

**MAESTRIA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA    UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA**

---

# **TESIS**

---

**LAS POLITICAS PÚBLICAS DE TIERRAS Y VIVIENDA SOCIAL EN EL  
URUGUAY  
LA EXPERIENCIA DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO  
(1990-2004)  
LA CARTERA DE TIERRAS**

---

**ARQ. DANTE MARIO PIAZZA**

2005

## **ESTRUCTURA DE LA TESIS**

### **1. INTRODUCCION**

#### **1.1 Resumen**

#### **1.2 Marco teórico y justificación del encuadre**

- El Uruguay post-globalización
- El proceso de planificación en Montevideo
- Transformaciones territoriales y gestión de políticas de Tierras y Vivienda

#### **1.3 Objetivos planteados**

- Estado actual de la cuestión
- Hipótesis principal y accesorias
- Propuesta Metodológica

### **2. ANTECEDENTES**

#### **2.1 La Vivienda de Interés Social**

- Reseña histórica
- Las realizaciones del sector público

#### **2.2 El acceso a la tierra urbanizada**

- Las ordenanzas de fraccionamientos de tierras
- La Ley de Centros Poblados de 1946 y las Ordenanzas de 1947

### **3. DINÁMICA SOCIO- URBANA**

#### **3.1 Nuevas lógicas de construcción de la ciudad**

- La ciudad generada
- La ciudad legal y la ciudad informal
- El proceso de dualización

#### **3.2 Análisis cuantitativo y cualitativo de indicadores**

- Zonificación secundaria del POT
- Población y hogares
- Vivienda, infraestructura y servicios

#### **3.3 Marco legal normativo**

- Competencias del Gobierno departamental

- El Plan Montevideo, Planes Especiales, la Planificación Derivada
- Leyes Nacionales
- Régimen de tenencia de la tierra
- Decretos departamentales

#### **4. APLICACIÓN DE LAS POLITICAS**

##### **4.1 Líneas de Acción definidas por el Gobierno departamental**

- Objetivos Estratégicos y Específicos
- Crecimiento de la ciudad por extensión, consolidación y densificación

##### **4.2 Instrumentos de Gestión**

- Decreto 24.654 de la Junta departamental de Montevideo
- Otros decretos y acciones referentes a la temática

#### **5 CONCLUSION PROSPECTIVA**

##### **5.1 La Emergencia de Un Nuevo Modelo de Gestión**

- Gobernabilidad y Gobernanca
- La participación ciudadana y el proceso descentralizador
- La coordinación estratégica

##### **5.2 Sustentabilidad de las Políticas Públicas**

- La respuesta a la ciudad generada
- Enfoque socio-económico-espacial
- Lineamientos estratégicos de acción
- Reflexión Final

#### **6 BIBLIOGRAFIA**

#### **7 ANEXOS**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Resumen**

En las últimas décadas, asociado a las políticas de ajuste y a la globalización, se produce un fuerte incremento en las condiciones de la pobreza urbana en el Uruguay.

La precariedad o falta de empleo, los bajos salarios, el nivel de necesidades básicas insatisfechas vinculadas a la vivienda, el acceso a la educación y servicios básicos, la inseguridad ciudadana, son todos indicadores del nivel de insatisfacción de grandes sectores de nuestra población, con consecuencias en la conformación socio-espacial del territorio.

Esto nos lleva a reflexionar a un nivel más amplio sobre el papel del Estado, el mercado y la sociedad civil, en el marco de un concepto de gobernanza que habilite a un desarrollo sostenible e integrado, y en particular sobre la aplicación de las políticas de tierras, (naturalmente vinculadas con las de vivienda), en Montevideo.

Para ello, se propone una introducción al tema, realizando un breve análisis histórico a partir de principios del siglo XX, para concluir con el período de afianzamiento del modelo económico pautado por los lineamientos del Consenso de Washington de 1989, de desregulación financiera y apertura económica, que coincide con la llegada al poder del Gobierno Departamental de Montevideo de una fuerza política de izquierda, en oposición al Gobierno Central de la Nación.

En este escenario, las políticas públicas de tierras y vivienda, en especial las que afectan a los sectores sociales más bajos, adquieren fundamental importancia en la estructuración de la ciudad y en el modelaje del perfil de la sociedad.

Los distintos programas, acciones y proyectos desarrollados en áreas centrales, intermedias, periféricas y rurales por parte de la IMM, surgen como respuesta a las fuertes demandas y necesidades de la población, apoyados en políticas definidas y plasmadas en Decretos de la Junta Departamental de Montevideo y Resoluciones del Intendente Municipal, en el contexto y condiciones que predominaron durante toda la década de los '90, caracterizada por un alto grado de incertidumbre y fuertes contradicciones de tipo conceptual.

Contradicciones en la aplicación de las políticas públicas, a las que no fueron ajenas las políticas de tierras, desarrolladas al margen de planes integrales o de desarrollo, y disociadas de los criterios definidos en los Planes Directores (coincidente con el descreimiento generalizado en la planificación que se da en el mundo a partir de los años '80 en beneficio de la desregulación) sin perjuicio de que posteriores revisiones realizadas en Planes Estratégicos, afirmaban la necesidad de detener el avance de la mancha urbanizada propiciando el afincamiento poblacional en las áreas centrales e intermedias de la ciudad que poseen todos los servicios y un importante y calificado stock edilicio.

Sin embargo, no es sino hasta fines de 1998 con la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que la planificación vuelve a recuperar espacio y lentamente comienza a incidir en la gestión del territorio.

Resulta significativo entonces investigar ese proceso, materializado en el período 1990-2004, teniendo en cuenta la postura ideológica y conceptual reflejada en los Decretos de la Junta departamental y Resoluciones del

Intendente de Montevideo, que dieron lugar a una importante inversión económica en diferentes programas aplicados en el territorio con diversos resultados.

Finalmente, se concluye el trabajo con una serie de reflexiones que puedan constituir un aporte al debate y contribuyan a afianzar la implementación de una política de tierras y vivienda con un alto grado de consenso en la sociedad, dirigida a un objetivo central que es lograr la inclusión socio-urbana de los habitantes de Montevideo.

## **1.2 Marco teórico y justificación del encuadre**

### **El Uruguay post-globalización**

A principios de los años '70, con el fin del período de sustitución de importaciones y el comienzo de un proceso de apertura a las importaciones y a la desregulación financiera, comienza un nuevo período de desarrollo económico y social que concluirá en la década del '90 con un nuevo ciclo de planificación espacial que tendrá una fuerte connotación en el territorio nacional y en la caracterización social de la población.

Coexistiendo con los lineamientos del Consenso de Washington de 1989, en un mundo desregulado que da lugar al mercado y a la inversión privada como protagonista central en las ciudades, se gesta a nivel mundial la idea de la gobernanza, sustituyendo o complementando a la escasa planificación.

Frente a la idea de la desregulación total con un Estado prescindente, a principios de 1990 surge esta nueva concepción que enfatiza la institucionalidad democrática como el gran instrumento. Se pretende que el Estado sea más regulador pero menos intervencionista, creando niveles de complejidad mucho mayores.

En esta dirección han ido las declaraciones del Sr. Intendente Municipal de Montevideo, Arq. Mariano Arana, con motivo de la presentación del Plan Montevideo a la Junta Departamental el 18.12.97: *"por cierto que cuando nos referimos al Plan en tanto contexto referencial nos estamos remitiendo a un modelo de planificación moderna y flexible. Un modelo de planificación donde se reconoce como un dato de la realidad la existencia de una pluralidad de actores y de una diversidad de escenarios. Un modelo de actuación, en fin, donde la planificación contempla la incertidumbre como un espacio de variabilidad predecible e incorpora la concertación de actores como herramienta esencial. El mundo actual requiere de propuestas abiertas que tomen muy en cuenta en forma realista, los ámbitos de gobernabilidad de quienes se constituyen en sujetos relevantes de transformación positiva. De allí que este Plan no sólo asuma las características propias de un plan general de ordenamiento al estilo clásico, sino que también integre la perspectiva estratégica, al incorporar una reflexión de nuevo tipo que reconoce y admite la diversidad de actores en el territorio, cada uno de ellos con sus intereses propios y sus estrategias; y cada uno de ellos con diferentes relacionamientos con la Intendencia Municipal, dentro o fuera de su ámbito de gobernabilidad"*.

El concepto de gobernanza señala que la sociedad no es regida únicamente por el gobierno, sino que ésta es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos. En el concepto de espacio público es donde se manifiesta la interconectividad de las decisiones políticas y sus

resultados, sobre el uso de los recursos económicos y sociales para el desarrollo.

El proyecto de ciudad es un proceso complejo, con intervención de diferentes lógicas concurrentes, del cual las políticas públicas forman parte. Los procesos de transformación están más asociados a las leyes del mercado inmobiliario y a los procesos de segregación del suelo con expulsión de la población a los suelos más baratos, que a procesos de reconversión urbana. *“La ciudad periférica no puede nunca reducirse a la suma de unidades habitacionales, cuando la calidad de lo urbano se asocia al espacio público. El débil equilibrio entre la ciudad que se construye desde el espacio privado y la ciudad que se construye desde el espacio público, no sólo depende de las acciones desde la Municipalidad sino, sustantivamente, de la intervención de diferentes sectores socioeconómicos, con recursos y energías dispares al tiempo que complementarias, y es inexistente en áreas con fuertes procesos de segregación”.* (Revista Vivienda Popular N° 5, 1999:8).

El territorio articulado exige ciudades, lugares con capacidad de ser centralidades integradoras y polivalentes y constituidos por tejidos urbanos heterogéneos social y funcionalmente. Hacer ciudad es, ante todo, reconocer el derecho a la ciudad para todos. Reivindicar el valor ciudad es optar por un urbanismo de integración y no-exclusión, que optimice las libertades urbanas.

### **El proceso de planificación en Montevideo**

La ciudad de Montevideo tiene una antigua tradición en materia de planificación urbana. Desde principios de siglo XX, con el Plan Fabini, el Plan de trazados de avenidas, el Plan Regulador de 1930, las ordenanzas de uso del suelo de 1947, el Plan Director de 1956 y su Revisión de 1983, el avance del Plan Estratégico de 1994 a partir del informe de Áreas Caracterizadas, hasta llegar a 1998, con la aprobación por parte de la Junta Departamental de Montevideo del Plan de Ordenamiento Territorial.

El Plan Director para la ciudad de Montevideo del año 1956 sustituye el concepto de Plan Regulador (definitivo y concebido como obra de arte terminada) por el de Plan Director (ordenamiento urbano con metas progresivas y revisables), elaborado a partir del expediente urbano y abordado desde la interdisciplinariedad. Se define como: “El conjunto de normas técnicas puestas a disposición de la autoridad que permita orientar la acción ejecutiva del Consejo Departamental, en los aspectos del planeamiento para el desarrollo futuro de la ciudad, en forma continua, previsora y flexible y permita también planear aquellas obras que estimadas en prioridad deban ser ejecutadas en plazos inmediatos y arreglo a las posibilidades financieras del Gobierno Departamental”. Conceptos retomados años después por la planificación contemporánea.

El Informe de Áreas Caracterizadas de 1984, pone énfasis en los aspectos cualitativos que configuran la imagen urbana de diferentes áreas dentro de la ciudad. Ante la degradación urbano- arquitectónica- ambiental y la consideración de la condición histórico- contemporánea de la ciudad en su conjunto, se busca desarrollar una metodología tanto de identificación de áreas caracterizadas, como de revisión de la normativa, así como una metodología de “acción”. Para esto se propone apoyarse en la voluntad municipal descentralizadora, creando comisiones técnicas vecinales, lo que se concreta para algunas zonas de Montevideo de alto valor testimonial y patrimonial.

En ese proceso de planificación comenzado en 1956, con el Plan Director, se inscribe el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o Plan Montevideo.

La gestión del POT nos muestra una alternativa de gobierno dentro de los límites departamentales de Montevideo, que busca orientar de manera efectiva el dinamismo y las iniciativas de los distintos actores sociales que intervienen en el territorio.

Se requiere para ello y como lo ordena la Constitución, el reconocimiento e interacción de las demás instituciones públicas coordinando y concertando las actuaciones que así lo requieran, buscándose además la integración de esfuerzos y recursos, regulando de manera eficiente su accionar a efectos de lograr el máximo resultado a favor del interés general de los ciudadanos del departamento.

Dentro de los principales objetivos del POT, se incluye el llevar adelante una política de descentralización participativa, que avance en la democratización social de Montevideo y por consiguiente que integre la mayor cantidad de actores a la construcción y elaboración de las políticas públicas municipales.

Si bien el POT es desde su concepción definido como de carácter estratégico, en realidad se asemeja más a un Plan de Ordenamiento para la actividad pública y privada en la construcción física de la ciudad urbana y del medio rural, introduciendo sí, nuevas herramientas de gestión para actuar en los procesos de renovación urbana en las áreas centrales e intermedias, así como en el desarrollo de la extensión de la ciudad en la periferia.

El Plan determina los órganos de Gestión y Seguimiento, encomendando la gestión y el seguimiento del Plan Montevideo a una Comisión Permanente y a un Consejo Consultivo. La Comisión Permanente es el órgano máximo de concertación y coordinación, toma de decisiones referentes al Plan y al Programa de Acción Territorial. La preside el Intendente Municipal y la integran los Directores Generales de Departamento. El Consejo Consultivo es el órgano de concertación y participación de los organismos públicos y de instituciones privadas en la temática del Plan. Lo preside el Intendente y lo integran miembros de las Instituciones públicas del Estado y de la sociedad civil.

En la realidad la dirección de la gestión del POT ha quedado en la órbita de la Unidad Central de Planificación. Sin embargo son las Oficinas que tienen que ver con la ejecución de los proyectos y obras los que efectivamente realizan la gestión de la ciudad, muchas veces con propuestas elaboradas por fuera de los lineamientos fijados por el POT y en algunos casos hasta de manera contradictoria.

Para constituirse el Plan de Ordenamiento Territorial en un Plan efectivamente estratégico, mas allá de los enunciados que existen en su concepción, se hace necesario implementar los acuerdos entre la Sociedad y la Administración de la ciudad, que incluya a todos los actores que tienen que ver con la construcción de la misma, planteando propuestas concretas de acción.

Sin esto, el Plan Montevideo, no pasará de ser un mero Plan Ordenador de la construcción de la ciudad, con aspiraciones válidas de acciones en el territorio que no llegarán a constituirse en realidad.

## **Transformaciones territoriales y gestión de políticas de tierras y vivienda**

En el siglo XX, se produce un hecho nuevo en torno a los problemas urbanos, que lo hace cualitativamente diferente del siglo XIX. Es el ingreso al país de las ideas urbanísticas que se elaboraban en el extranjero y que dan lugar al desarrollo de una teorización urbanística en nuestro medio, donde el diseño urbano es encarado como un problema de acondicionamiento espacial, en consideración de requerimientos funcionales e higiénicos y con sujeción a principios estéticos.

La creación de un núcleo urbano debe responder, según redacta Lerena Acevedo en 1917, a un plan preconcebido y total, desechando los trazados predeterminados y en especial el damero. La ciudad debe ser planificada como una composición acabada rodeada por una faja de parques para impedir su crecimiento. Recomienda las líneas curvas para los trazados de las calles con una visión romántica de la ciudad en armonía con el jardín y el árbol.

1936, con la creación del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, marca un hito fundamental, bajo la dirección de Mauricio Cravotto. Comienza un proceso metodológico científico y analítico mediante la formulación del expediente urbano y una nueva concepción que deja de lado la idea romántica y estática, para adoptar la de ciudad dinámica, que cambia con el tiempo como un organismo vivo.

A estas ideas urbanísticas, plasmadas en planes y proyectos se superponía la lógica de los agentes inmobiliarios, que sin bien especulaban con el valor de la tierra, permitieron durante las tres primeras décadas del siglo que coinciden con el “Estado de bienestar batllista” un crecimiento de la ciudad mediante los fraccionamientos y loteos a plazo en zonas alejadas del centro pero vinculadas por el transporte colectivo, con un modelo de tipología predial de vivienda aislada.

Es en el inicio de los años '30, con el afianzamiento del modelo económico de sustitución de importaciones, que tomó gran impulso la industrialización del país y la conformación de los barrios montevideanos con una gran identidad propia, constituyéndose en centralidades barriales de relevancia. La falta de regulaciones y condicionamientos fuertes a los procesos de fraccionamiento, permitió durante este período, conformar un modelo de sociedad heterogéneo, donde a través del centro básico, la escuela pública, se brindaban oportunidades a todos los pobladores.

A partir del año 1946 con la creación de la Ley de Centros Poblados, la Intendencia Municipal de Montevideo en 1947 ajusta sus reglamentaciones y procedimientos administrativos para encuadrarlos dentro de los preceptos de dicha Ley, siendo el único gobierno departamental que procede en ese sentido. Ese hecho provocó un desplazamiento de los negocios de fraccionamiento urbano a los departamentos del interior y de manera especial a los limítrofes a Montevideo, en donde se admiten, hasta nuestros días, divisiones de tierras sin cumplir con todo rigor las disposiciones de la Ley de Centros Poblados. No se cumplen las exigencias relativas a saneamiento, vialidad, espacios libres, agua potable, etc.

Adquiere fuerza así la dimensión metropolitana, que va estructurándose en torno a las principales rutas de acceso a Montevideo, en especial la ruta N° 1, la ruta N° 5, la ruta N° 8 y la ruta Interbalnearia con el surgimiento en la costa de Canelones de una nueva forma de habitación temporal a través de la casa

de balneario, que luego se transformaría en permanente. Sin proponérselo, las nuevas ordenanzas inhibieron en Montevideo a los fraccionadores privados, que encontraron más rentable el suelo metropolitano, terminando prácticamente con un modelo de crecimiento de la ciudad, que estaba asociado a un período de riqueza y expansión económica y con claras consecuencias en la conformación socio-urbana de Montevideo.

A partir de 1955 comienza a insinuarse en el Uruguay un proceso de crisis del modelo de sustitución de importaciones basado en una economía de fronteras cerradas, con una fuerte regulación de los tipos de cambio y de las relaciones con el mundo. Del punto de vista urbano, El Plan Director para la ciudad de Montevideo del año 1956, constituyó un gran avance al incorporar a distintas disciplinas en su elaboración y determinó una enorme cantidad de proyectos con una visión de ciudad en constante progreso económico y social.

Sin embargo, el progresivo deterioro económico que empezó a afectar al país, vinculado al descreimiento generalizado en que cayó la planificación disociándose de la gestión, dificultó la operatividad de estos planes y encontró en las políticas públicas de vivienda un campo de acción fértil para la gestión sectorial.

En los años '70, comienza un nuevo ciclo de planificación espacial, basado en la apertura y reestructuración territorial. Se pasa a un modelo de economía abierta y desregulación financiera, que introduce a la incertidumbre como un nuevo elemento en el escenario territorial.

A los fraccionamientos por especuladores y autoconstrucción por planos de vivienda económica de la IMM del período anterior, se le sustituye por los grandes emprendimientos públicos en general en la periferia de Montevideo. A fines de los '50 se comienza con las "unidades de habitación", que segregaron socialmente a sus pobladores y causaron tal impacto que estigmatizaron a los barrios preexistentes (Cerro Norte, Casavalle).

Un sustantivo aporte lo constituyó la creación de la Ley de Vivienda en 1968, contemplando la demanda creciente de los sectores marginales, apostando a la reactivación de la industria de la construcción. Es en este momento cuando el cooperativismo tiene la posibilidad de acceder a créditos para la construcción de viviendas, lamentablemente postergado durante el período dictatorial.

Por otra parte, las nuevas propuestas de ordenamiento urbano de la periferia, adoptadas desde el Plan Director, proponían una estructura circulatoria y de espacios libres totalmente disociada del catastro existente. Esta superposición de dos modelos de ciudad, sumado a las exigencias municipales para fraccionar, provocó el congelamiento de extensas áreas de la ciudad, que recién tendrían un protagonismo a partir de los años '90 con la extensión de las redes de saneamiento en las periferias.

Este nuevo ciclo de transformación espacial, pautado sintéticamente, por la realización de grandes obras de infraestructura públicas, el surgimiento de nuevos programas de grandes superficies comerciales, el desarrollo demográfico de la Ciudad de la Costa, etc., tienen a su vez consecuencias negativas en las periferias, con el crecimiento acelerado de los asentamientos, originados en un 60%, por población empobrecida que expulsan las áreas centrales e intermedias.

Esta situación provoca un paulatino proceso de segregación residencial, acentuado por las políticas cortoplacistas y sectoriales, tanto del Gobierno

Central, como de las Intendencias Municipales, que concentran en las periferias su acción en materia de vivienda social, por razones fundamentalmente de costo de la tierra para atender las urgencias, con conjuntos desconectados de la trama urbana, sin la infraestructura y equipamiento barrial necesario, con tipologías repetitivas y de dudosa calidad constructiva, que lejos de solucionar la problemática, impactan en los barrios preexistentes y agravan los procesos de fragmentación socio-espacial.

Paralelamente, el incremento de las ocupaciones de tierras fiscales a partir del advenimiento de la democracia en 1985, generó una nueva forma de acceso a la tierra a través de los asentamientos irregulares. Un sector de la sociedad montevideana, expulsado de las áreas centrales e intermedias de la ciudad por incapacidad de pago del alquiler (entre otras causas), se agrega a los viejos ocupantes de asentamientos marginales, constituyéndose en una nueva clase de pobreza urbana. Esta población es de características sociales diferentes ya que cuenta en su mayoría con un portafolio de activos, como educación primaria y en muchos casos aun secundaria, con una preparación que la habilita de manera diferente en el mercado laboral.

Surge así la necesidad de regularizar estos barrios informales, admitiéndose de hecho una nueva ordenanza de amanzamiento y loteamiento no escrita, que demanda servicios a un alto costo.

Esta localización en zonas periféricas fragmentadas e inconexas entre sí, por lo general se ha dado en terrenos fiscales en zonas suburbanas y rurales carentes de infraestructura, en zonas inundables y con ausencia de equipamiento urbano y social. Podemos inferir que las condiciones de vulnerabilidad de estos barrios, es decir, las estructuras de oportunidades y los portafolios de los activos de los hogares, son sumamente críticas. Cuanto más heterogénea es la red social, mayor es la cantidad de oportunidades. En Montevideo y Ciudad de la Costa, los barrios se han vuelto cada vez más homogéneos y por lo tanto se diferencian cada vez más entre sí, perdiendo la diversidad histórica y cohesión social que los caracterizaba.

Esta situación de extensión permanente de la ciudad, además de generar importantes costos, no contribuye a la integración socio-urbana deseada, generando un modelo perverso de tres ciudades: la ciudad de la costa y áreas centrales para clases altas y medias, la ciudad de las zonas intermedias con predominio de clases medias, y las periferias metropolitanas donde se radican los cinturones de pobreza. Es notorio además, que estas últimas zonas periféricas, son las que más han crecido (según datos del INE del período ínter censal 1985-96, en Montevideo un 20%), en detrimento de las áreas centrales que, poseyendo todos los servicios y un stock de vivienda adecuado, experimentaron un descenso del 10% de la población.

Nos referiremos a las acciones públicas en las últimas décadas, a partir de las experiencias de las Unidades de Habitación realizadas en Casavalle, o los grandes conjuntos en Cerro Norte de fines de los años '50, que, construidas como emergencias, se transformaron en definitivas, estigmatizando socialmente a los barrios en que se implantaron.

En 1983-84 se construyeron los barrios municipales denominados "40 semanas", ubicándose en espacios públicos y en la faja de afectación del Arroyo Miguelete. Son conjuntos de muy baja calidad constructiva, con equipamientos insuficientes y con una disociación total entre la política de vivienda y la urbana.

Durante 1985-90, si bien los Planes "Aguiles Lanza" mejoran algunos aspectos constructivos y de diseño, y se realizan algunos conjuntos en áreas consolidadas (como lo es el caso de Av. Rivera frente al Crio. Buceo), constituyen elementos aislados, careciendo de una política integral. El problema de los asentamientos, no es visto como parte de la ciudad informal, sino que se continúa con el concepto de "erradicación", más que de regularización.

A partir de los 90', con la creación de la Cartera de Tierras Municipal, comienza una etapa de regularización de asentamientos, y el otorgamiento de tierras para vivienda. La carencia de tierras municipales, determinó que, durante los primeros años de gestión, se desafectaran decenas de predios destinados a espacios públicos para integrarlos a la Cartera de Tierras, muchos de ellos no reuniendo las mínimas condiciones (por ejemplo sin saneamiento), lo que generó luego, costos adicionales a la Administración para permitir su utilización.

Nuevamente el Estado, actúa en estas áreas construyendo grandes conjuntos habitacionales, ahora con una nueva tipología, los Núcleos Básicos Evolutivos, que cuentan con una superficie de 30 m<sup>2</sup> y permiten su ampliación. Estas intervenciones se hicieron totalmente desconectadas de la trama urbana, con carencia de espacios libres equipados, ausencia de servicios y con tipologías repetitivas.

Un aporte sustantivo de este período, es el apoyo desde la Cartera de Tierras Municipal a las Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua y de Ahorro y Préstamo, enajenando terrenos financiados a bajo costo, para construir conjuntos habitacionales con financiación del MVOTMA, logrando diversidad tipológica y a escala de la ciudad.

No es posible opinar lo mismo con respecto a las acciones encaradas por la IMM y el MVOTMA en forma conjunta para la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos. Se trata de enormes conjuntos, con hasta 440 unidades, trasladando asentamientos enteros, ignorando inclusive, las propias normas municipales que rigen la construcción de NBE, en lotes idénticos (utilizando el loteo "frente y fondo") de reducidas dimensiones, tipologías repetitivas, ausencia de equipamiento urbano, en especial espacios públicos, y desconectados con el resto de la trama vial.

Por último, interesa destacar el esfuerzo realizado por la IMM a fines de 1998, con la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Si bien el Plan prevé la confección de un Plan Especial de Vivienda, y contempla la formulación de planes en distintas áreas de la ciudad, no refiere específicamente a las zonas periféricas para la concreción de planes especiales, de manera de insertar los planes sectoriales de vivienda en propuestas integradoras globales.

De todos modos, conforma un marco normativo y ordenador para el desarrollo de las políticas de vivienda social, contribuyendo a afianzar la idea de una gestión planificada.

### 1.3 OBJETIVOS PLANTEADOS

#### Estado actual de la cuestión

Acerca de las políticas sobre tierras y vivienda de la IMM, desarrolladas a partir de la década del '90, nos planteamos la siguiente interrogante: **¿cómo se materializó la política sectorial de tierras y vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) en el territorio, sabiendo que no formó parte de planes de desarrollo integral, entre otras causas por la ausencia de un espacio de gobernabilidad adecuado?**

Como bien lo expresa R. Kaztman (2001), *“los problemas de segregación residencial son una dimensión descuidada en la agenda social”*. Propone que los encargados de las políticas de ordenamiento territorial no dejen el proceso de segregación residencial en las ciudades, librado a fuerzas del mercado orientadas únicamente por una lógica inmobiliaria. A su vez, reconoce que la búsqueda de un equilibrio financiero y el apremio por maximizar el uso de los recursos públicos inclinan al Estado a concentrar sus esfuerzos de construcción de viviendas populares en terrenos periféricos de bajo valor, o a legalizar la ocupación de tierras en que los pobres establecen asentamientos y presionan posteriormente para su regularización.

