

Montevideo, 1990-2012

# **La gestión del suelo en la producción habitacional y sus impactos socio-territoriales**

Mag. Arq. María del Huerto Delgado y Arq. Raúl Vallés (Responsables)

Ing. Benjamín Nahoum, Mag. Arq. Sharon Recalde,

Arq. Leonardo Altmann, Esp. SIG Alejandro Ramírez\*

\*Los autores agradecen a todos los estudiantes que colaboraron en la investigación a través de tesinas o pasantías, así como a todos quienes aportaron información.

Este artículo presenta los principales resultados de un proyecto de investigación y desarrollo apoyado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica-UdelaR, desarrollado en la Unidad Permanente de Vivienda-FARq, entre 2013 y 2015.

### Introducción

El territorio es el sistema resultante de la interacción entre una sociedad y el espacio que habita, producto de su relación histórica y multidimensional. El desarrollo principalmente físico de un territorio, una ciudad, dependerá básicamente del rol que en la gestión del suelo asuman tres actores centrales: el Estado, el Mercado y la población. Los resultados serán diferentes según quién de ellos lo gestione y las lógicas con que actúe. El Estado buscará asegurar la satisfacción de las necesidades de habitar de la población y facilitar el acceso a

una localización adecuada a los sectores menos favorecidos, pero también suele concebir la producción habitacional como fuente de empleo e inversiones; para el Mercado, el suelo urbanizado y la vivienda son negocio y reserva de valor; por su parte, para la población destinataria, la ciudad es la expresión de su derecho a un lugar para vivir, aunque con frecuencia lo materialice precariamente.

A lo largo del tiempo estas lógicas se encuentran y desencuentran en el territorio, generando ciudades integradas, armónicas e inclusivas, o ciudades fragmentadas, conflictivas y excluyentes, las que a su vez han promovido el desarrollo de sociedades y modos de habitar diferentes.

Por ello el recurso *suelo*, y más específicamente el *suelo urbanizado*, bien escaso, limitado y caro, es vital para las políticas públicas de vivienda, y su uso eficiente mejora sustancialmente los resultados de éstas. Su localización y cali-

dades urbanas (infraestructuras, equipamientos y servicios) aportan a la calidad de vida y contribuyen o no a la integración socio-territorial.

Nuestra investigación analizó la gestión del suelo en las políticas habitacionales implementadas en Montevideo entre 1990 y 2012: cuáles fueron los instrumentos jurídicos e institucionales que les dieron soporte; qué resultados físicos e impactos socio-morfológicos provocaron en las propias realizaciones y sus entornos, en las familias, los vecinos y la ciudad, así como qué ciudad se genera en ausencia de acción estatal.

Se profundizó en el análisis diacrónico de la producción habitacional pública y datos socio-demográficos, globalmente para Montevideo, y luego profundizando en seis zonas: dos centrales, dos intermedias, y las restantes periféricas. Se observó cómo las políticas públicas crean ciudad, y también cómo incide la inacción de un Estado al que suplantán otros actores. Las

Montevideo, intervenciones urbano habitacionales según DINOT y ubicación de las zonas de estudio particularizado



## INVESTIGACIÓN

acciones determinan qué ciudad resulta (conjuntos de núcleos básicos evolutivos [NBE], viviendas cooperativas, asentamientos irregulares, grandes conjuntos), pero también la ciudad fomenta o inhibe determinadas acciones: por el costo del suelo, su propiedad o la presencia o no de servicios urbanos.

### Acerca del marco temporal y territorial

La ciudad se forma en el espacio y durante el tiempo, por lo cual era necesario definir el territorio y lapso a investigar. El estudio, inicialmente 1990-2012, se extendió finalmente a casi 30 años para tomar como mirada inicial la del censo de 1985, referencia socio-demográfico-habitacional más cercana que se debió asumir como punto de partida. Las “fotografías” que muestran los censos permitieron establecer cómo fueron evolucionando población, hogares y viviendas, y comparar con lo que ocurría con el parque habitacional y la ciudad. Se definieron así tres grandes sub-períodos:


