

# II ENCUENTRO ACADÉMICO- PROFESIONAL DESDE "HÁBITAT II"

## Seguimiento del Plan Nacional de Acción (Documento Final)

### Antecedentes

En 1995 se constituyó la Comisión Nacional Preparatoria de la Cumbre "Hábitat II", llamada «Cumbre de las Ciudades» por las Naciones Unidas, a fin de elaborar el «Plan Nacional de Acción» de la República, para enfrentar el grave problema del Hábitat humano en un país altamente urbanizado.

La Comisión Nacional, designada por el Presidente de la República, Dr. Julio María Sanguinetti, se conformó con representantes de ambas Cámaras del Poder Legislativo, funcionarios de las Direcciones Nacionales de Ordenamiento Territorial, Vivienda y Medio Ambiente y del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Sr. Intendente Municipal de Montevideo en representación del Congreso de Intendentes, los Decanos de las Facultades de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de la República,

representantes del Banco Hipotecario del Uruguay, representantes de las ONGs y representantes de gremiales de trabajadores, empresarios y cooperativistas de ayuda mutua.

La Cumbre de las Ciudades, realizada en 1996 en Estambul, Turquía, aceptó que participaran delegados de varios sectores de la sociedad y no sólo representantes gubernamentales, como era habitual en las conferencias de las Naciones Unidas. Uno de los sectores reconocidos fue el académico-profesional. Por tal motivo y previo a la conformación de la Comisión Nacional, se realizó el I Encuentro, a fin de elaborar un documento de posición a ser remitido a la misma.

El Plan Nacional de Acción elaborado por la Comisión, llegó a un consenso en la evaluación, prioridades, estrategias, objetivos y fundamentalmente en las «Actividades para el quinquenio 1996-2000»

Son estas actividades concretas, el objeto de seguimiento del presente II Encuentro.

### Introducción

A los efectos de poder realizar el seguimiento de los avances realizados en el cumplimiento del Plan Nacional de Acción, el Grupo de Trabajo Académico-Profesional, conformado por docentes y profesionales de las Facultades de Arquitectura, Ciencias Económicas, Humanidades, Ingeniería, técnicos de ONGs de asistencia técnica para el mejoramiento del hábitat, y profesionales de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, organizador del presente Encuentro, solicitó a los organismos competentes (MVOTMA, BHU, IMM, Congreso de Intendentes, OSE, Facultad de Arquitectura y Facultad de Ingeniería) información oficial en relación a las actividades realizadas.

La información recibida no ha sido pareja, en la medida que algunas instituciones han enviado en tiempo y forma la información solicitada mientras otras simplemente no han contestado.

Es por ello que los resultados de este II Encuentro no pueden dejar de ser más que el inicio de un proceso de seguimiento, que debe ser encarado -tal como lo prescribe el propio Plan Nacional de Acción- por una Comisión Nacional de Seguimiento que cuente con «las más amplias facultades para requerir de los organismos estatales, Intendencias y organizaciones civiles, todo tipo de información necesaria para la consecución de sus cometidos.» (Numeral 96 del Plan de Acción).

### Avances de las actividades para el quinquenio 1996-2000.

A los efectos de facilitar la comprensión del análisis realizado se han agrupado las actividades en 4 grandes temas:

- Vivienda y barrio
- Ciudad y Territorio
- Desarrollo socio-cultural
- Desarrollo institucional.

#### a. Vivienda y Barrio

87.- La acción central del MVOTMA estuvo dirigida a promover el acceso a la vivienda en propiedad. En el período 1995-Julio 99 se terminaron

de construir 14.781 viviendas, distribuidas entre el 20% para Montevideo y el 80% para el Resto del País.

88.- Las organizaciones de segundo grado han tenido un papel significativo en la construcción de viviendas. El 40% de las viviendas terminadas en el período 95-99 por el MVOTMA, en todo el país, fueron realizadas por el sistema cooperativo.

Los IATs y ONGs han adquirido protagonismo en los procesos de mejoramiento de los asentamientos irregulares y realojos, continuando en su asistencia tradicional a las cooperativas.

89.- El MVOTMA, instrumentó el Programa "Credimat" y la regularización de asentamientos precarios.

90.- El BHU, construyó en el período 95-98, 15.198 viviendas nuevas como parte de las 23.873 soluciones habitacionales, indicando su concentración en la construcción de nuevas unidades habitacionales.

