

Edgardo J. Martínez

Paradigmas
de intervención pública
latinoamericana
en hábitat urbano



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

Edgardo J. Martínez Camarotte

Paradigmas de intervención pública
latinoamericana en hábitat urbano

*Impulso y freno del aporte regional
a la innovación del hacer ciudad con sus pobladores*

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones creado por Resolución del Consejo de la Facultad de Arquitectura de fecha 23 de junio de 2010, e integrado por los arquitectos William Rey, Rosana Sommaruga, Marcelo Danza y Mercedes Medina.

© Edgardo J. Martínez Camarotte, 2011

© Universidad de la República, 2011

Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

José Enrique Rodó 1827 - Montevideo C.P.: 11200

Tels.: (+598) 2408 57 14 - (+598) 2408 29 06

Telefax: (+598) 2409 77 20

www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm

infoed@edic.edu.uy

ISBN: 978-9974-0-0808-3

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arocena</i>	5
RESUMEN	7
ENCUADRE INSTITUCIONAL ADOPTADO/TRANSFERIDO DE LA RECONSTRUCCIÓN EUROPEA DE POSGUERRA (ENTORNO DE 1950 HACIA MEDIADOS DE 1970).....	9
DEL BAJO COSTO A LAS ACCIONES PARA/CON LOS DE BAJOS INGRESOS (ENTORNO DE 1975 A INICIOS DE 1990).....	12
SUBSIDIO A LA DEMANDA HABITACIONAL E IMPACTO EN VARIANTES DE GESTIÓN URBANA (COMIENZOS DE 1990).....	19
¿QUÉ FACTORES FRENAN EL DERECHO A LA CIUDAD MEDIANTE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT?.....	23
LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT URBANO EN ÚRUGUAY	29
PLANES DE DESARROLLO LOCAL	37
BIBLIOGRAFÍA.....	45

Universidad de la República
Rodrigo Arocena, Rector

Facultad de Arquitectura
Gustavo Scheps, Decano

Consejo de Facultad de Arquitectura

Orden docente:

Marcelo Payssé

Rafael Cortazzo

Fernando Rischewski

Jorge Nudelman

Marcelo Danza

Orden estudiantes:

Leticia Dibarbouré

Andrés Croza

Rubens Figueredo

Orden egresados:

Gricelda Barrios

Néstor Pereira

Guillermo Rey

Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ése es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber sólo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no sólo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente a otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye así a la creación de cultura; ésta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es pues una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con cuáles resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

Rodrigo Arocena

Resumen¹

En la experiencia latinoamericana trascienden tres paradigmas principales que sustentan tanto la percepción como las intervenciones públicas en materia de vivienda urbana de interés social. En los hechos, estos preceptos aparecen mezclados o superpuestos en el tiempo y en el espacio de las actuaciones institucionales pertinentes, en tanto éstas esgrimen diferentes estrategias para el acceso al suelo, para la obra del alojamiento y para la conexión a servicios básicos. Al mismo tiempo involucran a distintos gestores (públicos, privados y sociales) que interactúan en diferentes desempeños financieros y/o del patrocinio. En sus motivaciones y formas de relacionamiento está la clave para entender la limitada capacidad de respuesta al connotado proceso de (peri)urbanización y/o expansión metropolitana que caracteriza a los grandes conglomerados y ciudades intermedias de la región.

Mediante la caracterización temporánea y análisis de los paradigmas expuestos se indaga hasta qué punto han vertebrado variantes de gestión y producción del hábitat urbano, articuladas a diferentes percepciones sobre la problemática en cuestión y por, sobre todo, haber asumido a los mismos pobladores ya sea como meros beneficiarios/consumidores o como autogestores participativos individuales y/u organizados en agrupaciones *ad hoc* o perdurables. Las referencias a los proyectos correspondientes demuestran —desde la convocatoria al diseño mismo de las soluciones— las prioridades y los pensamientos vivendistas que los pautan además de la tecnología —inclusiva o excluyente— prevista en su implementación y, en especial, las previsiones del sustento ambiental urbano.

En la parte final, se abordan las limitaciones/impedimentos de los paradigmas de intervención pública progresista, capaz de encarar en tiempo y forma la problemática

-
- 1 Este trabajo se basa fundamentalmente en la experiencia directa del autor como docente en cursos de postgrado, consultor para organismos internacionales y participante en proyectos experimentales de instituciones públicas vivendistas latinoamericanas y del sudeste asiático. Asimismo, las imágenes aéreas y los datos gráficos de concursos internacionales integran el acervo gestado como docente investigador del IH&UMD = Institute for Housing & Urban Management Development, Rotterdam-The Netherlands, HetD = Habitat et Developpement, Universidad Católica de Lovaina, Lovaina la Nueva-Bélgica, y la UAEM = Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca-México. Complementariamente tres trabajos de investigación, abordados desde mi cargo actual de profesor agregado con dedicación total en el Instituto de Urbanismo (ITU), Facultad de Arquitectura (Farq), Universidad de la República Oriental del Uruguay (Udelar), constituyen las reseñas principales: Martínez, E. J., con apoyo de Bach A. Quintans (2008), «Estructura y dinámica del sistema urbano metropolitano en el período 1996-2004», en: *Vértice Territorial de El Libro Blanco del Área Metropolitana*, Montevideo, Agenda Metropolitana-Presidencia de la República y el estudio complementario en proceso sobre: *Transformaciones urbanas/suburbanas y sus nuevos pobladores metropolitanos. Localización y tamaño de bordes de expansión y características sociodemográficas del conurbano metropolitano en 1985-1996-2004*. Martínez, E. J. y colaboradores ITU, *Modos de gestión/producción del suelo metropolitano*. En página web: <<http://www.farq.edu.uy>, 2000>. Martínez, E. J. y colaboradores ITU (2004-2009), *Ciudades intermedias del Uruguay. Desarrollo local y sistema urbano nacional/regional*. Ediciones en CD del ITU, Farq, Udelar.

urbana emergente además de incorporar eficazmente los recursos de la producción social del hábitat. La reflexión se profundiza para la situación uruguaya —referida a variantes del hábitat precario metropolitano— junto a la fundamentación y enfoque operativo para implantar un perfil de intervención basada en planes de desarrollo local.

Encuadre institucional adoptado/transferido de la reconstrucción europea de posguerra (entorno de 1950 hacia mediados de 1970)

El modelo operacional de reconstrucción de las ciudades europeas después de la segunda guerra mundial tuvo base en la concepción e implementación de vivienda estandarizada y los criterios del Congreso(s) Internacional(es) de Arquitectura Moderna (CLAM, 1933) con organización de usos del suelo en cuatro funciones: habitar, trabajar, circular y cultivarse. Las realizaciones estuvieron articuladas a una gestión financiera centralizada en bancos estatales sectoriales o hipotecarios, por un lado, mediante préstamos puente para las empresas urbanizadoras y constructoras y, por otro, para la compra por parte de la demanda solvente o, luego de una primera etapa de haber sido otorgadas en alquiler y/o usufructo. Modelo de gestión afianzado a las nociones prevalentes del desarrollismo, donde cabe resaltar, la polarización de responsabilidades entre la realización/adjudicación por parte del planificador, constructor y administrador de los conjuntos habitacionales y los beneficiarios/ocupantes de las unidades de viviendas para exclusivo uso/consumo. El sistema estriba en la gestión pública de recursos estatales que, operados desde una tecnocracia centralizada, procede a la captación y distribución de recursos financieros para obras asumiendo, a su vez, las tareas de regulación y controles con un reconocido campo de actuación de empresas del sector privado (o estrictamente público, en estados socialistas de la época). Al tiempo de articular las inversiones públicas para el desarrollo y mantenimiento de redes y dispositivos de servicios urbanos a planes de ordenamiento urbanoterritoriales. La reconstrucción de *Le Havre* en Francia y de *Róterdam* en Holanda son las referencias originarias de una experiencia masiva de obras similares para vivienda en bloques y planes de reconstrucción urbana. Así como también son las áreas de expansión de ciudades en Alemania y la URSS que predominan a partir de la década de los cincuenta y continúan hasta parte de los setenta.

Transferido como panacea del desarrollo habitacional urbano para América Latina, este paradigma y la normatividad correspondiente son literalmente adoptados por las agencias oficiales de vivienda existentes (Venezuela, Chile y Uruguay entre otros) y/o las creadas para tal propósito (por ejemplo, en Brasil y México). La escala de los problemas urbanos y las necesidades de vivienda parecieron ser abarcables mediante una imagen moderna de conjuntos habitacionales en bloques o en tiras. El voluntarismo de un diseño urbano *higienicista* y de la construcción de proyectos *a gran escala* queda establecido desde fines de la década de los cincuenta, consagrados fundamentalmente en los setenta en el marco de la Alianza para el Progreso aunque introduciendo innovaciones en contextos de urbanización acelerada. Para entonces, en América Latina el fenómeno de la urbanización acelerada en doble vertiente —por intensidad demográfica y por recepción de migraciones rurales— duplica la población de las ciudades

principales cada diez o doce años,² en el ámbito de una economía con sustento principal en el modelo agroexportador y la industrialización sustitutiva. Al tiempo que se consolida el centralismo administrativo por parte de los gobiernos nacionales y una base de legislación de corte *bonapartista*, en custodia de la propiedad del suelo como derecho civil, va sumiendo las opciones de derecho de uso y/o de tenencia regulada del suelo. Además, queda desplazado a un plano secundario el desempeño de los gobiernos locales, a pesar del protagonismo como gestores de identidades desde luchas por independencia. El dinámico crecimiento de las ciudades principales asociado a un incipiente sector secundario (industrial) perfila, en definitiva, un aumento diferencial del sector terciario (en servicios).

Mientras tanto, oleadas de emigrantes rurales —luego de una etapa inicial de asentamiento en pensiones o como *allegados*— emprenden ocupaciones en loteamientos aprobados, como fue la *favelización* de morros en Río de Janeiro (desde fines de los 20). Aunque, mayoritariamente, mediante ocupaciones ilegales de predios de tenencia estatal y/o instituciones oficiales por lo general toleradas o, bajo el auspicio de *caciques* apadrinados por el proselitismo político partidario. Concomitantemente surge otra forma de *hacer ciudad* basada en la compra de tierra a loteadores clandestinos y el esfuerzo propio para la consecución de servicios y para la obra del alojamiento. Mediante la implantación, tanto de mercados informales como modalidades *clientelistas* de acondicionamiento del suelo, adquieren alcance masivo. En menor escala también, se accede a tierra como resultado de invasiones organizadas, con la represión como respuesta inicial y/o la cooptación de sus líderes.



Dos bloques de un conjunto oficial de viviendas con baja ocupación en populoso barrio de expansión, Caracas, 1978. Foto de Edgardo J. Martínez

2 En censos de los sesenta se refleja el salto en el número de habitantes en relación con la década anterior: Buenos Aires (6.708.917 de 4.732.918 en 1947), México (4.409.901 de 2.872.334), Río de Janeiro (4.691.654 de 2.377.451) y San Pablo (3.825.351 de 2.198.096). Para entonces, Santiago, Lima, La Habana y Bogotá reúnen algo menos de dos millones de habitantes (Roberto Segre, relator de América Latina en su Arquitectura, 1975)

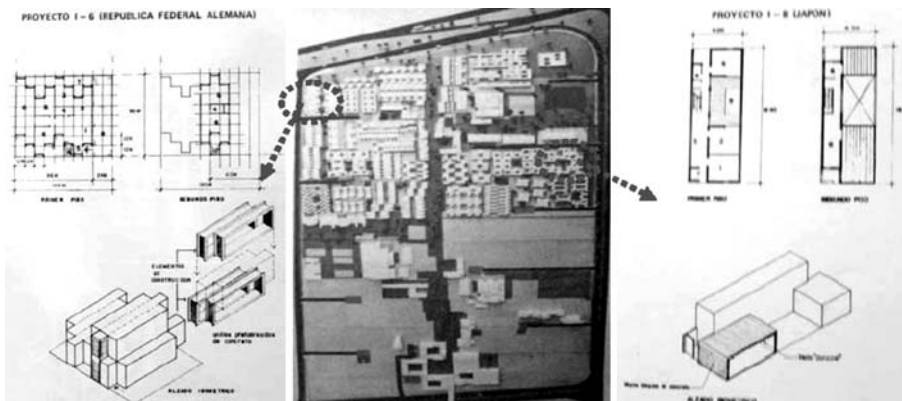
Los altos costos de las obras realizadas y el bajísimo impacto de los resultados en términos de satisfacción cuantitativa y cualitativa ponen en evidencia el desacierto y, más bien, resaltan la incapacidad institucional de abarcar el fenómeno ya incontrolado del desarrollo urbano acelerado. Los conjuntos de la CORVI (1953) en Chile, del Banco Nacional da Habitação (BNH, 1964) de Brasil, del Plan de Erradicación del Banco Obrero (1948) de Venezuela, del ITC (1957) de Colombia y, más tarde, hacia la primera mitad de los setenta, el Infonavit mexicano, los Fonavi de Argentina y la Junta Nacional de Viviendas del Ecuador son exponentes destacados de agencias oficiales vivendistas creadas sobre las mismas bases de la reconstrucción europea, ante un problema que se perfilaba tan complejo en lo habitacional como en las cuestiones del acondicionamiento urbano y/o la satisfacción de necesidades básicas.³