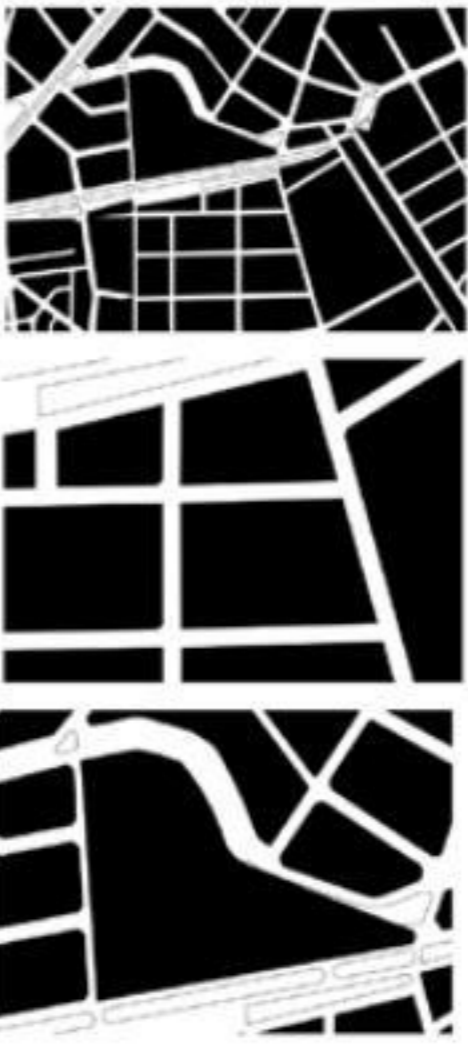



























- entre los censos de 1985 y 1996, con dos hitos fundamentales: la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA-1990) y la Cartera de Tierras de la Intendencia de Montevideo (IM-1990)<sup>1</sup>;
- entre el censo de 1996 y el “conteo” de 2004 (fase preparatoria del Censo 2011), donde se destacan el Plan Montevideo, de Ordenamiento Territorial de la IM (POT), el Plan “Fénix” para La Aguada y el Plan “Bruno Mauricio de Zabala” para Ciudad Vieja, estos últimos inter-institucionales;
- uno final, que enlaza el conteo 2004 con el Censo 2011-2012, e incluye la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS-2008), la creación de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social del MVOTMA (CIVIS-2008), la creación de la Agencia Nacional de la Vivienda (ANV-2008), una nueva reglamentación de préstamos a cooperativas (2008), la instrumentación del tercer nivel de gobierno en el país (2010) y la aprobación de la Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social (2011).

La otra gran definición a hacer era qué universo territorial se abarcaría. La mirada global sobre Montevideo era imprescindible para la perspectiva general, pero su estudio detallado era inabarcable; por ello se resolvió profundizar el análisis en seis zonas de estudio particularizado, cuya escala permitiera hacer investigación específica y trabajo de campo complementario. En esas zonas se definieron a su vez tramos para estudiar su morfología urbana.

Para seleccionar esas seis zonas se empleó la tradicional lectura de ciudad por áreas de densidad y centralidad urbana (zonas central, intermedias y periféricas) procurando contrastar pares en cada una, y definiendo contornos de superficie suficiente para que confluyeran allí acciones de distinto tipo. Para definir las zonas, además de considerar la división por barrios y segmentos censales del INE, se valoró la diversidad de situaciones urbanas; la intensidad de las acciones habitacionales; la relevancia en el proceso urbano de densificación, consolidación o expansión; la representatividad en el tipo y cantidad de acciones de políticas públicas; el

<sup>1</sup> Pese a su nombre, la Cartera se integra con terrenos con o sin edificaciones, por lo que también ha sido importante en programas de reciclaje.