### **b. Ciudad y Territorio**

80.- No se logró la Gestión Compartida de los procesos metropolitanos comunes.

83.- Se han realizado importantes esfuerzos en la estructuración y calificación de las áreas urbanizadas centrales, (revitalización de la Avda. 18 de Julio, Proyecto Reconquista, Plan Fénix).

Se han estructurado políticas de acceso a la vivienda orientadas a densificar las áreas urbanas con servicios e infraestructuras (Programa Reciclaje del BHU y de la IMM).

Se han calificado ambientes urbanos (sistemas de espacios verdes y plazas públicas), revalorización del patrimonio arquitectónico.

La IMM en el período 95-99 formó una cartera de tierras de 120 Ha. otorgando tierras al MVOTMA para la construcción de 400 NBE.

84.- El Gobierno Departamental de Montevideo, desarrolló proyectos de reciclaje cooperativo participativo con grupos vulnerables ocupantes de casas obsoletas en las áreas centrales (Ciudad Vieja, Barrio Sur, Palermo, Goes). No se ha continuado con el énfasis en los hogares con jefatura femenina.

85.- En 1995 la IMM terminó el «Plan Director de Saneamiento» cuyo objetivo general es asegurar una mejora en la calidad de vida de la población del Departamento. Actualmente se encuentra en ejecución el Plan de Saneamiento Urbano III, que comprende ampliación de la red de saneamiento y aguas pluviales, colectores troncales, control de contaminación de origen industrial, etc.

### **c. Desarrollo Socio-cultural**

81.- La Unidad Central de Planificación de la Intendencia Municipal de Montevideo lleva adelante el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, con una perspectiva de promoción del desarrollo integralmente concebido. Este Plan ha dado el marco

para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo y para la creación del Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo, ámbito de concertación público-privado en que participan más de treinta instituciones.

### **d. Desarrollo institucional**

75.- Se elaboró por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente un Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que contó con la opinión favorable de la Intendencia Municipal de Montevideo, pero que aún no fue concluido.

76.- El Gobierno Departamental de Montevideo aprobó por Decreto Nº 28.242 del 16/9/98 de la Junta Departamental, el "Plan Montevideo", que contiene además de la definición de un modelo territorial y las determinaciones para su concreción, los instrumentos de desarrollo y seguimiento. El Plan prevé la puesta en funcionamiento de dos órganos con especialización en la materia: la Comisión Permanente del Plan y el Consejo Consultivo con funciones de concertación y participación.

El proceso de descentralización y participación ciudadana se ha mostrado en desarrollo como lo muestra la creciente participación de los vecinos en las elecciones locales; 69.000 (1993), 82.500 (1995) y 106.900 (1998).

77.- El MVOTMA no promovió ningún debate conceptual y metodológico entre investigadores y técnicos en las relaciones plan y proyecto, teoría y práctica, teoría y realidad.

78.- Se han realizado por distintos servicios de la Universidad, cursos de especialización en Sociología Urbana, cursos de educación permanente sobre Evaluación de Tecnologías apropiadas para la Vivienda de Interés Social, Gestión y Sistemas de Producción de Viviendas, Tecnologías adecuadas para la Vivienda de Interés Social, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El nuevo Plan de Estudios de la Facultad de Arquitectura contempla la incorporación de materias opcionales en materia de Vivienda. Ya se cuenta con financiamiento del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para la realización de una Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el año entrante.

79.- Sólo se implementaron audiencias públicas en relación al Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo.

86.- El establecimiento de normas que garanticen el cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria y especialmente de la tierra urbana ha sido el principal obstáculo para la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

92.- La IMM desarrolló un programa de participación del usuario organizado en cooperativa con el uso de tecnologías innovadoras no tradicionales.

93.- No se conformó la Comisión de Seguimiento

de "Hábitat II", por lo que no se pudo recopilar la información necesaria, impidiendo la elevación de sugerencias y dictámenes no vinculantes a los organismos competentes.

95.- No se definió una entidad técnica responsable para el procesamiento de los indicadores urbanos y de vivienda propuestos por CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) ni se elaboraron indicadores propios para Uruguay. #

La IMM, a través de la Unidad Central de Planificación Municipal ha comenzado desde 1997 la implementación del Proyecto «Monitoreo de la ciudad de Montevideo», como subsistema del Sistema General de Información. El sistema de Indicadores y Señales incluye muchas categorías definidas por "Hábitat", su correspondiente georeferenciación y su sistematización a través de un software específico («Forest and Trees»).