En los hechos, al cabo del primer lustro de funcionamiento, la mayoría de aquellas instituciones fueron sostenidas por el ejercicio del populismo por parte de los estados de la época en alianza con académicos en desarraigo y los beneficiarios del sector empresarial con grandes constructoras. Al paso del tiempo, todas estas entidades vivendistas sufren cambios que van desde la consciente desvirtualización del propósito que les dio origen y/o su desaparición (caso del BNH en Brasil), hasta la transformación operativa mediante la incorporación de algunas opciones programáticas mejor entonadas con la realidad del proceso urbano y las prácticas de la autogestión (caso del ITC en Colombia). Las bases del llamado y los resultados del concurso del proyecto experimental PREVII (promovido en 1967 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el gobierno peruano) son una muestra paradigmática de la búsqueda tipológica de unidades de *bajo costo* para implementación masiva. En la misma, compitieron trece proyectistas internacionales invitados y 28 peruanos que, en los hechos, sustentaron una impronta común de *partido urbano-arquitectónico* para suburbios metropolitanos de ciudades del primer mundo. Desde una convocatoria que confunde nociones de la *asociatividad* con las de la *sociabilidad* de pobladores inmigrantes, que entonces exhibían vínculos y costumbres de reciprocidad restringida a familiares o conocidos cercanos.⁴ Así como la mayoría de las propuestas urbanas propugnan la segregación entre dominios privados y colectivos, de neta inspiración funcionalista. El llamado procuraba establecer modelos vivendistas donde la promoción de proyectos

3 «Ya era obvio que las ciudades se extendían con mayor rapidez que la capacidad de los gobiernos municipales de extender los servicios más indispensables a los nuevos barrios que se incorporaban anualmente en la periferia de las grandes ciudades». Hardoy, J. E., *Prácticas Urbanísticas Europeas en América Latina*, 1988.

4 Valenzuela, E.; Cousiño, C., *Sociabilidad y Asociatividad*, 2000. Este ensayo de sociología *comparada* distingue dos modos de encuentro social, donde el primero es «interpersonal y gestado por la lealtad al conocido, antes que establecer la confianza a extraños». Mientras que, según los autores, «el éxito asociativo norteamericano, presupone entendimientos entre individuos libres e independientes entre sí... sin que nadie le deba nada a ningún otro». En los hechos, cada modo de encuentro o promoción social referida a programas habitacionales muestra variantes del sustento a realizaciones-emprendimientos, donde la gestión colectiva estuvo reducida a usos y costumbres culturalmente fragmentarios o, por el contrario, como ejercicio democrático para consecución de objetivos comunes de desarrollo local.

pasara por la asignación de recursos públicos para obras por empresas de construcción convencional y/o de prefabricación en tanto gestores principales de barrios, en un medio plagado de autoconstructores:



Concurso PREVII, Lima, 1968. *Izquierda*: primer premio: Marco prefabricado de hormigón armado con variantes de ensambles y/o apilado por grúa pluma sobre rieles (Arq. H. Ohl, Alemania). *Centro*: maqueta del barrio construida con agrupaciones de distintos diseños premiados más evaluación de costos/tiempos de construcción y estudio comparativo de tecnologías convencionales y de prefabricación con sistematización de datos de obras como base de consultas para decisores viviendistas del gobierno central. *Derecha*: proyecto premiado: Bloque angosto de doble altura con servicios en planta baja (cocinas/baños, escaleras/pasaje) y dormitorios mínimos en planta alta con patio y laterales en un nivel para estar/kiosco/taller/dormitorio, a construir por sistema convencional de materiales y mano de obra locales (Arq. Kikutake, Japón)

Del bajo costo a las acciones para/con los de bajos ingresos (entorno de 1975 a inicios de 1990)

El segundo paradigma de acciones habitacionales desde instancias públicas latinoamericanas se abre paso en un intento por hacer abordables los programas, mediante ofertas al alcance de la capacidad de pago y/o del aporte laboral de los sectores sociales de bajos ingresos (*low-income housing*). Paradigma que propugna la integración de recursos de los propios pobladores a la promoción/obra estatal (central y/o de agencias locales). Explícitamente considera al Estado como proveedor principal de los componentes de soporte (suelo, servicios y materiales de obra) al tiempo que facilitador a la toma de decisiones autogestionarias. Enfoque que convoca la integración de aportes individuales y/o colectivos por parte de los mismos pobladores beneficiarios, aunque

para entonces, paradójicamente, se registra una sensible disminución de la inversión pública en vivienda en casi todos los países de la región. Este recorte queda establecido sin que se haya revisado, ni mucho menos flexibilizado, el marco legal y normativo relacionado a la tenencia y la obra de vivienda de interés social, así como el desarrollo urbano en gestación permanece ignorado o cabalmente incomprendido.

Ante la demanda acumulada para entonces, así como por el reconocimiento explícito a la intervención de los mismos usuarios en abordar soluciones, se priorizan estrategias basadas y promotoras del *desarrollo progresivo*, tanto de las unidades habitacionales como del conjunto o barrio. A modo de abarcar un mayor número de *acciones habitacionales* abiertas a la identidad y variedad de usos/conformaciones familiares y, además, con la idea de centrar la obra pública básica. Y por sobre todo, capaz de facilitar decisiones y obras complementarias por parte de beneficiarios/gestores. La autoconstrucción y/o, más frecuentemente, la subcontratación de albañiles y pequeñas empresas locales, resultan protagonistas reconocidos y se les incorpora discrecionalmente en marcos legal-administrativos con inversiones estatales tendientes a la descentralización de toma de decisiones locales. Resurge así, y es por demás constatable, la reanimación de la convivencia y reciprocidad barrial en la gestación de estos tipos de proyectos, en contraste a la resistencia ejercida tanto por las grandes empresas como por los gremios corporativos de la industria de la construcción. Así como también por quienes no se sentían muy cómodos a la hora de inaugurar obras de *mejoramiento barrial* o de conjuntos con *pies de casas/núcleos evolutivos*.

Para instrumentar este nuevo enfoque, resultaba necesario reformular la normativa del paradigma anterior además de reestructurar el marco y flujos financieros para dar cabida a la gestión local y descentralizada. Las *Normas Mínimas* en Colombia y la normatividad de la SEDUE mexicana, la CORVI chilena reestructurada en tres partes, la Dinavi del Uruguay, la Fundasal en El Salvador y el SINAMOS del Perú generan la normativa pertinente. Aunque con variantes operativas disímiles, correspondientes a la voluntad política junto a la capacidad de articulación institucional prevalente en cada contexto. En casi todos los casos, se crean nuevas agencias estatales en vez de transformar las existentes así como, excepcionalmente, fue destinado algo más del 20% del total de los recursos asignados para la realización de estos tipos innovadores de programas. Paralelamente en contraste a la tendencia de descentralización, los países socialistas de la época no aceptan la redefinición de estándares ni cambios en tecnologías cuyas masivas acciones habitacionales se basan en la entrega de unidades de 24 m² para toda familia urbana beneficiaria, como era el caso de China Popular (que aumentó a 28 m² hacia fines de los ochenta), mientras en Cuba se enlentecía la entrega de unidades sensiblemente más amplias, aunque estandarizadas para entrega completa, terminada y aun amobladas.

Más tarde, hacia comienzos de los ochenta el Fividesu y el Fonhapo mexicanos capitalizan las experiencias de varios contextos innovadores en un marco institucional muy diversificado y de gran alcance. Para entonces, cabe destacar la reinstalación de las

Microbrigadas de Construcción en Cuba en 1985 que da cuenta del reconocimiento por complementar recursos/esfuerzos del Estado socialista con el trabajo voluntario para la realización de programas de obra nueva por centro de trabajo. Aunque desafortunadamente esta experiencia estuvo sujeta a la aplicación de tecnologías inapropiadas de obras con prefabricación pesada.

Con presupuestos habitacionales públicos más exiguos con respecto al decenio anterior, hacia fines de los ochenta se agudiza la competencia entre dos políticas diferenciadas tanto por el enfoque/opciones habitacionales como por los actores que intervienen. Por un lado, las entidades y el marco operativo convencional con que se siguen construyendo conjuntos habitacionales de vivienda seriada —realizados por empresas nacionales y aun transnacionales—. Por otro lado, las instancias que instrumentan los programas de mejoramiento barrial y de vivienda de desarrollo progresivo, donde estaban involucradas tanto los aportes de los mismos usuarios así como medianas y pequeñas empresas de construcción.

Asimismo, la aplicación de nuevos instrumentos de planeación asociados al nuevo paradigma —participación en decisiones, integración de espacios libres y/o construidos del dominio colectivo, instalación de sistemas alternativos de servicios y sistematización del desarrollo progresivo de unidades— impone establecer normas y/o modalidades de gestión donde, sin embargo, los canales de participación resultaron virtuales o inexistentes. Por lo cual pierden legitimación los programas descentralizados y el seguimiento de planes de desarrollo progresivo, al tiempo que afloran apelaciones e impugnaciones a instancias las públicas responsables, mediante el creciente activismo de organizaciones urbanas demandantes. Por un lado, de quienes consideraban insuficiente las previsiones y el apoyo brindado a la autogestión, ante la notoria continuidad de proyectos convencionales de vivienda para sectores con mayores ingresos. Y, por otro, desde los que compartían la ideología del derecho a la vivienda donde el Estado debe dar satisfacción a las necesidades básicas completas y/o específicas a cada situación familiar (según preceptos constitucionales) a fuerza de trasladar al resto de la sociedad el costo total de la atención a una demanda cada vez más creciente. Mientras tanto ya era globalmente aceptado —entre analistas y estudiosos de experiencias habitacionales— que ningún Estado del sistema capitalista o socialista de la época había podido asumir la producción y el mantenimiento del parque habitacional para abarcar satisfactoriamente la demanda en tiempo y forma.

A pesar de la reducción de costos de los nuevos programas (o «acciones de vivienda»), concebidos con una lógica a partir de niveles/franjas de ingresos familiares y, por ende, la consiguiente oportunidad de atender un mayor número de familias —ya que más unidades de desarrollo progresivo podían realizarse con el mismo monto global destinado a vivienda completa—, las agencias públicas latinoamericanas no logran abarcar el déficit acumulado en necesidades habitacionales. Menos aún proveer con mediana eficacia el acondicionamiento del suelo ante la persistente expansión urbana con costosas instalaciones y conexión al agua potable, al saneamiento/drenaje y la

energía, así como la adecuada pavimentación de vías, de la recolección y tratamiento de residuos y del alumbrado de espacios públicos. En los hechos, la implantación o refuerzo de las prácticas discrecionales por parte de la burocracia o el poder político ya sea para tolerar (con escaramuzas de represión) la venta clandestina de suelo y/o el acondicionamiento/equipamiento urbano del mismo, termina por instaurarse como el subsistema principal de *hacer ciudad a la latinoamericana*. Aunque persisten reclamos mayoritariamente desatendidos, en tanto los procedimientos y alcances de la participación vecinal no estuvieron legitimados, al tiempo que las inversiones públicas en vivienda convencional se mantuvieron como fruto de la alianza virtual o explícita en la época entre empresarios y sindicatos de la construcción. A su vez, cabe recordar que desde fines de los setenta impera una notable descoordinación de proyectos sectoriales relacionados con vías de circulación y redes de servicios urbanos, como resultado del financiamiento acordado entre los gobiernos nacionales/federales, en su mayoría de facto, con bancos y agencias internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). Transformaciones urbanas y regionales, enmarcadas en nuevas alianzas que terminan por subordinar a las municipalidades a un marcado centralismo del gobierno nacional en manos de regímenes autoritarios. Situación que condiciona severamente a todo intento de involucrar a la población en toma de decisiones o ajuste de esos proyectos a las condiciones locales. Así la ciudad latinoamericana, lejos de haber tendido a una progresiva eliminación de la dualidad ciudad-formal/ciudad-irregular, parece haber acentuado su polarización.