Ejemplo de ficha de caracterización de zona

| ZONA 4   |  | CARACTERIZACIÓN URBANO-ARQUITECTÓNICA   |  |                                  |   |  |  |    |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|--|--|---|--|----------------------------------|---|--|--|---|---|---|---|------------|-------------------|-------|-----------------|--------|---------------------------------|------------|---|----------------|---|
| SECTOR 2   |  | Variantes tipológicas habitacionales según INE                                      |  |                                  |   | MORFOLOGÍA DE LA MANZANA   |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
| CLASIF. SEGÚN INE  | CASA   | APTO. EDIF. UNA PLANTA  | APTO. EDIF. EN ALTURA  | APTO. EDIF. EN ALTURA C/ ASCENS. | TRAZADO O TRAMA (TIPO DE MANZANA)   |    |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
| TIPO. CARACT. ( FOTO)  |     |    |    |                                  |   |   | <table border="1"> <tr> <td>área</td> <td>central</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>intermedia</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td></td> <td>periférica</td> <td></td> </tr> </table> | área  | central   |   |   | intermedia | X                 |       | periférica      |        | Accesibilidad al Hábitat urbano |            |   |                |   |
| área   | central  |   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  | intermedia   | X   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  | periférica   |   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
| OCUPAC. DEL LOTE   |    |   |   |                                  |   |  |   | <table border="1"> <tr> <td rowspan="3">INFRA</td> <td>Saneam.</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>Alumbrado</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>Cable/ internet</td> <td>X</td> </tr> </table> |   | INFRA   | Saneam.   | X          | Alumbrado         | X     | Cable/ internet | X      |                                 |            |   |                |   |
| INFRA  | Saneam.  | X   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  | Alumbrado  | X   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  | Cable/ internet  | X   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
| TIPO. CARACT. ( FOTO)  |   |  |  |                                  |    |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
| OCUPAC. DEL LOTE   |   |  |  |                                  |   |   |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
| PERFILES URBANOS CARACT.   |  |   |  |                                  |   |  | TEJIDO/ OCUPACIÓN DEL SUELO  |    | <table border="1"> <tr> <td rowspan="5">SCIOS.</td> <td>Transp.</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>Educ.</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>Salud.</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>contenedor</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>Centr. comerc.</td> <td>X</td> </tr> </table> |   | SCIOS.  | Transp.    | X                 | Educ. | X               | Salud. | X                               | contenedor | X | Centr. comerc. | X |
|  | SCIOS.   | Transp.   | X  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  |  | Educ.   | X  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  |  | Salud.  | X  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
| contenedor   |  | X   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
| Centr. comerc.   |  | X   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  |  |   |  | TEJIDO/ OCUPACIÓN DEL SUELO      |  | <table border="1"> <tr> <td rowspan="4">EQUIP.</td> <td>Arbolado</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>Esp. publ.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Pavim CA / H/ BAL</td> <td>H</td> </tr> <tr> <td>Vereda.</td> <td>X</td> </tr> </table> |  | EQUIP.  | Arbolado  | X   | Esp. publ.  |            | Pavim CA / H/ BAL | H     | Vereda.         | X      |                                 |            |   |                |   |
| EQUIP.   | Arbolado   | X   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  | Esp. publ.   |   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  | Pavim CA / H/ BAL  | H   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  | Vereda.  | X   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  |  |   |  | TEJIDO/ OCUPACIÓN DEL SUELO      |  | <table border="1"> <tr> <td rowspan="4">EQUIP.</td> <td>Cordon.</td> <td>X</td> </tr> </table>   |  | EQUIP.  | Cordon.   | X   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
| EQUIP.   | Cordon.  | X   |  |                                  |   |  |  |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  |  |   |  |                                  |   | TEJIDO/ OCUPACIÓN DEL SUELO  |   |   |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  |  |   |  |                                  |   |  |  |   | TEJIDO/ OCUPACIÓN DEL SUELO   |  |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  |  |   |  |                                  | TEJIDO/ OCUPACIÓN DEL SUELO   |  |  |    |   |   |   |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |
|  |  |   |  | TEJIDO/ OCUPACIÓN DEL SUELO      |   |  |  |   |   |   |  |            |                   |       |                 |        |                                 |            |   |                |   |

## INVESTIGACIÓN

predominio de zonas antes poco estudiadas pero con clara presencia o ausencia de intervenciones públicas, y la variación de población y vivienda sin explicación aparente por las políticas públicas.

En cada zona se analizó la variación de población, hogares y viviendas entre censos; la producción habitacional pública y privada (formal e informal); se relevaron infraestructuras y servicios, y se estudiaron las variaciones del tejido urbano, en base a fotografías aéreas de distintos momentos. Toda esa información se volcó a una base de datos georreferenciada (SIG) creada especialmente. Las zonas analizadas fueron:

### *a. En áreas de periferia o de borde:*

*Zona 1: Melilla-Lezica-Colón:* área de borde, al NW, con tejido consolidado y tradicional, en la que en períodos recientes se intensificaron acciones habitacionales públicas y privadas, formales e informales, producidas al interior del tejido tradicional existente, densificando muy lentamente su estructura sin generar dinámicas expansivas.

*Zona 2: Piedras Blancas-Bella Italia:* área de reciente expansión sobre la antigua interfase urbano-rural, con crecimientos en completamiento de grandes lotes. Pese a la calidad precaria del espacio público, infraestructuras y servicios, a partir de los '90 se insertan allí varios programas públicos de vivienda social, principalmente de NBE, cooperativas de vivienda, y últimamente obras por empresa "llave en mano".

