problemas de Gestión

- 7.1. *Desarticulación sectorial.* La lucha contra la pobreza centrada en la producción de vivienda nueva y no en el hábitat, implica un enfoque limitado y sectorial de la intervención pública²⁰.
- 7.2. *Desarticulación de niveles de gobierno (Central y Departamental).* La falta de Planes especiales de Vivienda en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios dificulta un acuerdo estratégico con el Gobierno Central. La falta de una normativa nacional de ordenamiento territorial dificulta el acuerdo estratégico con los Gobiernos Departamentales. Los Fondos Nacionales de Vivienda y Urbanización son competencias discrecionales del Gobierno Central ya que se eliminó la norma de que éste debía contribuir con el 50% de las inversiones de iniciativa municipal.
- 7.3. *Descentralización.* La descentralización de la discusión en los Centros Comunales Zonales no tiene como consecuencia vinculante la ejecución de las decisiones vecinales. No se aprovechan las posibilidades que da la Ley de Vivienda con las Cooperativas Matrices Territoriales.
- 7.4. *Participación de la población.* Los cambios en la familia, el trabajo y la organización social presentan limitaciones a la participación social de los vecinos.
- 7.5. *Desarticulación disciplinar (Arquitectura, Ciencias Sociales).* La falta de capacitación interdisciplinaria en la Asistencia Técnica debilita la acción integral de mejoramiento habitacional.
- 7.6. *Desaprovechamiento de las experiencias demostrativas de tecnologías.* El MVOTMA y el grupo XIV.2 de CYTED promovieron la construcción de un conjunto experimental de tecnologías industrializadas que no tuvo evaluación ni apoyo posterior para su implementación.
- 7.10. *Debilidades de las Intendencias Municipales.* Falta de equipos técnicos interdisciplinarios. Falta de una relación estrecha entre ordenamiento del territorio y programas habitacionales. Débil coordinación metropolitana. Débil articulación con organismos nacionales de vivienda.
- 7.11. *Debilidades de MEVIR.* Contribución a la expansión suburbana de los centros poblados. Ausencia de acciones en el área rural de Montevideo. Débil participación de los usuarios en la gestión de los programas.



¹⁹ Sola Morales, Manuel de, "Las formas de crecimiento urbano", Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, 1997.

²⁰ Los programas "Favela Barrio" y "Chile Barrio", son ejemplos de intervenciones integrales de mejoramiento habitacional en Brasil y Chile.