El Foro Hábitat-Berlín de 1987 es caja de resonancia de esas evaluaciones y, en el intento de superar algunas de esas trabas, se promueve el acercamiento entre autoridades y servidores públicos con las ONG asesoras de organizaciones de pobladores que autoadministran iniciativas y/o proyectos en sus localidades. A diferencia del Foro Hábitat de 1976, en Berlín y en el conjunto de reuniones regionales promovidas hacia fines de los ochenta, se promueve una relación de los estados con la gestión local y organizada de pobladores. La experiencia uruguaya con cooperativas de vivienda por ayuda mutua se constituye en un referente regional apreciable aunque, para entonces, confinada a una decreciente importancia de obreros y empleados-con-empleo-formal y experiencia-trayectoria-gremial de la Población Económicamente Activa (PEA) urbana. Mientras tanto, la economía engendrada en y desde las urbes adquiere el reconocimiento de su envergadura. La economía de la sobrevivencia y, en particular, el *sector informal* de las unidades de producción y servicios, involucra comparativamente al 2% consignado al sector formal, el porcentaje más elevado de empleos que alcanza, en el primer lustro de los ochenta, el 6,8% anual de crecimiento. Además, con un registro de su incidencia en el producto interno bruto latinoamericano, estimado en el entorno del 30% al 40% y con seis de cada diez integrantes de la PEA, involucrados en la informalidad.



Barriada de expansión periférica autoconstruida sobre humedales a partir de alojamientos sobre palafitos, Guayaquil, 1989. Foto de Edgardo J. Martínez

Esta notable segregación y los correspondientes contrastes ambientales y edificios no solo se han de atribuir a lo acelerado de la expansión urbana y la constancia del crecimiento demográfico y/o de migraciones, sin dar cuenta del modelo de desarrollo implantado desde fines de los ochenta. En particular, el desborde de gestiones urbanas tanto a nivel local como nacional que mantiene inamovible la tolerancia a la especulación inmobiliaria, mientras la caída del poder adquisitivo y el desempleo afecta a mayorías. Junto a la inmigración rural-urbana surge, además, un intenso desplazamiento de pobladores desde los barrios consolidados a las periferias. Bajo estas condiciones, la pobreza crónica (pobres recientes desplazados a sitios con urbanización precaria) alcanza a uno de cada tres latinoamericanos. Por lo que se evidencia las limitadas capacidades de las instancias oficiales de la época pues no logran legitimar sus roles y cometidos. Ni como *facilitadores* de la autogestión y el esfuerzo propio proviniendo de pobladores, ni mucho menos, para regular/ordenar el desarrollo urbano. Así el decaimiento y el deterioro de los grandes conglomerados en Latinoamérica ponen en evidencia un proceso enraizado por algo más de cuarenta años, en el que las nociones del crecimiento ilimitado y del desarrollismo se desploman, arrastrando al perfil keynesiano por veces —más oportunista que redistributivo, en manos de las burocracias estatales regionales— que a la postre habían contribuido a profundizar la escisión entre la Modernidad y un desarrollo equitativo.⁵

Al ritmo de la inserción del neoliberalismo se acentúa el proceso metropolitano de las ciudades principales como Ciudad de México, Lima, San Pablo y Buenos Aires

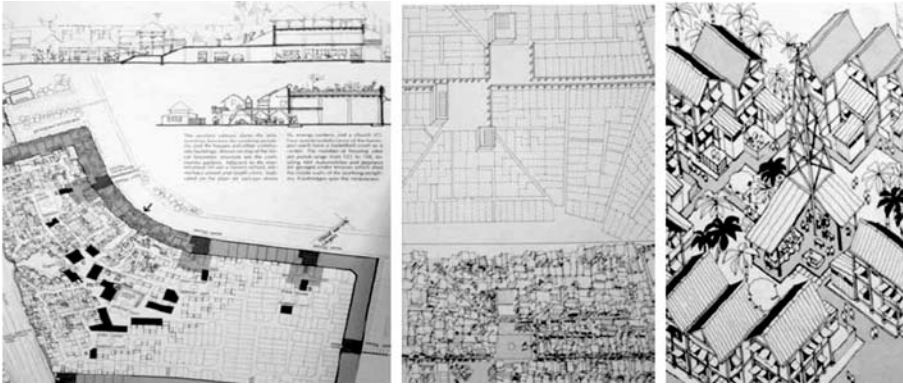
5 «In the fifties, when a whole new interpretation of its economic reality was beginning in the region, the phenomena of urbanization, destitution and critical poverty first appeared. Urban destitution prompted concern and came under scrutiny, followed soon afterwards, by the problems of employment and critical poverty. But the social issue was always too obvious, too urgent. It riveted the attention of intellectuals and states. The fact is that can conclude, from looking back over the years, that there was a simplistic approach according to which the mechanics of growth would themselves generate social responses. A kind of theoretical mechanism, according to which growth as such would be enough to resolve the problems of poverty, destitution and employment. Experience demonstrated that this Theory... was mistaken». Enrique Iglesias, presidente del BID en conferencia dictada en Ámsterdam, 1989.

donde surgen, con mayor evidencia, las limitaciones de los mecanismos de gestión urbana convencionales. Esto sucede tanto por normativas irrelevantes a la realidad urbana en proceso como por marcos de patrocinio, en medios donde la pobreza y el desempleo urbano precipitaban la segregación territorial. A esas alturas de la implantación del neoliberalismo, corresponde además admitir la complejidad de condicionantes e interrelaciones que la mundialización impone al desarrollo de las ciudades contemporáneas. Al punto que la incidencia de la búsqueda seguridad y de nuevas modalidades de habitar, trabajar y recrearse en sectores pudientes conlleva a la creación de *barrios cerrados*, mientras los subsistemas popularizados de *hacer ciudad* por parte de pobladores con bajos ingresos mantienen un insoslayable dinamismo.

El llamado internacional para el concurso de propuestas de unidades y trama urbana (Internacional Design Competition for the Urban Environment of Developing Countries), Manila, 1976 —en contraste, al concurso de viviendas PREVI— prioriza tanto el enfoque/diseño del desarrollo progresivo de unidades y del barrio con sustento en la participación de pobladores, así como la deferencia en la generación de ingresos y estrategias de autogestión asociativa.⁶ Se intenta alcanzar una solución adecuada a la complejidad emergente en la dinámica de urbanización segregacionista. El proyecto ganador del equipo neozelandés de Ian Athfield no propone prototipos de vivienda prediseñada sino, en cambio, se basa en la implantación de talleres autogestionarios para la producción de componentes de obras con materiales locales a utilizar en diversas opciones de unidades por autoconstrucción o ayuda mutua. Asimismo, no establece una jerarquía ni racional ni premeditada de espacios libres, para dar lugar a la configuración de lugares para encuentros sociales espontáneos y/o de sustento a acciones de reciprocidad vecinal. Tanto en esta como en la mayoría de otras propuestas en 1976 se destaca, además, aportes en la innovación de tecnologías/dispositivos de manejo local para instalaciones y puesta en funcionamiento de servicios básicos de infraestructura urbana. Seguramente, como respuesta a la incapacidad de los estados y municipios por desarrollar suelo acondicionado con sistemas convencionales para usos del suelo sustentables. Al tiempo que en las propuestas vivendistas seleccionadas, en vez de prototipos seriados, predominan planteos de estructuras abiertas con amplias posibilidades de complementar por el usuario utilizando diferentes tecnologías. La preocupación por la sobrevivencia de los pobladores a realojar, la búsqueda de sistemas alternativos de servicios básicos y la estructuración del espacio público con instalaciones de infraestructura urbana, así como la obra inicial abierta con variantes de conformación

6 El surgimiento o intensificación de migraciones intraurbanas desde fines del siglo pasado involucran a pobres inerciales o recientes —pobladores sin empleo o salario insuficiente otrora residentes de barrios consolidados— que se realojan forzosamente en sitios con riesgos, tugurios o situación de calle. Con lo cual se incrementa la pobreza crónica, en tanto suman la insolvencia de sus ingresos a la carencia de acceso a servicios básicos urbanos y precariedad del alojamiento. En casos, estas nuevas tipologías de alojamiento precario contienen porcentajes más altos de pobreza que los asentamientos de periferias.

posterior de unidades habitacionales, con posibilidades de desarrollo progresivo, marcaron el rumbo de diseños habitacionales de la época.



International Design Competition for Developing Countries, Manila, 1978. *Izquierda*: primer premio: Locales perimetrales en cada *barangay* (barrio) con talleres e industria liviana para producción de componentes de obras, tanto para facilitar la autoconstrucción de viviendas como para sustento de los mismos pobladores. Cultivo por hidroponía, molinos eólicos y paneles solares ubicados en techo de los locales perimetrales completaban un planteo territorialmente autogestionario (Arq. Ian Athfield & teamwork, Nueva Zelanda). *Centro*: mención honorable: Arcadas/Galería como estructurador de dominios público-privado previsto como obra pública con instalaciones de servicios básicos (agua, energía, saneamiento, etc.) para conectar desde cada lote familiar, y la propuesta de autoconstrucción de viviendas con reciclado de materiales/componentes del alojamiento anterior a realojar, que destacan roles de distintos agentes del desarrollo local. (Holl, Tanner y Cropper, Estados Unidos). *Derecha*: tercer premio: Ordenamiento urbano mediante *clusters* de unas 12 estructuras habitacionales en tres niveles con diseño/obra tradicional mejorada, en derredor a servicios comunes con dispositivos de infraestructura in situ (Arquitecto de Malasia)

Subsidio a la demanda habitacional e impacto en variantes de gestión urbana (comienzos de 1990)

A comienzos de los noventa, resurgen políticas de adjudicación del subsidio habitacional explícitamente dirigidas a la demanda (o sea, para familias con bajos ingresos y sin casa de dominio propio). Se inician a partir del expreso reconocimiento de las carencias habitacionales asociadas a la acentuada pobreza estructural, en contraste explícito a la pasada experiencia de adjudicación de subsidios a la oferta (empresas urbanizadoras/constructoras privadas que realizaban conjuntos de vivienda pública). Este apoyo a la demanda no solvente surge, por un lado, ante la comprobación del trasiego desde la pobreza reciente o inercial a la crónica que, gradualmente, connota a las principales urbes latinoamericanas. Y por otro, como aporte solidario por demás condicionado a cautelas y controles.

Los casos del PVP de Chile, del Inurbe de Colombia y, más tarde, del SIAV en Uruguay destacan un viraje de enfoque orientado a dar acceso a ofertas del mercado inmobiliario convencional mediante el apoyo financiero para la realización de programas habitacionales, dirigidos a familias del sector más pobre de la población.

No es casual que desde la fundamentación de este planteo se hiciera hincapié en la estricta adjudicación del subsidio a la demanda —y, por lo tanto, no disponible a la oferta— en base a un diagnóstico que señala los desaciertos y el prolongado favoritismo del sistema financiero de los bancos hipotecarios estatales. Se realizan evaluaciones que destacan, con severidad crítica, haber privilegiado a sectores de clase media y media alta en desmedro del capital fundacional de esos bancos, junto al connotado desamparo al sector de bajos ingresos.⁷ Asimismo, varias instituciones vivendistas, como es el caso de Fonavi Argentina, la política habitacional se adscribe a búsquedas e intentos prioritarios de la reactivación productiva, a modo de impulsar la economía y la generación de empleo. Se procura así asociar la oferta sectorial a la demanda por trabajo, en tanto la producción de vivienda —con alta capacidad de movilización y con demanda distribuida territorialmente— contribuye a asegurar niveles de actividad económica y empleo. Es una estrategia compartida regionalmente, desde los inicios del milenio actual, y concebida, a su vez, como antesala de una anhelada reactivación de otros sectores productivos con la consiguiente ampliación de la oferta de empleos.

Mediante este tercer paradigma se plantean opciones de acceso a conjuntos nuevos, en su mayoría, de desarrollo progresivo a partir de núcleos básicos (de uno o dos

7 «[...] la concentración de funciones en un organismo que hasta entonces solo había desempeñado funciones bancarias acentuó un proceso de creciente ineficiencia en la acción pública en el campo de la vivienda y terminó desestabilizando la propia función bancaria [...] como ejecutor de programas habitacionales el bhu optó por sistemas de producción y tipos de vivienda que se adecuaban a la demanda con niveles de ingresos medios y altos». (Capítulo 2, *Plan Nacional de Vivienda 1991-1995*, MVOTMA, Uruguay)

niveles) contruidos por empresas privadas. Así también se implementa una amplia gama de programas de mejoramiento/ acondicionamiento barrial. Al tiempo que, aduciendo dificultades administrativas y/o de control, no se canaliza el apoyo a la autoconstrucción/gestión en predios baldíos o ya ocupados por extendidos asentamientos irregulares, sobre todo, aquellos capaces de alojar más unidades para las familias desdobladas o allegadas. Si bien la política de subsidios habitacionales es de obvia aplicación en contextos de creciente pobreza, resultaba por lo menos voluntarista, y/o de mera ideología neoliberal, preconizar al mercado como el mecanismo único, capaz y suficiente para convertir los bonos de subsidios en unidades de vivienda. También resulta ser un desacierto el tratamiento focalizado en mejora de asentamientos irregulares, sin considerar el entorno con familias en similares condiciones de ingresos o necesidades básicas insatisfechas. Definitivamente, la gestión y asesoría del BID desde comienzos de los noventa desestima o desdeña la evidencia de capacidades de autogestión asistida que acumularon notorias experiencias latinoamericanas durante la puesta en marcha del paradigma anterior.