En la década de los años '90, el Gobierno Departamental de Montevideo, inicia una serie de programas, proyectos y acciones ajustados a las políticas definidas para el área de la vivienda y el acceso a la tierra, sustentados en los Decretos de la Junta Departamental de Montevideo y Resoluciones del Sr. Intendente Municipal.

Estos planes y lineamientos políticos procuran dar respuesta a situaciones de demanda de tierras y viviendas por parte de los sectores populares, que se vieron postergados durante el período de la dictadura (1973-1984) y que con el advenimiento de la democracia en 1985, comienzan a desarrollarse ya en la gestión del Intendente Dr. Aquiles Lanza, lamentablemente malogrado al fallecer en el primer año de su mandato. La favorable condición que ostentaba este primer Gobierno Departamental (de poseer además, el mismo partido Colorado la Presidencia de la República) permitió la coordinación de políticas con los Organismos Nacionales, pero no llegó a plasmarse con integralidad en el territorio.

Los posteriores Gobiernos Municipales del Frente Amplio coexistieron con los partidos tradicionales en el Gobierno Nacional, dificultándose, ya no aspirar a una política de Estado en Vivienda, sino a una eficiente y eficaz coordinación de las acciones. La falta de coordinación estratégica con otras dependencias del Estado, por la ausencia de un marco de gobernabilidad adecuado, impidieron un mejor aprovechamiento de los recursos económicos y humanos, al igual que el débil relacionamiento con los ámbitos académicos, afianzado recién con motivo de la formulación del Plan Montevideo.

La implementación del Plan de Saneamiento Urbano, cofinanciado por el BID, a partir de 1985, se anticipó a los planes de ordenamiento (el POT se aprobó en 1998), e introdujo por la vía de los hechos una extensión del área servida.

La creación de la Cartera de Tierras en 1990, si bien no integra planes de ordenamiento o de desarrollo integrales, es de todas formas un intento válido por regular y dar respuesta a las demandas cada vez más fuertes de las clases sociales empobrecidas que no pueden acceder al suelo urbano.

El Plan de Ordenamiento Territorial de 1998, afirma la voluntad de potenciar las centralidades y evitar la conformación de nuevos asentamientos en la periferia que carezcan de los servicios adecuados. Esta postura es compartida por todos los referentes temáticos involucrados en el proceso de planificación, reiterándose en todos los seminarios y foros académicos e institucionales y contando con el aval de todo el espectro político. Sin embargo, razones de índole económica y cortoplacistas provocan intervenciones públicas en sentido contrario al enunciado.

El debate planteado entre extensión de la ciudad o densificación de las áreas centrales aparece en primera instancia como antagónico. Sin embargo, existen importantes sectores de la población a los que les resulta imposible asumir los costos de la formalidad en las zonas consolidadas de la ciudad, y a su vez, son numerosas las familias expulsadas a la periferia por incapacidad de pago del alquiler, sin la aplicación de una correcta política de subsidios y de contralor de los alquileres.

Ello, sumado al aporte de nuevas ideas conducentes a facilitar el acceso a la tierra urbanizada, regresaría población a las áreas centrales e intermedias.

Si bien el costo inicial de una intervención en áreas centrales o intermedias resulta sensiblemente más alto por el valor de la tierra, es notorio que en el mediano plazo se equipara con el costo de las intervenciones en la periferia, que requieren de altas inversiones en infraestructura y servicios públicos.

Paralelamente, por razones económicas de valor del suelo, no deben descartarse operaciones en el área periférica, cuidadosamente ponderadas a fin de que constituyan aportes reales a la calidad de vida urbana, de manera de atender las urgencias que demandan tierra y vivienda. Corresponde señalar que, desde 1985, la Intendencia Municipal de Montevideo no autoriza la construcción de conjuntos habitacionales en zonas que carezcan de red de saneamiento, la que ha sido extendida en gran parte de la periferia en el Plan de Saneamiento Urbano III, cofinanciado por el BID, lo que otorga una ventaja urbana a tener en consideración en el momento de adquirir tierras para urbanizar.

Por otra parte, la demanda del suelo "costo cero" responde a circunstancias coyunturales de acceso al suelo de los sectores más carenciados, y debe ser atendida en el marco de una política de tierras y vivienda integrada, que defina prioridades de inversión y diversifique los mecanismos de acceso hoy disponibles, promoviendo y facilitando prioritariamente las localizaciones al interior del suelo construido.

Pero también la modalidad de crecimiento por extensión coexiste, y así debe ser, con las modalidades de crecimiento por saturación y sustitución, poniendo en cuestionamiento la antinomia densificación-extensión.

En este marco de referencia, la Política de Tierras se constituye en un valioso instrumento de intervención en los procesos de construcción, consolidación y transformación del territorio, emergiendo como el factor clave, articulador de los procesos de cambio de la ciudad, que debe estar orientada desde los lineamientos establecidos por el POT y contar con el imprescindible respaldo político.

### **Hipótesis Principal o General**

Asistimos a un cambio de ciclo, con transformaciones económicas, sociales y espaciales en el Uruguay y en Montevideo en especial, con consecuencias socio-territoriales muy fuertes que determinan una jerarquización y especialización del suelo urbano. Las políticas públicas de tierras y vivienda adquieren especial significación en tanto constituyan herramientas que apunten a disminuir los procesos de estratificación y exclusión social de una manera integral y sistémica en una estructura sustentable asegurada por un proceso de gobernabilidad firme.

### **Hipótesis Accesorias o Específicas**

- Los programas de vivienda aplicados en áreas centrales de la ciudad, dirigidos tanto a obra nueva como a reciclaje y rehabilitación de edificios, constituyeron un aporte significativo a la integración social y a la recuperación de construcciones de valor testimonial, enmarcados además en una propuesta de redensificación y jerarquización de dichas zonas.
- La recuperación de áreas vacantes en zonas intermedias y periféricas de Montevideo que cuentan con todos los servicios, para el desarrollo de programas de vivienda destinados a Cooperativas de Ayuda Mutua y de Ahorro y Préstamo, permitieron, en unos casos, la consolidación de antiguos barrios con la incorporación de nuevas urbanizaciones, conformando un entramado social y urbano heterogéneo y en otros la formulación de propuestas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población mediante intervenciones en equipamiento urbano y servicios sociales.
- Las acciones en materia de adjudicaciones de tierras y regularización de asentamientos en la periferia, aprovechando las plusvalías que otorgan las ventajas urbanas de las infraestructuras y los servicios, constituyeron extensiones ordenadas de la ciudad, siempre que estuvieron enmarcadas en proyectos urbanísticos que apuntaron a calificar los espacios urbanos.

### **Propuesta metodológica**

Los objetivos fundamentales de la investigación son:

- 1) Desarrollo del análisis del punto de vista genealógico y prospectivo
- 2) Estudiar el contenido ideológico y conceptual del Decreto 24.654 de creación de la Cartera de Tierras, y complementarios, que definen las pautas de la política municipal de tierras y vivienda.
- 3) Describir las intervenciones y acciones realizadas por la Cartera de Tierras en el período 1990-2004, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.
- 4) Analizar los tres modos específicos de actuación descritos en los objetivos con ejemplos representativos.
- 5) Formular una reflexión crítica de lo actuado, con la conclusión de aportes programáticos y conceptuales que generen debate sobre la cuestión.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1 La vivienda de interés social en el Uruguay**

#### **Definición**

Se tomará como definición de Vivienda de Interés Social la establecida en la ley 13.728, en efecto serán todas aquellas viviendas categorizadas en la ley como Económica y Media, así como los Núcleos Básicos Evolutivos.

Las diferentes categorías hacen referencia al valor de construcción de las viviendas así como a las superficies mínimas habitables que la ley establece en los artículos 17, 20 y 21 del Texto Ordenado:

Art. 17: "...Se considera por Vivienda Económica, en relación a una familia, aquella vivienda que satisfaga para ella el mínimo habitacional y cumpla las siguientes condiciones:

A) Que su área habitable sea menor de cuarenta metros cuadrados en el caso de que la familia necesite un solo dormitorio, o de esa superficie, más quince metros cuadrados adicionales por cada dormitorio más que necesite de acuerdo a los criterios de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968.

B) Que su valor de construcción no supere los límites máximos establecidos por la reglamentación. Para fijar estos límites la Dirección Nacional de Vivienda tomará en cuenta los costos reajustados normales del metro cuadrado, correspondiente al mínimo habitacional definido en el artículo 13, incrementado en un margen prudencial no superior al 40% (cuarenta por ciento)". (Fuente: Art. 22, Ley 13.728)

Art. 20: "Entiéndase por Vivienda Media, en relación a una familia, aquella que superando uno o más de los límites establecidos para la Vivienda Económica cumpla las siguientes condiciones:

A) Que su área habitable sea menor de cincuenta metros cuadrados en el caso de necesitar un dormitorio, más diecinueve metros cuadrados por cada dormitorio necesario adicional;

B) Que su valor de construcción no supere los límites máximos establecidos por la reglamentación, que no excederán en más del 100% (cien por ciento) los límites establecidos en el artículo 17 para la Vivienda Económica." (Fuente: Art. 25, Ley 13.728)

Art. 21: "...Como Núcleo Básico Evolutivo, entendiéndose por tal la vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial que debe cumplir con las siguientes condiciones:

A) Que su superficie no sea inferior a treinta metros cuadrados;

B) Que esté construida en un predio cuya superficie no sea inferior a cien metros cuadrados;

C) Que permita como mínimo la ampliación de doce metros cuadrados, con un dormitorio adicional;

D) Que para el caso de estar constituida por un ambiente y cuarto de baño, admita una subdivisión posterior de aquél en dos;

E) Que su valor de construcción no supere los límites máximos establecidos por la reglamentación.

Dichos Núcleos Básicos se destinarán exclusivamente a atender situaciones de carencias habitacionales graves que requieran proveer en forma urgente una solución habitacional inicial."

(Fuente: Art. 1°, Ley N° 16.237, de 2 de enero de 1992)

### **Reseña histórico crítica de la vivienda de interés social**

La vivienda es por esencia una necesidad imperiosa del hombre y la manera de satisfacer esta necesidad, estuvo siempre relacionada a la organización social vigente en los distintos momentos de nuestro proceso histórico.

En la sociedad colonial, la vivienda estaba incluida dentro de la estructura estamental de la sociedad y sólo tenían derecho a ella los “pobladores” que poseían ese privilegio. El personal de servicio estaba integrado a la estructura familiar y compartía la vivienda del amo.

En la fundación de ciudades o en los repartos de tierras estaba explícita la obligación de construir la vivienda que diera el afincamiento definitivo al poblador en un corto plazo

Los cambios económicos y transformaciones políticas modificaron profundamente esta estructura. Los cambios que más gravitaron en este sentido fueron: la abolición de la esclavitud, que liberó de la atadura a la casa familiar a una parte de sus habitantes, el libre ingreso y salida del territorio que produjo el aumento de las corrientes migratorias europeas y acercaron a contingentes de inmigrantes, la evolución en las tareas del campo y el cercamiento de los mismos, que desplazó gran número de trabajadores rurales hacia las ciudades en busca de trabajo, y finalmente la instalación de las primeras industrias en los centros urbanos con la consiguiente demanda de mano de obra.

Estos factores provocaron una gran necesidad de alojamientos en las ciudades que llevó a la aparición de las casas de inquilinato y el “conventillo”, nuevo programa arquitectónico que albergó a los sectores de más bajo nivel económico en las peores condiciones de higiene y salubridad, en la mayoría de los casos.

La construcción de este tipo de edificios fue propicio para la especulación económica. La vivienda se convirtió en una inversión económica conveniente, la construcción de viviendas para las clases más bajas fue una buena oportunidad que tuvo el capitalista para su inversión lucrativa. Como las condiciones las imponía el empresario no fue difícil encontrar como factores comunes en los conventillos, superficies mínimas, hacinamiento, y como consecuencia de ello, mala ventilación, mala iluminación, falta de intimidad, promiscuidad.

La intervención del Estado comienza a hacerse sentir de dos maneras: a través de los estímulos a la acción privada, mediante la exoneración de impuestos nacionales y municipales; y al otorgamiento de préstamos destinados a la construcción de viviendas, fundamentalmente canalizado por el Banco Hipotecario del Uruguay.

En 1919 se sancionó la ley 7007, que modifica la Carta Orgánica del BHU, autorizando préstamos sobre viviendas ubicadas en las proximidades de los frigoríficos y saladeros o en barrios industriales, y se crearon préstamos especiales para la construcción de viviendas destinadas al alojamiento de obreros en las condiciones establecidas por el Banco.

Hasta ese momento no se otorgaban préstamos fuera de la zona urbana, pero al amparo de esta ley se logró construir por iniciativa de la sociedad inmobiliaria Casabó y Pérez Montero un importante barrio destinado a viviendas obreras en la Villa del Cerro, conocido como Barrio Casabó. La empresa, que proyectó

la construcción de 230 viviendas para ser vendidas a la población obrera de esa zona industrial, no tuvo éxito financiero y finalmente el barrio fue entregado al Banco Hipotecario para hacer frente a la hipoteca constituida.

En 1924, y como consecuencia de una disposición legislativa sancionada en el año 1920, el conjunto de viviendas económicas situado en el Barrio “La Teja” integrado por 98 viviendas, una vez finalizado fue entregado al Banco Hipotecario para su administración o venta. Para el arrendamiento, tenían preferencia los obreros o empleados del Ministerio de Obras Públicas.

La disposición más importante, en cuanto al otorgamiento de préstamos para vivienda, fue la ley 7.395 conocida como “Ley Serrato” de fecha 13 de julio de 1921, que otorgó préstamos para vivienda a obreros y empleados afiliados a las Cajas de Jubilaciones con más de 10 años de antigüedad. Esta ley tuvo gran importancia debido a que logró extender los beneficios de obtener vivienda a sectores que de otra forma no habrían alcanzado esa posibilidad. Pero las sucesivas crisis y el acelerado proceso inflacionario que éstas fueron gestando, demostraron la eficacia de una ley que pretendió resolver el problema mediante una solución individualista de un crédito que ya no era accesible para los aspirantes a vivienda económica o media.

En los años siguientes a la vigencia de esta ley ya nadie dudaba de la injerencia que debía tener el Estado en la solución de los problemas habitacionales y esto se vio reflejado en la Constitución de 1934 en cuyo artículo 44 aparece por primera vez establecido que *“la ley propenderá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan esas condiciones.”*

En base a este artículo de la Constitución, se autorizó al BHU a otorgar préstamos a empresas constructoras para construir conjuntos de viviendas destinadas a ser vendidas a personas que estuvieran en condiciones de operar por la denominada Ley Serrato.

Se construyó el Barrio Artigas en la zona próxima a Bulevar Artigas y Avenida Larrañaga, donde la firma constructora Bello y Reborati construyó 162 viviendas.

En consonancia con el mandato constitucional citado, distintas instituciones bancarias como el Banco República, el Banco de Seguros, la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos, iniciaron un servicio de préstamos especiales para la construcción o reconstrucción de viviendas económicas en zonas urbanas o suburbanas del país. Las instituciones bancarias también construyeron algunos grupos habitacionales; en este sentido el Banco de Seguros construyó un conjunto de viviendas destinado a vender o arrendar entre sus funcionarios.

En el análisis del proceso legislativo se puede apreciar que en la década de los años ‘20 se fue gestando en el plano ideológico, técnico y social un importante movimiento tendiente a buscar soluciones al problema de escasez de viviendas al alcance de la población más necesitada, y ese movimiento tuvo sus frutos en los años 30, dando origen a gran parte de la legislación más importante, poniendo en marcha mecanismos crediticios, para culminar en 1937 con la ley de creación del Instituto Nacional de Viviendas Económicas.

## **Las realizaciones del sector público**

### **Período 1930-1960**

Las realizaciones en materia de vivienda de Interés Social llevadas a cabo por las instituciones oficiales, estuvieron a cargo fundamentalmente de:

I)- INVE

II)- la Intendencia Municipal de Montevideo

III)- y en los últimos años, el Banco Hipotecario del Uruguay.

Cumplieron un papel importante también, la Comisión Nacional de Damnificados por las inundaciones del año 1959 que construyó 1.300 viviendas durante tres años y a algunos organismos públicos como el Banco de Seguros que destinaron partidas especiales de sus recursos a la construcción de viviendas, aunque en este caso se trataba de una inversión de capital.

### **I) Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)<sup>1</sup>**

Con la ley 9.723 comenzó a actuar en el año 1937, como dependencia del Ministerio de Obras Públicas el Instituto Nacional de Viviendas Económicas.

Por sus limitaciones de toda orden, económicas, técnicas, sociales, la obra realizada fue escasa y lenta en su ejecución.

La insuficiencia de su producción se pone de relieve por el surgimiento de leyes de fomento del crédito y de incentivo de inversión de capitales en programas de vivienda, requeridas por la creciente demanda de alojamientos y la imposibilidad del organismo creado para satisfacer, ni cercanamente, los reclamos de los sectores más necesitados.

Durante los primeros años, la mayor cantidad de viviendas se ubicó en la zona del Cerro, construyéndose entre 1937 y 1940 un total de 400 viviendas; pero al mismo tiempo se construían otros grupos de vivienda en zonas muy necesitadas de alojamiento, tales como Nuevo París, próximo a la Unión o en la zona de La Teja.

A fines de 1942 INVE había construido 10 grupos habitacionales con 1066 unidades y además 133 viviendas aisladas.

La actividad de este Instituto, actuando de esta manera y frente a las dificultades de todo orden, políticas, técnicas y por sobre todo económicas, resultó de una inoperancia notoria puesta de manifiesto en la bajísima producción de viviendas (200 viviendas por año es el promedio hasta 1956).

En 1956 se intenta experimentar de alguna manera con los métodos de prefabricación y para eso se hace un llamado a licitación de 500 casas prefabricadas. De estas experiencias no surgieron soluciones que proporcionaran la oportunidad de apartarse de los métodos usuales y del uso de los materiales que se habían empleado hasta ese momento.

Otra innovación técnica en materia de programas, es el concepto de Unidad Vecinal: unidad básica de división del terreno, donde la integración de viviendas y servicios comunitarios aparece como imperiosa necesidad.

Con estas características se elabora el proyecto del Barrio N° 16, en un enorme predio comprendido entre Veracierto, Camino Carrasco e Iguá, donde se estudia la planificación de una Unidad Vecinal cuya primera etapa constituye este barrio compuesto de 272 viviendas.

---

<sup>1</sup> N. CONTI DE QUEIRUGA, AÑO 1987

Posteriormente a esta realización, que abrió las posibilidades de aplicación de nuevos conceptos en materia de Vivienda de Interés Social elaborados en conferencias internacionales y reuniones técnicas llevadas a cabo en la década del 50, fue difícil equipar con los servicios subsistencias y asistenciales correspondientes, los barrios que se construyeron en los años siguientes.

## **II) Intendencia Municipal de Montevideo<sup>2</sup>**

La obra de la Intendencia Municipal de Montevideo se inicia de una manera muy modesta en 1923 con la iniciativa del Consejo de Administración Departamental de construir agrupaciones de casas económicas en diversos lugares de la ciudad de Montevideo, a fin de cooperar en la solución de uno de los problemas sociales de mayor trascendencia.

En este sentido se construyeron 2 grupos de viviendas, uno en Peñarol y otro en Buceo, de 20 y 14 viviendas respectivamente. Entre 1935 y 1937 se construyeron otros dos conjuntos de viviendas, uno próximo al Cementerio del Buceo y otro en Av. de Las Instrucciones y San Martín.

Tampoco en ese momento se concretó una política de vivienda por parte de las autoridades municipales.

Es a partir de la creación de la Sección Viviendas Populares en 1945 que toma impulso la construcción de grupos de habitación en diversos barrios de la ciudad.

Por otra parte, por un decreto de la Junta Departamental del año 1941, el Municipio comienza a desarrollar otra actividad de fomento a la construcción de viviendas de carácter económico a ejecutar por particulares (actualmente Programa Vivienda Popular).

En base a planos tipo elaborados por las oficinas técnicas municipales, se solicita asistencia técnica a quienes lo solicitan, así como la exoneración de derechos, tasas de edificación, aportes al Banco de Previsión Social, sin exigencias de firma técnica y condicionado a que sea el único bien inmueble de su propiedad y para ser ocupadas personalmente por el solicitante.

Esta modalidad de construir su propia vivienda con alguna ventaja económica fue usada por muchas personas (más de 50.000 solicitudes a la fecha). Gran parte de la ciudad se construyó y se construye de esta forma.

De acuerdo a los terrenos disponibles y a las posibilidades financieras se hicieron viviendas individuales o colectivas en distintos barrios de la ciudad.

Entre 1948 y 1954 se construyeron 30 grupos habitacionales compuestos por 1700 unidades.

Esta labor realizada en forma arbitraria, sin planificación, creando grupos de pocas viviendas en zonas muy diversas que multiplicaron y encarecieron las instalaciones y servicios indispensables, tuvo las mismas características de la política seguida por otras instituciones integrantes del Sector Público, o sea la falta de un enfoque global y poca efectividad en la resolución del problema habitacional. Muchas veces los motivos que llevaron a ubicar un conjunto de viviendas en determinado lugar fueron ajenos a los estrictamente técnicos primando el criterio político o las imposiciones financieras.

---

<sup>2</sup> N. CONTI DE QUEIRUGA. AÑO 1987

El Plan Director para la ciudad de Montevideo formulado entre 1955 y 1959 sugiere una política habitacional conectada a las directivas del plan, aunque sin determinaciones precisas.

Las oficinas técnicas de la Intendencia hicieron sus propuestas de viviendas en base a Unidades de Habitación emplazadas en amplios predios adecuados a la función residencial, provistos de servicios subsistenciales, asistenciales, educacionales, culturales, etc. Estas unidades de habitación se ubicaron en las Unidades Vecinales conformadas de acuerdo a la nueva estructura urbana, de modo de distribuir los servicios comunitarios para abastecer y densificar las zonas residenciales. La aplicación de esta teoría puso en marcha un ambicioso plan de construcción, en base a esta manera de concebir la habitación en el medio urbano, pero no todos los proyectos se concretaron en realizaciones.

Según los estudios realizados en función del Plan Director, se estableció en forma prioritaria la necesidad de 11 Unidades de Habitación en distintas zonas de Montevideo: dos en el Cerro, una en Buceo, una en Casavalle y San Martín para recuperación de los habitantes de los "cantegriles" de la zona, cuatro en Malvín Norte, vasta zona donde INVE había construido algunos bloques de viviendas, una en Maroñas y otra en Barrio Sur sobre la Rambla.

Desde 1953 el organismo municipal intentó eliminar algunos de los "rancheríos" de lata existentes en Montevideo sustituyéndolos por pequeños grupos de vivienda "de emergencia" que se ubicaron en Aparicio Saravia y Enrique Castro, barrios Ellauri y Marconi, entre otros, tratando de reubicar en ellos a los habitantes de más de 30 "rancheríos" dispersos.

Estas viviendas de emergencia surgieron como habitaciones precarias tanto por su construcción como por su destino; se buscaba resolver, en base a soluciones transitorias, situaciones críticas. Por estas razones, se entregaban en "comodato precario" que vencía al año de su adjudicación y era renovado según la conducta de los ocupantes y la capacidad económica para poder pasar a ser arrendatarios mediante el pago de mínimos alquileres.

En este sentido cabe mencionar a la Unidad de Habitación N° 2 sita en Casavalle, destinada a albergar cerca de cuatro mil habitantes. Se comenzó por construir 30 albergues precarios para alojar la población de los "rancheríos" de esa zona, como etapa intermedia a la instalación definitiva en los bloques proyectados. Sin embargo estos alojamientos precarios se han convertido en permanentes, no sólo porque no se construyeron los bloques proyectados, sino que además se han puesto en venta teniendo prioridad en la adquisición los propios usuarios.

Por Decreto de la Junta Departamental de Montevideo de 1965, se autoriza al Consejo Departamental a vender todas las viviendas económicas que construya o haya construido, sea por administración, arrendamiento de obra o auto ayuda, entre sus beneficiarios, y aún más, por otro decreto posterior del año 1966, se ha decidido poner en venta las llamadas viviendas de emergencia.

Al dar carácter de permanencia a estas viviendas que debieron ser precarias, se aplica un claro criterio especulativo, desvirtuándose la finalidad social con que fueron concebidas.

### III) Banco Hipotecario del Uruguay<sup>3</sup>

El Banco Hipotecario del Uruguay fue desde sus inicios un organismo de crédito destinado, entre otros cometidos, a financiar la adquisición de viviendas o la construcción de las mismas, convirtiéndose en la base indispensable de la mayoría de las construcciones de vivienda realizadas por el sector privado.

Por otra parte fue el sustento fundamental de la mayoría de las leyes de fomento de la construcción debido al otorgamiento de créditos a largo plazo y con bajos intereses, pero lamentablemente, los créditos no llegaron a las capas más necesitadas de la población, sino que fueron absorbidos por las clases de ingresos altos para su inversión especulativa, quedando fuera de esa política el atender al "interés social" de la vivienda.

El Banco, sin recursos para poder financiar las obras de los particulares, estando prácticamente suspendidos los préstamos para vivienda, celebra un contrato entre el Banco Interamericano de Desarrollo, y se convierte en administrador de los préstamos otorgados por los organismos internacionales AID y BID y en constructor de viviendas con los fondos de esa procedencia.

Las obras que el BHU realizó como constructor de viviendas fueron las 1000 unidades que se comprometió a construir en el mencionado contrato.

El plan aplicado por el Banco fue distribuir las viviendas en relación a la distribución poblacional del país, correspondiendo 600 unidades a los departamentos del interior y 400 a Montevideo.

En Montevideo 120 viviendas se realizaron en la Unidad de Habitación del Buceo y 282 en la Unidad Centenario.

El BHU como constructor de viviendas demostró más agilidad en la utilización de los recursos obtenidos, que los otros organismos estatales, un eficaz equipo técnico para hallar una buena solución modulada, adaptable a distintos requerimientos y a muy bajo costo.

En el Plan Nacional de Viviendas tiene una importantísima actuación, no sólo es el depositario y administrador del Fondo Nacional de Viviendas y actúa como promotor del sector privado a través del Departamento Financiero de la Habitación, sino que además continuará con su actividad constructora.

Durante todo este periodo, y más precisamente entre 1940 y 1955, proliferaron las distintas leyes, al amparo de las cuales comenzó un gran auge en la construcción.

Entre las leyes de mayor trascendencia se encuentra la ley 10.751 de Propiedad Horizontal sancionada en 1946, que pudo haber sido un instrumento muy útil para abaratar la propiedad mediante el abatimiento del costo de la tierra y los beneficios de la construcción en común; así como densificar algunos sectores de la ciudad evitando su extensión.

Se trató de estimular la solución cooperativista que esta ley hacía posible para la adquisición de viviendas, pero la falta de una política dirigida con sentido social en el organismo financiador, el BHU, produjo una dispersión en la corriente de los préstamos, impidiendo que el crédito llegara a los estratos más necesitados.

---

<sup>3</sup> N.CONTI DE QUIRUGA. AÑO 1987.

Un sentido distinto tuvo la ley 10.976 de creación del Departamento Financiero de la Habitación, filial del BHU que “facilitaría préstamos para la adquisición, construcción o mejoras de edificios tendiendo a la solución del problema de la habitación en base del fomento y defensa del ahorro”.