### *b. En áreas intermedias:*

*Zona 3: Cerrito:* caracterizada por una topografía singular, por sus pendientes pronunciadas, predominando el uso residencial con tipos representativos como el "plano económico"<sup>2</sup> y la vivienda unifamiliar modesta, y construcciones en uno y dos niveles. Pese a la buena dotación de servicios e infraestructuras y buena accesibilidad, tiene muy baja dinámica de acciones habitacionales en el período estudiado.

*Zona 4: Cilindro-Villa Española-Flor de Maroñas-Castro Castellanos:* zona intermedia de gran dinámica urbana, en particular en el período; su estructura física presenta una trama irregular con amanzanados tradicionales combinados con supermanzanas. Muestra una mezcla de industrias de diversa escala, instalaciones logísticas y comerciales, pero predomina el uso residencial. Ha recibido numerosas acciones habitacionales públicas en el período, a partir de las Carteras de Tierras, y también algunos asentamientos irregulares.

### *c. En el Área Central*

*Zona 5: Tres Cruces-La Comercial:* zona central consolidada hacia principios del S. XX, en la segunda expansión de Montevideo. En el período estudiado sufrió grandes cambios en su estructura y dinámica urbana, por las importantes tensiones inmobiliarias generadas por el enclave de infraestructuras y servicios de primer orden. Registró un incremento de población no explicado por la acción de políticas públicas, predominando los programas de inicia-

<sup>2</sup> Plano Económico: nombre con que se suele referir al Programa de la I M que otorga planos tipo de vivienda económica y exonera determinados tributos.

tiva empresarial con fondos públicos o no, con construcción de obras por reciclaje de vivienda estándar<sup>3</sup>, programas PPT<sup>4</sup> y edificios en altura.

*Zona 6: Ciudad Vieja-Barrio Sur:* central por excelencia, de valor y protección patrimonial, incluye al centro fundacional, con su tradicional estructura en damero y manzanas compactas de borde cerrado; el Barrio Sur es posterior y su estructura física de calidad algo menor. Ambas zonas se caracterizan por reunir actividades residenciales, comerciales e institucionales, y fueron objeto de diversas políticas públicas de vivienda e instrumentos de ordenamiento territorial en el período.

### Enunciando conclusiones

Como ya se dijo, la ciudad es el resultado de las múltiples acciones del Estado, el Mercado, y la población que la habita-vive: es la huella de lo que hace la gente, desde diferentes lugares, intereses, roles y necesidades, y con distintas herramientas, atribuciones, obligaciones y objetivos.

En una investigación sobre las políticas públicas y su repercusión en el territorio, la huella a seguir era fundamentalmente la del Estado. Éste la deja por acción (buena, regular o mala), o por omisión, abandonando lugares que son ocupados por otros actores, de modo formal o informal. Las lógicas de actuación de cada actor impactan de diferente manera en el entramado socio-urbano y determinan qué ciudad resulta:

integrada o fragmentada; compacta o dispersa; barrios de NBE, conjuntos habitacionales o cooperativas de vivienda que se integran o separan del entorno en que se insertan; asentamientos irregulares; densificación (formal e informal) en lotes de la trama urbana formal.

- *Sobre los instrumentos de gestión del suelo, los actores y su incidencia en los procesos urbano-habitacionales.* El rol del Estado es relevante en el desarrollo socio-espacial de la ciudad, pues es quien fija reglas y alienta o pone límites a los otros actores. Puede asumir un papel sólo de control, estableciendo normas e interviniendo para evitar excesos, o adoptar una actitud proactiva, con directrices precisas y poniendo en práctica una planificación y acciones directas. Por ello sus recursos principales son la *normativa*, que orienta la acción de los restantes actores, y la *intervención directa*, que complementa o suple lo que éstos no hacen, por falta de capacidad o interés.

En el período estudiado se promulgaron dos instrumentos jurídicos que, con sus reglamentaciones y leyes derivadas, son de los más importantes en las últimas décadas: el Plan Montevideo y la LOTDS, que incluyen directivas para el fraccionamiento de tierras, la urbanización y la planificación territorial. Entre los *instrumentos de promoción e incentivos fiscales* están las exoneraciones tributarias; los estímulos para utilizar el stock habitacional o el suelo servido existentes, y la penalización de su no uso, uso inadecuado o abandono (proyecto de ley de *“fincas abandonadas”* a estudio del Parlamento

Nacional, *Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social* de 2011, Oficinas de Rehabilitación de la IM). Algunos de estos instrumentos son asimismo *programáticos*, como los dos primeramente citados o las Carteras de Tierras.