Cabe destacar, sin embargo, la innovación surgida en contextos que contaban con amplia trayectoria de proyectos gestionados mediante organizaciones de pobladores. Si bien los esquemas de subsidios habitacionales por familia se adscriben a la lógica del mercado, una innovación consistía en admitir y facilitar la capacidad de negociación de familias agrupadas y asistidas por equipos de asistencia técnica, para lograr un acceso más beneficioso al mercado inmobiliario que de haberlo hecho cada una por separado. Además, la posibilidad de incorporar valor agregado a la obra básica mediante la autogestión no contradecía regla alguna de mercado. Ambas innovaciones resultan consagradas en el reconocimiento a la constitución de grupos de adjudicatarios del subsidio habitacional como resultado de interceder ante el BID para incorporar, en el Reglamento de Adjudicación de Subsidios, la opción por reconocer y asistir a emprendimientos grupales. En definitiva, este ajuste resulta tan viable como pertinente al fortalecimiento de la gestión local y participativa dentro de la lógica del mercado. El reglamento del SIAV-Grupal en Uruguay es el primero incorporado a la operativa de vivienda subsidiada en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a partir de 1996. Mediante esta disposición se implementa, además, el registro y la regulación de los equipos multidisciplinarios de asesores —del tipo de institutos de asistencia técnica u ONG— para la promoción y constitución de grupos de derechohabientes del subsidio para las gestiones e implementación de los proyectos/reciclados habitacionales para asociaciones de familias de bajos ingresos.

Según el modelo de reglamento para la constitución de grupos de adjudicatarios del subsidio habitacional quedan establecidas dos modalidades principales, programáticas e innovadoras:

Por un lado, las *Agrupaciones territoriales* basadas en la permanencia e historia de compartir un sitio (como son el caso de ocupantes irregulares de *cantegriles*, *villas miserias*, *ciudades perdidas*, etcétera) cuyos pobladores resultan ahora receptores del

subsidio habitacional y que mediante el apoyo de las ONG y/o equipos asesores emprenden proyectos de mejoramiento y gestionan la regularización/consolidación de casas/tenencias (y aun, del acondicionamiento del suelo). Y en los casos de tenencia privada, la búsqueda del consentimiento y/o la aceptación del pago, por parte del o los propietarios del predio que ocupan. Las experiencias de mejoramiento de barrios carenciados en Colombia, Perú y Brasil presentan variantes de realizaciones basadas en marcos de gestión público-privado-social con el denominador común de subsidios y actuaciones grupales.

Por otro lado, a través de *Proyectos convocantes* inicialmente generados por las ONG, equipos asesores y, recientemente aún, por empresas privadas, parten de un terreno disponible con proyecto aprobado de desarrollo progresivo tanto, por las instancias oficiales, como por cada familia con subsidio adjudicado. *Proyectos convocantes* organizados a partir del listado de interesados tanto en la ubicación así como por el prototipo exhibido, mediante aceptación a asumir costos y un plan de tareas grupales de ayuda mutua entre las familias participantes. La socialización y el afianzamiento de actitudes colectivas se ordenan y cultivan durante las obras como sustento de la convivencia y la autogestión vecinal. La legendaria experiencia de Fundasal en El Salvador es referente latinoamericano de esta modalidad.

Recientemente han surgido iniciativas para canalizar los subsidios habitacionales al pago de alquileres con la idea de dar, por un lado, derecho de uso a unidades en alquiler y, por otro, para reanimar al sector privado en la construcción de edificios de renta. Canalizar el subsidio habitacional en vivienda en alquiler es de larga trayectoria en países de contextos industrializados donde estuvo asociada a programas de rehabilitación urbana. Así la experiencia holandesa 1974-1994 y, en particular, los cambios introducidos hacia fines de siglo pasado para incluir opciones de *leasing*, constituyen referencias potencialmente aplicables en la región latinoamericana. Sin embargo, esta opción se percibe como contrapuesta al voluntarismo de asignación de unidades como derecho en propiedad y/o tenencia asociativa, aun a sabiendas que son limitadas las posibilidades reales de satisfacerlo cabalmente.

Las bases del llamado y los resultados del Concurso Internacional Elemental-Chile 2004 refieren a propuestas para

un conjunto de viviendas para al menos 150 familias en una hectárea de terreno urbano, capaz de garantizar la calidad del entorno urbano y en el futuro conforme una comunidad reconocible en torno a uno o más espacios colectivos, considerando la eventual presencia del automóvil. Todo por 7.500 dólares por familia para unos 30 m² habitables de inicio, ampliables hasta 75 m²

Cabe destacar la convocatoria a partir de maximizar el uso urbano del suelo y, por ende, el aprovechamiento de redes existentes o la implantación de infraestructura con servicios básicos, al tiempo de manejar distintas opciones de trama urbana con unidades habitacionales de conformación progresiva con un costo fijo a contemplar para proveer un alojamiento inicial básico.



Concurso Elemental, Chile, 2004. Dos proyectos seleccionados para construcción de programas/esquemas pilotos con unidades evolutivas en variantes de amanzanados de alta-densidad-en-baja-altura con servicios urbanos completos. *Izquierda*: en dos niveles (Baptista x2-A2T, Uruguay) y *derecha*: en tres niveles (Arqs. Pasel y Kunzel, Holanda). Ambos planes se estructuran a partir de un bloque angosto con servicios (cocinas, baños, escaleras, pasaje) para distintas opciones de expansión habitacional.

Finalmente, cabe destacar que el persistente aumento de la segregación residencial en la Latinoamérica de los últimos decenios no solo se explica por bajas del poder adquisitivo de salarios, caída del empleo y muy especialmente la concentración en la distribución del ingreso sino además por la incontrolada lógica del mercado de tierras. Esto último se debe a consecuencia de políticas estatales en materia de gestión y ordenación urbana que en los hechos priorizan inversiones públicas a lo largo de corredores metropolitanos de ciudades principales en procura de atraer negocios de la globalización. En casos como Montevideo y Buenos Aires se consagran, además, normativas para permitir la subdivisión de predios rurales a modo de facilitar la implantación de *barrios jardines o countries*, al tiempo que ni se regula eficazmente la instalación/funcionamiento de sistemas in situ para servicios básicos ni se establecen mecanismos eficientes de captación de plusvalías. Excepcionalmente, la Ley 388 de Desarrollo Territorial, Colombia 1997, constituye un referente regional en manejo de captación plusvalías privadas para sustento de arcas municipales en la ejecución de programas con pobladores carenciados.

Acciones de densificación de predios urbanos mediante reciclaje de edificaciones hacia mediados de los noventa como son los casos de algunas cooperativas de vivienda por ayuda mutua en la Ciudad Vieja de Montevideo, así como la rehabilitación de algunas *vecindades* en México DF y la renovación de *cortiços* en San Pablo, si bien altamente significativas no trascienden en escala ni mucho menos aparecen como opción sustentada en políticas habitacionales. Asimismo, el programa de densificación habitacional de Villa El Salvador en Lima (1990) y el de regeneración y repoblamiento del centro de San José de Costa Rica (2004) —ambos con asignación de subsidios— constituyen, hoy por hoy, referentes regionales. La limitada trascendencia estriba en considerarlas como *apaciguamiento focalizado*.

¿Qué factores frenan el derecho a la ciudad mediante la Producción Social del Hábitat?

Las limitaciones principales, por un lado, refieren en los temas A y B a la falta de reconocimiento o incapacidad de abarcar institucionalmente la Producción Social del Hábitat (PSH) en el marco de procesos urbanos que más bien han sido *tolerados perversamente* (y, por ende, de reducida canalización de apoyos) por parte de entidades pertinentes públicas centrales y locales. Y por otro lado, mediante los temas C y D, se aborda la escasa o nula comprensión de la PSH en ámbitos académicos y profesionales (con atasco de análisis y/o en la formación profesional sobre la incorporación de usuarios autogestores en proyectos de arquitectura y urbanismo) donde, por lo general, modelos exógenos de corte positivista son de recibo. En ambos casos, surge perentorio superar enfoques sectoriales y, por sobre todo, ampliar el espectro de la gestión urbano-habitacional tanto a nivel de conocimientos de experiencias regionales como de innovaciones en la articulación institucional.

Como punto de partida, cabe destacar el peso propio e incidencia sociopolítica de tres reseñas que se contraponen con severidad a toda legitimación al derecho a la ciudad y a la vivienda:

- En la era de la informática y servicios basados en conocimientos, el dinamismo de la urbanización latinoamericana no parece sustentarse en opciones de empleo suficiente y decoroso. Antes más bien, en términos de ventaja relativa o defensiva ante duras condiciones de la subsistencia rural. Así como también, la pujanza de *migraciones intraurbanas* desplazando población desde barrios consolidados a periferias sin sustento urbano, agravadas en casos de ocupaciones de sitios con situaciones de riesgo (orillas de cursos de agua, bajo tendidos de alta tensión, suelo contaminado, etcétera).
- La capacidad de reclutamiento en asociaciones para delinquir que opera en asentamientos/favelas impone condiciones opuestas a toda iniciativa basada en organizaciones local y distribución democrática de recursos. Tal como refleja la visión del jefe Marcola del pcc-2006 como escisión/ruptura muy difícil de revertir:
Ahora estamos ricos con la multinacional de la droga y ustedes se están muriendo de miedo. La postmiseria genera una nueva cultura asesina ayudada por la tecnología, satélites, celulares, internet y armas modernas. Además del lapidario, nosotros somos el inicio tardío de vuestra conciencia social.
- Si bien la evolución de paradigmas de intervención en hábitat urbano ilustra una relativa mejora de enfoques y acciones (apoyo tanto a programas de desarrollo progresivo como en la solidaria adjudicación de subsidios) no ha sido suficiente ni consecuente, en términos de innovar, en la creciente complejidad de la gestión urbana. Ni en términos socio organizativos de los programas habitacionales, ni en

el manejo urbano-territorial de localidades y conglomerados. Mientras tan solo se reafirma la lógica del mercado en convivencia al *clientelismo político partidario* que han hecho la ciudad informal expandirse y/o reacomodado en tugurios. Al tiempo que se desvalora el potencial y capacidades de los mismos pobladores para duplicar o triplicar la obra pública en materia de vivienda, tal como es constatable en el fenomenal proceso de urbanización que evidencia la región.

En cuanto a la falta u oportunista reconocimiento de la PSH:

Tema A. En el ejercicio de la descentralización administrativa los municipios latinoamericanos legitiman espacios de poder local donde abordar un manejo urbano-territorial seguramente pasa por mejorar la articulación con entidades del gobierno nacional —desde donde se asignan los subsidios habitacionales y se deciden las inversiones en infraestructura— además de integrar las capacidades de los mismos pobladores. Sin desconocer que la función del Estado en relación con políticas territoriales afronta la disyuntiva además de exigir la sustentabilidad ambiental, de preservar la seguridad ante la contundente segregación urbana o de garantizar los derechos en relación con una postergada ciudadanía. En los últimos decenios, la economía urbana latinoamericana muestra una creciente polarización entre emprendimientos capitalistas formales que procuran incentivos/concesiones de autoridades locales, por lo general, en emplazamientos metropolitanos y con sustento *in situ*, y la miríada de acciones vivendistas por parte de pobladores con bajos ingresos en lugares desprovistos. La cuestión de otorgar permisos de obra/emplazamiento por parte de intendencias/municipios y la consiguiente obra de ampliación de redes y nuevas conexiones a servicios urbanos por parte de entes autónomos sectoriales más intendencias/municipios, para cada tipo de emprendimiento, impone distintos abordajes con coordinación de acciones:

Por un lado, el reconocimiento formal por aquiescencia a inversiones generadoras de empleo así como también, en la lógica por recabar impuestos junto a la necesidad de exigir un adecuado acondicionamiento e infraestructura urbana y el control/manejo ambiental correspondiente. Por otro lado, el (debido) apoyo a la autogestión o autoconstrucción a sectores de bajos ingresos sin mayor opción a la informalidad de ocupación de suelo y de asentamiento donde se impone además abordar/apoyar su inserción productiva de subsistencia. En la actualidad, ambos emprendimientos compiten por acceso a suelo e instalación/conexión a servicios urbanos en el marco de una persistente expansión de periferias con replanteo de usos y precios del suelo, en el marco de una baja o inefectiva ‘regulación’ estatal de urbanización. Ambos casos además, obligan a encarar sin menoscabo el manejo y control ambiental del suelo (peri)urbanizado mediante dispendiosas inversiones públicas en obras de infraestructura. Tanto, para los sitios que requieren creación/relleno de suelo para prevenir inundaciones así como, en la tarea de consolidación de asentamientos existentes mediante la implantación de obras *ex post* para tendido de redes/servicios convencionales.