El Departamento Financiero se creó en 1947 y comenzó a actuar en 1949 y se dedicó a la financiación de viviendas mediante un proceso de ahorro y préstamo.

Es evidente que esta ley se dirige a un sector de la población de ingresos tales como para absorber mensualmente un alquiler y un ahorro que es cuantitativamente igual a otro alquiler, siendo necesario poseer un terreno en propiedad en caso de construcción de vivienda.

En los años inmediatamente posteriores la inflación alcanzó niveles muy elevados y la ley perdió toda su razón de ser, ya que ni el ahorro ni el préstamo fijado pudieron ser eficaces ante un panorama de precios en permanente escalada.

### **Período 1960-1977**

En el año 1963 se realizó en el país una importante investigación, la primera investigación sistemática del problema, organizada por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). En dicha investigación simultáneamente se estudió la vivienda misma, el equipamiento, los valores económicos, la constitución de la familia y su nivel de ingreso.

Este estudio permitió precisar el problema de la vivienda a esa fecha. A partir de entonces se inicia una importante movilización que culmina en 1968 con la ley de viviendas.

Por esta ley se crea un sistema nacional, conocido como Plan Nacional de Viviendas (PNV) que revitaliza la industria de la construcción, crea mecanismos inéditos en torno a la construcción de viviendas y permite tomar conciencia del problema social de la vivienda.

El referido plan aparece en un momento de caída total de las fuentes de financiamiento tradicionales, las que estaban constituidas básicamente por:

- a)- Acción del BHU a través de la captación y aplicación del ahorro privado. Ello realizado fundamentalmente por medio de títulos hipotecarios.
- b)- Constitución de fondos especiales en reparticiones y empresas estatales.
- c)- Acción de la Caja Nacional de Ahorro Postal, financiando la construcción y adquisición de viviendas.
- d)- Inversión privada a través de la Ley de Propiedad Horizontal.
- e)- Acción directa estatal a través del Instituto Nacional de Viviendas Económicas y de las Intendencias Municipales, principalmente la de Montevideo.

Los mencionados mecanismos públicos y privados fueron afectados por el proceso inflacionario de fuerte impacto en 1960 y como consecuencia se deterioraron los créditos tanto públicos como privados para la construcción de viviendas.

La ley 13.728 (PNV) introduce importantes modificaciones a nivel institucional, crea la Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI) como organismo planificador y coordinador de la política habitacional. El BHU interviene como órgano central del sistema financiero en calidad de administrador del Fondo Nacional de Vivienda.

INVE actúa como órgano central ejecutor del Sistema Público de Producción de Viviendas.

La misma ley constituye el Fondo Nacional de Viviendas (FNV).

Células importantes de la ley fueron las cooperativas de vivienda que funcionaron con características de Cooperativas de usuarios o de propietarios, bajo la forma de Cooperativas de Ahorro Previo o de Ayuda Mutua.

En estas últimas, los asociados se comprometían a aportar un volumen de horas de trabajo en el proceso de construcción; en las primeras, el asociado debía completar un determinado ahorro antes que la entidad bancaria les concediera el crédito. Las cooperativas realizan la administración de las obras con el asesoramiento de instituciones interdisciplinarias sin fines de lucro, creadas por la misma ley: los Institutos de Asistencia Técnica.

Esto significó la construcción de un número importante de viviendas, a un bajo costo, de buena calidad y con un fuerte tejido social de solidaridad y organización popular.

Se realizaron también Programas de Promoción Privada para su venta a ahorristas del Departamento Financiero de la Habitación del BHU, estableciéndose los precios de venta en función del costo de los edificios, y adjudicándose las viviendas entre los ahorristas interesados de acuerdo a su puntaje de ahorro.

El Sector Público simultáneamente realizó importantes conjuntos de viviendas, algunos de ellos en zonas marginales, con la utilización de los subsidios creados por la ley. Estos programas fueron realizados ya sea directamente por parte de INVE, o por medio de Convenios con otros organismos públicos como la Intendencia Municipal de Montevideo.

A fines de 1975 con las dificultades financieras indicadas se paralizó la concesión de nuevos créditos y se enlentecieron las obras en ejecución.

En esta época se crea el Movimiento pro- Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), de carácter para estatal, con el objetivo de construir viviendas en el interior del país, por el sistema de Ayuda Mutua, con financiación a través de recursos propios de origen tributario y del Fondo Nacional de Vivienda. La participación en la construcción no tiene su correlato en la gestión, pues MEVIR asume el control y la toma de decisiones respecto a: el proyecto, administración de recursos, forma de trabajo, llegando así a cierto paternalismo. Este sistema lleva construido actualmente más de 10.500 viviendas, afincando a la población rural en la periferia de ciudades y pueblos del interior del país.

Una de las experiencias más interesantes dentro del primer período de la aplicación del Plan Nacional de Vivienda ha sido la respuesta de la gente para integrar cooperativas de Ayuda Mutua.

La Ayuda Mutua fue concebida para lograr una disminución del costo de la vivienda. Se estima que en los primeros años el índice de abaratamiento se situó algo por encima de un 10% del costo total.

La política de vivienda de los tres primeros años del gobierno de facto se caracterizó por la coexistencia de dos líneas contradictorias. Por un lado, la decisión de apoyarse en la acción del Plan Nacional de Vivienda, para procurar una base social de apoyo político al Presidente. Por otro lado la inserción de la acción estatal en la vivienda en la orientación neoliberal, que para el conjunto de la acción económico social se desarrolla a partir de 1974. Como ejemplo de

la “orientación social” se destaca el impulso a los planes de erradicación de los agrupamientos marginales, la creación del Registro de Aspirantes a Viviendas Económicas (RAVE) y la reclasificación de categorías para las viviendas de menor costo, estableciéndose subsidios y topes más reducidos para los ingresos de los tramos menores.

Como elementos más representativos de la “orientación neoliberal”, podemos mencionar: la ley de arrendamientos urbanos (julio de 1974), la elevación de las tasas de interés pasivas de las OHR para competir en la plaza financiera y que determinarán la elevación de las tasas activas de los préstamos, la ley de incorporación a propiedad horizontal (octubre 1974) que hace más fluida la comercialización de unidades de stock, la eliminación del monopolio del Estado en la adjudicación de viviendas producidas por promotores privados (sin restricciones en la fijación del precio y en la selección del comprador).

Desde el punto de vista institucional, se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, que tuvo un breve período de existencia. Constituido en 1974 agrupó varios servicios de la Administración Central, entre ellos a DINAVI y coordinó los servicios descentralizados dedicados a vivienda, siendo suprimido a comienzos de 1977.

En ese período uno de sus programas consistía en la erradicación de los “cantegriles” y realizó un número relativamente importante de viviendas para marginados, mediante la acción de INVE.

Los planes que tradicionalmente encaró el Estado uruguayo en relación a la población que habita los cantegriles, se caracterizaron por constituir programas de carácter paternalista, fundamentalmente orientados a la solución del problema habitacional, con grandes carencias en el plano de la promoción social de los grupos destinatarios y en la cobertura de otras necesidades básicas tales como, trabajo, salud, educación y cultura.

Por otra parte, y pese a que todos estos programas fueron definidos en su momento como transitorios o de “emergencia”, se transformaron en definitivos con el transcurrir del tiempo.

Los distintos planes de vivienda destinados a los sectores en situación de pobreza que se realizaron hasta el advenimiento de la nueva etapa democrática, significaron el traslado masivo de familias a conjuntos habitacionales construidos por la Intendencia Municipal de Montevideo, u otras reparticiones públicas a través de empresas privadas.

En estos planes no tuvieron participación alguna los propios destinatarios y el trabajo social respondió, en aquellos casos en que lo hubo, a un estilo que no promovió efectivamente ni la autogestión ni el desarrollo de las comunidades. Por el contrario, el traslado supuso la destrucción de vínculos sociales y la abrupta mezcla de individuos y familias provenientes de muy diversos lugares.

Los llamados “Barrios de Emergencia” fueron construidos por la Intendencia Municipal de Montevideo a fines de la década del 50 y por la IMM, INVE y el desaparecido Ministerio de Vivienda y Promoción Social en la década del ‘70.

Corresponden a la primera época los barrios Cadorna y Yugoslavia en Nuevo París; y Plácido Ellauri, Marconi y Unidad Casavalle en la zona de Aparicio Saravia. A la segunda época corresponden el Conjunto Habitacional Cerro

Norte, la Unidad Misiones, y las llamadas “Comunidades”: 19 de Abril, Ituzaingó, Sarandí, etc.

Cuando se disuelve el Ministerio de Vivienda y Promoción Social en 1976, se interrumpe el desarrollo de los programas destinados a los denominados “sectores marginados” y la administración de los barrios realizados se traslada a la órbita del Ministerio de Educación y Cultura.

Con el transcurso de los años, y pese a las estrictas disposiciones existentes, las viviendas sufrieron un proceso de deterioro y tugurización, albergando más personas de las originalmente previstas en la misma vivienda o en construcciones precarias anexas.

La difícil situación económica de sus habitantes, la ausencia de organizaciones barriales de carácter permanente, el deterioro de las viviendas por usos no previstos originalmente, contribuyeron a ese proceso.

Los “Barrios de Emergencia” se convirtieron prácticamente en un nuevo cantegril, atrayendo nuevas familias, parientes o no de los adjudicatarios originales, que accedían por esta vía a la mínima red de servicios existentes.

#### **Período 1977- 1983<sup>4</sup>**

Durante los últimos ocho años del gobierno de facto se abandonaron por completo las políticas sociales paternalistas, que coexistían con las orientaciones neoliberales durante los tres primeros años del régimen.

A comienzos de 1977 se define la aplicación de un modelo neoliberal coherente, convirtiendo a la iniciativa de la promoción privada y a la libre concertación entre oferta y demanda, en los fundamentos de la política de vivienda. En este período se estructura nuevamente el marco institucional del sector vivienda, el Ministerio de Economía y Finanzas queda a cargo de la definición de las políticas de vivienda, suprimiéndose la Dirección Nacional de Vivienda, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas y la Caja Nacional de Ahorro Postal, asumiendo la realización de casi la totalidad de sus cometidos el Banco Hipotecario del Uruguay.

También se suprime la personería jurídica de los Institutos de Asistencia Técnica, previstos por la ley para el asesoramiento de las cooperativas.

La construcción de viviendas de interés social se fue paralizando paulatina y casi completamente durante los años 1977/79 al no iniciarse nuevas obras e irse completando las iniciadas anteriormente. La construcción de este tipo de viviendas pasa a ocupar un plano secundario. El criterio neoliberal es el de atender a los sectores de menores ingresos por el llamado “efecto goteo”. El mismo supone que el mercado orienta la producción de nuevas viviendas hacia los sectores de ingresos medios y altos, y que por esta vía éstos liberan viviendas de menor valor que podrían ser adquiridas por los sectores menos pudientes. Por este motivo y por razones de estricto carácter político, se reduce la participación de las cooperativas de ayuda mutua en el crédito y se detiene la acción dirigida a los sectores marginados.

Los préstamos para construcción a partir de 1977 se orientaron al financiamiento de programas de Promoción Privada, con una importante proporción de conjuntos de categoría media.

Paralelamente, se incrementó considerablemente la adquisición de viviendas usadas, posibilitada por la aplicación de nuevas líneas crediticias del

---

<sup>4</sup> JOSÉ AROCENA. AÑO 1990. PÁGS. 121 A 123.

BHU y de la ley 14261 que permitió la incorporación al régimen de propiedad horizontal a edificios que no cumplían con las exigencias técnicas de la ley 10.751.

Hacia mediados de 1979 se fue manifestando un creciente incremento en la industria de la construcción, dando inicio al llamado “boom” de la construcción. Al inicio del “boom” la alta rentabilidad de la inversión en viviendas suntuarias contribuyó a desplazar todos los recursos de la industria de la construcción hacia las mismas, por otra parte la adquisición de viviendas con fines especulativos (debido al aumento de valor de las mismas) y el consiguiente aumento del volumen de construcción trajeron aparejados incrementos considerables en el costo de los terrenos, de los materiales de construcción y de los precios de venta que en definitiva aumentaron las dificultades de las familias necesitadas de vivienda.

Hacia fines de 1980 el llamado “boom” va alcanzando su culminación y comienza su declinación, que se va acentuando durante 1981.

Pero paralelamente, el problema de la vivienda de interés social, que continúa manifestándose, pasa nuevamente a primer plano.

Como consecuencia de la aplicación de las leyes de alquileres, se fueron generando importantes cantidades de desalojos de viviendas arrendadas por familias de bajo nivel de ingresos, que llevan a que nuevamente el Estado vaya reasumiendo un rol de importancia en la producción de viviendas de interés social.

Paralelamente, el BHU procura readecuar sus líneas crediticias para cubrir un mayor número de familias componentes de la demanda de vivienda. En este sentido se instrumentan los préstamos a las Sociedades Civiles de Propiedad de Horizontal, se abren líneas crediticias especiales para desalojados, se aumentan los plazos de los préstamos para las viviendas de tipo más económico, se reglamenta otra categoría que se denomina II- A con superficies edificadas menores y condiciones crediticias más favorables.

#### **Período 1983-2004**

En un marco de ausencia de políticas sociales dirigidas a los sectores más pobres de la población y en respuesta a los desalojos masivos, surge a fines de 1980 la “Coordinadora de los 9 barrios”, que luego toma el nombre de “Movimiento pro Vida Decorosa” (MOVIDE).

La creación de la Coordinadora fue un proceso que consistió inicialmente en el acercamiento e intercambio de experiencias entre distintas parroquias y centros privados de promoción, que trabajaban por esa época en distintos cantegriles de Montevideo y que enfrentaban el problema de los desalojos.

El MOVIDE se transforma en una “secretaría de asesoramiento” con representantes de todas las instituciones involucradas en el trabajo a nivel barrial y en un “plenario de delegados” integrado por representantes de los cantegriles miembros.

A fines de 1984 el MOVIDE participa en la Concertación Nacional Programática y ahí transmite no sólo las necesidades y problemas de los barrios que lo integran, sino también algunas soluciones y alternativas surgidas de la realización de experiencias concretas como la Cooperativa “La Calera” o la Comunidad “San Vicente”.

El rechazo a los antiguos planes de erradicación y traslados masivos, la reivindicación de soluciones de carácter global e integral y la participación en la elaboración de los nuevos planes, constituyen algunos de los principios básicos sustentados por el MOVIDE en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO).

La preocupación de los distintos sectores políticos y sociales por la situación habitacional de los grupos sociales de menores ingresos, se tradujo en las prioridades establecidas en la CONAPRO.

Apenas electo el nuevo gobierno democrático de Montevideo (febrero 1985), el Intendente Aquiles Lanza dio prioridad dentro de los planes municipales a la “atención de los más desprotegidos”. El Dr. Lanza procuró una acción concertada con los demás partidos y a tal efecto creó por Resolución 1521/85 del 30 de abril de 1985, la Unidad Técnica para la atención de las áreas deprimidas, integrada con representantes del Partido Nacional y del Frente Amplio. Las recomendaciones de la Unidad Técnica no fueron recogidas por las autoridades de la IMM y al cabo de un año, tras el fallecimiento del Dr. Lanza, es disuelta por el nuevo Intendente el Dr. Elizalde.

El Plan Aquiles Lanza para los asentamientos precarios se redujo a la “erradicación” de sólo siete cantegriles de los más de ochenta existentes.

Hacia el final del período democrático se produce una agudización del problema de la vivienda, debido fundamentalmente, a la falta de resultados del Plan Quinquenal (1985-1989) en materia de vivienda para los sectores en situación de pobreza; y la continuidad de la política neoliberal en materia de arrendamiento.

El problema de la vivienda adquiere notoriedad y conmociona a la opinión pública, especialmente en el caso de la Ciudad Vieja, cuando comienzan los desalojos de varias fincas tugurizadas. Si bien el problema no es nuevo, revela la persistente ausencia de soluciones de fondo.

Pese a que en los últimos años la población residente en las áreas centrales de Montevideo se redujo considerablemente, el hacinamiento y el deterioro de los edificios se agravó. Existen distintas formas de ocupación de esos edificios por parte de las familias en situación de pobreza (pensiones de baja categoría, invasión de fincas abandonadas, sistema de “agregados”, reunión de más de un núcleo familiar para el pago de un sólo arrendamiento).

Resulta obvio las consecuencias que estas condiciones de sobrevivencia tienen sobre el normal desarrollo sanitario y psicosocial de las familias y especialmente de sus niños.

En 1990, la Ley 16112 (del 30 de mayo de 1990) crea el **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente** que atiende a los sectores de ingresos bajos y medios (inferiores a 60 UR), mientras el BHU atiende a los sectores de mayores ingresos.

A pesar de esto, es el BHU el que continúa con un rol protagónico, ya que el Ministerio no cuenta con la infraestructura y recursos suficientes.

El Ministerio en sus objetivos se plantea promover “la eficiencia de los mercados de tierras, de insumos, de venta y arrendamiento de viviendas, de crear condiciones para la intervención del capital y la banca privada en su financiación, al desarrollo de la iniciativa y competitividad de empresas, cooperativas, ONG’s, organismos públicos, a todos los niveles y en todas las etapas del proceso de producción de viviendas”

Actualmente el MVOTMA orienta fundamentalmente sus recursos hacia sectores que tienen ingresos menores a 30 UR, implementando como solución el Núcleo Básico Evolutivo (NBE), con bajos costos y calidad, ubicados en la periferia de la ciudad, sin tomar las pautas e intereses de la población beneficiaria, manteniendo el hacinamiento y el desarraigo.

Esta política fue financiada con créditos del exterior e inicialmente se combinó con préstamos para la compra de vivienda usada con diferentes montos de acuerdo al ingreso familiar del beneficiario, y se dejó de realizar porque provocó una desarticulación y especulación mayor en el mercado inmobiliario, que hicieron esta política ineficiente.

Los planes quinquenales 1991-1995 y 1996-2000 del MVOTMA, no modificaron el déficit habitacional, resumiendo sus objetivos en: desarrollar un nuevo rol del Estado, manteniendo el de constructor solo en forma subsidiaria. En su lugar asume funciones de planificador y organizador de los programas, incentivando la participación y gestión del sector privado, generando un mercado secundario de capitales que canalice el ahorro privado en financiamiento de los programas de vivienda, de modo de ir sustituyendo paulatinamente el financiamiento del Estado.

En reacción a los NBE, surgen grupos en asentamientos irregulares o de desalojados masivos, creando cooperativas de Ayuda Mutua. Estas experimentan una organización autogestionaria y participativa, que no sólo permite una vivienda de mejor calidad sino que la trasciende en la satisfacción de otras necesidades.

Estas modalidades, como las cooperativas “clásicas”, cuentan con el asesoramiento y acompañamiento de Institutos de Asistencia Técnica interdisciplinarios que son co-responsables del proyecto.

## **2.2 El Acceso a la tierra urbanizada**

### **Las Ordenanzas de Fraccionamientos de Tierras**

#### **Periodo 1830 – 1875.**

En materia normativa, hay una serie de acontecimientos que inciden sobre el territorio: Creación de la Comisión Topográfica en 1831 (se encargará de los trazados de la ciudad), el Reglamento de los asentamientos industriales insalubres y peligrosos de 1836 y el Reglamento de Conventillos en 1871 (se establecen una serie de disposiciones higiénicas y también se posibilita la subdivisión de grandes viviendas para arrendamiento).

El período se caracteriza por una escasa normativa que dirija el trazado de nuevos barrios, los fraccionamientos se dan dentro de los límites de Bulevar Artigas y éstos debían ajustarse a la cuadrícula, fuera de este límite no existía ningún tipo de norma o criterio.

#### **Periodo 1875 – 1900.**

##### Expansión Liberal:

Esta se realiza sin una política urbana con la cual regular el desarrollo explosivo que se produce en la ciudad. El crecimiento se libera a la iniciativa privada de la expansión inmobiliaria, por lo tanto, los fraccionamientos y subdivisiones, al ser totalmente individuales tendrán como norma la autonomía en su realización y una escasa relación con la lógica de crecimiento urbano.

La estructura urbana generada por estos fraccionamientos mantendrá la tendencia de la subdivisión en damero regular (máxima rentabilidad), alterándose generalmente ante un accidente geográfico o por el borde del predio subdividido.

El catastro al ser un acto único de subdivisión tiende a normalizarse, con lo cual se contribuye a esquematizar las tipologías urbanas que se construyen. Surge la casa Standard. Como consecuencia, se observa que la dinámica de la especulación inmobiliaria, fue uno de los factores determinantes de la homogeneidad que la ciudad presentó en este período.

En materia normativa, se destacan: las Ordenanzas para las casas de inquilinato de 1878 (Exigencia de ciertas reglas de habitabilidad), la Ley de las Construcciones de 1885 (se reglamentan las características de los edificios de acuerdo a un permiso de construcción previo), la Reglamentación para la ubicación de tambos y lavaderos en 1884, en ese mismo año se realiza el primer intento de zonificación industrial para establecimientos insalubres (Ubicación preferente – Arroyo Pantanoso).

### **Periodo 1900 – 1930.**

Los planes y proyectos principales de este período son, el Concurso de las Avenidas de 1911, la propuesta de Joseph Brix, propuesta de Eugenio Baroffio, el Plan Fabini y el Plan de Lerena Acevedo.

Las principales normas de este período son: las Primeras limitaciones en la libre disponibilidad en la propiedad de 1907 (altura mínima para las Plazas: Constitución, Independencia, Cagancha y Treinta y Tres y la Avda. 18 de Julio), los Retiros en las avenidas importantes para su caracterización de 1909, la altura mínima en Rambla de Pocitos, Bvar. Artigas, Bvar. España y Avda. Brasil de 1911, la sanción de la Ley de Expropiaciones para vías circulatorias, plazas, paseos y edificios públicos de 1912 y el aumento de la servidumbre non edificandi en distintas zonas de la ciudad de 1916.

### **Periodo 1930 – 1998.**

1930.-Plan Regulador. Estadio Centenario y Avda. Centenario.

1937.-Concurso para el ensanche de 18 de Julio y Avda. Agraciada.

1943.-Trazado de la Rambla de Pocitos.

1946.-Ley de Centros Poblados.

1950.-Trazado de Avda. Italia.

1956.-Plan Director (se abandona el criterio de Plan Regulador).

1983.-Plan Director. (Revisión).

1990.-Decreto de Cartera de Tierras. (IMM).

1991.-Modificación de las ordenanzas de fraccionamientos en la IMM<sup>5</sup>.

1998.-Plan de Ordenamiento Territorial.

Los planes y proyectos más importantes en este período son: el Plan Regulador y el Plan Director

Las Normativas más importantes de este período son: la Primer Ordenanza de amanzanamiento y fraccionamiento de tierras en Montevideo de 1933, (exige la aprobación del Municipio, ancho de calle 17 m, bulevar 30 m, avenida 50 m, calle en barrio jardín de 12 a 20 m, lote mínimo de 250 m<sup>2</sup>, etc. y se reivindica

<sup>5</sup> Se bajan los estándares del lote mínimo a 10m. de frente por 200 m<sup>2</sup> de área y se introduce la modalidad de lote al frente y lote al fondo en áreas intermedias y periféricas a efectos de densificar los corazones de manzana.

la opción de los amanzanamientos rectangulares. Se pretende, controlar la presión de los propietarios de la tierra interesados solamente en fraccionar y vender obteniendo el máximo beneficio posible con escasa inversión), la Ley de Expropiaciones de 1944 (se extiende a todo edificio declarado de utilidad pública), la Ley de Centros Poblados de 1946 (Es un “intento” para evitar la extensión y creación de centros poblados sin control municipal y carentes de equipamientos urbanos mínimos), la Ley de Propiedad Horizontal de 1946 (permite la venta de apartamentos o pisos; esto generó la apropiación interna de a la parcela, es la primera ruptura importante de la morfología urbana).

Los Decretos Municipales sobre: amanzanamientos, fraccionamientos, división del departamento en zonas, criterios para la ubicación de establecimientos industriales, restricciones en el área urbanizable, definición de una zona rural con mayor área, planteo de 3 anillos suburbanos que aumentan el área de las parcelas mínimas a medida que avanzan hacia la periferia (Ej. área mínima en el anillo exterior de la última periferia 2000 m<sup>2</sup>), la Prohibición de los Fraccionamientos sobre las rutas nacionales de la zona rural de 1947.

### **La Ley de Centros Poblados (1946) y las Ordenanzas de la IMM (1947)**

La Ley de Centros poblados marca una clara diferencia con el modelo de trazado único vigente hasta el momento, estableciendo solamente disposiciones de carácter dimensional y topológico, de manera de asegurar máxima flexibilidad y libertad creativa al urbanista, que pasa a ser el experto que sustituye a los fraccionadores de hecho y al Agrimensor.

A su vez, las condiciones para formar un centro poblado como para fraccionar tierra en solares requieren de un estudio previo que incluye planimetría completa topográfica y altimétrica, determinación de máximas crecientes de cursos de agua, análisis del suelo, existencia de aguas superficiales y subterráneas, riquezas minerales, naturaleza y aptitud del suelo agrícola, vías de comunicación existentes y proyectadas, aforos de los predios, costos de la inversión, además de justificar del punto de vista social y económico la conveniencia del proyecto.

Este estudio conforma una documentación que debe ser sometido a estudio de las autoridades competentes con el auxilio del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura.

Resulta fundamental la exigencia respecto a las condiciones sanitaria e higiénicas, prohibiendo ocupar zonas inundables con predios, así como la obligatoriedad de instalar redes públicas de saneamiento que aseguren la incontaminación del suelo y las aguas potables. Sólo se permitirá fraccionar sin colector de saneamiento en predios mayores a 2.000 m<sup>2</sup>.

Sin embargo, los resultados no fueron los deseables: *“La resolución técnica de los núcleos creados estuvo siempre en manos no idóneas; el especulador en tierras, el rematador de solares y el agrimensor fraccionador siguen siendo los urbanizadores y lo hacen huérfanos de teoría y técnica urbanísticas (A. Lenzi, 1972:41).*

En especial se admiten los fraccionamientos sin la infraestructura necesaria y básica como pavimentos, agua potable y saneamiento. Esa inoperancia de la Ley se debe fundamentalmente a causas administrativas y no técnicas como lo constituye el otorgamiento en exclusividad a los Gobiernos Departamentales de la potestad de autorizar los proyectos, y también a la facultad que le otorga la ley a las Juntas Departamentales para reducir

prudencialmente algunas exigencias de la ley, provocando muchas veces groseras trasgresiones al espíritu de la misma.

En febrero de 1947. la Intendencia Municipal de Montevideo establece nuevas ordenanzas para uso del suelo y nuevas reglamentaciones para fraccionar y lotear predios, ajustándose a los requerimientos de la Ley N° 10.723, siendo el único Gobierno Departamental que procede en ese sentido.<sup>6</sup>

Este hecho significó un hito fundamental en el territorio metropolitano de Montevideo. Los negocios de los fraccionadores se trasladaron a los departamentos linderos a Montevideo que otorgan franquicias y permiten divisiones en los predios sin cumplir con los preceptos de la ley. Nace un nuevo problema para el área metropolitana, extendiendo innecesariamente a la ciudad sobre las rutas de acceso.