En muchos de los programas públicos analizados la asignación de suelo fue determinada por la oferta privada, que generó tierra urbanizada en zonas que no contaban con adecuados servicios e infraestructuras. La IM a través de su Cartera de Tierras ha modificado en parte esta realidad al integrar fincas y terrenos propios recuperados del abandono y la ocupación, o adquiridos especialmente, y otorgarlos a familias de bajos ingresos (especialmente cooperativas de vivienda). Sin embargo, se continúan adquiriendo terrenos que deben ser urbanizados. Asimismo la creación de la CIVIS es importante si bien aún no ha incidido en los procesos de gestión del suelo, ya que no se ha efectivizado en cantidad significativa el suministro de predios.

Por su parte, la generación espontánea de asentamientos irregulares ha provocado la ocupación de terrenos en condiciones precarias de localización, características ambientales, inexistencia de servicios e infraestructuras y difícil accesibilidad, que a veces terminan siendo consolidados y regularizados por el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB, ex PIAI).

- *Sobre la producción habitacional pública y sus efectos sobre la expansión, densidad, morfología y consolidación urbanas.* La producción pública en muchos casos ha contribuido a ex-

## INVESTIGACIÓN

pandir la ciudad en su periferia, al igual que los asentamientos irregulares, reproduciendo tejidos de escasa densidad, monótonos y repetitivos. En general la urbanización de estas áreas es simultánea o posterior, no llegando a consolidarlas al faltar equipamientos e infraestructuras básicas: veredas, alumbrado, arbolado. En cambio, en el caso de proyectos en zonas centrales se ha logrado aumentar la densidad y aprovechar los activos instalados.

No hay un uso intensivo del suelo destinado a vivienda social al no construirse el máximo permitido, permaneciendo un remanente de suelo con capacidad ociosa. Parecería apropiado complementar la normativa edilicia fijando mínimos a construir, para optimizar el recurso.

Observando todo el período de estudio, se verifica una evolución de las políticas en la búsqueda de respuestas ajustadas a las necesidades reales, lo que tiene incidencia también en la ciudad que genera o en la que se implanta. A principios del período el satisfactor habitacional era casi solamente la vivienda nueva, que para las franjas socioeconómicas más bajas se traducía en conjuntos numerosos, de viviendas muchas veces incompletas (NBE), generando ciudad nueva no consolidada, con carencia en infraestructuras y servicios, los que iban llegando luego, a veces gracias a los reclamos.

En los sucesivos planes quinquenales se multiplicaron los satisfactores, proponiéndose programas habitacionales distintos y específicos a la necesidad y posibilidad de los usuarios. Así,



Zona 1

en los programas de asentamientos, hoy se incluye en la relocalización la opción de compra de vivienda usada, lo que coadyuva a densificar la ciudad existente y no seguir extendiéndola.

Asimismo, aunque se continúa produciendo vivienda social en grandes predios de la periferia, en ellos se diversifican los programas, procurando mayor heterogeneidad, tanto en la constitución física como social, y proveer servicios previo a la construcción o por lo menos preverlos desde su origen, dotando a esos conjuntos de calidades urbanas que los integren al entorno.

- *Sobre la participación de los destinatarios y las calidades urbano-habitacionales que resultan*

<sup>3</sup> La vivienda estándar, también conocida como "casa patio", es la tipología típica de principios del S. XX, con dormitorios, baño y cocina organizados en torno a uno o más patios.

<sup>4</sup> Modalidad de licitación pública para vivienda, donde las empresas ofertan "Precio, proyecto y terreno".





de las políticas. En las localizaciones periféricas se generan tejidos urbanos no integrados a la trama, inacabados, que no logran consolidarse y ofrecen precarias condiciones de habitación; en las intermedias hay un bajo aprovechamiento del suelo al irse a densidades bajas o medio bajas, mientras que en las céntricas los conjuntos implantados contribuyen a la reconfiguración urbana al densificar población y vivienda.

Los diferentes sistemas de producción tienen distintas relaciones con los destinatarios y por tanto con la elección del suelo utilizado: hay sistemas en que aquellos están predeterminados y tienen cierta participación decisoria, y sistemas en que son meros receptores de lo que deciden y planifican otros. Dentro de los primeros se incluyen: cooperativas de ayuda mutua y de ahorro y préstamo; Fondos Sociales; Sociedades Civiles de Propiedad Horizontal, Grupos

SIAV, y préstamos individuales para adquirir o construir viviendas. En los segundos: construcción por empresas, "PPT" y programas en que el Estado hace el proyecto y/o pone la tierra, y luego adjudica las unidades a través de postulaciones o por el Banco de Previsión Social (viviendas para pasivos).