Las intervenciones ex post del acondicionamiento urbano —como muestra la imagen— son tradicionalmente encaradas por sitios o a lo sumo, a escalas barriales. Acciones focales de atención directa que implementan entes de servicios por lo general, inconsultos a planes de ordenación así como, mediante inversiones públicas sectoriales a fondo perdido. Intervenciones sectoriales facilitadas además por la modernización tecnológica y determinantes de un ‘urbanismo de facto’.

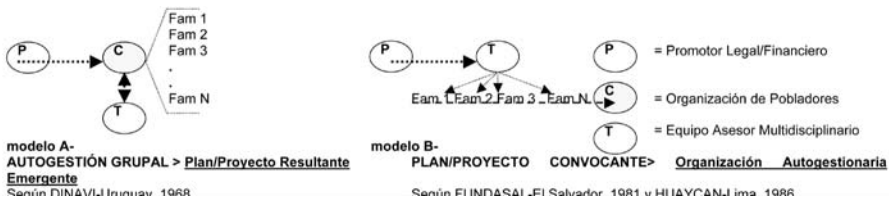
Tema B. Las ciudades y su forma de gobierno tienen roles determinantes en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico y en la formulación de estrategias de desarrollo local y/o regional en las que se consideran prioritarias la sustentabilidad ambiental y la participación ciudadana. De la necesidad de superar estancamientos al enfoque convencional, se propugna focalizar aspectos referidos a una gestión urbano-territorial basada en la *consolidación y diversificación productiva* —como fundamento del crecimiento económico—, en la *equidad social* —como requisito para el incremento de la productividad— y en el afianzamiento de la *sustentabilidad ambiental* —como condición clave del desarrollo a largo plazo.

Específicamente, tres aspectos básicos de la órbita municipal inciden en habilitar el derecho a la ciudad de sus pobladores:

- Poder manejar y articular con eficiencia y eficacia los recursos, partiendo de aquellos que le son propios y procurar la rebaja de costos operativos. Al tiempo de optimizar en todo lo posible, las transferencias nacionales y la captación de aportes locales.
- Establecer una estructura institucional capaz de afrontar problemáticas emergentes como la pobreza y la conservación del ambiente o del patrimonio, mediante la búsqueda permanente del mejoramiento de la calidad de vida teniendo presente la gama de posibilidades de formas asociativas con entidades privadas, organizaciones territoriales además de otras instancias públicas.
- Generar y actualizar una base de datos que integre al territorio con la dinámica económica. Ejemplos como el desarrollo de un mapa productivo digital con ubicación, tipología CIU 4 y cantidad de trabajadores por empresa urbana y rural así como, modelizar vínculos formal-informal además de actualizar registros de transacciones e inversiones inmobiliarias (corporativas y del sector popular autogestionario) son instrumentales a la toma de decisiones locativas.

En cuanto a la escasa o nula comprensión de la PSH en ámbitos académicos y profesionales:

Tema C. Carteras de tierra suelen poner a disposición terrenos baldíos y/o predios construidos para reciclar con adecuada o potencial conexión a servicios donde el apoyo a la autogestión grupal ha sido instrumental en la ejecución de programas de obra nueva o reciclado con núcleos habitacionales de desarrollo progresivo. En los hechos la ayuda mutua se ha consagrado como opción *civilizatoria* de urbanidad y civismo, en tanto mecanismo de participación efectiva que optimiza la inversión pública en vivienda por economías de escala en esfuerzos y recursos de obra. En función de lo cual, cabe revisar las dos variantes principales que han sido experimentadas en la región para su comprensión operativa y aplicación potencial. La conformación y protagonismo de acciones grupales fueron instrumentales en la implementación eficaz de la autogestión local, así como al derecho y consolidación de convivencia en el afincamiento urbano:



Si bien la asesoría socio-organizativa difiere de un modelo a otro, el desafío técnico-profesional pasa fundamentalmente por optimizar recursos y el aporte de mano de obra en tareas sencillas e interactivas por parte de las familias participantes. De tal modo que impacte en la economía de esfuerzos/costos, al tiempo de estimular y/o establecer referentes de confianza y solidaridad entre las familias como preámbulo de la futura convivencia. El modelo B aplicado en contextos relativamente más pobres de ingresos y educación aunque notoriamente más eficiente que el A, parte de un predio en el cual se construye un prototipo para convocar a pobladores a participar en un esquema de aportes básicos y enrolamiento a un plan de ayuda mutua. En ambos modelos, la toma de decisiones y el trabajo compartido durante las obras, demanda intervenciones del equipo multidisciplinario tendientes a moldear actitudes y formas del hacer/convivir colectivo.

Tema D. El desarrollo progresivo no es una modalidad constructora en absoluto reciente, sino la forma predominante de implementación de los asentamientos y conglomerados en contextos de sociedades en vías de desarrollo. Sin embargo, lo que es relativamente reciente es su (tardío) reconocimiento y eficaz incorporación a programas habitacionales públicos. Por un lado, los programas de vivienda proceso —en contraste a la vivienda producto— se han argumentado como instrumentales en la reducción del gasto inicial por unidad y así poder, con un mismo presupuesto público acotado, ampliar la cobertura de acciones vivendistas. Por otro lado, cabe destacar otros fundamentos tan o igual de esenciales que sustentan la complementariedad de aportes entre estado y familias.

El punto de partida del diseño de la vivienda/asentamiento evolutivo lo constituye un plan de estructura abierta con posibilidades de demarcación interna para demarcar núcleos habitacionales expandibles, en tanto capaz de capitalizar los aportes de los propios pobladores en una estrategia de desarrollo barrial. Para esta opción vale destacar tres connotaciones esenciales de adaptación y desarrollo progresivo habitacional:

- Todo usuario interactúa con su entorno habitacional, por lo que el sustrato físico de esa relación adquiere una significación particular a medida que se van incorporando identidades y modalidades de usufructo. El impulso natural para asignar símbolos y significados a lo que lo rodea, refleja un íntimo vehículo de expresión. Así la posibilidad de ‘cualificar su espacio’ como derecho inalienable postula un proceso habitacional que contiene un sentido expresivo.
- Las transformaciones morfológicas son la manifestación de sucesivos acomodos a cambiantes circunstancias/necesidades ya sea, para mejora de condiciones de vida y/o usos del espacio o, por adopción de nuevos patrones culturales. Lo cual reivindica el sentido funcional del proceso habitacional.
- Uno de los aspectos más relevantes es la posibilidad de complementación de recursos que un proceso de desarrollo progresivo implica en tanto alienta la continuidad de inversiones en el desarrollo del hábitat. El conjunto de intervenciones destaca un sentido acumulativo del esfuerzo a favor del afinamiento y mejora ambiental.

La producción social del hábitat urbano en Uruguay

La *Tipología del Hábitat precario en Montevideo Metropolitano* adjunta refiere a tres localizaciones y la caracterización de nueve variantes de la PSH de fines del siglo pasado en el Uruguay urbano. Cada una de las cuales registra su propia dinámica y, concurrentemente, han desbordado marcos institucionales de atención a la problemática habitacional. Desde el último decenio dan impulso al dramático trasiego desde el fraccionamiento socioeconómico a, la multifacética segregación socioterritorial. Solo tres de estas modalidades son asimilables a las urbanizaciones populares en la Latinoamérica de los sesenta y setenta alineadas a la gestión de recursos de integración urbana progresiva: Tipo C, *cantegriles* ubicados en intersticios urbanos, tipo F, *asentamientos irregulares* en periferias sin riesgos y el tipo E, *subdivisión de unidades en conjuntos habitacionales públicos* donde deben ponderarse respecto a servicios urbanos.

Los tipos B, *tugurios* y H, *unidades en balnearios con uso permanente y/o subdivisión de lotes*, involucran un potencial de implantación de nuevas soluciones con el sector privado como actor fundamental, aunque dependientes de costosas intervenciones públicas para la provisión/replanteo de servicios básicos de infraestructura ya sea para conexión a edificios tugurizados a reciclar, o en la inserción de redes (saneamiento, pavimentos y alumbrado) en tramas con bajas densidades.

En el resto de cuatro variantes del hábitat precario, el esfuerzo popular *autogestionado* afronta un cruce de caminos:

Por un lado, en cuanto a la sobrevivencia misma de sus pobladores con marcada caída de activos socioeconómicos y aun culturales (con más del 45% de niños en hogares de pobreza crónica) y, por otro, respecto a la agudización de localizaciones con riegos y condiciones ambientales extremas (pobladores en situación de calle, hacinamiento de pensiones, asentamientos en zonas de riesgos, ocupaciones rurales/rocas, invasiones del retiro urbano/zonas de depósito de residuos y construcciones ilegales en predios balnearios): los tipos A, *Instalación en espacio público o en inmueble en desuso*; D, *Asentamiento en sitios con riesgo(s) ambientales*; G, *Ocupación precaria de costa o predio rural*; e I, *Ocupación de retiros/predio con propietario omiso*, deben netamente diferenciarse de la calificación genérica de *asentamientos*.

En base a la encuesta continua de hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2008) las *Condiciones de vida en Montevideo*⁸ incluye un análisis comparativo entre los *cantegriles* y *asentamientos irregulares* con el tejido residencial formal, para destacar la comprobación de tres hechos, uno obvio y otros dos, no tanto:

- a) en los asentamientos se concentra la pobreza más que en ninguna zona de Montevideo;
- b) no todo es pobreza en los asentamientos y c) hay cuantitativamente bastante más pobreza fuera de los asentamientos, con más indigentes y sin o baja educación alojados en el tejido formal, con tres hogares pobres en el tejido formal por cada uno en asentamientos.

8 Menéndez, F. J., *Condiciones de vida en Montevideo*, Serie Documentos Temáticos N.º 1, Departamento de Estudios Sociodemográficos, INE.

Además señala «una alta proporción de hogares de asentamientos en área rural, debido a que muchos fueron creados fuera de límites urbanos», o sea, en espacios ocupados plenamente con usos urbanos cuya condición de asentamiento incide en un (mal) empadronamiento como rural. Mientras un reciente relevamiento y calificación de asentamientos irregulares⁹ orienta futuras intervenciones, pocas referencias existen respecto a las otras ocho modalidades restantes de la tipología del hábitat precario insertas en la trama urbana, donde localización y perfil de gestión de cada sitio importan para decidir acciones.

Vale destacar, además, que las opciones de alquiler fueron cercenadas desde mediados de los setenta y al presente, se registra una cuantía importante de viviendas desocupadas/tapiadas,¹⁰ así como predios/edificaciones fabriles en desuso (un estudio del ITU reporta unas 150 hectáreas de suelo de industrias desactivadas). Tales situaciones, por lo general, contienen conexiones a redes de infraestructura de servicios básicos completos y en (relativo buen y aprovechable) funcionamiento.

La expansión urbana en ciudades rioplatenses constituye un hecho singular ya que no es resultado del incremento de población (ni por crecimiento demográfico ni por migraciones rural-urbanas significativas) sino por las particularidades de dinámica y distribución de ocupaciones del suelo. Por un lado, en barrios centrales y/o consolidados la caída de pobladores parece corresponderse al cambio demográfico de hogares con menor número de integrantes y, a su vez, de mayor edad. Por otro lado, el notable corrimiento de bordes (peri)urbanos registra tres variantes principales del proceso de ocupación del suelo en periferias:

- las migraciones intraurbanas acentuadas desde fines del siglo pasado que involucra a sectores pudientes con nuevos hábitos residenciales;
- la intensificación del uso de casas de veraneo, reconvertidas en viviendas permanente que dan lugar a barrios satélites desprovistos;
- familias pobres que por pérdida de empleo y/o salario insuficiente tienden a realojarse en sitios precarios dentro y fuera de la trama urbana.

En el marco de esta dinámica demográfica y transformaciones urbanas: *un tercio del espacio metropolitano montevideano tiene carencias de servicios básicos.*¹¹

9 PIAI (2009), *Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos*. Montevideo, Informe inédito (coordinado por M. Cecilio, J. Couriel y M. Spallanzani).

10 *La caída de un mito y propuestas de acción, Estudio del stock habitacional vacío montevideano* (IM, 2009) destaca: «[...] dos grupos en el universo de las fincas vacías: fincas A: dentro y las B: fuera, del mercado inmobiliario. En A están las fincas vacías por cinco o más años que constituyen una verdadera patología urbana con problemas de titulación, sociedades anónimas desaparecidas, sucesiones complejas con muchos herederos o sin nadie que asuma responsabilidades, fincas en extremo ruinosas, inmuebles con embargos o deudas municipales y similares. El B está constituido por fincas transitoriamente vacías pero aún insertas en el mercado inmobiliario aunque, sin signos externos de estar a la venta o para alquiler. Si bien la metodología se orientó a capturar un objeto estático como es verificar las fincas desocupadas/vacías, en realidad constituye un universo en movimiento. [...] el diseño de políticas municipales debería orientarse a reinsertar en el mercado el *stock* vacío patológico y evitar que aumente».