Las disposiciones de la IMM, sin pretenderlo, congelaron los fraccionamientos en la periferia de Montevideo, propiciando la formación y consolidación de las áreas residenciales de los departamentos limítrofes, sin generar medidas tendientes a densificar las áreas centrales de la ciudad.

Esta situación de falta de tierras accesibles a las clases populares y a costos razonables que padece hoy Montevideo, se debe en gran parte, a las exigencias que aún hoy requiere la IMM y no así los Municipios de Canelones y San José que continúan ignorando las normas y las leyes.

A partir de los años '70, comienza un nuevo ciclo de planificación espacial, basado en la apertura y reestructuración territorial. Se pasa a un modelo de economía abierta y desregulación financiera, que aporta un nuevo elemento al escenario territorial como lo es la incertidumbre.

La fuerte demanda de tierras por parte de sectores de población expulsados de las áreas centrales o provenientes del interior del país, determinan en los últimos 20 años un recrudecimiento en la ocupación de tierras fiscales y municipales, generando asentamientos irregulares carentes de los servicios básicos y desconectados de la trama urbana, que luego, ante la presión de los pobladores hacia el sistema político, serán objeto de costosos programas de regularización.

---

<sup>6</sup> Actualmente mantienen su vigencia en el POT (Volumen IV - URBANISMO )  
Título III - DE LOS AMANZANAMIENTOS Y FRACCIONAMIENTOS- Capítulo IX -

**Sección I - Disposiciones generales**

**Artículo D.90** - Todos los amanzanamientos, fraccionamientos y reparcelamientos que se realicen en el Departamento de Montevideo deberán ajustarse a las condiciones establecidas en el presente Capítulo y deberán ser considerados técnicamente por la Intendencia Municipal, con excepción de los ubicados en la zona rural cuyos lotes resultantes sean iguales o mayores a tres hectáreas.

Fuente: Origen Decreto Nro. 28.242 Art. 90 Fecha 16/09/1998

**Artículo D.91** - Prohibiciones. La Intendencia Municipal no autorizará los amanzanamientos y fraccionamientos cuando se configure alguna de las siguientes circunstancias: a) Cuando existan riesgos de inundación, ambientales o de salubridad. b) Cuando no se disponga de servicios públicos indispensables (agua corriente de Obras Sanitarias del Estado, pavimento, saneamiento). c) Cuando la urbanización sea muy costosa para el Municipio, por su ubicación y condiciones topográficas, en lo que se refiere a la implantación de saneamiento, calles y otras infraestructuras. d) Cuando se trate de reparcelamientos que puedan empeorar las condiciones de suministro de servicios o los riesgos de inundación de los lotes intervinientes.

Fuente: Origen Decreto Nro. 29.242 Art. 91 Fecha 16/09/1998

**Artículo D.92** - Los casos no previstos por las disposiciones del presente ordenamiento normativo, serán sometidos a consideración de la Comisión Permanente del Plan.

(Fuente: Origen Decreto Nro. 28.242 Art. 92 Fecha 16/09/1998)

A los fraccionamientos por especuladores y autoconstrucción por planos de vivienda económica de la IMM del período anterior, se le sustituye por los grandes emprendimientos públicos en general en la periferia de Montevideo. A principios de los '60 se comienza con las "unidades de habitación", que segregaron socialmente a sus pobladores y causaron tal impacto que estigmatizaron a los barrios preexistentes.

Por otra parte, las nuevas propuestas de ordenamiento urbano de la periferia, adoptadas desde el Plan Director, proponían una estructura circulatoria y de espacios libres totalmente dissociada del catastro existente. Esta superposición de dos modelos de ciudad, sumado a las exigencias municipales para fraccionar, provocó el congelamiento de extensas áreas de la ciudad, que recién tendrían un protagonismo a partir de los años '90 con la extensión de las redes de saneamiento en las periferias.

Nuevamente el Estado, actúa en estas áreas construyendo grandes conjuntos habitacionales, ahora con una nueva tipología, los Núcleos Básicos Evolutivos, que cuentan con una superficie de 30 m<sup>2</sup> y permiten su ampliación. Estas intervenciones se hicieron totalmente desconectadas de la trama urbana, con carencia de espacios libres equipados, ausencia de servicios y con tipologías repetitivas.

Paralelamente, el incremento de las ocupaciones de tierra fiscales a partir del advenimiento de la democracia en 1985, generó una nueva forma de acceso a la tierra generando los asentamientos irregulares. Un sector de la sociedad montevideana, expulsado de las áreas centrales e intermedias de la ciudad por incapacidad de pago del alquiler, se agrega a los viejos ocupantes de asentamientos marginales, constituyéndose en una nueva clase de pobreza urbana. Surge así la necesidad de regularizar estos barrios informales, admitiéndose de hecho una nueva ordenanza de amanzamiento y loteamiento no escrita, que demanda servicios a un alto costo.

Un intento en 1991 por parte de la IMM, al reformular sus ordenanzas de fraccionamiento de tierras, en particular el tamaño del lote mínimo, llevándolo a 200 m<sup>2</sup>, no tuvo los resultados esperados. No se trataba sólo del tamaño del lote, sino además de las exigencias para fraccionar, en especial las infraestructuras, que debían estar cubiertas en su totalidad para poder comenzar a vender los lotes.

A fines del siglo XX, el proceso de segregación socio-urbana se acentuó aún más, con la aparición de nuevos programas edilicios: los shopping-centers, que terminaron por destruir la vida social heterogénea del centro, conformando áreas de relacionamiento público entre sectores homogéneos.

### 3 DINAMICA SOCIO-URBANA

#### 3.1 Nuevas Lógicas de construcción de la ciudad

##### **Análisis cualitativo: la ciudad generada**

El Uruguay y Montevideo en particular como capital, no es ajena a los nuevos fenómenos producidos por: las nuevas lógicas del sistema económico y la intervención de los organismos internacionales de crédito, que han producido un conjunto de efecto sobre el territorio.

El retiro del Estado de la “cuestión social,” el desempleo, el aumento sostenido de la pobreza urbana, entre otros, son solo algunos de los resultados que se pueden observar en la capital. Estos procesos tienen sus efectos sobre la ciudad y el territorio en forma directa e indirecta también.

La Aglomeración Metropolitana de Montevideo (AMM) engloba un territorio circunscrito en un radio aproximado de 30 Km. del centro de la ciudad, correspondiente a la totalidad del Departamento de Montevideo, un sector del Departamento de Canelones y otro sector del Departamento de San José. La AMM, cuenta con una superficie de 1.250 Km<sup>2</sup>, una población de 1.650.000 habitantes, y se encuentra a su vez, incluida en otro ámbito metropolitano mayor, que cubre un radio de hasta 100 Km. que posee el 58% de la población total del Uruguay.

En el último período ínter censal ha mostrado un crecimiento del 27,5%, muy por encima de la media del País situada en el 6,3%.

La estructura radial concéntrica, dada por las rutas 5, 6, 7 y 8, desde la época colonial, se refuerza en la ruta N° 1 partir de la construcción del puente sobre el río Santa Lucía en 1930, y adquiere su dinamismo y expansión hacia el Este entre 1945/50, con el fraccionamiento de tierras en el corredor vial de ruta Interbalnearia, sumando a la lógica radial concéntrica, otra de tipo lineal costera. *“En conclusión, mientras los ejes radiales interiores se internan progresivamente en espacios extensivos sin estructuras urbanas, donde los dinamismos se asocian a las cadenas agroindustriales exportadoras, los dos ejes costeros establecen una tensión entre Montevideo y los dos nodos más dinámicos de la nueva economía del turismo y los servicios: Maldonado-Punta del Este y Colonia” (M. Lombardi y F. Bervejillo, 1999:19).*

La AMM no cuenta con ningún Órgano Institucional que lo gobierne ni tampoco con una organización político-administrativa propia, pese a constituir una única cuenca de empleo con relaciones de tipo cotidiano en expansión. En este caso, los límites departamentales son meramente administrativos y son consecuencia de que *“todo Estado debe fragmentarse territorialmente para cumplir dos objetivos básicos: facilitar la administración y la gestión territorial y dar lugar a los sentimientos localistas” (C. Reboratti, 2001:148).*

Este proceso de expansión del área urbanizada, que excede los límites administrativos departamentales, genera una situación compleja a la fragmentación del territorio actual, acentuada inclusive por la cohabitación de los tres partidos políticos en la AMM en el período de tiempo 1990-2004.

*“Los problemas de la delimitación territorial municipal son un muy buen ejemplo de las rigideces que el sistema político y administrativo impone sobre los procesos concretos, sociales y territoriales, generalmente mucho más dinámicos y que tienden a no respetar las líneas imaginarias que el aparato administrativo genera sobre un territorio concreto” (C. Reboratti, 2001:150).* Es muy claro que un Estado Unitario como el Uruguay, frente a estos procesos de metropolización, con el tiempo tiende a perder su poder central, otorgando a los

fragmentos territoriales en que se divide el estado nacional (Municipios), una mayor autonomía, que luego debería continuar con la formación de otras unidades territoriales mayores que los incluya.

El área metropolitana tiene sus propias lógicas, la movilidad de la población en el área el vaciamiento de las zonas centrales de la capital y el afincamiento de un gran porcentaje de habitantes en la periferia son los elementos que denotan la característica de una ciudad que no aumenta su población pero que si aumenta su extensión. El traslado a la periferia y la ampliación de la mancha urbana se dan por procesos simultáneos.

Por un lado, encontramos el fraccionamiento de la tierra que se va extendiendo hasta rodear a la población más apartada. Por otro lado, se encuentra el fenómeno de las grandes superficies comerciales, (shoppings, cementerios parques, zonas franca) asociados a las principales rutas. Resultando en el desplazamiento de un importante contingente de población de Montevideo a la Ciudad de la Costa.(Canelones)

La polarización de la sociedad, el aumento de la pobreza urbana y la pauperización de la clase media, debido a la informalidad en la economía, se trasladó a la informalidad en las soluciones habitacionales.

La ocupación residencial supone el uso del suelo más importante en una ciudad y, mucho más en una urbe de las características de Montevideo. Y también en nuestro caso es especialmente necesario detenerse en un análisis pormenorizado de la residencia, dado el contexto general de las transformaciones y tendencias territoriales que se están produciendo en los últimos años, tanto en la ciudad como en la región metropolitana, que se ven sacudidas por fuertes movimientos migratorios de carácter centrífugo.

### **Aplicación del modelo en Montevideo**

El Departamento de Montevideo tiene una superficie de 528,7 km<sup>2</sup>, con una población total de 1.345.000 habitantes, de los cuales 1.307.500 (el 97%), habita el área urbanizada en una superficie de 192 km<sup>2</sup> (36% del total), con una densidad bruta de población de 68 hab. /ha. La zona rural posee el resto del área y población (datos del censo del año 1996).

Con el nuevo modelo económico de desarrollo adoptado en el Uruguay, se establecen nuevos paradigmas que van a transformar a la sociedad montevideana y al territorio de Montevideo.

#### Consecuencias económicas (período 1984-1999):

- Desregulación financiera y apertura económica
- Crecimiento sostenido del PBI
- Baja de los índices de pobreza de 37% a 15,5%
- Baja de las desocupación
- Desindustrialización del País
- Reducción de los niveles salariales y precarización del trabajo

#### Consecuencias socio-territoriales (período 1984-1999):

- Desequilibrio urbano, dualización de la ciudad
- Migración de clases populares del centro a asentamientos de la periferia y de clases medias/altas a la ciudad de la costa
- Empobrecimiento de la población montevideana
- Pérdida de calidad ambiental y falta de equipamiento urbano y servicios en la periferia
- Aumento explosivo de los asentamientos

Es interesante analizar el comportamiento de las variables fundamentales del censo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de 1996 (población, vivienda y hogares), en el período inter censal 1985-96, en pleno período de crecimiento económico, y los efectos socio-territoriales que generaron en la ciudad de Montevideo.

El Área Urbana Central (218.000 habitantes), con un tejido urbano altamente consolidado, decrece un 10,6% de población (23.144 personas), incrementa un 1,22% la densidad bruta de viviendas y disminuye en un 2,95% los hogares. Las viviendas desocupadas decrecen en un 15,98%.

El Área Intermedia (583.000 habitantes), ocupa la mayor parte del suelo urbano, con sectores muy consolidados y con todos los servicios de infraestructura. Apenas crece un 0,36% en población, un 4,35% en vivienda y un 3,78% en hogares, las viviendas desocupadas disminuyen un 17,09%.

El Área Periférica (197.500 habitantes), con bajo grado de consolidación, trazados viales incompletos, carencias en infraestructuras y servicios urbanos, presenta un crecimiento importante en todas las variables. Aumenta un 20,64% en población, 26,92% en vivienda y 24,22% en hogares. También se incrementan las viviendas desocupadas un 4,58%.

El Área de Costa Este (240.000 habitantes), decrece un 0,32% en población, aumentan un 7,93% las viviendas y un 8,57% los hogares, al tiempo que decrecen en un 15,10% las viviendas desocupadas.

El Área Rural (37.500 habitantes), posee 30 asentamientos irregulares.

En síntesis, el Área Central, con una intensa ocupación del suelo, una gran concentración de actividades, con todos los servicios y equipamientos urbanos y un parque edilicio de gran calidad y solidez, es la que presenta características más preocupantes, por la magnitud de población y hogares que pierde; a la vez que el Área Periférica, donde la cobertura de equipamiento y servicios urbanos es incompleta o nula, es la que muestra los mayores índices de crecimiento en todas las variables.

El Área Intermedia, con un comportamiento prácticamente estable, al contar con todos los servicios y equipamientos urbanos, posee un potencial habitacional a desarrollar, generando atractivos urbanos que promuevan la densificación y la renovación, sobre la base que ofrecen las diferentes áreas caracterizadas, en especial a través de mejoras en la calidad de los espacios públicos y la accesibilidad a ellos.

Por otro lado, los asentamientos irregulares, con un crecimiento acelerado, cuentan con una población de 122.500 personas en 30.000 viviendas, según Censo de 1996 (hoy estimadas en 150.000 personas), que representan el 11,5% de la población de Montevideo. Ubicados en la corona periférica de la ciudad, constituyen un fenómeno a considerar atentamente en los Planes de Ordenamiento.

Es importante señalar que en esta fase de crecimiento económico se dio una situación desfavorable desde el punto de vista social, que luego con la recesión iniciada a partir de 1999 y con la crisis financiera del 2002 la misma se agravó considerablemente. Estos hechos nos están marcando las transformaciones que se dan en la ciudad de Montevideo, con movimientos migratorios de las clases medias y altas hacia la Ciudad de la Costa, y de las clases populares desde las áreas centrales de la ciudad hacia la periferia.

En una ciudad que casi no crece demográficamente, esta realidad está provocando un proceso paulatino de empobrecimiento de la población de Montevideo.

Esas condiciones favorecen y aclaran el escenario de la desintegración social.

Se corre el riesgo de la fractura social y de la exclusión. Aparece el ghetto como expresión de exclusión, estigmatizando a sus habitantes que pasan a pertenecer a una comunidad encerrada en sí misma.

Los lazos sociales que sostienen al individuo no son sólidos. El individuo necesita soportes, que en las sociedades latinoamericanas son de tres tipos: a) asociados al empleo, b) asociados a la ciudadanía y al Estado, y c) asociados a la familia, el vecinazgo y las relaciones interpersonales. El problema es que se han debilitado tanto los soportes de tipo a) como los de tipo b). En consecuencia, se han reforzado los lazos de tipo c), favoreciendo la aparición de comunidades marginales de base territorial. Si se agrava este escenario, las sociedades perderán su armonía y los individuos la autonomía necesaria para convertirse en actores económicos y en ciudadanos libres y responsables.

Hay una pérdida de sentido. La identidad de los sujetos se encuentra amenazada y el sentimiento de pertenencia afectado, la gente tiene miedo al otro, miedo a la exclusión y miedo al sinsentido. Hay un deterioro de la fe en el progreso, otrora asociada a la movilidad social ascendente, al poder integrador de la escuela pública, del trabajo y del Estado.

Las políticas sociales deben ayudar a recomponer los lazos deteriorados y a recrear vínculos. El objetivo de las políticas debe estar orientado a reforzar la capacidad integradora de nuestra sociedad y a disminuir aquellas zonas de turbulencia donde los individuos y las familias se encuentran sometidos a una incertidumbre cada vez mayor. Muchos individuos son pobres porque tienen problemas de integración, de modo que serán eternamente dependientes de la ayuda pública en tanto no se solucione ese problema.

La inestabilidad, la vulnerabilidad y la precariedad invaden la cotidianeidad en los barrios marginales. La falta de rutinas integradoras, como el trabajo estable, y el refugiarse en su propio barrio frente al mundo exterior, favorece la sensación de fragilidad que predomina en las familias.

Aumenta, por tanto, la distancia entre el carácter formal de las instituciones y la experiencia que los sujetos tienen de ellas, dificultando el relacionamiento entre las partes. Las instituciones dejan sin reglamentar o lo hacen de forma laxa, importantes ámbitos de la vida social, una de cuyas expresiones más claras es la informalidad. Leyes y normas que no se cumplen, economía en negro, débiles controles públicos.

### **Situación detectada en el Área Central**

El fenómeno de liberación del mercado inmobiliario en el año 1974, junto con otros hechos, trajo consigo la imposibilidad de acceso a la vivienda de un número importante de población.

Proceso que derivó, por un lado en el vaciamiento del área central, trasladándose las familias de bajos ingresos a la zona periférica, buscando acceder a tierras más baratas y costos de servicios inferiores, mientras que aquellas de ingresos medios y altos optaron por establecerse esencialmente en la zona costera del departamento y su área Metropolitana. Por otro lado, actualmente se evidencia un proceso de tugurización, efecto de las dificultades de acceso a la vivienda y la imposibilidad de pago. Es decir, que actualmente

en el área central, se identifican diversas viviendas ocupadas por familias de muy bajos recursos, generando situaciones conflictivas: hacinamiento, vivienda insalubre, etc., sumándose también, el deterioro del patrimonio edilicio y de la infraestructura de la capital.

### **Tugurización: Un nuevo fenómeno de Pobreza en Montevideo**

La multiplicación de un uso multifamiliar de construcciones originalmente destinadas a vivienda familiar, configura el rasgo más visible y crítico de lo que se ha dado en llamar proceso de tugurización de las áreas céntricas de Montevideo.

Los focos de tugurización, se ubican predominantemente en los barrios Ciudad Vieja, Aguada Este y Palermo, constituyen actualmente una manifestación socio-espacial de la pobreza, ya claramente significativa de una ruptura del tradicional modelo urbano de Montevideo, donde se “ordenaban” funcional y estratificadamente sus áreas “integradas” y “excluidas” de la ciudad.

Son cambios en la fisonomía urbana provocados por las prácticas de sobrevivencia de grupos urbanos empobrecidos, mayormente vulnerables a un contexto socio-económico, que desde una visión más general es calificado como resultante de la aplicación de una política económica que genera el retraso de la redistribución del ingreso y la contracción de las políticas de seguridad social.

Los sectores con menos oportunidades en el mercado por su edad, sexo, baja educación y calificación, carga familiar, etc. sólo les queda buscar ingresos en trabajo tales como: comercio ambulante, changas, servicios personales y domésticos, recolección de residuos, etc. En este contexto, la proximidad a las fuentes reales o eventuales de ingresos son valores de la vivienda que deciden el asentamiento de los sectores sin trabajo estable.

En ese sentido podría esperarse que unidades domésticas cuyos miembros activos ofrecen mayoritariamente servicios personales, domésticos y changas busquen vivir en la proximidad de las áreas urbanas céntricas pues allí tiende a concentrarse la demanda, evitándose los gastos de transporte. Estos supuestos constituyen el marco conceptual de la situación de los sectores tugurizados céntricos en Montevideo.

Dentro de la magnitud del fenómeno de tugurización podemos seleccionar rasgos significativos en estos cuatro barrios: Ciudad Vieja, Sur, Palermo y Aguada Este en cuanto al acceso a la vivienda, composición etaria de sus miembros y situación ocupacional.

La zona Aguada Este es la que manifiesta respecto a los otros barrios una mayor proporción de hogares con un acceso más precario a la vivienda; registrando los porcentajes más altos respecto a “ocupaciones de hecho”; “uso impago de la vivienda” y los más bajos porcentajes de alquileres formalizados por contrato.

La Ciudad Vieja y Palermo contienen una mayor proporción de hogares que pagan por el uso de la vivienda que alquilan, tienen contrato por su uso y asimismo, menores porcentajes de ocupantes de hecho. Tales características pueden asociarse en estos barrios con la mayor incidencia de pensiones e inquilinatos como alternativa habitacional.

El Barrio Sur aparece con valores intermedios respecto a las formas de acceso a la vivienda; le sigue a Aguada en “ocupaciones de hecho”, en mes impago de la vivienda y en la inexistencia de contrato por este uso.

En cuanto a la composición etaria Aguada registra el mayor porcentaje de población menor de 12 años y el segundo lugar en el porcentaje de jefes de hogar mayores de 60 años. El resto de los barrios demuestran similares proporciones de población infantil, Ciudad Vieja la mayor proporción de jefes de hogar mayores de 60 años y el Barrio Sur la menor.

Respecto a características de ocupación, Ciudad Vieja es el barrio con mayor proporción de población ocupada en changas, siguiéndolo Aguada. El barrio Palermo a la vez, que registra una mayor proporción de obreros, junto a la Ciudad Vieja y al Barrio Sur, muestra un similar porcentaje de población ocupada en servicio doméstico.<sup>7</sup>

Dentro de la heterogeneidad de situaciones que muestran los mencionados barrios en las referidas variables, Aguada es la zona que demuestra una mayor inestabilidad en el sector de sus hogares más pobres, dada la coincidencia de valores indicativos de situaciones más “informales” en términos de vivienda y ocupación.

No obstante, esa mayor situación de inestabilidad respecto a los otros barrios, integra similares niveles de población infantil y una envejecida jefatura de hogares, condiciones que agravan su contexto crítico.

Los hogares tuzurizados de las zonas céntricas de Montevideo configuran un área específica dentro del mapa de pobreza de la ciudad. Aglutina a un conjunto de sujetos que, en un proceso de acelerada decadencia de espacios urbanos, les posibilita la ocupación de predios, bajo formas precarias de arrendamiento o invasión. Estas viviendas, fueron originalmente construidas para niveles socialmente más elevados de habitabilidad, cuyo deterioro y desvalorización actual, les facilita a estos individuos acceder a un techo.

En Montevideo emergen formas de pobreza con externalidades heterogéneas en sus estrategias de sobrevivencia, pero no difieren en una base vital, como lo es el Ingreso, la Ocupación y la Vivienda. Por lo cual, a la hora de pensar un Plan Especial de Vivienda de Interés Social, se debe pensar en articular estas tres esferas esenciales en la vida de un individuo.

### **Fenómenos observados en la Periferia**

Contrastando con los fenómenos presentes en otras áreas de Montevideo, la periferia sufre un acelerado proceso de densificación.

La dificultad de acceso a la vivienda de un importante sector de la población, genera una demanda que en parte se canaliza por ocupaciones concertadas de tierras fiscales o predios del borde rural fraccionados ilegalmente, y en parte en los monocordes macro conjuntos de programas de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), con carencia de servicios, que resueltos exclusivamente en función de su lógica interna, desestructuran aún más el débil tejido periférico.

### **Asentamientos Irregulares**

Asentamiento irregular, ilegal, precario, marginal, espontáneo: calificativos estos que describen, parcialmente, las características de un fenómeno al que asistimos desde hace varias décadas, adquiriendo el proceso un carácter especialmente acelerado a partir de 1974.

---

<sup>7</sup> Datos del Censo de 1996

Su definición abarca una gran variedad de asentamientos humanos, en situaciones heterogéneas respecto a su origen, situación dominial del suelo, existencia de instalaciones de infraestructura, calidad de las edificaciones que lo integran y densidad de habitantes de cada conjunto, entre otros.

Las distintas acepciones tienen en común el representar una solución de vivienda tangible para amplios sectores de la población con distintos grados de deficiencia en las condiciones de vida, predominantemente joven y, por lo general, con una relación física y social de desintegración y segregación social.

Las tierras estatales, espacios libres de urbanizaciones preexistentes, remanentes expropiatorios de trazados viales, riberas de cursos de agua superficial y sectores de predios rurales adyacentes al área urbana, entre otros, reciben la presión de núcleos familiares por suelo para vivienda.

Las áreas periféricas de la ciudad asisten a transformaciones importantes. Nucleamientos habitacionales sobre suelo en general no urbanizado y estatal se instalan precariamente. En su desarrollo, toman cohesión y se consolidan densificándose. La ciudad se extiende así, en forma indiscriminada.

Las características y la dinámica de este fenómeno, en general, no han permitido la adecuación de los servicios públicos, la trama vial y el transporte colectivo, a estas nuevas demandas.

Los servicios sociales en la zona, en especial de educación y salud, se ven colmados y en algunos casos desbordados.

A pesar del manifiesto grado de autogestión, estos nucleamientos habitacionales, conformados a través de distintas modalidades, presentan importantes niveles de carencias en sus condiciones generales de vida e incompatibilidades para su integración urbanística y social a la ciudad.

La diversidad de situaciones de gestación, características y desarrollo propios, no sugieren análisis unificadores; parece más lógico pensar en soluciones que atiendan y respeten esa diversidad y cada caso en particular.

Situaciones con cría de animales y manejo de residuos sólidos crean elementos o variables adicionales de complejidad al cuadro referido, con repercusiones y proyecciones considerables.

La información disponible sobre el tema proviene de diversas fuentes públicas y privadas, y fue levantada en momentos distintos, con distinta profundidad y distintos objetivos.

No obstante lo cual, es reconocido que esta tipología de asentamiento humano representa uno de los principales agentes de crecimiento físico de la ciudad en los últimos años.

Los asentamientos irregulares crecen a un ritmo mucho mayor que el resto de la ciudad. Según los estudios al respecto, la tasa de crecimiento en los últimos 15 años se ha ubicado en el entorno del 10 % acumulativo anual. En la década 84-94 el fenómeno se triplicó. Mientras la capital ha crecido a una tasa media anual del 2.3 0/00 en el período intercensal 86-96, su periferia lo ha hecho a una tasa media anual del 8.8 0/00. *"El 94% de la población de los asentamientos se ubica en la periferia y representa el 37% de su población.* (M. Lombardi, 1990:90)

Los mecanismos de integración social, de gran tradición en nuestra sociedad, la educación pública y la implantación residencial entre otros, sufren un notorio debilitamiento.

En materia residencial, la movilidad de la población y la ubicación de grandes conjuntos que en forma homogénea y masiva se han construido (NBE), debilitan sustancialmente la integración y mezcla sociales, homogeneizando de acuerdo al ingreso del núcleo familiar, las distintas zonas residenciales.

Tal como se vio, en el último período ínter censal, las zonas centrales de la ciudad sufren un sostenido decrecimiento poblacional como resultado de una diversidad de factores, entre los cuales no estarían ausentes las características del mercado de alquileres y la situación ocupacional de sus habitantes.

### **Causalidades, dimensionado y proyecciones**

Avanzar sobre los orígenes o causalidades primeras del fenómeno implica abordar cuestiones político-económicas regionales; escala ésta que, en esta instancia, no se ha de abordar; más allá de que el problema planteado sea competencia del Estado.