97.- Por convenios de cooperación internacional, (Junta de Andalucía, Unión Europea, IULA-CELCADEL,) están en ejecución programas relacionados con la rehabilitación y planificación urbana.

No se realizaron acciones específicamente dirigidas a la mujer en los distintos sectores del Hábitat.

### **Conclusiones Generales**

La consideración del cumplimiento de las actividades 1996-2000 está íntimamente ligada a los objetivos explicitados en el mismo Plan, que deberán seguir siendo la guía para el ajuste de las acciones futuras. Se han tomado, para sacar algunas conclusiones preliminares, los objetivos del Plan de Acción en relación con el desarrollo urbano y habitacional, por contar con mayor información, aunque incompleta.

### **Sobre la Política Urbana**

Las políticas de optimización de los recursos disponibles en edificaciones, infraestructura y servicios (62) han generado programas exitosos de reciclaje edilicio en áreas consolidadas, desde el punto de vista físico y social, aunque facilitó en algunos programas, procesos de gentrificación social (sustitución de población pobre por estratos superiores).

Los procesos de descentralización de la gestión para hacer posible una adecuada gestión local de los procesos de desarrollo (64), fueron implementados institucionalmente en Montevideo, no así en el resto del pPaís.

Las carteras de tierras de los Gobiernos Departamentales, no contaron con el apoyo del Gobierno Nacional (65) ya que éste requería de aquéllos la tierra necesaria para los proyectos habitacionales.

### **Sobre Política Habitacional**

La consideración de las acciones concretas no debe limitarse sólo a la constatación de su cumplimiento, ya que no puede dejar de lado su

relación con el cumplimiento de otros objetivos de Ordenamiento Territorial, de Desarrollo Urbano y Habitacionales expresados en el mismo documento.

Las acciones aisladas, más allá de su realización, deben ser evaluadas tanto en relación al tiempo en que se ejecutan, los recursos que se utilizan y las acciones complementarias que se realizan, como por la eficiencia en el uso de los recursos, la sostenibilidad de los procesos iniciados, sus efectos en el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad y la sustentabilidad ambiental.

La cantidad de viviendas construidas, en el marco de la política nacional de vivienda, es un indicador necesario pero no suficiente para evaluar la disminución de la precariedad habitacional de los hogares pobres. Se debería tener información de la accesibilidad real de estos sectores a las viviendas construidas. Por otro lado, la producción de viviendas por los sectores pobres tienden a iniciar un proceso cierto de abatimiento cuantitativo del déficit, que deberá ser complementada cualitativamente con el apoyo del Estado en varios aspectos.

Las acciones concretas en el ámbito habitacional son realizadas por actores sociales: la empresa, la familia o los grupos organizados de familias. Si bien la empresa y los grupos organizados cuentan con asistencia técnica institucionalizada, las familias pobres, principales autoconstructores de la ciudad no cuentan fácilmente con ella.

No hubo una efectiva coordinación interinstitucional (68), ni una equitativa localización geográfica (69) entre los organismos nacionales y el Gobierno Local de Montevideo. En el período 95-99 las viviendas terminadas por el MVOTMA se distribuyeron en un 20% en Montevideo (2.864) y un 80% en el Resto del País (11.917).

Los intentos de atraer capital privado empresarial (70) para la construcción de vivienda de interés social no se cumplieron ya que la mayoría de la producción fue financiada por los fondos públicos (Nacional, Municipal, Jubilados), los ahorros privados en el BHU (más de 300.000 cuentas de ahorro) y el trabajo no pagado de los autogestores.

No se ha logrado establecer una legislación de arrendamientos (72) que genere un equilibrio entre los intereses de los grandes propietarios y los arrendatarios.

Se está realizando un importante esfuerzo en el mejoramiento de los asentamientos irregulares, siendo insuficiente la previsión de una cartera de tierras que desaliente las ocupaciones ilegales.

No se avanzó en el desarrollo de acciones integradas entre los distintos ámbitos: académicos, oficiales, esfera privada, en el campo de la innovación técnica (74) desarrollándose procesos de sistematización en la Universidad sobre la racionalización de los procesos constructivos y la sistematización de los aportes nacionales en el área de la autoconstrucción, la ayuda mutua, el reciclaje y el uso de tecnologías apropiadas.