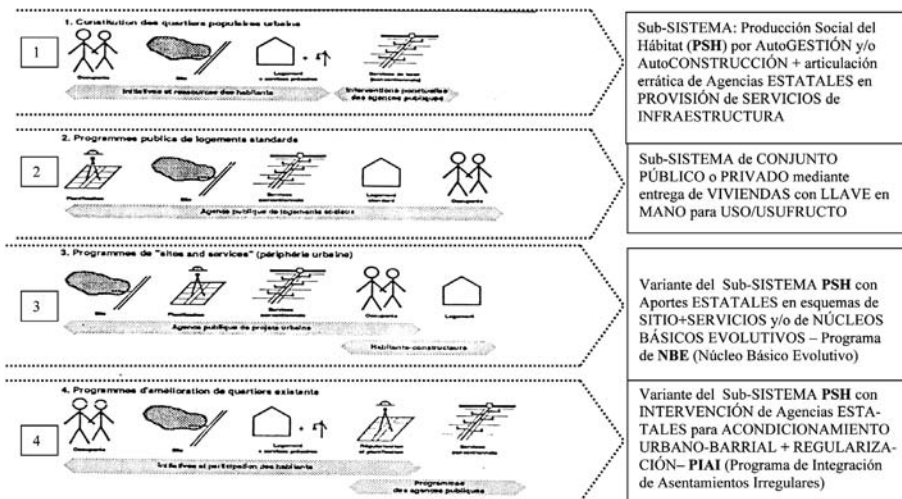
11 Martínez, E. J. y cols., en ITU (2003), «Urbanización precaria del suelo metropolitano de Montevideo», Montevideo, X SAL.

El aumento considerable de familias que no encuentra otra opción a la de asentarse en zonas marginales con carencias de unos o más servicios y en su mayoría con condiciones habitacionales precarias, resulta el mejor indicador del crecimiento diferencial entre Pobreza en la Ciudad y Pobreza de la Ciudad (G. Gueisse, 1986). La dimensión actual de pobreza urbana, impone la debida atención en los mecanismos de acceso al suelo y la gestión para su sustento ambiental. En tanto en Uruguay de los últimos decenios y en Latinoamérica tradicionalmente, la ocupación urbana del suelo precede su acondicionamiento que permanece incompleto.

La escala y dinámica de urbanización sujeta principalmente a migraciones internas —con desplazamiento de pobladores desde barrios consolidados a periferias— impulsan tanto la expansión con necesidades básicas insatisfechas por carencia de servicios, así como el alejamiento de cultivos en predios rurales cercanos terminando por demarcar zonas de *tierra vacante* en desuso. Este fenómeno generalizado de urbanización precaria no solo surge asociado a la dinámica metropolitana sino además se registra en ciudades intermedias uruguayas. La desactualización de planes directores municipales del pasado y/o los planes de ordenamiento territorial, que al presente no han asumido el proceso metropolitano, han resultado muy limitados en regulación territorial. Además, la demarcación de límites urbanos y suburbanos por localidad estuvo más bien asociada a la lógica impositiva antes que a la previsión de suelo. Al tiempo que la persistente inserción *ex post* y errática de servicios urbanos en los hechos ha consagrado la disparidad ambiental dentro del mismo conglomerado. Vale destacar la estrategia rectora en la experiencia latinoamericana de Curitiba, Bogotá y Santiago donde el abordaje de la escala urbana global, al tiempo que redefine su estructuración contiene mecanismos modernos de gestión del suelo. Este cambio de paradigma de gestión urbana resalta la importancia de la ordenación urbano-territorial asociada al reacomodo del transporte público y, en particular, a la articulación compleja/multigestionaria de aportes públicos, privados y sociales en actuaciones para conciliar desarrollo edilicio con sustentabilidad ambiental. Así, la reestructuración urbana resultante pauta la priorización de sitios para racionalizar trazados del acondicionamiento y/o para un mejor manejo de la urbanización del suelo en tanto restringe la sobreoferta de loteos aprobados o de transacciones clandestinas en suelo rural o el asedio al patrimonio natural.

Mientras emprendimientos capitalistas formales implican el otorgamiento de permisos por parte de intendencias/municipios —no siempre consistentes con previsiones urbanas—, el apoyo errático a acciones habitacionales y de sobrevivencia de pobladores involucra a entes nacionales así como a intendencias/municipios en la extensión de redes de servicios urbanos. La experiencia uruguaya en tareas programadas de regularización de ocupaciones informales del suelo con implantación de redes de infraestructura básica alcanzan costos hasta de U\$S 600.000 por hectárea en obras *ex post*. Según estimaciones correspondientes a la primera época del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) con costos resultantes de proyectos ejecutados para regularización y mejoramiento de barrios. Costos que triplican o cuadruplican costes corrientes en la provisión *ex ante* de servicios básicos convencionales.

En el Uruguay urbano las modalidades que prevalecen de *hacer ciudad* han innovado los subsistemas de gestión y producción del suelo urbanizado. En cuyas variantes de suburbios y periferias con más del 60% del suelo ocupado, vive y/o genera ingresos la amplia mayoría de población considerada urbana (INE, 2004). Las migraciones internas explican la expansión del conurbano metropolitano, así como de varias ciudades intermedias en un país sin crecimiento poblacional significativo. Al tiempo que recientes condicionantes de la globalización imponen alta complejidad y nuevos desafíos para el desarrollo sustentable de las ciudades contemporáneas. En el suelo urbanizado con usos habitacionales en Uruguay, trascienden cuatro subsistemas básicos de *hacer ciudad*. El gráfico adjunto alude a las secuencias de inserción de los componentes habitacionales principales que constituyen los subsistemas vigentes de gestión basados en distintas estrategias para ensamblar: suelo/predio con acceso(s), unidad/alojamiento con paramentos, ocupación/pobladores como usuarios, servicios básicos de infraestructura (aducción de agua y energía más descarga de drenaje y saneamiento además de la provisión de alumbrado, pavimento y recolección/tratamiento de basuras) y la (eventual) planificación con intervención técnica. A la derecha se describen los subsistemas del quehacer urbano-habitacional, con dos variantes de programas: NBE y PIAI instaurados con fondos públicos que operan desde mediados de los noventa.



Secuencia de inserción de componentes habitacionales. Edgardo J. Martínez, 2000.
Esquema basado en A. Sarma (HUDCO, India, 1985)

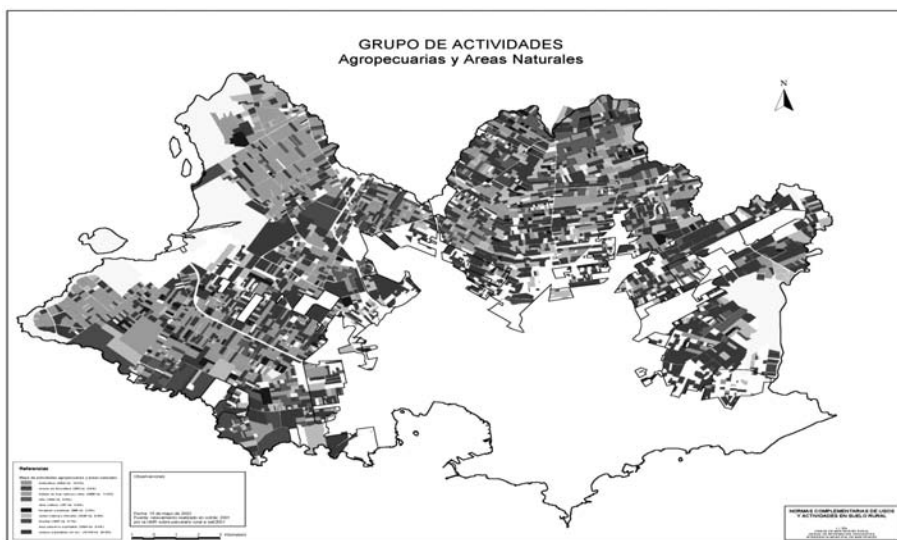
- **Subsistema 1:** constituyente de asentamientos irregulares donde se inicia la ocupación del suelo mediante la implantación del alojamiento, para luego procurar la conexión a servicios a través del aporte errático de entidades públicas en obras de infraestructura, al tiempo de reclamar la regularización de tenencias.

- **Subsistema 2:** esquemas habitacionales para altos/medios ingresos o conjuntos de vivienda social que parten de la planificación del predio más realización de la obra de infraestructura y luego la construcción de viviendas tipológicas o personalizadas para, finalmente, ser adjudicadas a quienes han de poblar el sitio.
- **Subsistemas 3 y 4:** el NBE y el PIAI como respuestas basadas en roles y relaciones pobladores-Estado-empresas apropiadas a la conjunción de aportes aunque, su tardía y diletante implementación, sumadas a severos desaciertos operativos hacen a estas dos *opciones alternativas* del sector público, superadas por el dinamismo y la adaptabilidad del subsistema 1: de asentamientos irregulares.

Dado el elevado porcentaje del suelo urbano con usos habitacionales que promedialmente en Uruguay es más del 65% y el reclamo de intervenciones integrales, vale referir a criterios de coordinación/conjunción de diferentes tipos de intervenciones sectoriales: regularización de tenencias, obras en/de vivienda, obras/conexión a servicios urbanos, equipamiento de espacios comunes, mejora ambiental y apoyo a unidades productivas de servicios. A partir de reconocer las condiciones geoantropomórficas y la génesis/estado de desarrollo en cada sitio urbanizado, el esquema adjunto abre opciones para combinar en atención a problemáticas emergentes del hábitat urbano local con tres opciones programáticas principales para: la regularización de asentamientos, la consolidación urbana con o sin densificación y la realización de conjuntos en planta nueva. La coordinación de intervenciones en función de objetivos permite perfilar distintos programas con cometidos diferenciados de consolidación o expansión urbana. En cuya alineación programática han de incidir diferentes roles y relaciones entre instancias públicas, privadas y locales ya sea, en la obra básica con aportes locales complementarios o en la ejecución de obra completa .

ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN URBANO-HABITACIONAL en el ÁREA METROPOLITANA		Arq Edgardo J. Martínez Camarotte.	
= OBJETIVOS OPERATIVOS: tipos de programas >			
< REGULIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS >	< CONSOLIDACIÓN URBANA + DENSIFICACIÓN >	< REHABILITACIÓN >	< NUEVA PLANTA >
(RECONOCIMIENTO del PATRIMONIO FAMILIAR + MEJORAMIENTO BÁSICO ZONAL)	(ACONDICIONAMIENTO BARRIAL + MEJORAMIENTO DE UNIDADES PRODUCTIVAS)	(RECONOCIMIENTO URBANO-HABITACIONAL + EQUIPAMIENTO + APOYO A UNIDADES PRODUCTIVAS)	(CONJUNTO de NBE (LOTAMIENTO+HBE URBANIZACIÓN))
< REGULIZACIÓN PATRIMONIAL >	< REHABILITACIÓN + DENSIFICACIÓN URBANA >	< OFERTA DE NUEVAS SOLUCIONES >	
= TIPOS DE INTERVENCIÓN:			
Tenencias			
Tenencia del suelo/lote			
Regularización de Obras Existentes			
Ordenamiento			
Núcleo Básico: WC+Cocina+Lavadero.			
Apoyo a Obra de Recintos Secos (Cuartos)			
Piso elevado c/Escalera+Techo y Conexiones			
Núcleo Básico Evolutivo (2 a 4 Niveles)			
Servicios Urbanos (Manzana+Unidad)			
Validad + Drenaje			
Agua Potable			
Energía			
Espacios Comunes			
Áreas de Uso Común			
Equipamiento Básico (Salud, Educación, etc.)			
Equipamiento Medio (Cultura, Recreación, Educación/Manejo Ambiental)			
Obras para la Mejora Ambiental			
Unidades de Producción/Servicios			
Apoyo a Economía Local			

El desarrollo sostenible es insoslayable en toda agenda territorial en la cual importa reconocer la dimensión y complejidad de la pobreza urbana emergente. En este sentido se entiende prioritario abordar marcos de gestión en el campo del acondicionamiento urbano para dar lugar a políticas sociales llamadas a reducir la polarización entre la ciudad formal y la informal. Donde importan los aspectos socioculturales (mejor organización e institucionalidad, mejores condiciones de empleo y de servicios de educación, salud, seguridad) y la dinámica económica (aumento del ahorro e inversión y superación de la pobreza) junto a un programa estratégico de acondicionamiento ambiental sustentable del suelo (peri)urbanizado. La idea de fondo es revertir la noción tan sectorial como asistencialista de implantar (algunos) servicios básicos para, por contraste, replantearse la estructuración del uso urbano del suelo en base a la lógica del bien común mediante la optimización en extensiones de redes o, en su defecto, introducir sistemas alternativos in situ con participación/afiliación de pobladores para su puesta en marcha y mantenimiento.