No obstante lo cual cabe apuntar varios de los elementos que presumiblemente afectan en forma directa el fenómeno y sobre los cuales se prevé factible una intervención a escala departamental:

- La falta de ofertas suficientes o alternativas de solución al problema habitacional para núcleos familiares de ingresos bajos.

La afectación de los ingresos familiares al pago de alquileres se ha incrementado notoriamente con la aplicación del sistema de libre contratación, tendiendo a marginar del mercado arrendatario a un importante grupo de habitantes, en especial pasivos, parejas jóvenes y asalariados del sector público, entre otros.

Las franjas sociales de bajos ingresos sin ocupación o con ocupación informal, sin la solvencia mínima como para ofrecer garantía, no acceden fácilmente al sistema de arrendamientos urbano actual, conformando una demanda no satisfecha de vivienda.

- La escasez o reducido stock de tierra urbanizada con regularidad jurídica, libre y a bajo costo con factibilidad de uso con destino a vivienda.
- La no existencia de programas de financiamiento de adquisición de tierra urbanizada para núcleos familiares de bajos ingresos.
- La insuficiente coordinación en acciones públicas estatales.
- La implantación de conjuntos masivos de vivienda (NBE)

### **Viviendas:**

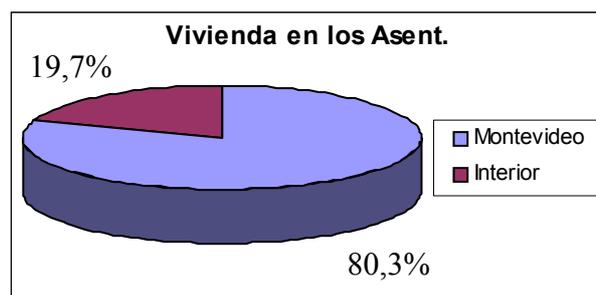
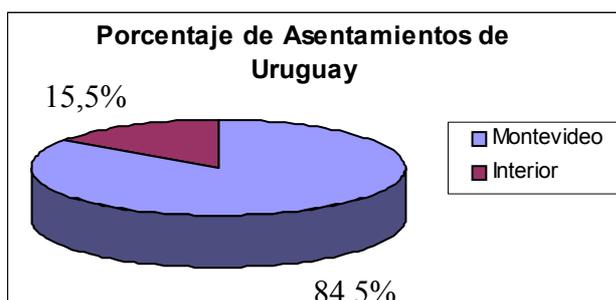
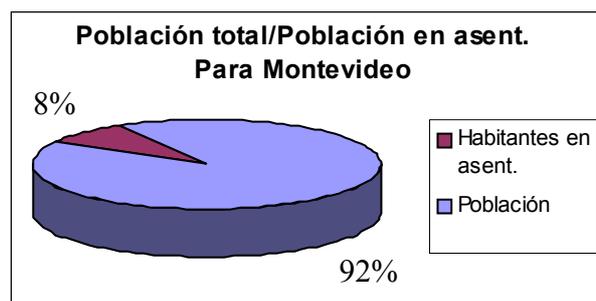
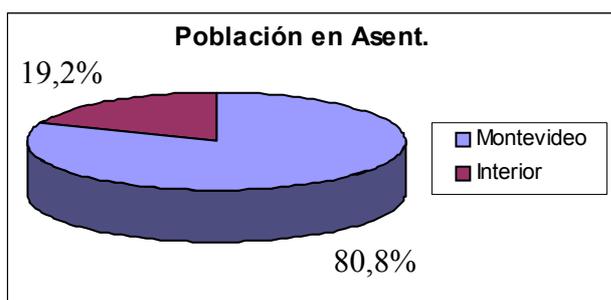
Disminuyó el porcentaje de viviendas de materiales livianos al 36 %. Solo el 6% de las construcciones realizadas contaron con préstamo-subsidiación de instituciones públicas.

### **Población:**

La población joven y el sexo femenino crecen relativamente, mientras que el sector de población compuesto por mayores de 40 años se contrae.

Ocupación de sus habitantes: Disminuyó del 35% al 18% en el período investigado, el porcentaje de recolectores clasificadores de residuos. Mientras que, de un 61.4% conformado por peones, obreros y empleados, se pasó a un 80% en el '95, demostrando un crecimiento en la dedicación a la economía formal de sus habitantes.

	Montevideo	Interior	Total
<b>Asentamientos</b>	348	64	<b>412</b>
<b>Viviendas en asentamientos</b>	29650	7283	<b>36933</b>
<b>Habitantes en asentamientos</b>	122484	29057	<b>151541</b>
<b>Población</b>	1.344.839	1.818.834	<b>3.163.673</b>
<b>Viviendas</b>	453.874		



A partir de los datos antes expuestos, se puede verificar que las diferencias entre Montevideo y el Interior son significativas. Mientras que en Montevideo, casi 12 de cada 100 personas residen en asentamientos irregulares, en el Interior la relación desciende a algo más de 4 cada 100. Para Montevideo la relación de las viviendas es de casi 7 de cada 100 viviendas, mientras que para el Interior no alcanza a 4 de cada 100 viviendas.

Respecto a la población, los residentes de los asentamientos son 151.541 en todo el país. Esta cifra equivale al 8% del total de la población. En Montevideo en particular el porcentaje se traslada a 9% del total de población del departamento.

Los datos presentados son elocuentes, respecto a que el fenómeno de los asentamientos, estos tienen una clara concentración geográfica en Montevideo, con un peso relativo de las viviendas y de la población.

Es decir, que la desagregación de los datos para Montevideo y el Interior, muestra que aproximadamente el 81% de las personas y el 80% de las viviendas de los asentamientos se ubican en el departamento de Montevideo.

## Asentamientos Municipales

En total se relevaron en el año 2001, 110 asentamientos posiblemente en propiedad municipal.<sup>8</sup>

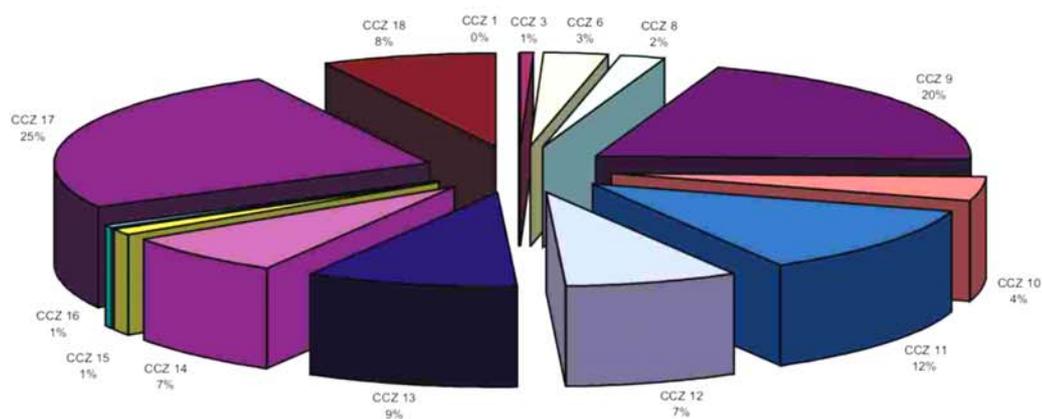
- De los 110 asentamientos municipales 30 ingresan al PIAI, lo que significa un 27% del total (año 2003-04) .
- Los 110 asentamientos Municipales identificados, constituyen un 32% del total verificados por el INE, (Instituto Nacional de Estadística) el cual refiere a la existencia de 348 asentamientos en Montevideo.
- Como dato importante, se destaca que existen alrededor de 17 asentamientos Municipales con viviendas construidas en su totalidad en material de desecho (Precario), lo que marca 15 %, mientras que se verificó 9 % asentamientos con características regulares y 22 % clasificados como buenos, en la medida en que las viviendas están construidas de bloque o ladrillo y cuentan con planchada y algunas mejoras. Restando 49% de asentamientos clasificados como mixtas, ya que, cuenta con viviendas construidas de materiales diversos y de diversa calidad (Conformado por más de una categoría.) Por último, tenemos un 5% no clasificados por la excesiva heterogeneidad de los materiales de vivienda.
- Aproximadamente en un 20 % de los asentamientos municipales, parte de su población se dedica a la clasificación de residuos.

---

<sup>8</sup> Servicio de Tierras y Vivienda (IMM)

POBLACIÓN			
CCZ	CCZ	ASENTAMIENTO	PORCENTAJE
CCZ 1	53145	152	0,29
CCZ 3	75761	700	0,92
CCZ 6	103860	3382	3,26
CCZ 8	55972	2453	4,38
CCZ 9	129190	25474	19,72
CCZ 10	57935	5101	8,80
CCZ 11	86467	15105	17,47
CCZ 12	58429	9401	16,09
CCZ 13	86677	11542	13,32
CCZ 14	92264	8827	9,57
CCZ 15	47189	1449	3,07
CCZ 16	39348	639	1,62
CCZ 17	80340	31795	39,58
CCZ 18	34330	9428	27,46

PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE ASENTAMIENTOS POR CCZ SOBRE EL TOTAL DE POBLACIÓN EN ASENTAMIENTOS MVD



Fuente: Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI (IMM)

### **La Dimensión Ambiental<sup>9</sup>**

A fines del año 2000, al tomar conocimiento que, un niño en la zona de La Teja, presentaba niveles de plomo en sangre (plombemia) por encima de los considerados aceptables, se realiza un muestreo primario de suelos, con la finalidad de evaluar las posibles fuentes de exposición.

Desde el inicio, la IMM trabajó en coordinación con la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA-MVOTMA) y la Dirección Nacional de Tecnología Nuclear (DINATEN-MIEM), siguiendo las pautas acordadas en la Agenda Ambiental.

Realizado un primer diagnóstico de probables fuentes de contaminación y, frente a la situación planteada, el mes de febrero de 2001, se constituye una Comisión Interinstitucional integrada por: el Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Intendencia Municipal de Montevideo, Dirección Nacional de Tecnología Nuclear, OSE, ANCAP, Universidad de la República, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La Comisión funciona como ámbito de análisis y coordinación de las actividades destinadas a diagnosticar la situación, sugerir y ejecutar las acciones necesarias para mitigar la problemática existente.

A partir de las reuniones regulares, se ha implementado un espacio de trabajo interinstitucional y multidisciplinario, fundamental y necesario para el diagnóstico y la ejecución de medidas en el área de estudio tanto, desde el punto de vista de salud, como del ambiente.

Los efectos tóxicos del plomo son conocidos desde hace mucho tiempo. La población infantil y la mujer embarazada, presentan el mayor riesgo. El plomo afecta al sistema nervioso, pudiendo incidir en su capacidad intelectual y el desarrollo ( se logra completamente, entre los 2 y 3 años de vida). A ello se debe sumar, la incidencia de las condiciones socio-económicas y culturales del medio, las que pueden agravar la situación.

Una de las principales fuentes actuales de emisión de plomo al ambiente en todo el territorio nacional, es la utilización de naftas con tetraetilo de plomo. La totalidad de la población uruguaya está expuesta a este contaminante como resultado del tránsito vehicular. Los niveles de exposición, dependen de la concentración del tránsito y de las condiciones climatológicas de cada una de las áreas geográficas.

A los niveles promedios de plomo en sangre de la población (en el que incide la emisión de plomo por el parque automotor), pueden sumarse otras fuentes puntuales que aumentan los niveles de exposición en una determinada área geográfica.

En algunas zonas de Montevideo, existen exposiciones derivadas de actividades industriales (metalúrgicas, fundiciones, fabricación y reciclaje de baterías), actividades domiciliarias específicas (asociadas al manejo directo de plomo, por ejemplo, fabricación de plomadas, quema de cables, etc.), por cañerías de plomo para el abastecimiento de agua potable, o por contacto directo de niños con materiales conteniendo plomo dentro de la vivienda (por ejemplo, pinturas).

En la situación planteada en La Teja y zonas aledañas, con una importante cantidad de niños menores de 15 años con niveles superiores a 15

---

<sup>9</sup> Fuente: Agenda Ambiental de Montevideo (IMM: 2002)

ug/dl de plomo en sangre (nivel de referencia de la Organización Mundial de la Salud), se ha comprobado que la exposición al plomo es producto de una sumatoria de fuentes fijas, que se adicionan a la emisión vehicular. Los problemas más graves hallados son: la existencia de terrenos contaminados con residuos de fundición, exposición por actividades laborales informales y la presencia de cañerías de plomo para abastecimiento de agua.

Las actividades realizadas para el diagnóstico, evaluación ambiental y determinación de las medidas a ejecutar, se han centrado en los siguientes aspectos:<sup>10</sup>

- Relevamiento e inspecciones de las industrias instaladas en la zona de La Teja. Como resultado, la IMM clausura preventivamente tres fundiciones (una de ellas, trabajando en forma clandestina).
- Implementación y ejecución de un muestreo sistemático de suelos superficiales, en círculos concéntricos en la zona de La Teja y en una zona control (La Blanqueada), abarcando un área no industrial pero con influencia de tránsito.
- Implementación y ejecución de un muestreo de plomo en aire. Para ello, se cuenta con 4 muestreadores de alto volumen (dos pertenecientes a la IMM y dos de DINAMA), distribuidos geográficamente en el área de estudio. En el material particulado recogido en los filtros utilizados, se analiza plomo por absorción atómica (IMM, DINAMA).
- Evaluación ambiental de las viviendas y entornos, en los casos de niños menores a 15 años con plumbemias mayores o iguales a 20 ug/dl. En cada vivienda se realiza un relevamiento epidemiológico (MSP); se extraen muestras de suelo y agua potable para su posterior análisis y, en los casos de casas antiguas con pinturas descascaradas, se extraen muestras de pintura de paredes (IMM, DINAMA). Se evalúa cada situación por parte de la Sub-Comisión Evaluación de Viviendas en el marco de la Comisión Interinstitucional y se sugieren las intervenciones ambientales para disminuir la exposición al plomo en cada caso particular. En el año 2001 se extrajeron muestras de aproximadamente 300 viviendas.
- Muestreo y evaluación de suelos de espacios públicos: escuelas y centros educativos, hogares y merenderos, plazas y canchas deportivas. Se extrajeron muestras de 60 locales durante el año 2001, para la determinación de plomo en suelo.
- Evaluación de niveles de metales en suelo de aproximadamente 20 asentamientos irregulares dentro del departamento de Montevideo por parte de la IMM.

No es sencillo establecer correlaciones directas entre el contenido de plomo en suelo y sangre, dado que pueden existir otras fuentes de exposición paralelas. Aún, en el caso que el suelo sea la única fuente de exposición, existen además numerosos factores que pueden influir en la plumbemia.

En primer lugar, el plomo puede estar formando parte del suelo bajo distintos tipos de compuestos, los que pueden ser más o menos biodisponibles.

Por otro lado, dado un determinado valor de plomo en suelo, la mayor o

---

<sup>10</sup> Fuente: Agenda Ambiental Montevideo

menor plumbemia está relacionada con determinados hábitos higiénicos de pica, y actividades lúdicas en contacto con el suelo. Evidentemente, en condiciones más precarias e insalubres, la contaminación en el suelo repercute notoriamente en los niños pequeños. Por esta razón que se realizaron relevamientos de suelos en asentamientos irregulares.

En una primera instancia se extrajeron muestras de suelo de los asentamientos comprendidos en la Zona de La Teja y alrededores. Posteriormente, se extendió el estudio a asentamientos de otros barrios.

De los 20 asentamientos evaluados en el año 2001 por la IMM, se destacan los cuatro casos mencionados a continuación.

En el asentamiento **Rodolfo Rincón**, (80 familias), el 32% de las plumbemias realizadas en los niños del asentamiento correspondieron a niveles entre 20 y 44 ug/dl y el 1% presentó valores iguales o mayores a 45 ug/dl. En la evaluación ambiental, se constató que en una gran proporción de las muestras analizadas, los niveles de plomo en suelo superaron ampliamente el valor establecido por la EPA. La causa principal de la exposición resultó ser la utilización de residuos industriales (escoria de fundición) como relleno para nivelar los terrenos donde fueron construidas las viviendas. Los estudios aerofotogramétricos indican que la zona presentaba depresiones al año 1969, siendo rellenados en el período comprendido entre ese año y 1980.

El asentamiento fue realojado en 2004 por el MVOTMA a NBE ubicados en un predio municipal de la calle Ariel y Confederada.

En el caso del asentamiento **INLASA** (65 familias), la situación es similar. En este caso las viviendas fueron construidas en el local de la ex fundición INLASA. Al comprobarse la contaminación del suelo por materiales de fundición, se realizó el estudio de plomo en sangre en todos los menores de 14 años y mujeres embarazadas. Los resultados obtenidos de plumbemia mayores de 20 ug/dl correspondieron al 20% de los niños, no superando en ningún caso los 40 ug/dl. En el 40% de los niños se obtuvieron valores entre 15 y 19 ug/dl.

A principios del año 2005 la totalidad de las familias del asentamiento fueron realojadas por el MVOTMA en NBE construidos en un predio municipal sito en la Av. Luis Batlle Berres y Yugoslavia.

En el asentamiento **Cantera del Zorro**, ubicado en las cercanías de M. Coppetti y Alaska, las viviendas han ido ganando terreno al bañado, utilizando como relleno materiales de diverso origen. Se suma, la clasificación y quema de basura como forma de sustento económico. En este caso, algunas muestras de suelo presentan niveles elevados de plomo.

El asentamiento ubicado en **Alaska y Ameghino**, sobre la Cañada Victoria, no contiene niveles elevados de plomo en suelo. En cambio se constató un foco de contaminación por plomo, donde se realiza quema de cables para recuperación del cobre. Esta actividad informal se verifica a su vez en otros asentamientos de Montevideo. En relación con el área de la Cañada Victoria, las muestras analizadas, indican que, las márgenes y cauce de la cañada han acumulado en la composición del sedimento, contaminantes (principalmente cromo) provenientes de una intensa actividad industrial llevada a cabo en su cuenca y entorno cercano, tanto por vertido de efluentes líquidos como por residuos sólidos industriales.

## **Barrios de Emergencia**

Una vivienda aceptable que proporcione al hombre la grata sensación de bienestar y reposo influye sobre su capacidad para el trabajo, su salud mental y física e inclusive sobre su productividad. La vivienda representa más que un espacio de alojamiento y protección.

Las autoridades departamentales, con la llegada de la democracia, ponen en práctica un Programa Habitacional de Emergencia, con el objetivo de atender las necesidades más prioritarias que en materia habitacional padecen los sectores de menos recursos del Departamento.

Pero experiencias de este tipo ya se han presentado desde el año cuarenta, los programas de INVE, RAVE y la propia IMM.

Los programas, comprenden un conjunto de proyectos destinados a comenzar a solucionar el problema de la vivienda de aquellas familias que habitan fincas ruinosas, familias desalojadas, ocupantes de propiedades municipales, habitantes de viviendas precarias (asentamientos) y otras familias de bajos recursos.

De esta manera la IMM al amparo de la Ley 13.728 (Ley Nacional de Vivienda), instrumentó con el BHU y el MVOTMA diversos programas.

Muchos de los barrios que integran los primeros programas de acceso a la vivienda, se encuentran ubicados en zona urbana que se presenta con gran explosión demográfica y se encuentran cercanos a avenidas importantes. Lo cual, determinó en general un fácil acceso a servicios e infraestructura, pero sin embargo, no significa que existan niveles de integración y coordinación, así como cobertura para los vecinos, como se puede apreciar.

Los complejos realizados en estos últimos tiempos, se ubican esencialmente en la periferia, por el costo del suelo, debiéndose realizar una infraestructura básica (agua, luz, vialidad y saneamiento), lo que se trata de un error de concepción urbana, ya que se parte del supuesto que producir vivienda y asegurar un porcentaje mínimo de servicios, infraestructura y equipamiento es generar un trozo de ciudad.

Desde un punto de vista arquitectónico, los complejos contrastan con las construcciones del entorno. Este contraste no se presenta solo por el tipo de construcción sino fundamentalmente, por la propuesta social que lleva implícita.

La falta de trabajo social previo, durante y posterior a la obra, como también el bajo involucramiento que promueve en los destinatarios, significa en las viviendas dificultades de cuidado y mantenimiento, sufriendo indicios de deterioro, tales como humedades, rupturas, inexistencia de límites entre las viviendas, etc. Como también se verifica la escasez de espacios verdes acondicionados que estén destinados a la interacción y recreación.

Observando hoy las diferentes experiencias en materia de vivienda, se puede evaluar, que la viabilidad de las políticas sociales de vivienda se encuentran fuertemente condicionadas por la política económica, ya que ésta, afecta particularmente a los sectores más carenciados.

Por otro lado, estos sectores de la sociedad están condicionados por la presencia de una compleja red de multifenómenos en los que el programa habitacional no logra incidir. La población de los grupos de extrema pobreza, presenta en su mayoría problemas de salud, educativos, laborales, recreativos, de vivienda, etc. esta red de fenómenos se encuentra fuertemente imbricada, por lo cual la modificación de un solo factor (vivienda) implica la necesidad de acción para la solución de los restantes aspectos.

Abordarlos de forma reduccionista, por un lado, implica riesgos de corte paternalista y/o asistencialista que no logra incidir en las causas que originan esta situación reproduciendo el modelo hegemónico de las políticas sociales. Por otro lado, la entrega de una vivienda digna que no lleve implícito la modificación de los otros aspectos, traerá aparejado el deterioro de la vivienda con la persistencia del fenómeno de pobreza.

Así hoy, con el transcurso del tiempo los diferentes Planes habitacionales: Barrio Borro, Cerro Norte, Misiones, Curva de Maroñas, Casavalle, Barrio Lavalleja, Cuarenta Semanas, los 8 Barrios Aquiles Lanza, entre otros, se han transformado en meros espacios de concentración de pobreza y exclusión.

Hoy como versión más actualizada de “Barrios de Emergencia” se puede considerar la solución habitacional a través de los Núcleos Básicos Evolutivos. Entendiéndose por tal la vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial.

Dichos Núcleos Básicos se destinarán exclusivamente a atender situaciones de carencias habitacionales graves que requieran proveer en forma urgente una solución habitacional inicial<sup>11</sup>.

En el Uruguay al igual que en otros países, la habitación no sólo está estipulada como una necesidad elemental, sino que además existe una cuantificación cualitativa de lo que cada persona necesita como mínimo. Ello se expresa en espacio construido, en cantidad de metros cuadrados por persona o niño.

Al fijarse metros cuadrados habitables por personas, en el fondo se parte de una condición habitacional requerida por una persona para desenvolverse físicamente.

Es decir, la cantidad de metros cuadrados establecidos de habitación se encuentra correlacionados a una concepción de calidad habitacional y de condición de vida.

Las personas en situación de pobreza, cuentan con lo mínimo, en el espacio físico mínimo, en la vivienda mínima, para un individuo considerado también mínimamente.

La reducción del espacio habitacional a un mínimo, reduce también a un mínimo las posibilidades de movimiento y de vida al interior de la vivienda, limita gravemente las posibilidades de convivencia familiar; impide el crecimiento individual de cada miembro de la familia, dado que la individualidad subjetiva requiere de un espacio propio para cultivarse y crecer y, de esta manera poder relacionarse adecuadamente con el resto.

La reducción del espacio habitacional, como se menciona, por un lado, dificulta de alguna manera, que se desarrolle el conjunto de los integrantes de la familia. Más aún, las condiciones de hacinamiento facilitan las situaciones de promiscuidad y de violencia intrafamiliar.

Por otra parte, la monotonía y la uniformidad de la construcción de las viviendas generalmente destinadas a éstos sectores, hace homogéneo el paisaje de los pobres, los empobrece estéticamente también.

---

<sup>11</sup> FUENTE. ARTÍCULO 1º, LEY Nº 16.237, DE 2 DE ENERO DE 1992.

### **Precarización de la vivienda en área Rural**

En el marco de un proceso de deterioro de las estructuras productivas agudizado en los últimos tiempos por la crisis económica se produce una reconversión en la forma de organización de los recursos humanos. En lo que respecta a la distribución de la población en el medio rural, el trabajador permanente que residía dentro del propio establecimiento - con su familia la mayoría de las veces- es expulsado del mismo debido a que el productor no puede afrontar los gastos que implica darle habitación. Se establece, entonces, parte como trabajador asalariado y otras en un número considerable, como trabajador a destajo, afincándose en núcleos conformados en áreas de borde como asentamientos, condominios, etc. en condiciones de precariedad.

En el área rural encontramos, el establecimiento de asentamientos irregulares que constituye una grave problemática para Montevideo Rural generando, en reiteradas ocasiones, situaciones de abandono por parte de los productores ante los inconvenientes que éstos acarrearán.

En efecto, la presencia de estos asentamientos genera efluentes que contribuyen a la contaminación de las aguas destinadas a riego, residuos sólidos domiciliarios y su acumulación en caminos vecinales, saqueos a establecimientos agropecuarios, así como la demanda de otros servicios para esta población, demanda que podría conducir a una solución no deseable: la recalificación de la zona (de rural a urbana).

Desde un punto de vista institucional, señalamos la ausencia de un organismo que extienda sus competencias en materia de vivienda hacia el área rural de Montevideo.

Organismos como MEVIR y MVOTMA dirigen sus acciones hacia el interior rural y en áreas calificadas como urbanas, respectivamente .

La inexistencia de un Organismo responsable que tenga por cometido la ejecución de planes y políticas para la Vivienda de Interés social en el área rural de Montevideo conduce a que los Organismos que integran el Sistema Público de Producción de Vivienda se desentiendan del tema alegando razones de incompetencia.<sup>12</sup>

La situación detectada en esta zona del departamento hace imprescindible tomar partido, lo cual implica generar propuestas tanto para afrontar las dificultades de vivienda como de trabajo, más allá de las diferentes competencias.

### **3.2 Análisis cuantitativo y cualitativo de indicadores**

#### **Población - hogares - viviendas por zonificación secundaria del POT y por CCZ**

Es fundamental para el diagnóstico, retomar aspectos esenciales: de la distribución territorial de la población y (a través de algunos indicadores por CCZ) las condiciones socio-económicas que presentan, que deben ser pasibles de medición. Contribuyendo a constituir lo que se denomina como “condiciones de vida de la población Montevideana”<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Debe tenerse presente que La Cartera de Tierras Municipal sólo tiene jurisdicción en el área urbana. (decreto 24.654 de la Junta Departamental de Montevideo)

<sup>13</sup> PARA ESTUDIAR LA DISTRIBUCIÓN DE LA VARIABLE CONDICIONES DE VIDA EN EL ESPACIO SE TOMO COMO UNIDAD DE OBSERVACIÓN EL SEGMENTO CENSAL. SE SELECCIONARON AQUELLAS VARIABLES QUE PUDIERAN MEDIR DIMENSIONES DE LAS CONDICIONES DE VIDA, EN LO QUE RESPECTA A LA VIVIENDA, AL HOGAR Y A LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS.

Se puede observar que los niveles “mejores” (así lo menciona la Unidad de Estadística) se encuentran en el área costera, CCZ 5, 7, 8 y el segundo nivel de “mejores” abarca las áreas central e intermedia, CCZ 1, 2, 3, 4, 15, 16, una parte del 13 y 14. Los niveles “peores” se ubican en el área intermedia, periférica, potencialmente urbanizable y en áreas rurales.