Podrían considerarse casos intermedios los realojos, con destinatarios predeterminados pero que no participan de la programación ni la ejecución de la obra, aunque tienen cierta posibilidad de aceptación o rechazo.

Respecto al suelo, casi siempre los destinatarios son simples tomadores de decisiones ajenas, salvo las modalidades del primer caso, aunque los reales grados de libertad son discutibles, pues en definitiva el destinatario sólo decide sobre lo que ofrecen Estado o Mercado.

Con relación al proyecto la situación es algo mejor, y sobre todo en las cooperativas, existe capacidad de decisión, aunque matizada por las posibilidades del terreno, las dificultades económicas, la normativa, y el propio asesoramiento técnico.

En el caso del autoconstructor individual, aunque teóricamente es más libre, impera un importante marco de restricciones, sobre todo económicas, y la falta de asesoramiento genera un uso inadecuado de los recursos, conduciendo a soluciones habitacionales con problemas de implantación y/o constructivos.

- *Sobre los impactos de la producción habitacional espontánea y/o informal.* Dado que ella está asociada a precariedad constructiva, casi total prescindencia de las normas de edificación y falta de acceso a infraestructuras, su calidad urbano-habitacional es deficitaria. La falta de orientación y asesoramiento en la construcción espontánea de ciudad genera un déficit de habitabilidad urbana, con inadecuada implantación y trazado de los asentamientos, frecuentemente en sitios con problemas ambientales.

En las zonas estudiadas, los asentamientos crean una disfunción urbana manifestada en altos déficit de calidad en el espacio público y el acceso a servicios. La precariedad y espontaneidad se presenta en los "asentamientos irregulares" y también, y de forma mayoritaria, al interior de la estructura urbana, como densificación informal del lote formal, disminuyendo las calidades urbano-habitacionales de muchos barrios tradicionales y populares.

## INVESTIGACIÓN

- *Sobre los procesos de producción de hábitat social y los de desarrollo local.* La problemática habitacional y el desarrollo local, requieren la concertación y articulación de políticas y recursos nacionales y locales, y la participación activa de los actores públicos, sociales y privados involucrados. Pero ésta no parece ser la lógica de los Planes Nacionales de Vivienda, cuyas realizaciones y líneas programáticas se plantean a nivel nacional, con acciones similares para territorios diferentes<sup>5</sup>.

Otras veces las acciones se coordinan entre gobierno central y local, como en el caso del PMB y la regularización de asentamientos; la población destinataria tiene un rol activo, pero su involucramiento y compromiso, y la articulación con los demás actores locales (vecinos del barrio, otras instituciones locales) no siempre se da. Estas acciones, además, por mucho tiempo se focalizaron en mejorar las infraestructuras del asentamiento, dejando de lado la integración social y económica de la población destinataria y su inclusión en procesos de desarrollo local.

Un ejemplo interesante de mejoramiento integral de calidad de vida, en lógica de desarrollo local, son los programas de la IM que buscan articular los distintos actores presentes en un territorio, haciendo converger líneas de acción (en lo físico, en lo social, en espacios de integración urbana, en aspectos económicos), como el Plan Integral Cuenca de Casavalle<sup>6</sup>.

- *Sobre limitantes y potencialidades de herramientas jurídicas y normativas.* A nivel nacional y departamental existen normas que facilitarían



Zona 2

adquirir terrenos para vivienda social, pero presentan dificultades o no se han utilizado. Es el caso de figuras que ya existían o que fueron incluidas en la LOTDS, como la *expropiación por incumplimiento de deberes territoriales* o el *derecho de preferencia* de las Intendencias.

### En resumen

La investigación mostró que lentamente se ha ido avanzando, pero aún queda mucho por hacer para que la producción habitacional contribuya a un desarrollo equilibrado, donde el territorio sea el articulador y las acciones sean integrales, considerando las dimensiones sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales, que hacen a la calidad de vida urbana y el desarrollo de una sociedad.

<sup>5</sup> Esto se incrementó en los '90 con la modificación del Artículo 121 de la Ley de Vivienda, que daba injerencia en los Planes de Vivienda, a los gobiernos departamentales.

<sup>6</sup> Cabe aclarar que el Plan Casavalle atiende la problemática socio-habitacional de una zona que en décadas anteriores se vio impactada por la masiva implantación de vivienda de interés social destinada a los sectores más pobres de la población.