Relevamiento de actividades agropecuarias y áreas naturales, IM, 2002

El mapa adjunto de *Montevideo Rural* registra distintos usos del suelo poniendo en relevancia tanto la dimensión agraria como la sociocultural en la que, además, se destaca la concentración más importante de explotaciones agroproductivas del país. Donde la alta incidencia de tierra vacante o en desuso (en color gris) aparece en la proximidad de bordes suburbanos, por lo general, vinculados a la expansión informal. La traza actual del anillo colector vial perimetral (2009) atraviesa e influye territorialmente con generación de cambios de usos y precios del suelo, especialmente los relacionados a emplazamientos logísticos de una ciudad portuaria con grandes proyectos urbanos en borde de bahía. Desde esta demanda potencial hacia el espacio rural y en particular, los

cambios correspondientes en la categorización del suelo en el entorno de esta traza de conexión de rutas radiales surge relevante revisar/sistematizar los mecanismos vigentes de gestión y acondicionamiento del suelo. Un estudio reciente¹² aporta referencias a ИММ y МТОР con la idea de ayudar a perfilar una política de suelo ante la pujante ocupación suburbana, así como para lograr la adecuada articulación ciudad-entorno natural y agroproductivo.

12 I. Viana, E. J. Martínez, J. Villamide, I. Pazos, C. Tessore, J. Franco, J. Álvarez, y P. Moraes (2009), *Usos y precios del suelo en el área de influencia del Anillo Colector de Montevideo*. Instituto del Suelo Urbano (ISU) e Instituto de Urbanismo (ITU) con patrocinio del Lincoln Institute of Land Policy (Referencia: leb121307) y accesible en <www.colectorvialmontevideo.iomb.com/proyecto.html>.

Planes de desarrollo local¹³

El paradigma de desarrollo con los Estados nación latinoamericanos como protagonistas en el período de la *industrialización sustitutiva de importaciones* se extingue hacia finales del siglo pasado, en tanto tiene lugar una transformación social y productiva junto a emergentes preocupaciones y revistas del modelo ambiental prevalente. En ese ajuste de la economía global nuevos abordajes a la cuestión del desarrollo reinstalaron la cuestión del territorio como materia de ordenación. La escala local como ámbito de tensiones sobre usos y disyuntivas del acondicionamiento urbano del suelo se percibe idónea para dirimir la emergente competencia entre dominios e inversiones territoriales. Desde entonces, ciudades y regiones buscaron posicionarse en base a una lógica adaptable al sistema económico global para plantearse un proyecto prospectivo de desarrollo con instrumentos como: la formulación de planes estratégicos, la puesta en valor de la industria local con actualización de sustentabilidad, los grandes proyectos urbanos con innovaciones en gestión urbana y la descentralización de funciones articuladas a (alentar) la participación ciudadana. Sin embargo, la descentralización administrativa y de responsabilidades hacia los gobiernos locales —sin o raquíticas transferencias de recursos y capacidades— estipula más bien un rezago en intentos de reestructuración del Estado en varios países de la región. Al tiempo que la intensificación de segregaciones urbano-territoriales en las metrópolis principales evidenciaba la crisis de postulados del neoliberalismo y la dimensión de los impactos sociodemográficos renuevan el debate a comienzos del nuevo siglo para ahora replantearse en términos del desarrollo sustentable.

La democracia condicionada a la globalización abre un debate sobre la modernización del aparato productivo y las operatorias estatales. Donde suponer que a mediano plazo la ciudadanía, pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo eficaz en materia de mejorar su competitividad, resulta tan infundado como imaginar que la competitividad del sector modernizado pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía. En este contexto la óptica del desarrollo tiende a incorporar propuestas basadas en una concepción de la ordenación territorial partiendo de la valoración de identidades socioculturales en su propio espacio. Así la promoción del desarrollo local desde su impronta productiva y de servicios incorpora el protagonismo de asociaciones comunitarias y de marcos de gestión con participación de pobladores para mejora de condiciones de vida en equilibrio con el entorno natural y construido de cada localidad. Sin embargo, cabe reconocer que la institucionalización de estos cometidos no siempre logra establecer más que un listado de demandas, con conflictos para establecer

13 Las ideas rectoras sobre PDL tienen como referencia principal a Baross, P. (1990), *Action Planning*. IH&UMS, Rotterdam/NL; Equipos Mori (2000), *Plan de Excelencia para Punta del Diablo, Uruguay*; y Boisier, S. (2001), *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*. Montevideo, MOT/Farq-Udelar.

prioridades por el bajo compromiso local. Donde la reconversión de la *sociabilidad entre pares* en la *asociatividad por objetivos* implica la inminente renovación de liderazgos.

Desde los noventa el desarrollo local inicia en Uruguay una historia de búsqueda del reequilibrio socioterritorial con la demarcación y puesta en marcha de 18 centros comunales zonales de Montevideo y su correlato, en el Plan de Ordenamiento de Montevideo (POM) en 1998. Ambas iniciativas refieren someramente a una dinámica metropolitana que, para entonces, ya condicionaba con severidad al Montevideo urbano y rural. Aunque la crisis de participación refiere más bien a imprecisiones en materia de competencias y roles así como a una *falta de cultura en el manejo colectivo de temas de gobierno de la ciudad*. La desmotivación de pobladores se explica además ante la urgencia por destinar energías y tiempo a la sobrevivencia¹⁴. Posteriormente, la institucionalización de un plan de emergencia a nivel nacional involucra políticas de inclusión social focalizadas, con impacto relativo en periferias suburbanas en términos de reducción de indigencia y pobreza sobre todo por incidencia del *ingreso ciudadano* otorgado¹⁵. Esfuerzos y recursos dedicados a políticas sociales no logran generar proyectos de desarrollo local que a su vez hicieran sostenible la mitigación de desigualdades socioterritoriales. En efecto, los logros en superar la línea de pobreza en términos de ingresos no incluyen a acuciantes necesidades básicas insatisfechas esencialmente referidas al acceso informal del suelo con carencias de servicios, en tanto implican fuertes inversiones públicas en un país con más del 92% de población urbana. Posteriormente, la oportuna aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable en 2009, sienta las bases para instrumentar la gestión urbano-territorial con instancias de consulta/participación tanto a la lógica de la globalización económica como en contemplación de la sustentabilidad ambiental, a través de la exigencia por formular planes de desarrollo departamentales y urbanos. Las ciudades y su forma de gobierno tienen en el contexto del ajuste de políticas económicas, la modernización de sistemas de gobierno y el fortalecimiento de la democracia roles determinantes, en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico y protagonismo en la formulación estratégica del desarrollo local. Al tiempo que avances del proceso de descentralización en Uruguay crea oportunidades y nuevos desafíos para la gestión ambiental del territorio.

La concepción central y operativa de los PDL consiste, por un lado, poner en relevancia a la peculiar problemática emergente en los espacios de la interfase rural-urbana particularmente del conglomerado metropolitano y, por otro, procurar establecer una

14 En *Construyendo ciudadanías*, Montevideo en Foro II (1997), Junta Departamental de Montevideo, Departamento de Descentralización, se señala «el bajo rendimiento del proceso descentralizador en términos de niveles de participación y las debilidades de los Consejos Vecinales y Juntas Locales para actuar en el territorio».

15 El Plan Nacional de Atención a Emergencia Social (PANES) incluye a familias que en situación más desfavorables (en términos de ingresos y cantidad de integrantes) acceden, por un período de tiempo, a un salario mínimo nacional a cambio de cumplir contraprestaciones básicas como la escolarización de sus hijos, controles médicos y tareas comunitarias para mejora del entorno donde habita. El objetivo es superar situaciones de precariedad socioeconómica para inserción en el Uruguay Productivo.

priorización de opciones para el ordenamiento/consolidación del territorio sobre el eje de la política habitacional junto a la formulación de criterios para emplazamientos productivos. Con estos propósitos, se procura enfatizar la consolidación urbana al tiempo de asegurar la continuidad de la producción agropecuaria linderas, sin para nada descartar la reubicación de pobladores en predios disponibles o densificables de áreas consolidadas. Esta opción de realojo parte de la constatable ventaja del retorno a barrios existentes además de verificar la conveniencia al comparar el costo de acondicionar el suelo periférico, con la de realizar esquemas habitacionales en predios disponibles en barrios consolidados y/o potencialmente densificables. En definitiva, la estrategia de este marco de intervenciones parte de la ocupación actual del territorio para implantar los PDL con perfiles programáticos tan versátiles como heterogéneos, a modo de abordar múltiples cruces y transversalidades sectoriales en sitios seleccionados estratégicamente. El sustento de los PDL se basa en los siguientes fundamentos y lineamientos de acción:

- a. La asunción de un abordaje donde ordenamiento territorial y acondicionamiento ex post del suelo que opere articuladamente con el desarrollo/consolidación local del territorio y sus pobladores. Para abordar intervenciones programáticas en los asentamientos precarios, desde una óptica de políticas de superación de la pobreza urbana como complemento y no sustituto de una política económica para disminuir el desempleo y mejorar las condiciones de salario/ingreso familiar. Por lo que las áreas territoriales de los PDL deben ser abarcadoras del entorno donde se localizan los asentamientos, toda vez que se verifique la similitud de condiciones de socioeconómicas de sus pobladores. Se evitará el despropósito de mejorar el sitio de un asentamiento inserto en barrios con carencias similares en términos de la precariedad del acondicionamiento urbano.
- b. La multiplicidad de conflictos como dato de partida para proceder a menguarlos hasta alcanzar la compatibilización multisectorial según una consistencia global donde el interés público sea ubicado por encima del interés privado. Considerando legítimos los derechos de agentes privados en la medida que se ajusten a la normativa vigente al tiempo de reconocer insostenible las prácticas de ocupaciones irregulares y en sitios con riesgos ambientales.
- c. Admitir la inestabilidad mientras se procesan las transformaciones, sin procurar controlar necesariamente la forma física sino posibilitando transformaciones consistentes con orientaciones de tipo urbanístico, medio ambiental, socioeconómico y jurídico. Este planteo refiere a una idea no finalista ni acabada, sino que pone el énfasis en los procesos de reconversión sobre la marcha aunque con derroteros firmes y certeros. Lo que supone no privilegiar visiones ‘formalistas’ ni a las rígidamente regulatorias del ordenamiento territorial sino partir de las posibilidades efectivas del acondicionamiento gradual y eficiente del territorio urbanizado.

- d. La mitigación y disgregación de los impactos más adversos del orden territorial resultante, tanto formal como informal, en tanto constituyan situaciones insostenibles a mediano plazo. Para lo cual surge necesario innovar a través de opciones que puedan establecerse apostando a los componentes básicos e impostergables de la gestión de cada área tanto en su dinámica urbana como en su contraparte rural. En este marco, en tanto las inversiones públicas son determinantes en el acondicionamiento urbano del suelo, vale condicionar la estructuración/ordenación territorial en función del mismo además de reconocer la relevancia de implementar alternativas in situ, de menor costo inicial, y previstas en una secuencia de desarrollo progresivo.

La aplicación de los PDL implica múltiples posibilidades de operaciones sectoriales o multisectoriales con destaque en una estrategia habitacional replanteada en la dinámica metropolitana de expansión y vaciamiento. Sus componentes básicos están referidos a los siguientes temas:

1. Definición de bordes de la interfase rural-urbana.
2. Rehabilitación/protección del suelo natural y/o agropecuario.
3. Gestión operativa desde la localidad ante diferentes instancias públicas, privadas y sociales.
4. Programa urbano-habitacional según gradientes de intervención.
5. Programa específico de realojo de pobladores para casos de sitios en riesgo o espacios de uso común.
6. Programa integral de desarrollo y conexión a servicios de infraestructura (en red convencional o in situ alternativo): agua potable, saneamiento, energía, vialidad y drenaje de aguas superficiales, recolección/tratamiento de basuras y alumbrado público.
7. Programa de espacios libres de uso común con reparcelamiento y retrazado vial en sitios a consolidar.
8. Programa de equipamiento colectivo urbano: salud, educación, cultura y administración.
9. Desarrollo y promoción de la economía local en apoyo a unidades de producción o servicios.
10. Educación ambiental en manejo de riesgos y/o de sistemas/dispositivos alternativos del acondicionamiento urbano.

La puesta en marcha de cada PDL en Uruguay urbano implica la conjunción de enfoques y recursos municipales y de entidades sectoriales del gobierno nacional para establecer un listado de las ONG o institutos de asesoría técnica multidisciplinaria a los que se les asignarán sitios previamente determinados según la ponderación global tanto del sustento y estado ambiental local. Dadas las condiciones geomorfológicas del suelo uruguayo, de inicio resulta determinante la toma en consideración de cuencas hidrográficas y en casos las microcuencas para definir un diagnóstico-marco sobre el (adecuado) drenaje hacia cuencas hidrográficas. Complementariamente, generar las

bases de convocatorias para aportar soluciones a temas/problemas tipificados desde autoridades locales sobre la problemática urbano-territorial. Estos equipos de intervención directa bajo la modalidad de PDL (las ONG o los Institutos de Asesoría Técnica Multidisciplinaria) serán seleccionados por méritos y/o como resultado de competencia de planes a partir del llamado pertinente. El eje principal de actuaciones consiste en apoyar, fortalecer y en algunos casos monitorear a los aparatos ejecutores de las distintas entidades involucradas en el desarrollo y ordenamiento territorial.