**Cuadro: Densidad bruta de población y Variación Intercensal 1985 – 1996 en números absolutos y relativos (%).**

AREA (zonificación secundaria POT)	POBLACION DBP	VARIACIÓN INTERCENSAL	
		CANTIDADES	PORCENTAJE
CENTRAL	<b>145,76</b>	<b>-23144</b>	-10,63
INTERMEDIA	84,99	2099	0,36
PERIFERICA	53,1	<b>40768</b>	20,64
ESTE	<b>92,04</b>	<b>-767</b>	-0,32
OTRAS URBANIZADAS	26,84	2376	22,55
POTENC. URBANIZABLE	9,9	<b>11029</b>	<b>119,96</b>
USOS MIXTOS	4,73	6590	<b>65,14</b>
AGRICOLA	1,17	6865	<b>38,6</b>
COSTA OESTE	0,82	506	<b>40,94</b>
ECOLOGICA SIGNIFICATIVA	0,27	415	<b>122,42</b>

El área Central y Este son las que concentran mas densidad bruta de población, lo cual se plasma también en la cartografía, Plano N° 5.1.1 Densidad Bruta de Población según zonificación secundaria del POT.

Sin embargo, ambas presentan un decrecimiento de su población, principalmente el área central. El área Intermedia presenta un crecimiento insignificante, básicamente podríamos decir que no varía.

Es significativo el crecimiento poblacional bruto del área periférica, siendo el área de mayor crecimiento. En segundo lugar crece el área potencialmente urbanizable.

Como explica el Plan Montevideo, el descenso de la tasa anual de crecimiento del departamento de Montevideo, que llega a niveles mínimos en el período intercensal 85-96, se centra en aquellos elementos que hacen a la dinámica interna de Montevideo, es decir, la movilidad centrífuga de su población hacia la periferia, entendiéndose por tal el área externa inmediata al departamento.

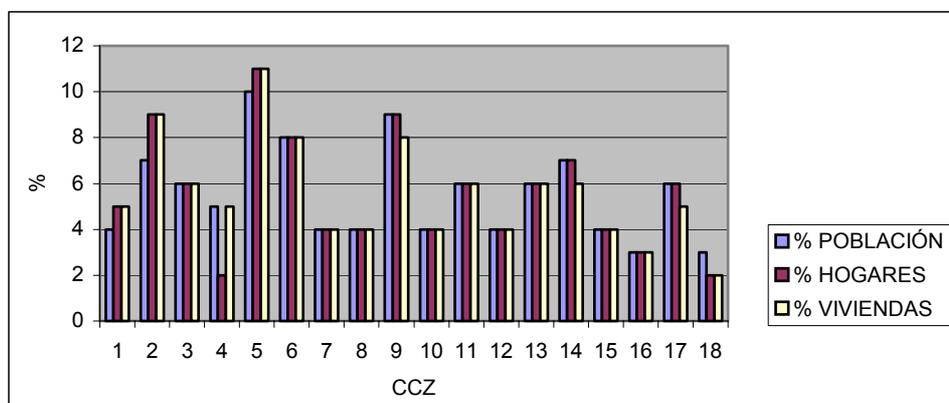
Con este marco, el decrecimiento de la población en Áreas Centrales se expresa en el traslado de población al Área Periférica del departamento (definida por el Plan Montevideo).

El porcentaje del crecimiento del área ecológica significativa se relativiza al ver su número absoluto, pero de igual modo, es significativo que tiene crecimiento siendo que no es un área de uso residencial por su potencial ecológico a preservar. En cuánto a ésta área, el POT propone su estabilización, lo que se traduce en la no autorización de su fraccionamiento.

Del mismo modo, el crecimiento en las demás áreas rurales, como ser de usos mixtos, costa oeste, agrícola, esta significando el desplazamiento de la ciudad a zonas que no están servidas de servicios y que no prevén para sí un uso residencial.

En síntesis, podríamos decir acerca de la dinámica poblacional que si bien hay un movimiento de población desde áreas centrales y costeras hacia intermedias, periféricas y rurales las áreas centrales y costeras siguen concentrando mayores índices de población, viviendas y hogares. Por otro lado, se verifican un importante traslado de un contingente de población capitalina, a la área Metropolitana, encontrándose Canelones, San José y Maldonado con un importante crecimiento como lo expresa el resumen de datos del censo del INE (1996).

**Gráfico: Porcentaje de Población, Hogares y Viviendas en cada CCZ con relación al total para Montevideo.**



Se puede observar que el mayor porcentaje de población, hogares y viviendas se concentra en los CCZ 2, 5, 6, 9 y 14. A su vez estos tres indicadores son directamente proporcionales y muy similares en sus valores.

Para observar las condiciones de habitabilidad, se estudian los siguientes cuadros, los cuales muestran, como se distribuyen los hogares Montevideanos.

Los hogares que presentan mayores porcentajes de hacinamiento se encuentran en los CCZ 9, 11 y 17, los cuales tienen una diferencia significativa con relación al valor para los restantes. Los menores porcentajes se ubican en la región centro y costeras, correspondiente a los CCZ 1, 2, 5, 8, 15 y 16.

El CCZ 9, el 10, el 11, 12, 17 y 18 son aquellos que reúnen mayores porcentajes de población en calidad de ocupante, ya sea de terrenos y/o fincas. Lo anterior correlaciona claramente con que éstos son los CCZ donde se ubican mayoritariamente los asentamientos irregulares.

Los valores de viviendas ocupadas muestran un sector importante de población que no tiene regularizada la condición de tenencia de la vivienda. Así se demuestra para estos datos una fuerte incertidumbre con respecto de la vivienda en términos físicos y sociales.

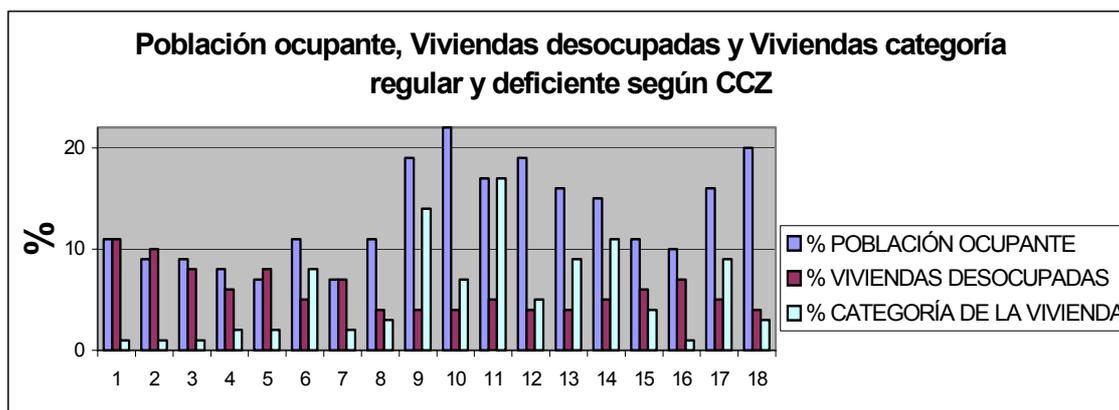
Las viviendas desocupadas se encuentran básicamente en las áreas costeras, CCZ 5 y 7, lo que puede vincularse a dos fenómenos: por un lado, la alta oferta de viviendas en dichas zonas y con la actual crisis financiera la escasa capacidad de compra de las familias, y por otro, al movimiento

migratorio de hogares de estos sectores socioeconómicos hacia la Ciudad de la Costa, departamento de Canelones, en la década de los '90.

Las viviendas de menor calidad edilicia se ubican mayoritariamente en los CCZ 9 y 11, lo cual nuevamente se relaciona al fenómeno de los asentamientos irregulares.

Fuente: Unidad de Estadística (IMM)

#### Gráfico:



#### Cuadro:

CCZ	POBLACIÓN OCUPANTE	VIVIENDAS DESOCUPADAS	CATEGORÍA DE LA VIVIENDA (Regular y Defic.)
1	11%	11%	1%
2	9%	10%	1%
3	9%	8%	1%
4	8%	6%	2%
5	7%	8%	2%
6	11%	5%	8%
7	7%	7%	2%
8	11%	4%	3%
9	19%	4%	14%
10	22%	4%	7%
11	17%	5%	17%
12	19%	4%	5%
13	16%	4%	9%
14	15%	5%	11%
15	11%	6%	4%
16	10%	7%	1%
17	16%	5%	9%
18	20%	4%	3%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## VIVIENDA Y TERRITORIO

### El parque habitacional de Montevideo

#### Viviendas, por tipo<sup>14</sup>

Particulares.....	452.601
Colectivas .....	1.273
Total .....	453.874

#### Viviendas particulares, según condición de ocupación.

Condición de ocupación	1985	1996
Total .....	419.539	452.601
Ocupadas .....	385.554	424.227
Con moradores presentes .....	374.603	408.510
Con moradores ausentes .....	10.951	15.717
Desocupadas .....	33.985	28.374

Según el VII Censo General de Población III de Hogares y V de Viviendas de 1996 en Montevideo existen 453.874 viviendas (40.2% del parque total del país), 452.601 de ellas particulares y 1.273 colectivas.

Las viviendas particulares aumentaron con relación a 1985 un 8%.

Este incremento se produce como consecuencia de las nuevas construcciones tanto en áreas urbanas como rurales (que en el cuadro se presentan integradas).

De las viviendas particulares, que son las que interesan primordialmente para nuestro análisis, 424.227 se encontraban ocupadas el día del censo y 28.374 desocupadas.

#### El déficit habitacional cuantitativo y su composición.

El déficit habitacional cuantitativo o absoluto según la definición de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) de 1963 corresponde al "número de viviendas que deberían construirse instantáneamente para alojar a los que no tienen vivienda o reemplazar las que se consideran inutilizables según los niveles exigidos en el país."

De las 408.510 viviendas ocupadas con moradores presentes, el 95.2% corresponden a las categorías 1 y 2 de viviendas definidas por el Censo, mientras que 4.8% corresponde a las categorías 3 a 10, que por sus características pueden considerarse como irrecuperables o recuperables con un costo prácticamente equivalente al de una vivienda nueva.

Entonces, a partir del estudio sólo del material de construcción de las viviendas y sin complejizar con otras variables, como por ejemplo, el estado de conservación y/o habitabilidad de las viviendas, se podría decir que hay un 5% de viviendas precarias, valor significativamente diferente si se tienen en cuenta más variables.

<sup>14</sup> INE, SEGÚN CENSO 1996.

### **Stock disponible**

El stock disponible en condiciones de habitabilidad (ocupado y desocupado) es de 396.774 unidades de vivienda. En el total de las viviendas particulares representa un 88%, es decir, que un 12 % de las viviendas ocupadas están en condiciones de no ocupabilidad.

El número de hogares particulares, según dato del Censo de 1996, es de 425.280 hogares.

Si se descuentan las viviendas que están desocupadas, 28.374 unidades, concluimos que los 425.280 hogares están usando 424.227 viviendas, lo que confirma que un número importante de unidades de vivienda es usado por más de un hogar.

Según los datos del último censo en cuanto al tamaño promedio de los hogares particulares según categoría, ellos son los siguientes: hogares nucleares: 3.2 personas, hogares extendidos: 4.3 personas y hogares compuestos: 4.1 personas.

Existe una tendencia ínter censal de disminución del tamaño promedio de los hogares, lo que condice con un aumento ínter censal de viviendas particulares ocupadas con moradores presentes, que en el mismo periodo aumentaron en mayor proporción que la población.

Este fenómeno de desagregación de las personas en más hogares, o dicho de otra manera, el aumento de los hogares unipersonales, impacta sobre la demanda de viviendas, aumentándola.

El déficit estimado por la IMM en 1990, fue de algo más de ochenta mil viviendas para el total del país, de las cuales casi treinta y cinco mil se ubica en Montevideo (43.1%). Dicha cifra en ese entonces fue analizada en comparación al déficit estimado en 1983 por la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (II Congreso Nacional de Arquitectos) y por la estimación realizada por el BHU-OPP-Ministerio de Economía y Finanzas- para 1985. El déficit estimado por la IMM en 1990 estaría indicando una caída de alrededor de veinte mil unidades en relación a lo estimado por la Sociedad de Arq. y de veinticinco mil unidades respecto a la estimación realizada por el BHU.

Se observa que la tendencia del déficit habitacional entre 1990 y 1996 a partir del análisis que se viene realizando – sin considerar el nuevo componente acerca de la tenencia de la vivienda, es decir, sin modificar la forma de medición del déficit - se desprendería un descenso del déficit habitacional para Montevideo.

Cabe retomar “otras lecturas” que permitan relativizar la caída del déficit. Como señalaban Terra y Camou al analizar la variación del déficit entre 1963 y 1975 (“El proceso de la vivienda de 1963 a 1980”), la evolución tecnológica y la popularización del uso de materiales como los bloques de cemento y las chapas de cinc y fibrocemento, ha permitido ir sustituyendo los tipos de vivienda más precarios (construcciones de materiales de desecho), y sobre todo ha facilitado que las nuevas construcciones aún de materiales de tipo estable (paredes de ladrillos y bloque), por lo que no se integran al déficit cuantitativo, aunque por sus carencias pasen a engrosar el cualitativo.

Debe señalarse, además, que en la reducción operada en términos absolutos presumiblemente debe estar incidiendo el importante número de viviendas construido en el período 1979-1981 –particularmente en Montevideo y Maldonado-, que si bien desde el punto de vista de la eficacia de la inversión

realizada ofrece graves objeciones (se construyó fundamentalmente vivienda confortable y suntuaria), de cualquier forma incorporó una cantidad importante de unidades al parque.

Por otro lado, aún aceptando que la reducción del déficit sea real (y la existencia de una tendencia a la baja desde la década de los 80 en adelante) debe remarcar de todos modos, que el mismo se mantiene en cifras muy importantes, y que resulta muy significativo el peso que dentro de él representan las viviendas irrecuperables y las obsoletas. Esto está señalando que de no procederse a una renovación y/o rehabilitación y mantenimiento urgente del parque se estará en breve plazo frente a una situación de tipo explosivo por la condición de ruina en la que se puede encontrar súbitamente un porcentaje muy importante del mismo.

### **Infraestructura y servicios públicos**

Como primer elemento, corresponde mencionar el aumento tanto de stock de viviendas existentes como del parque edilicio en general de inmuebles, verificado en el lapso de 10 años, datos obtenidos del censo. Se desprende de inmediato, la necesidad de describir y analizar tanto ésta tendencia como también los recursos con los que cuenta (saneamiento, agua potable, energía eléctrica, gas por cañería, recolección de residuos, vialidad, transporte, etc.)

### **Saneamiento**

Considerando al saneamiento como un elemento central para comprender las características que presenta hoy la capital, la misma ha ampliado la red de forma significativa.

La actual cobertura de saneamiento en la zona urbana del departamento comprende 147.000 inmuebles (76% del total) alcanza una superficie de 11.600 há y sirve aproximadamente el 80% de la población total<sup>15</sup>. Pero cabe destacar, que la misma hoy se extiende esencialmente en el área central e intermedia, encontrándose planificada para parte del área periférica.

Terminadas las obras del Plan de Saneamiento Urbano III (año 2005), se completará la dotación de este servicio para el 92% de la población.

En el marco del Plan Director de Saneamiento se establece para el área urbanizada del departamento cuatro etapas de avance de las obras de extensión de la red:

- 1 Áreas con previsión de saneamiento (en construcción) que comprenden las zonas de: Nuevo París, casco de Peñarol y el área al sudoeste de la avenida Ocho de Octubre. Están hoy en situación similar las áreas de Casavalle oeste -cañada Matilde- y zonas recientemente incorporadas de la cuenca del arroyo Malvín.
- 2 Áreas con previsión de saneamiento en un plazo de 7 años -etapa 1, fase 1-: La Paloma, Conciliación, Peñarol Sudoeste, Casavalle Sur y Carrasco Norte (entre avenida Italia y camino Carrasco).
- 3 Áreas con previsión de saneamiento para el período 2005-2015 (etapa 1, fase 2): Casabó -sector a incorporarse al área urbana, ya ocupado densamente-, bordes al norte y sur de Lezica, alrededores de Colón,

---

<sup>15</sup> PLAN MONTEVIDEO

Abayubá y norte del Pueblo Ferrocarril, gran parte de Casavalle norte, Estación Manga y este de Piedras Blancas.

- 4 Áreas con previsión de saneamiento para el período 2015 - 2035 (tercera etapa): Paso de la Arena, Los Bulevares, Manga, Don Bosco y Villa García.

Del análisis precedente surge que una parte del tejido urbano actual, como las áreas de posible crecimiento del mismo (área periférica) quedarían en el horizonte del Plan, sin cobertura del saneamiento.

Desprendiéndose de inmediato, la referencia respecto a que a pesar de que Montevideo es una ciudad significativamente saneada, las áreas de mayor variación ínter censal de cantidad de población en el periodo 1985-1996, no se corresponde con el área urbana con saneamiento. Gran parte de la población de la capital se encuentra desplazándose hacia el área periférica, parte de la cual, no cuenta con saneamiento, produciéndose un fenómeno de vaciamiento en las áreas si provistas de este servicio, si tomamos en cuenta que en igual período no se verifica un crecimiento de la población de Montevideo.

Se puede deducir, que el fenómeno de vaciamiento de las áreas centrales y el traslado de un contingente de población al área periférica, implica para la IMM un costo importante para el costoso equipamiento de la periferia, depreciándose lo invertido en el área central.

### **Agua Potable**

El suministro del servicio, la conservación, mantenimiento y extensión de la red de agua potable es responsabilidad de la empresa estatal Obras Sanitarias del Estado (OSE). La cobertura de este servicio se puede considerar satisfactoria en el área urbana del departamento; sin embargo en algunas zonas, que comprenden 11.500 conexiones y que sirven a 40.000 habitantes, el abastecimiento no es el óptimo por falta de presión<sup>16</sup>.

La parte no cubierta actualmente comprende la zona rural oeste, al este una zona próxima a los bañados de Carrasco y parte de la zona norte del departamento.

### **Energía Eléctrica**

La generación y distribución de la energía eléctrica es responsabilidad de la empresa estatal Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE). La cobertura de este servicio comprende casi la totalidad del departamento de Montevideo.

### **Gas por cañería**

La empresa Gaseba es la concesionaria de la red de abastecimiento de gas por cañería en el departamento de Montevideo, por resolución del Poder Ejecutivo. Dicho servicio cubre parcialmente el área urbana del departamento. Culminadas la cobertura de las zonas de conexión, quedará potencialmente abastecido de gas por cañería el 75% de la población y el 80% de las viviendas del área urbana del departamento<sup>17</sup>.

### **Recolección de Residuos**

La recolección formal de residuos sólidos en Montevideo comprende las siguientes modalidades y características:

<sup>16</sup> PLAN MONTEVIDEO.

<sup>17</sup> PLAN MONTEVIDEO

- Municipal, a cargo del Servicio de Barrido y Recolección.
- Privada, en la zona determinada por la concesión otorgada por la Intendencia Municipal (zona Centro a empresa Teyma y Zonal 13 a ONG Tacurú).
- Privada -empresas de volquetas-, bajo supervisión municipal.
- En la Planta Municipal de Tratamientos de Residuos Orgánicos TRESOR, se procesan diariamente más de 100 toneladas, convertidas luego en fertilizante orgánico y compost que se dona a los productores rurales de granjas y huertos urbanos como forma de promoción de estas actividades. Es operada por la ONG Tacurú y dirigida por técnicos municipales.
- Existencia de 218 basurales endémicos, esporádicos y por acumulación de bolsas. (Región Centro: 20, Región Oeste: 88 y Región Este: 110). Causas de ellos son los clasificadores y vecinos que no esperan al recolector o no llevan sus residuos a los contenedores.
- La flota de camiones asciende a 150, de los cuales 100 son camiones recolectores y 50 abiertos.
- La cantidad de funcionarios de la División Limpieza de la IMM es de 1.580.
- Se atienden asiduamente 350.000 hogares, con un promedio de 3,3 habitantes por vivienda.

En el Cuadro siguiente se sintetizan los volúmenes aproximados de residuos recolectados según la modalidad y el tipo.

<i>Sistema/tipo de residuos</i>	<i>Toneladas/día</i>
Intendencia Municipal de Montevideo:	1.170
• recolección domiciliaria	850
• barrido	250
• contratos con volquetas	70
Empresa concesionaria	150
Escombros y otros	250
<b>Subtotal del sistema formal</b>	<b>1.570</b>
<b>Recolección informal por clasificadores</b>	<b>150</b>
<b>Total</b>	<b>1.720</b>

Fuente: División Limpieza Urbana (IMM)

Es de destacar, el importante volumen de recolección que de manera informal realizan los clasificadores. El volumen total de residuos generados en Montevideo se estima en unas 1.870 toneladas por día. Ello representa 1,40

Kg. /por habitante y por día. Los residuos domiciliarios generados por habitante pueden estimarse en más de 0,70 Kg. por día. La relación entre residuos recolectados y total generado se estima en 92% -1.720 toneladas por día, de las cuales 1.570 corresponden al sistema formal y 150 a las actividades de clasificadores informales-.

### **Caracterización Vial**

Es importante reconocer la existencia de una importante red vial instalada, de destacada calidad urbana, vasta y equipada en su mayor parte.

Sin embargo la falta de una jerarquización actualizada de la red vial especializada, se traduce en la desprotección de la función residencial y comercial de los barrios, en especial respecto a la circulación de cargas, situación esta última particularmente acentuada en las áreas centrales, que contribuye a procesos de despoblación por pérdida de calidad del hábitat.

En el espacio barrial no predomina la función de estar respecto a la de circular, debido a que no se logra diferenciar los colectores del barrio que conectan con las redes de nivel superior, de las calles vecinales que asegurar la accesibilidad a los residentes..

Esta situación, conjuntamente con el crecimiento acelerado del parque automotor demanda soluciones integrales que consideren a la red vial como un espacio público de interrelación de la sociedad y no como mero soporte físico del tránsito. A efectos de resolver el problema a la brevedad, es prioritario establecer una progresiva diferenciación y jerarquización de la red vial, además de medidas de mitigación conducentes a modificar el modelo actual de transporte basado en el automóvil individual en detrimento del transporte colectivo.

### **Transporte Colectivo**

El transporte colectivo de Montevideo, está organizado sobre la base de un solo sistema (autobús), que no es el más apto para responder eficientemente y económicamente a los picos de salida. A ello se suman una baja velocidad comercial de circulación y una distribución de la red vial que debe distraer un número importante de unidades en interconectar otras zonas diferentes de las del centro de la ciudad. Es necesario abordar en el corto plazo, estudios de tránsito que determinen la viabilidad de inversiones conducentes a la instalación de un sistema de transporte masivo.

### **Áreas en desuso**

Este apartado, se aproxima a un diagnostico respecto a algunos componentes esenciales del stock edilicio del departamento. Entre los aspectos de interés a resaltar, se encuentran los baldíos, los depósitos, industrias, fincas ruinosas y fincas tapiadas.

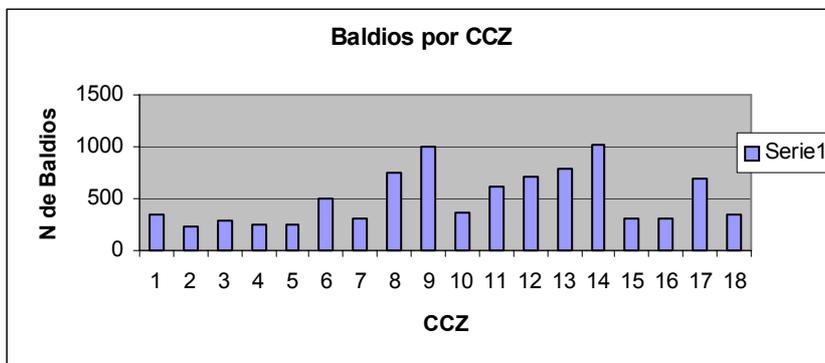
La importancia que se desprende de identificar claramente estos componentes, se verá luego reflejada a la hora de pensar estrategias para dar una solución habitacional a los sectores más desprotegidos, fundamentalmente dentro de áreas abastecidas de servicios, las cuales hoy, están perdiendo su función residencial.

**Baldíos<sup>18</sup>**

Baldíos existentes por CCZ para Montevideo.

CCZ	Baldios
1	340
2	230
3	291
4	253
5	241
6	503
7	308
8	744
9	995
10	363
11	613
12	718
13	797
14	1021
15	305
16	312
17	692
18	345
<b>Total</b>	<b>9071</b>

Fuente: Servicio de Catastro y Avalúo (IMM)



En el presente gráfico, se denota claramente aquellos comunales que concentran mayor número de baldíos, que se visualizan en los CCZ 8,9,11, 12,13,14, 17. Los CCZ mencionados, pertenecen a las áreas intermedia y periférica según el POT, permitiendo comprender tal fenómeno.

El CCZ 1 y 6 respecto al número de baldíos, toma gran relevancia, ya que, de acuerdo a la zonificación y su destino (residencia) presenta actualmente un número elevado de los mismos, pudiéndose evaluar para estas zonas la posibilidad de intervenciones.

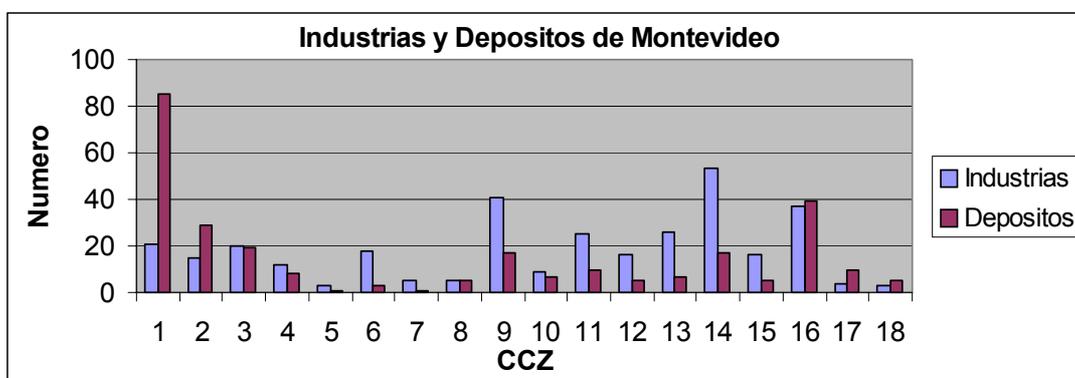
Por otro lado, cabe resaltar que parte de los terrenos baldíos al margen de la Bahía, (principalmente CCZ 1) son considerados inundables, aportando al número significativo de baldíos del comunal.

<sup>18</sup> SE ENTENDERÁ POR BALDIOS, DE ACUERDO AL SERV. DE CATASTRO Y AVALÚO, A TODO ESPACIO QUE NO SE ENCUENTRA CONSTRUIDO O AÚN NO CUENTA CON FINAL DE OBRA.

### Industrias y Depósitos por CCZ (mayores a 5.000 m<sup>2</sup>)

CCZ	Industrias	Depositos
1	21	85
2	15	29
3	20	19
4	12	8
5	3	1
6	18	3
7	5	1
8	5	5
9	41	17
10	9	7
11	25	10
12	16	5
13	26	7
14	53	17
15	16	5
16	37	39
17	4	10
18	3	5
Total	329	273

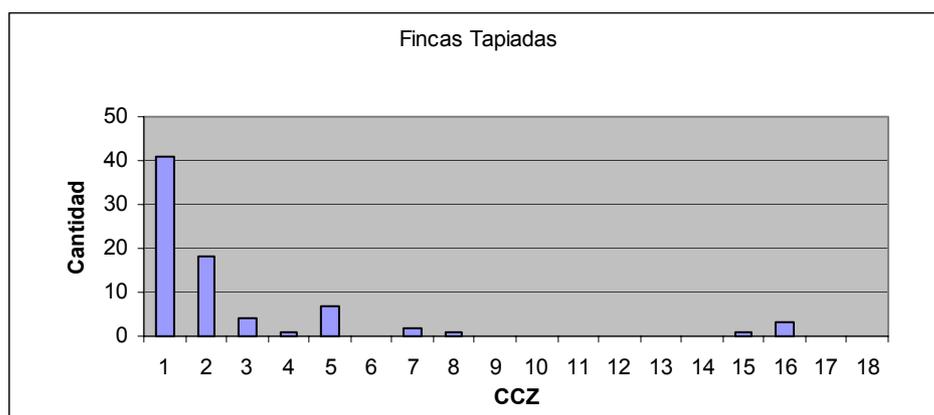
Fuente: Servicio de Catastro y Avalúo de la IMM (datos del año 1991).



La gráfica realizada, presenta las industrias y depósitos existentes en Montevideo, pudiéndose visualizar los CCZ's más significativos.

El número mayor de depósitos se concentra en la Región Centro, acentuándose para los CCZ's 1, 2 y 16, siendo revelador, en la medida en que esta área es principalmente de destino residencial. El dato obtenido, llama la atención ya que, podría implicar actualmente un cambio en el destino, es decir, la tendencia a la sustitución del mismo.

## Fincas Tapiadas



Fuente: Servicio de Catastro y Avalúo (IMM).

Se puede observar rápidamente que los valores mayores de fincas tapiadas se concentran en las áreas centrales, al igual que las fincas en condición de ruinosas, en los CCZ 1 y 2.

Asimismo, las tapiadas significan una posibilidad de ampliación de la oferta de vivienda, que actualmente no está siendo aprovechada.

### Características del tejido habitacional

Analizando el tejido habitacional como producto de su conformación histórica a través de la definición de trazados parcelarios y tipologías arquitectónicas, contrastando con su nivel de equipamiento y las formas de acceso a la vivienda en función del nivel de ingresos de la población residente, podemos diferenciar, en grandes rasgos, cinco sectores caracterizados:

1. Los tejidos centrales e intermedios, de edificación continua y manzana compacta.
2. Las áreas intermedias de tejidos de manzana mixta.
3. Las áreas intermedias y periféricas con tejido de manzana abierta.
4. Áreas periféricas desestructuradas, predios grandes.
5. Área rural

**1) En los tejidos compactos**, que definimos como de manzana de borde cerrado, centro macizo, con alta ocupación del suelo y alta densidad predial, son diferenciables áreas de diferente caracterización:

El área costera de edificación en altura que incluye básicamente Pocitos y sectores lineales de Punta Carretas y Rambla.

Es esencialmente residencial, de alta densidad y con población de alto nivel de ingresos. Experimenta un avanzado proceso de sustitución tipológica.

El área central de edificación en altura abarca un sector de Ciudad Vieja, Centro y Cordón Norte, con prolongaciones sobre avenida del Libertador Brigadier General J. A. Lavalleja y avenida 18 de julio.

Es un área de usos mixtos donde se concentra un alto porcentaje de edificación de alto valor histórico y patrimonial; una cierta tendencia a la especialización funcional ha generado áreas con escasa población residente.

En los barrios más próximos a la centralidad principal se percibe un alto nivel de deterioro del stock de la vivienda con bajo mantenimiento, una fuerte sustitución de viviendas por actividades terciarias y procesos de tugurización.

Esta situación generada como estrategia de permanencia de los sectores de muy bajos ingresos en proximidad con las oportunidades de empleo -en la mayoría de los casos informal- que ofrecen las áreas centrales, se manifiesta a través del alquiler de viviendas por piezas, pensiones o la simple ocupación de hecho de viviendas vacías, en algunos de los casos de propiedad municipal.

En este sector de ciudad es donde se aprecia como dominante la vivienda "standard" con sustituciones tipológicas más modernas de vivienda individual en dos niveles y el bloque en alquiler de 3 o 4 niveles y la aparición en algunos sectores del edificio en altura en forma aislada y sobre estructuradores viales y nudos circulatorios.

En esta área se ha desarrollado la política de reciclaje -por parte de la IMM y el BHU- tendiente a densificar, operando sobre el stock existente de principios de siglo con gran flexibilidad espacial.

El área residencial de baja altura que abarca el cinturón de la ciudad más reciente con prolongaciones hacia los viejos cascos de la Unión, Paso Molino, Belvedere, La Teja, el Cerro, grandes sectores de Pocitos, Punta Carretas, Villa Dolores y algunas zonas del Buceo.

En esta área es visible la existencia de una incipiente tendencia a la pérdida de población residente, como puede observarse en los análisis realizados de dinámica poblacional.

**2) Las áreas intermedias de tejidos de manzana mixta** caracterizadas por su conformación con manzanas de borde cerrado y/o semi-cerrado, centro de manzana abierta formado por fondos de las parcelas y mediana ocupación del suelo.

Son áreas de ensanche o extensión con amanzanado irregular, en múltiples direcciones. Predomina la vivienda individual con retiro frontal; es un área de buena calidad ambiental con excelente nivel de equipamientos urbanos. Posee una escasa dinámica, que se concentra puntualmente en los sectores costeros de Malvín, Buceo y Parque Batlle.

El tejido netamente habitacional con tipologías de vivienda individual de uno y dos niveles se combina con bloques de 3 y 4 plantas.

El tejido habitacional convive con núcleos de grandes contenedores productivos que aparecen en forma puntual ligados a estructuradores viales y a nudos circulatorios.

**3) Las áreas intermedias, periféricas y costeras de manzana abierta** se caracterizan por edificación baja y aislada en el predio con bajos y medios coeficientes de ocupación.

Se diferencian sectores por su forma de urbanización: la urbanización proyectada tipo "ciudad jardín" que se observa, como casos modélicos, en Carrasco, Punta Gorda, Jardines del Hipódromo y la zona de macro manzanas de Lezica, y la urbanización amanzanada en cuadrícula y/o rectangular con construcciones predio a predio, ocupada en muy buena parte por la vivienda tipo "plano económico" en la mayoría de los casos auto construida.

Estas zonas netamente residenciales poseen buenas calidades ambientales con variada presencia de arborización en su espacio público y, en algunos casos, fuerte forestación privada con niveles diferentes de equipamientos y calidades de edificación, dependiendo del ingreso de la población residente.

En estas áreas se observa con relativa frecuencia la inclusión de conjuntos habitacionales que, con morfología y estructura urbana casi siempre diferentes, generan discontinuidades en el tejido.

**4) Los tejidos desestructurados periféricos de manzana abierta** se caracterizan por las edificaciones aisladas de baja altura.

La urbanización se estructura en general por macro manzanas con predios de gran tamaño. Esta circunstancia genera la construcción de un tejido heterogéneo, con abundancia de áreas vacantes, con una ocupación de viviendas unifamiliares o bifamiliares realizadas en general por auto construcción.

En su mayoría presenta más de una vivienda por predio, junto a las cuales aparecen en forma dispersa grandes contenedores productivos; conjuntos habitacionales de sectores medios y bajos, y Núcleos Básicos Evolutivos (NBE).

Complementariamente en la periferia, particularmente en la zona de borde urbano-rural y en las márgenes de cauces de agua superficial, se procesan extensiones informales del tejido, asentamientos irregulares, que suman a la condición de desestructuración existente, graves carencias de servicios, conflictos con otros usos y una fuerte dinámica poblacional.

**5) El área rural de Montevideo** abarca más del 60% del territorio del departamento, en el desarrollan su actividad 1360 productores, trabajan 5000 personas y viven 60000.

Con menos de la milésima parte de la superficie productiva del país se estima que aporta más del 3% al producto bruto agropecuario nacional.

### **3.3 Marco Legal Normativo**

#### **I) A nivel Internacional**

Los primeros antecedentes en materia de vivienda, a nivel internacional, se encuentran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos formulada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de Diciembre de 1966.

En estos instrumentos se reconoce para toda persona el derecho, entre otros, a la vivienda, a un nivel de vida adecuado para si y su familia y a una mejora continua de las condiciones de su existencia.

Y más recientemente, las Conferencias de "Hábitat" .En dicho ámbito se define la vivienda adecuada como "algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente , accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas

interesadas, teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo gradual. El criterio de idoneidad suele variar de un país al otro, pues depende de factores culturales, sociales, ambientales y económicos concretos.

## **II) A nivel Nacional**

### **Constitución Nacional**

A nivel nacional, la **Constitución de la República de 1830** considera no sólo el derecho a la vivienda, sino también las condiciones de habitabilidad y de acceso a la misma:

Art. 45: "Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin."

### **Ley Nacional de Vivienda**

La Ley Nacional de Vivienda (Ley 13728, de 17 de diciembre de 1968 y las leyes posteriores modificativas), ante la situación de déficit habitacional, procura dar las bases para una atención integral a esta problemática, dotando a los diferentes niveles de la población, de los elementos fundamentales para la satisfacción de tal necesidad.

Entre otros:

- Realiza una clasificación de los beneficiarios conforme a los ingresos y a la composición familiar para crear las distintas categorías.
- Establece las condiciones y tipos de vivienda, fijando un mínimo habitacional en cuanto a dimensiones, instalaciones, locales e higiene de la misma; definiendo a la vivienda económica, media, de interés social, confortable y suntuaria.
- Determina las condiciones de los créditos, destinatarios y promotores.
- Crea la Unidad Reajutable (UR) y el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización; define el subsidio para la vivienda.
- Establece los deberes del Estado en cuanto a la política de vivienda y los planes presupuestales correspondientes.
- Reglamenta los procedimientos para la aprobación y ejecución de los Planes Quinquenales de Vivienda.
- Reglamenta las funciones del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Reglamenta los cometidos del Banco Hipotecario del Uruguay, entre ellos lo designa como administrador del Fondo Nacional de Vivienda, de acuerdo a las directivas del MVOTMA.

### **Otras leyes relativas a la temática**

- **Ley 13.640** (26/12/1967) que crea el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)
- **Ley 14219** (4/7/1974) de Arrendamientos Urbanos.
- **Ley 16.112** (30/5/90) Crea el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, determinando sus competencias.

Entre sus competencias se encuentran :

- la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia.

- la reglamentación de las condiciones que deben reunir las áreas urbanas y suburbanas para el afincamiento de la vivienda que se construyan de acuerdo a la ley 13728.
- la regulación y control de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda, procurando su coordinación y la promoción de las de interés social.
- otorgamiento de la personalidad jurídica y la promoción y control de las condiciones de las Cooperativas de Vivienda e instituciones afines.

Posteriormente el Poder Ejecutivo deslindó las competencias entre dicho Ministerio y el Banco Hipotecario del Uruguay.

- **Ley 17.292** (25/01/2001) Refiere a la vivienda para pasivos estableciendo que corresponde al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en coordinación con el Banco de Previsión Social, la formulación y evaluación de las políticas de vivienda para jubilados y pensionistas.

El citado Ministerio tendrá a su cargo la ejecución, supervisión y administración de las soluciones habitacionales para atender a la demanda que establezca el BPS.

Asimismo refiere a la fusión de cooperativas de viviendas. Para la fusión se prevé el mecanismo previsto por la ley 16.060 de Sociedades Comerciales en todo lo que fuere compatible, imponiendo como límite que el número de socios resultante de dicha fusión no puede superar los doscientos.

Excepcionalmente podrá superarse este límite cuantitativo cuando se trate de cooperativas de viviendas, que a la fecha de promulgación de esta ley, compartan el mismo complejo habitacional, hayan construido complejos habitacionales contiguos o sean copropietarias de los mismos aunque la cooperativa resultante de la fusión tenga más de doscientos socios.

- **Ley 17.296** (22/02/2001) Prevé instrumentos para el manejo y facilitamiento de las gestiones en materia de vivienda de interés social por parte del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Faculta a dicho Ministerio a autorizar permutas de inmuebles adjudicados o adquiridos con subsidio habitacional, entre beneficiarios de sus programas de vivienda.

El art. 388 exonera del aporte unificado a la Industria de la Construcción previsto en el Decreto-Ley N° 14.411 a las viviendas permanentes de Interés Social existentes a la fecha de promulgación de la presente ley, así como integrantes de asentamientos ocupados por personas diferentes a sus propietarios.

En la segunda parte del artículo se especifican las condiciones para que opere dicha exoneración.

Autoriza al Ministerio a enajenar bienes de su propiedad en la ejecución de programas de vivienda, planes de ordenamiento y desarrollo territorial, de regularización de asentamientos irregulares y lotes con o sin servicios.

Determina las causales de rescisión de contratos por dicho Ministerio, por vía administrativa. Entre otras: no mantenimiento del destino casa-habitación, la no ocupación efectiva por el beneficiario y su núcleo familiar de la vivienda, etc.

Faculta al Ministerio a destinar el saldo de partidas asignadas por el art.451 de la ley 16.376 con cargo al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, en concepto de contrapartida para la ejecución del Programa CREDIMAT.

### III) A nivel Departamental Plan Montevideo

En el campo municipal se destaca el **Decreto N° 28.242** (10.09.98), el cual da vigor al Plan de Ordenamiento Territorial para todo el departamento de Montevideo.

El Plan de Ordenamiento como instrumento de gobierno municipal, intenta orientar las acciones públicas, las municipales y también las privadas en el territorio, es un plan general de ordenación del territorio departamental. Por lo tanto, toma determinaciones generales y prevé instrumentos de desarrollo, perfeccionamiento, de seguimiento y control.

El art. D.50 del Decreto refiere a los Planes Especiales de Ordenación y entre ellos menciona al Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana de la Vivienda de Interés Social.

Define a los Planes Especiales de Ordenación como aquellos que “refieren a estudios parciales del territorio departamental , y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una dimensión más concreta.”

El Plan Montevideo está constituido entre otras cosas, por lo que se ha denominado Planes Especiales con valor estratégico.

Por ello se identifica aquellos que, actuando sólo en una parte del conjunto, como por ejemplo una pieza urbana, o una temática específica, aunque indirectamente, en un proceso inducido obran en un área o espacio más amplio.

Existe entonces una íntima relación entre estos planes y el modelo urbano-territorial propuesto, en la medida en que proviene de una raíz común: con diferentes grados de especificidad todos ellos apuntan al cumplimiento de los objetivos orientadores y las estrategias generales del Plan.

Con la planificación estratégica, se apuesta a conseguir objetivos globales, cuya existencia es consecutiva a la puesta en valor del Plan, en relación secuencial. El Plan Especial de Vivienda de Interés Social contiene una propuesta restringida a una temática particular, la vivienda de Interés Social, plan estratégico que debe ser concertado entre los principales actores públicos y privados.

Entre los capítulos que merecen particular atención podemos citar los siguientes:

**Cap.1-** Art. D.3 establece las finalidades y principios rectores del Plan, lineamientos estratégicos, tales como:

- “ regular la utilización del suelo y su aprovechamiento asegurando el interés general, y armonizando con éste los legítimos intereses de los particulares”
- “propiciar la vigencia del principio de solidaridad en el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento y de la acción urbanística de la comunidad,
- “ promover la coordinación operativa entre las diversas Administraciones y Entes Públicos con actividad en el medio físico, así como la coordinación y gestión concertada de las actividades públicas propias del área metropolitana.”

**Cap.2-** Art. D.16 al D.20 relativo a los Estructuradores y los Sistemas Territoriales.

**Cap.6-** Art.D.52 relativo a los Planes Especiales de Ordenación.

**Cap.7-** Art.D.62 fija los instrumentos de gestión y ejecución del Plan, que luego especifica en los art. D.63 al D.85.

Art. D.62 "El desarrollo de los contenidos expresados en el Plan , y especificados en los distintos instrumentos de ordenación será ejecutado mediante los instrumentos de gestión y ejecución que se detallan a continuación y que podrán constituir sistemas integrados a estos fines. Estos son:

- A) Área de Promoción.
- B) Unidad de Actuación.
- C) Sistema de Cautelas Urbanísticas.
- D) Expropiación.
- E) Concesión de Obra Pública Municipal.
- F) Contrato-Programa.
- G) Convenio de Cogestión.
- H) Ejecución de los Programas de Actuación Urbanística.

### **Planificación derivada**

El Plan Especial de Vivienda de Interés Social es uno de los instrumentos de ordenación y planeamiento establecido por el Plan Montevideo, uno de los Planes Especiales de Ordenación. (Decreto 28242 art. D.50 referido precedentemente)

El plan atenderá tanto las iniciativas públicas como las privadas relacionadas con el uso habitacional en el territorio del departamento de Montevideo, especialmente en aquellas modalidades o en los tramos considerados de interés social.

La vivienda como constructora del tejido de la ciudad aportará a la recuperación y al equilibrio urbano a partir de un ordenamiento que retome y profundice los conceptos del Plan General.

El ordenamiento de este uso procurará ser coherente con los contenidos del Plan Montevideo, establecidos en los capítulos de la Memoria de Ordenación correspondiente a Lineamientos Estratégicos y Fundamentos de la Propuesta (Capítulo II-1) y Usos y Ocupación del Suelo (Capítulo II-3), así como en los aspectos que surgen de la estructuración del territorio y de sus sistemas, especialmente las centralidades y equipamientos, las infraestructuras, las directrices sobre el transporte colectivo y los espacios públicos.

### **Competencia y participación de los gobiernos departamentales en la política social de vivienda.**

La Ley Nacional de Vivienda, N° 13.728 de 17 de diciembre de 1968, estableció los procedimientos y sistemas a través de los cuales se procura efectivizar el derecho establecido por la Constitución de la República para todos los habitantes de la misma, de gozar de una vivienda decorosa (Art. 45). Aún con las modificaciones que a lo largo del tiempo se han ido produciendo a lo establecido en la referida norma (Texto Ordenado de la ley 13.728), ella sigue siendo la base sobre la que se asienta la política habitacional del país.

Entre los mecanismos a que se hizo referencia, ocupa un lugar preponderante el Sistema Público de Producción de Viviendas (Capítulo IX):

Art.97-"Todo organismo de derecho público que construya o promueva la construcción de viviendas, integra el sistema público de producción de viviendas".

La participación en el mismo implica para dichos organismos las siguientes condicionantes:

A) Ajustar sus programas y proyectos a las normas de esta ley, y cooperar en la realización del plan de viviendas para el sector público.

B) Elevar, en los plazos que estipulen, esos programas y proyectos al Instituto Nacional de Viviendas Económicas y a la Dirección Nacional de Vivienda al objeto de la coordinación que más adelante se establece.

C) Elevar a esos mismos organismos toda la información que les sea requerida”.

El Art. 98 del Texto Ordenado estableció, a su vez, que el Sistema Público de Producción de Vivienda tiene por objeto proporcionar viviendas económicas a familias de menores niveles de ingreso, “(...) compensando la insuficiencia de la acción privada ...”

El Art. 99 del Texto Ordenado agrega: “Los organismos que participen en el sistema público de viviendas procurarán la construcción de conjuntos habitacionales socialmente integrados, dotados de espacios públicos, de servicios sociales, culturales y recreativos y de unidades comerciales o de producción artesanal o agraria cuando corresponda.”

El Art. 100 del referido Texto, por su parte, cometió a los organismos integrantes del Sistema Público de Producción de Viviendas prestar “preferentemente atención al desarrollo de programas de construcción de viviendas por esfuerzo propio y ayuda mutua, así como a estimular la construcción y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales.

Los organismos signatarios de convenios para la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos y en particular las Intendencias Municipales, son responsables de la implementación de programas de asistencia social, de asistencia técnica y de suministro de materiales por sí o provenientes de recursos proporcionados por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, que aseguren la adecuada evolución posterior de todas las unidades construidas.”

“El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dispondrá la ejecución de los planes a través de convenios con otros organismos de derecho público habilitados legalmente par construir viviendas o con entidades privadas, por los cuales éstos se obligan a tomar a su cargo la promoción o construcción en forma no lucrativa de conjuntos de viviendas comprendido dentro de aquellos planes. Estos Convenios dispondrán los aportes de ambos organismos, que podrán ser de tierras, urbanizaciones, servicios, dinero, trabajo o especies. (art.104)

En particular, en el Art. 106 del citado texto, se incluyó expresamente a los Gobiernos Departamentales entre los organismos de derecho público que construyen o promueven la construcción de viviendas, al establecer que: “Las Intendencias Municipales podrán celebrar los convenios a que refiere el artículo 104, aportando a su costo las tierras necesarias urbanizadas y dotadas de servicios de agua, alcantarillado, alumbrado público, pavimentos y energía eléctrica.”

El Art. 107, agrega más sobre la competencia específica de los Municipios, diciendo que los distintos organismos que conforman el sistema público de producción de vivienda, podrán reclamar una participación en los programas respectivos acorde con su capacidad ejecutiva. Corresponde a los Gobiernos Departamentales proponer a las autoridades los medios adecuados

### **Régimen Jurídico de Tenencia de la Tierra**

*“La tenencia de la tierra se relaciona con las leyes, costumbres y prácticas que rigen los derechos, y diversos vínculos que el hombre establece con la tierra.”, por lo que no puede ignorar las culturas y tradiciones de la sociedad, que ha establecido la forma de concebir el derecho de propiedad. (P. Mc. Auslan, p.p 23 – 35)*

Entendemos a lo jurídico en un sentido amplio, donde el sistema de relaciones sociales establecidas en el proceso de ocupación de la tierra, en este caso irregular, constituyen también un sistema de relaciones jurídicas. Desde esta perspectiva la explicitación de las mismas integran el conjunto de variables imprescindibles para la definición del régimen de tenencia, incorporando así las pautas culturales de los diferentes grupos.

Partiendo de estas premisas, la valoración del derecho de propiedad de toda la sociedad y de las particularidades que se definen en los distintos barrios, entendemos que para dar una respuesta adecuada a la problemática de los asentamientos, se debe contar con todas las herramientas que el derecho prevé, de manera de que permitan amparar diversas alternativas que contemplen las diferentes situaciones que se presentan en cada caso.

Para poder determinar cuál es la solución que mejor se adecua al caso particular, es necesario realizar el estudio integrando las diferentes ópticas disciplinares, aunque el análisis jurídico corra el riesgo *“de perder su pureza”* al confrontarse con los aspectos sociales y urbanos (A. Azuela de la Cueva, 1989: 20).

Con esta óptica se analizarán y compararán los diferentes instrumentos jurídicos utilizados por la IMM como forma de concluir en la necesidad de contar con el instrumental legal que es posible de ser aplicado.

### **Régimen de Tenencia**

#### **Ventajas:**

- Asegura a la Administración Municipal disponer del suelo en forma inmediata en caso de requerirse el mismo para la implementación de proyectos de mejoramiento urbano, restituyendo el valor de las construcciones a los beneficiarios que ocupan las viviendas.
- Evita al adjudicatario distraer recursos económicos para pagar la tierra, volcando todos los esfuerzos a la construcción y mejoramiento de la vivienda. Incluso no corresponde al usuario el pago del tributo de contribución inmobiliaria.
- Facilita al Estado la gestión del proceso de regularización, al no ser necesario plano de fraccionamiento inscripto en Catastro Nacional, ni requerir empadronamiento individual por dicho Organismo del Estado. De esta manera se pueden mantener loteos y trazados de calles que si bien no se ajustan a las Ordenanzas Municipales actuales, del punto de vista socio-urbano no resultaría conveniente para los ocupantes desarticular, provocando un desarraigo con el traslado masivo hacia otro sector de la ciudad.
- Aprovechamiento del stock de vivienda existente, realizado generalmente por los propios interesados sin asesoramiento técnico. En la situación socio-económica actual, alivia la presión de tener que construir nuevas viviendas (muchas veces dudosamente mejores a las

existentes), para lo cual normalmente los recursos municipales y nacionales son escasos.

- En los asentamientos con problemas dominiales (en general por ausencia de Actas de cesión de los terrenos que justifiquen la propiedad), la escrituración del inmueble demanda un largo procedimiento judicial. Permite igualmente actuar a la Administración, no dejando a estos barrios al margen del Programa.

#### **Desventajas:**

- No asegura al usuario ser sujeto de crédito, dificultando el acceso a sistemas de crédito para compra de materiales de construcción y otros.
- Genera problemas jurídicos y sociales en los casos de herencia y separaciones conyugales que deben resolverse con la actuación municipal.
- Es en sí un factor de discriminación social, al no estar socialmente aceptado y comprendido por el imaginario de la gente el concepto de tierra pública.
- En la experiencia municipal, requiere de consenso, no siempre sencillo, entre oficinas municipales centralizadas y descentralizadas y la Comisión Vecinal para autorizar traspasos en las viviendas ya adjudicadas.
- Establece una especie de “clientela” que aumenta año a año y demanda a la Administración en forma permanente por situaciones diversas.

#### **Régimen de Propiedad**

##### **Ventajas:**

- Es un factor de integración social al vecindario y a la sociedad como la nuestra, que concibe el derecho de propiedad como algo muy caro a sus intereses.
- Asegura el acceso al sistema de crédito, con la garantía hipotecaria.
- Tiende a eliminar el “paternalismo” y la dependencia con la Administración para solucionar pequeños problemas en forma particular.
- La certeza jurídica, permite mejorar las condiciones de la vivienda y al mismo tiempo es un factor de ascenso social, al permitir (luego de un período preestablecido de años) la venta del inmueble en el mercado inmobiliario.
- Establece a la IMM una forma de contralor de la edificación, al otorgar Permisos de Construcción, orientando y asesorando en la mejor utilización de los recursos.

##### **Desventajas:**

- Dispersa fondos al pago de la tierra en detrimento del desarrollo de la vivienda.
- Obliga al Estado a disponer la expropiación de los inmuebles, si desea en algún momento utilizarlos para otro destino.
- Introduce en el mercado inmobiliario, predios y construcciones con condiciones no contempladas por las ordenanzas generales, pudiendo incluso desvirtuarse el fin social del programa.

- La selección del régimen (común, PH, Cooperativa) se hace a veces, no en función de las demandas del vecindario y sus estructuras sociales, sino de las características de la urbanización preexistente, que por sus trazados de calles y dimensiones de predios a veces no facilita el fraccionamiento en régimen común individual, debiendo apelarse a otras formas, difíciles de llevar adelante en la práctica. Es el caso de la PH, que requiere un complicado sistema de mayorías para modificaciones en la vivienda. En el sistema Cooperativo, que pese a sus notorias ventajas, no siempre es valorado por la población de los asentamientos, en la medida que requiere de un proceso grupal de concientización de la categoría de usuarios, con los mismos derechos, en barrios con heterogeneidad en el nivel de inversión en la edificación.