Con el punto de partida en los diagnósticos así como en los lineamientos de gestión local y la debida puesta en consideración a las autoridades municipales y entes nacionales de provisión de servicios. Gradualmente podrán asumir otras formas institucionales o programáticas, en tanto se fortalezcan los mecanismos de consulta a comisiones locales con pobladores urbanos y productores rurales, como referentes principales en la definición de las prioridades y la coordinación de esfuerzos.

El conurbano montevideano registra un fenómeno insólito en la región: la notable expansión territorial que sin sustento en el crecimiento global demográfico arroja, para cada uno de los últimos cuatro decenios, un 8% promedial del área de propagación (peri)urbana en corredores metropolitanos y en base a una densidad media de ocupación del suelo algo menor a 18 habitantes por hectárea (seis a ocho viviendas/há). Por lo que *el incremento de población no es lo que impulsa las transformaciones principales del área metropolitana sino su distribución sobre el territorio*.¹⁶ El surgimiento y/o intensificación en los últimos decenios de modos inéditos de ocupación del suelo involucran a su vez cambios trascendentales de gestión/producción del acondicionamiento urbano del mismo (aducción de agua potable y energía, saneamiento, pavimento vial, drenaje, recolección/tratamiento de basuras y alumbrado público) en manos de distintos agentes públicos. Tres causales principales sustentan el desarrollo/expansión actual de Montevideo urbano y las 69 localidades que integran el conurbano:¹⁷

1. *La inobservancia de la Ley de Centros Poblados (1947 y 1966) por parte de intendencias colindantes en materia de aprobaciones de fraccionamientos* en parcelas sin las instalaciones requeridas para el funcionamiento de servicios básicos. Particularmente ubicados en la faja costera rioplatense de San José y Canelones así como en periferias de cascos y en suelo aledaño a rutas de acceso, cuyos lotes están aún carentes de algunos servicios básicos a pesar de haber sido aprobados desde el decenio de 1950. Esta competencia exclusiva de los gobiernos

16 En 1963 el área metropolitana de Montevideo concentraba el 56% de la población total del país con una tasa de urbanización situada en el 92% y en 1996, el incremento de población en esta área es del 1%, mientras que la tasa de urbanización se incrementa en un 2,6%. AAVV del ITU (2005), Principales Transformaciones del Área Metropolitana de Montevideo, Chile, *Revista Eure* N.º 85.

17 El conurbano de Montevideo con unas 30.000 há consta de: Montevideo urbano y suburbano más 69 localidades a lo largo de seis corredores metropolitanos en los departamentos de Canelones (La Paz, Las Piedras y Progreso; Toledo, Suárez y Sauce; Pando y las Villas; Ciudad de la Costa y Costa de Oro inmediata) y de San José (Ciudad del Plata). Fuente: Unidad Estadística de IM para Montevideo urbano y cálculos propios para el resto de las localidades.

departamentales (artículo 30 del Título IV de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable-2009) exige categorizar el suelo del territorio departamental en: rural, urbano y suburbano. Por lo que a futuro, en todo plan de ordenación surge impostergable —a partir del reconocimiento/caracterización de las variantes suburbanas antedichas— aportar al manejo eficaz y eficiente de la zonificación urbana y suburbana en cada conglomerado.

2. *Localizaciones y aspiraciones de confort para familias pudientes* asociadas al uso del automóvil y la comunicación inalámbrica/digital al tiempo que privilegian lotes más amplios y/o contacto con la naturaleza, la seguridad bajo control/vigilancia permanente así como, el acceso directo a rutas de acceso a la ciudad. Esta tendencia ha impuesto *ocupaciones de suelo bajo régimen rural (ya sea, por reconversión de chacras o el trazado de barrios privados cercanos a costas) donde el acondicionamiento del suelo se asume por la instalación de dispositivos in situ*. Este perfil del negocio inmobiliario ha sido consagrado en el Título III de la Ley de Urgencia II-17.292, 2002, que admite el Régimen de Propiedad Horizontal al parcelado de predios rurales.
3. La manifestación inequívoca de *la pobreza estructural implantada en el último decenio, con prácticas de apropiación y/o acceso clandestino al suelo* que corrientemente involucra actuaciones erráticas desde instancias públicas como son Obras Sanitarias del Estado (OSE), Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) e intendencias en la provisión de pavimentos y en casos con canalización del drenaje y la instalación de servicios básicos además de la tolerancia/admisión por consumos impagos.

El abordaje desde escalas locales en Uruguay implica primeramente la necesidad de revisar la voluntad política por una efectiva restauración de políticas sociales redistributivas, cuyo paralelo en políticas urbano-habitacionales integrales refieren definitivamente al derecho a la ciudad en clave al manejo y acondicionamiento del suelo. En este sentido vale destacar dos temas esenciales a la modernización de la gestión urbana en Uruguay:

Por un lado, la necesidad de revisar la concepción jurídica con origen en el código francés de 1807 sobre la propiedad absolutista que privilegia derechos individuales sobre tenencia inmobiliaria, en un medio dominado por la lógica del mercado del suelo. *Noción de propiedad inmobiliaria con atributo de mercancía que involucra ante nada intereses individuales mientras atañes colectivas y demandas ambientales resultan condicionadas y/o agudizan su exclusiva dependencia de inversiones públicas.*¹⁸ Esta forma *individual plena* de tenencia contiene, además, el derecho edilicio como

18 R. Fernández W. (2007), en: *La perspectiva de derechos en las políticas habitacionales en América Latina*, agrega: «[...] la gestión de los derechos de propiedad se ha visto agravada por prácticas excesivamente burocrática donde contratos, registros inmobiliarios y reglas de acceso al crédito formal son patrimonio de un círculo selecto de gestores (que comprende abogados, escribanos y funcionarios públicos) cuyo lenguaje encriptado y alto costo, constituyen una barrera infranqueable para parte de la población, especialmente los pobres, cuyos derechos se ven despojados en esta compleja trama».

accesorio al de propiedad donde la falta de reconocimiento de distintos dominios, de uso, de mantenimiento y de desarrollo con posibilidades de gestión por parte de distintos actores, posterga la implantación y puesta en operaciones de modelos territoriales más equilibrados. En tal sentido se impone un cambio de percepciones concurrente a la *función social de la propiedad* a la luz del peso de las inversiones públicas en el acondicionamiento urbano donde vale tomar en consideración el conjunto de derechos en la jurisprudencia anglosajona.

Por otro lado, avances del proceso de descentralización en Uruguay crea oportunidades y desafíos para la gestión ambiental del territorio a modo de revertir el doble proceso vinculante de actuaciones indulgentes y/o de corte asistencial en que se sustenta el constatable fenómeno de expansión y precariedad de periferias. Aunque en el tránsito hacia esta nueva óptica administrativa, la procura de alianzas entre los diversos actores surge perentoria para emprender esfuerzos y actuaciones conjuntas descentralizadas. Esta tarea de co-gestión o administración compartida entre municipalidades-empresas-sociedad civil tiene mucho por madurar ante la exigüidad de reconocimientos y/o compromisos fortuitos desde la misma institucionalidad pública ya sea por postergación de apoyos explícitos o por beneficiar a unos pocos. Toda vez que intervenciones estatales significativas en el territorio han sido concurrentes a la obtención de rentas extraordinarias de oportunistas o especuladores inmobiliarios, al tiempo que intervenciones erráticas y sectoriales para instalar servicios por parte de entes autónomos, agudizan/alientan el *laissez faire* en ocupaciones urbanas del suelo. Como referencia para una *gestión urbana con sentido redistributivo de rentas* cabe destacar la mencionada ley 388 de Desarrollo Territorial-Colombia aprobada en 1997.

Bibliografía

- Achkar, M.; Domínguez, A.; Pesce, F., *Diagnóstico Socioambiental Participativo en Uruguay*, Montevideo: REDES/Programa Uruguay Sustentable, 2004.
- Alonso, N.; Fynn, C.; Machado, E.; Martínez, R.; Roda, M. R.; Sianiacoff, M., «La caída de un mito y propuestas de acción», *Estudio del stock habitacional vacío montevideano*. Montevideo: IM-Vivienda Popular-Facultad de Arquitectura, Udelar, 2009.
- Álvarez, M. J., *Asentamientos irregulares montevideanos: la descalificación resistida*. Montevideo: IPES, Universidad Católica del Uruguay, 2000.
- AAVV, *Temas de Ordenamiento Territorial*, Uruguay, Dinot/MVOTMA, 1999.
- Bervejillo, F., «El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos», *Sur, migración y después: propuestas concretas de políticas de población en el Uruguay*, Montevideo: Rumbos, 2009.
- Boisier, S., *El lenguaje emergente en desarrollo territorial*, Santiago de Chile: CATS, 2000.
- Calvo, J. J., *La pobreza y las NBI en Uruguay: un panorama de la situación en base al Censo 1996*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, 2000.
- CARMONA, L.; Gómez M. J., *Montevideo: proceso planificador y crecimientos*. Montevideo, Facultad de Arquitectura, Udelar, 1999.
- Cecilio, M.; Couriel J. y Spallanzani M., *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*, Montevideo: Facultad de Arquitectura, Udelar, 1999.
- Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva, *Uruguay 2025: Economía, población y territorio*, Foros en Montevideo, Dinot, MVOTMA, 2004.
- Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural, *Normas complementarias de usos y actividades en el suelo rural*, Montevideo: Informe IM, 2004.
- De Mattos, C., (2003), «Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas», *Revista de Estudios Regionales* (Chile), 2.^a época set.-dic. 2000.
- «Redes, nodos y ciudades: transformaciones de la metrópoli latinoamericana», Marisa Carmona (ed.): *Globalización, forma urbana y gobernabilidad. La dimensión regional y grandes proyectos urbanos*, Valparaíso: Universidad de Valparaíso/Technische Universiteit Delft, 2003.
- Di Pietro, L., *El desarrollo local. Estado de la cuestión*, Buenos Aires: Flacso, 1999.
- Espíndola, F. y Leal, G., *Tercer Informe de Coyuntura Social del Observatorio Montevideo de Inclusión Social*, Montevideo: El Abrojo-IM, 2007.
- Fernández W., R., *La perspectiva de derechos en las políticas habitacionales en América Latina*, V Jornada Internacional de Vivienda Social, Valparaíso: 2007.
- Garay, A. M., *El Borde Periurbano*, Buenos Aires: 1995.
- GODET, M., *Prospectiva y planificación estratégica*, Barcelona: S. G. Editores, 1991.
- González Posse, E., «Principales problemas de Montevideo a largo plazo», en Echaider, A. (ed.): *Montevideo 2020, El Montevideo que viene*, Montevideo: IM, 1999.
- IM-CSI-Sogreah-Seureca-GKW, *Plan Director de saneamiento de Montevideo. Estudios básicos-Planificación urbana* (Livni, L. y Bervejillo, F.) IM, Montevideo: s/d, 1992.
- IM-IMC, *Plan estratégico para la cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC)*, Montevideo: IM, 2007.
- Kaztman, R., «La ciudad fragmentada», *Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*, Montevideo: IPES, Udelar, 2004.
- Kaztman, R. y Retamoso, A., *Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa*, Montevideo: IPES, Udelar, 2006.
- Musso, C., *Las ciudades del Uruguay*, Montevideo: Facultad de Arquitectura/Udelar, 2004.

OSE, *Plan Director de Agua Potable de Montevideo. Informe de estudios básicos*. Anexo 1, Capítulo 1.2, Planificación urbana, 2001.

Veiga, D.; Rivoir, A., *Desigualdades sociales en Uruguay*, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, 2004.

Edgardo J. Martínez es Arquitecto desde 1971. Realizó estudios de posgrado en el Institute for Housing Studies de Róterdam.

Es analista y planificador urbano-territorial, habiendo desarrollado trabajos de investigación aplicada, proyectos experimentales y currícula de posgrados en temas de dinámica y transformaciones metropolitanas y de ciudades intermedias, gestión del acondicionamiento urbano, y programas habitacionales en contextos latinoamericanos y del sudeste asiático.

Desde 2003 es profesor agregado con dedicación total en el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y responsable del *Programa nacional de capacitación orientado al fortalecimiento de autoridades y técnicos de intendencias departamentales y municipios para implementar procesos de ordenamiento territorial* en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de 2008.

ISBN: 978-9974-0-0808-3



9 789974 008083