### **Breve reseña cronológica de leyes nacionales y decretos municipales**

1. Ley de Expropiaciones N° 3958 (28.03.12).
2. Ley Orgánica Municipal N° 9.515 (30.10.35), reconoce la competencia municipal en materia urbanística en el artículo 35.
3. Ley de Centros poblados N° 10.723 (21.04.46) y su redacción N° 10.866 (25.10.46), atribuye en forma exclusiva los Gobiernos Departamentales la potestad de autorizar la subdivisión de predios rurales con destino a la formación de centros poblados.
4. Ley N° 10.751 ( 1946 ) de propiedad horizontal.
5. Ley N° 13.640 (26.12.67) de creación del MEVIR.
6. Ley de Vivienda N° 13.728 (17.12.68) y modificativa N° 16.237 (02.01.92).
7. Ley N° 14.219 (04.07.74) de arrendamientos urbanos
8. Ley N° 14.261 (03.09.74) de incorporación a propiedad horizontal.
9. Ley N° 16.112 (30.05.90) de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ley N° 16.170 (28.12.90) atribuyendo competencias relativas al medio ambiente.
10. Decreto N° 24.654 (06.09.90) de la Junta Departamental de Montevideo, de creación de la Cartera Municipal de Tierras para vivienda.
11. Ley N° 16.466 (19.1.94) declarando de interés nacional la Protección del Medio Ambiente.
12. Ley N° 16.736 (05.01.96), atribuyendo competencias al MVOTMA en la regularización de asentamientos irregulares.
13. Decreto N° 28.242 (10.09.98) de la Junta Departamental de Montevideo aprobando el Plan de Ordenamiento Territorial.
14. Decreto N° 28.655 (24.06.99) de la Junta Departamental de Montevideo estableciendo pautas para la regularización de asentamientos irregulares ubicados en tierras del Estado y particulares.
15. Ley N° 17.283 (28.11.00) de Impacto Ambiental.
16. Ley N° 17.292 (25.01.01) de Urgencia. Comprende a la ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal, la ley de vivienda para pasivos y la ley de exoneración de aportes al BPS para vivienda de interés social
17. Decreto N° 29.060 (25.10.00) de Plan Lote de la Junta Departamental de Montevideo, que habilita a la Intendencia Municipal a urbanizar y enajenar terrenos a plazo en forma individual.
18. Decreto N° 30.952 (23.09.04) de modificación del Decreto N° 18.386 de 1977 de Vivienda Popular.

## **4. APLICACION DE LAS POLITICAS**

### **4.1 Líneas de Acción definidas por el Gobierno Departamental Objetivos Estratégicos**

Es prioritario en función de lo analizado, orientar los esfuerzos en materia de Tierras y Vivienda, a Programas de Vivienda de Interés Social y de Urbanización de Asentamientos Irregulares, mediante acciones estratégicas en todas las áreas de la ciudad, que respondan a Planes de Desarrollo Urbano. La planificación estratégica fija objetivos válidos, fiables y factibles.

Por objetivos estratégicos se entienden aquellos que permitan a mediano plazo (5 años) conseguir para el universo de la población objetivo y por consecuencia para todo Montevideo, una superación constante de la posición de calidad de vida.

Uno de los objetivos que debe alcanzar un plan estratégico es romper con las visiones sectoriales y corporativistas, que pueden derivar en una pérdida de visión estratégica y global, al considerar que un plan de su disciplina es, en sí mismo, un plan integral.

El plan estratégico se centra en pocos objetivos, pero que resultan claves para poder conducir a la situación que el Municipio ha identificado como ejes de acción de gobierno posibles y deseables:

- **Equilibrar socialmente el territorio mediante procesos de integración socio urbanos.**
- **Aumentar la calidad de vida de la población más carenciada y la participación en una estructura de gobernanza local.**
- **Mostrar y medir clara tendencia ascendente en el uso de los recursos públicos internos y externos**

### **Objetivos Específicos**

La integración social y económica está directamente relacionada a la participación efectiva de distintos grupos en el espacio público. El hecho de que observamos exclusión, inequidad, pobreza y violencia nos demuestra que el acceso de muchos sectores sociales al espacio público es limitado.

La posibilidad de participar efectivamente en este proceso depende de las capacidades de los actores y del carácter de este espacio. En ese sentido, la descentralización bien entendida es un instrumento esencial en la implementación de las políticas de desarrollo urbano.

Para ello se fijan objetivos específicos en función de los recursos asignados en el presupuesto y de los recursos externos provenientes de acuerdos o convenios con Agencias u Organismos Nacionales e Internacionales. Se propone un Plan Estratégico, considerando un escenario futuro de situación económica estable y se prevén ajustes por contingencias:

- En el marco del Plan Montevideo, identificar áreas de desarrollo urbano de valor estratégico, de manera de atenuar y detener el proceso de vaciamiento de las áreas consolidadas, impulsando la localización habitacional en las áreas centrales e intermedias, a la vez de procurar acciones en la Periferia, tendientes a lograr una verdadera integración socio-territorial que comience a revertir la tendencia a la fragmentación de la ciudad.

- Mejorar la calidad de vida de la población residente en los Asentamientos Irregulares, ya sea mediante la regularización o la relocalización, particularmente en relación a las condiciones de las infraestructuras, salud y servicios sociales, teniendo como propósito promover la integración urbana de los asentamientos, reducir su tasa de crecimiento y estimular la integración social de sus habitantes.
- Contribuir a la caracterización y calificación de los espacios públicos urbanos, como elementos estratégicos de participación y discusión ciudadana a revalorizar en la ciudad en los diferentes programas.

**Tres conceptos clave, que tienen que ver con una mejora sustantiva de la gestión** (desarrollados en el punto N° 5):

### **La Coordinación Estratégica**

Coordinar a nivel de los distintos organismos internamente y entre sí. Pero además de una manera estratégica, de manera de coordinar los planes sectoriales entre sí y con los planes globales. Para ello es necesario fijar prioridades, orientarse a resultados, establecer las responsabilidades correspondientes, asignar recursos y tareas y exigir el necesario rendimiento de cuentas.

### **Descentralización y Participación**

Imprescindible, para involucrar a todos los actores sociales y de la sociedad en la problemática de la vivienda. Pero una descentralización bien entendida. La participación de la población es fundamental para lograr la integración y apropiación, controlando los grupos de presión que pueden desvirtuarla. Contribuyendo a la formación de las propuestas y planes de desarrollo, teniendo como base los planes globales centralizados que orienten la gestión. No se trata de conformar 18 Mini Municipios.

### **El concepto de gobernancia**

Señala que la sociedad no es regida únicamente por el gobierno, sino que ésta es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos.

La gobernancia es una línea más vinculada a las ciencias políticas. No es una teoría, sino un enfoque con una mirada a la forma en que las sociedades toman sus decisiones.

## **FORMAS DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD: Las respuestas territoriales a las demandas emergentes**

### **A) Crecimiento por Densificación**

Con distintos tipos de acciones tendientes a ocupar los baldíos urbanos y lograr el máximo aprovechamiento del stock edilicio y de los servicios existentes.

#### **Ejemplo a analizar: Ejecución del Plan Especial de Barrio Sur.**

El Plan de Ordenamiento Territorial aprobado en 1998 prevé, mediante el instrumento de la Planificación Derivada, la implementación de Planes Especiales. Uno de ellos, ya formulado y aprobado es el Plan Especial del Barrio Sur, cuya ejecución se encuentra operativa.

#### **Objetivo principal:**

El Plan Especial procura recuperar y afirmar las características propias del barrio, protegiendo su acervo cultural, arquitectónico y urbanístico, y rescatando los valores sociales de sus vecinos.

#### **Objetivos específicos:**

- a) Defensa y profundización del carácter residencial
- b) Mejora, afirmación y calificación de la calidad del espacio público
- c) Protección del área patrimonial y de su carácter
- d) Promoción del equilibrio social y urbano de los distintos sectores socioeconómicos.

#### **Áreas de Actuación**

El Plan señala tres áreas de actuación que a su vez contienen proyectos urbanos distintos entre sí y con diferente grado de prioridad en el tiempo para su ejecución:

#### **Proyecto Área 1: Cementerio Central**

La propuesta pretende convertir una de las zonas más deprimidas y deterioradas del barrio Sur en el centro de la rehabilitación y la dinamización barrial. Se busca defender y profundizar el carácter residencial del barrio.

Dentro de ésta área se distinguen **cuatro Proyectos Urbanos de Detalle** a los efectos de la gestión, que se desarrollan en suelo de propiedad municipal, privada y pública y en el espacio público.

- **Talleres Municipales de Limpieza**

Entre las calles Gonzalo Ramírez, Zelmar Michelini, José maría Roo y Carlos Viana, se encuentran en proceso de demolición los galpones que pertenecían a la División Limpieza de la IMM y también en el corto plazo se demolerán las salas velatorias que se ubican sobre la Av. Gonzalo Ramírez. Se generan tres manzanas adaptadas a la escala vecinal destinadas a la construcción de viviendas colectivas y a actividades compatibles y complementarias. Se intercalarán conjuntos de vivienda por ayuda mutua, de ahorro y préstamo, Fondos sociales, emprendimientos privados y locales comerciales y de uso social, con diferentes tipologías de vivienda y morfología y conformando distintos niveles en la altura de la edificación.

- **La Buena Estrella (ex fábrica de Strauch y Cía)**

La transformación de las instalaciones industriales en un complejo que mixtura actividades recreativas y comerciales con la vivienda, aporte espacios para estacionamientos en subsuelo con la presencia de una torre en altura y dos bloques alineados, permitirán unas 440 unidades de vivienda, así como micro cines, plaza de comidas, etc. Esta propuesta se apoya en una fuerte complementación de la capacidad de gestión público-privado para generar oportunidades de inversión.

- **Consolidación del espacio público y equipamiento de recreación**

El edificio Viana (ex carpintería municipal), actualmente en etapa de reciclaje para una cooperativa de vivienda de 36 unidades constituye el centro de la rectificación del espacio público y la puesta en valor del entorno natural y paisajístico ubicado en una situación geográfica privilegiada.

- **Cementerio Central**

El Plan prevé el acondicionamiento del cementerio central como parte del sistema de espacios verdes de la ciudad y del barrio, realizando sus valores patrimoniales y artísticos.

### **Proyecto Área 2: Calle Carlos Gardel**

El objetivo estratégico es reafirmar la centralidad barrial de la calle Carlos Gardel en toda su extensión. Se proponen obras en veredas y pavimentos que privilegien el uso peatonal y al equipamiento urbano.

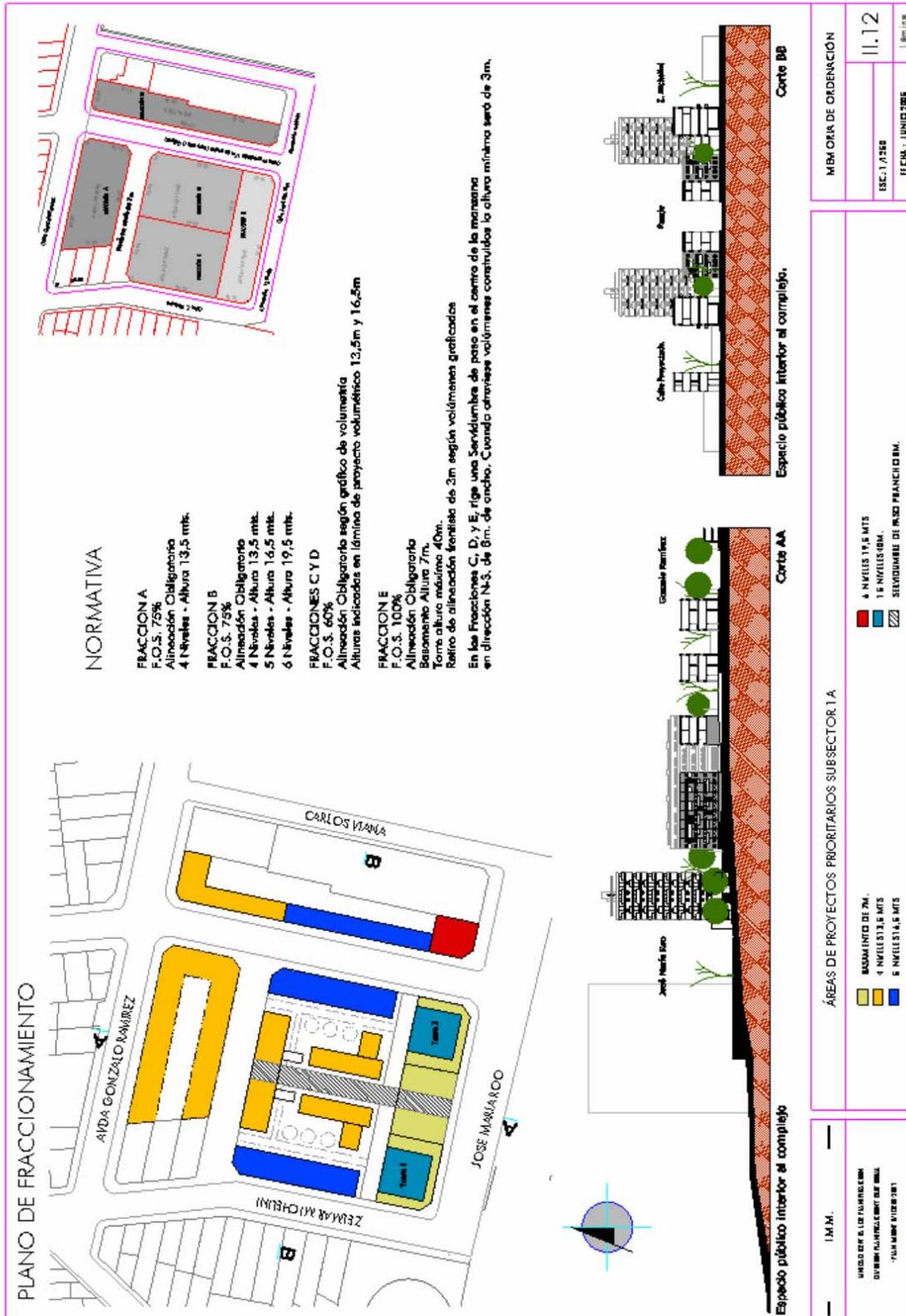
Se realizó con el apoyo de la empresa de pinturas INCA, un trabajo de pintura y mejoramiento de fachadas en toda la calle Carlos Gardel por parte de obreros de la IMM dirigidos por técnicos municipales.

### **Proyecto Área 3: Compañía del Gas y dique Mauá**

La propuesta apunta al aprovechamiento de un área excepcionalmente ubicada al sur de la rambla costanera. Los usos pueden atender a actividades comerciales, culturales, deportivas y recreativas vinculadas al mar.

Enmarcado también en el Plan Especial del Barrio Sur, se encuentra la obra de la Cooperativa "Atahualpa Cardozo", que consiste en la construcción de 10 viviendas por ayuda mutua en un predio municipal ubicado en la calle Zelmar Michelini frente al predio de los ex Talleres municipales de Limpieza.

Con el apoyo técnico de funcionarios municipales encargados del trabajo social y del proyecto y dirección de obra, y el financiamiento de la Junta de la Junta de Andalucía que aportó los U\$S 140.000 para materiales y mano de obra contratada, se concretó la obra en dos niveles para población residente en el barrio. Las viviendas serán enajenadas a la Cooperativa quién abonará a la IMM el costo de las misma en cuotas mensuales durante 5 años.



PLAN ESPECIAL DEL BARRIO SUR: EX TALLERES DE LIMPIEZA

## **B) Crecimiento por consolidación de la periferia**

La magnitud del problema de los asentamientos y las experiencias de 50 años en barrios de emergencia lo demandan. La prioridad es dotar de equipamiento urbano, servicios y conectividad, de manera de facilitar la inclusión social de sus habitantes.

### **Ejemplo: Convenio IMM-CEPAL para el área de Casavalle**

Se realiza en el marco del Convenio de cooperación técnica realizado entre la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el objetivo de apoyar la iniciativa de los gobiernos locales de favorecer el desarrollo sostenible de las ciudades, en el marco del Proyecto "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe".

El estudio forma parte de las actividades establecidas en dicho convenio y pretende la elaboración de una propuesta de carácter integral que busque hacer más eficiente la gestión local, generando instrumentos y mecanismos de rehabilitación del hábitat precario en zonas periféricas segregadas de Montevideo.

El proyecto se organiza sobre la base de una serie de investigaciones sobre las características principales de la pobreza urbana, la sistematización de experiencias de programas regionales e internacionales para la mitigación de la pobreza y los estudios de casos que tienen por objetivo principal:

- a) Desarrollar un perfil nacional-local para la caracterización de las formas de enfrentar y de financiar programas de superación de la pobreza. Para ello se realizará un estudio analítico del Municipio, la existencia de programas de sustrato territorial y las formas de financiamiento nacional-local. Se trata de comprender y evaluar las posibilidades locales para la movilización de recursos para la superación de la pobreza.
- b) Estudios analíticos y propositivos de acuerdo a las demandas y necesidades de cada caso. El producto de estos estudios serán propuestas estratégicas para la implementación de agendas nacionales-locales para la superación de la pobreza con énfasis en las demandas de cada lugar. Una especial preocupación se refiere a los elementos de la institucionalidad y de financiamiento que puedan garantizar la implementación de las agendas propuestas.
- c) Los casos se acompañarán con actividades de capacitación y de difusión para la discusión e implementación de las propuestas.

Sobre la base de un catastro, relevamiento y mapeo de la situación socioeconómica y ambiental de los complejos habitacionales en el área urbana de Montevideo, considerando la ubicación territorial, número de familias, y situación jurídica respecto de la tenencia de suelo y vivienda y las acciones del sector público en estas áreas, se realizó:

**1.-Un estudio de carácter analítico, evaluativo y propositivo** ( a cargo del consultor Arquitecto) en la zona de Casavalle limitada por las calles Aparicio Saravia, Avenida San Martín, Camino Casavalle y Arroyo Miguelete (40 Há de propiedad municipal), considerando una historia de intervenciones públicas para el saneamiento, la regularización de asentamientos y los programas de

vivienda de interés social cuyos resultados no han sido los esperados en cuanto a resolver los temas de la precariedad del hábitat.

Resulta importante el análisis de los impactos que han producido, en el sector urbano seleccionado, las intervenciones de los organismos públicos en el hábitat precario.

A tales efectos se consideraron los logros y los problemas socio – urbanos que se han generado a partir de la implementación de los programas dirigidos a reducir la pobreza urbana.

Este análisis tiene como objetivo orientar la toma de decisiones respecto de las situaciones críticas en hábitat precarios, por lo tanto resulta importante el relevamiento de los instrumentos y las herramientas de gestión usadas para enfrentar estas situaciones.

El estudio en esta parte se organiza y estructura en torno al eje de población y hábitat:

- a) Las características y dinámicas poblacionales y sociales en el área seleccionada
- b) Las características y dinámicas urbano-territoriales del asentamiento poblacional

Las características son contrastadas, con un sentido evaluativo, con los objetivos cuantitativos y cualitativos que se han planteado para la solución de los aspectos críticos en el asentamiento. También se considera la batería de programas de intervención. La mejor forma dará cuenta de los procesos de cambio en las variables señaladas, en función de mejoras y retrocesos.

**c) Una propuesta de carácter integral** que busque hacer más eficiente la gestión local en estas áreas. Esta propuesta se enmarca en una agenda urbana local para la superación de la pobreza que considera 5 ejes fundamentales: suelo, vivienda, empleo e ingreso, espacio público, servicios y bienes urbanos.

El propósito fundamental de la propuesta es que la Intendencia reconozca un conjunto de instrumentos y herramientas ordenados de acuerdo a las diferentes áreas de acción municipal; económico-financiero, de participación y de planificación. Con ello será posible organizar una agenda viable para la rehabilitación social, económica y ambiental del hábitat precario.

La propuesta se organiza sobre la base del reconocimiento de la situación o situaciones problemas a enfrentar en cada uno de los ejes de la agenda. Una vez identificados se proponen los mecanismos e instrumentos mas adecuados. Ello conforma una Propuesta Integral Estratégica (PIE) para el asentamiento y sirve de modelo para intervenciones similares en otras áreas urbanas. Particularmente importante es la consideración de los aspectos de infraestructura edilicia como en los temas que dicen relación con los ámbitos socio-culturales de la población y su integración e inserción social.

**2.- Un estudio de carácter analítico, evaluativo y propositivo sobre las redes sociales** y sus formas de participación en la gestión del asentamiento. (a cargo del consultor Sociólogo). El objetivo fundamental es reconocer y evaluar las capacidades y potencialidades latentes para involucrar estos esfuerzos en una estrategia municipal de superación de la precariedad.

El estudio busca desarrollar una forma para la participación comunitaria en las intervenciones de reducción de vulnerabilidades urbanas que promueve

el Municipio. El estudio sistematiza las distintas experiencias de organización y movilización comunitarias impulsadas por los programas públicos, y toma en consideración las lecciones aprendidas de estas experiencias, proponiendo una estrategia para que la IMM disponga de un modelo propio de trabajo con la comunidad.

En este caso se consideran la heterogeneidad e instancias públicas comunitarias y privadas de acción sobre el área seleccionada. Es necesario conocer de los objetivos, tiempo de operación, tamaño operacional, monto de recurso movilizados, tipos de programas y proyectos, resultados obtenidos, nivel de impacto vínculos interinstitucionales.

Se distinguen entre ellas las de carácter público, las comunitarias o de la sociedad civil, ONG y privadas, las de iglesia y otros organismos, conformando una matriz institucional de intervenciones para el área seleccionada.

La evaluación deberá hacerse con un sentido de proyección para la conformación de alianzas estrategias interinstitucionales con el propósito de mejorar el nivel de integralidad de la acción y de la gestión en este tipo de asentamiento.

El estudio considera explícitamente **una propuesta de carácter integral** tal como en el estudio anterior.

### **Productos**

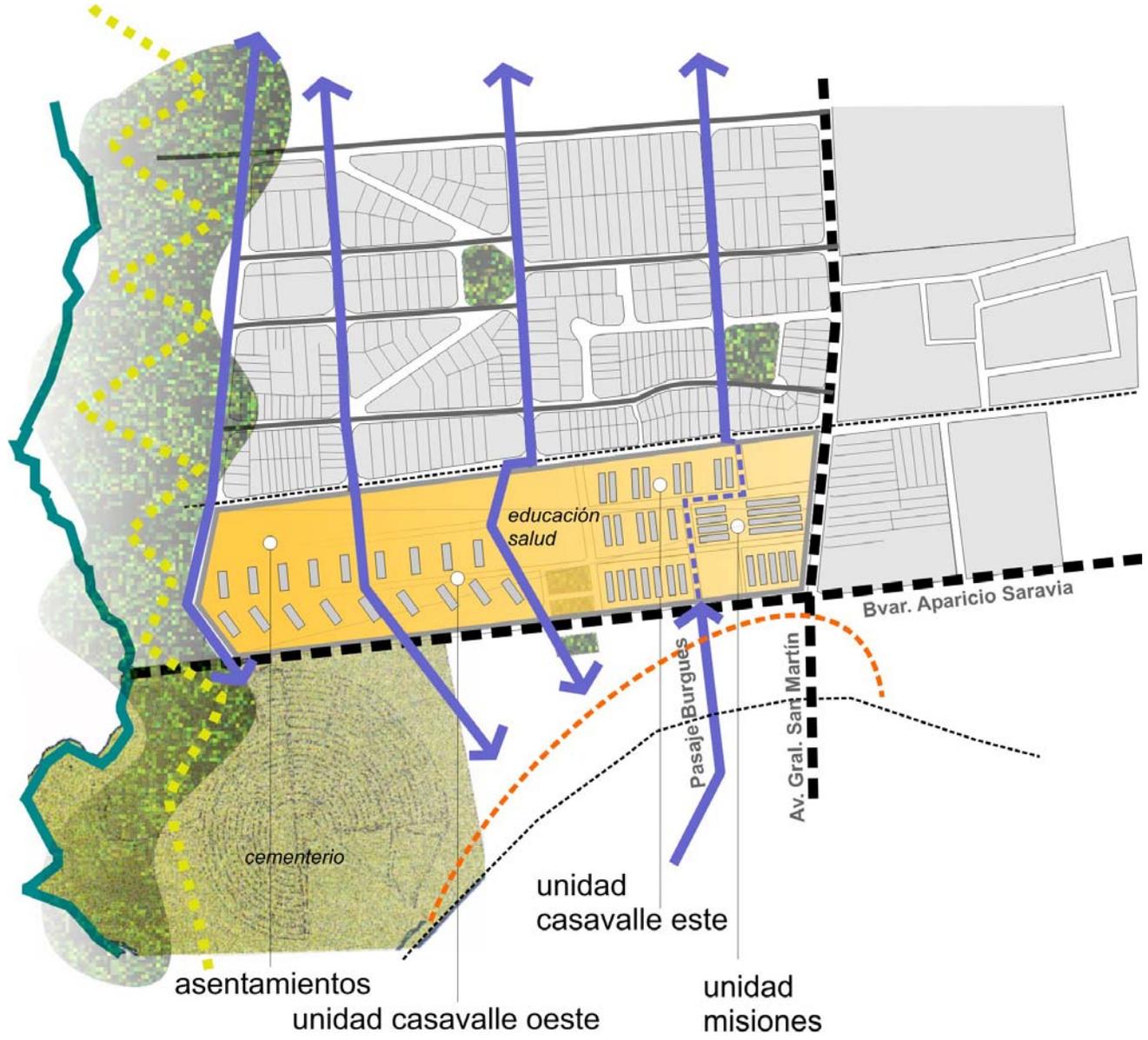
- a) Informe-documento (volumen I) de análisis y evaluación y propuestas en torno a una estrategia para la gestión de asentamientos y rehabilitación del hábitat.
- b) Informe-documento (volumen II) de análisis, evaluación y propuestas estratégicas e instrumentales para la participación comunitaria en la gestión del hábitat.

En ambos estudios los consultores contratados por CEPAL para desarrollar el trabajo, prepararon un esquema básico metodológico al inicio de los trabajos el que fue discutido con el equipo de coordinación del proyecto conformado por funcionarios de la IMM.

Asimismo, los Consultores organizaron una presentación grafica y visual del contenido de los informes con el objetivo didáctico de presentarla en las actividades de capacitación que contempla en convenio, además de su devolución a los vecinos, realizada en el propio barrio Casavalle.

En este contexto el Municipio prevé en el corto plazo:

1. Definir un Plan Especial de desarrollo urbano del área norte de la ciudad, que contenga a la Unidad de Actuación Casavalle.
2. A partir del estudio CEPAL, elaborar un documento con las líneas estratégicas para el abordaje del problema que establezca los criterios y pautas para la definición de programas y proyectos en el área, que a su vez puedan ser replicados en otras zonas.
3. Encomendar a un Equipo Técnico que elabore los proyectos ejecutivos y los dimensione desde el punto de vista económico, de manera de prever los sistemas de financiamiento futuros.
4. Realizar una propuesta que se apoye en la descentralización y que contenga los indispensables lineamientos globales que aseguren su integralidad e intersectorialidad, y que la misma se pueda implementar en etapas.



### **C) Crecimiento por extensión del área urbanizada**

Dentro de las áreas potencialmente urbanizables, crear lotes con servicios, favoreciendo fraccionamientos públicos y privados.

**Ejemplo: Plan de acción Urbanística en predios municipales** potencialmente urbanizables en Sebastopol y Luis Braille (CCZ 9), que contempla realojos de asentamientos, plan lote y predios para proyectos de cooperativas de vivienda.

En un predio de aproximadamente 10 Há, adquirido por la IMM para la Cartera de Tierras Municipal conformado por los padrones 410.355, 410.358 y 410.359, por contrato con una empresa constructora se realizaron las obras de infraestructura consistentes en vialidad, saneamiento, agua corriente y 100 plateas de fundación.

Se encuentran en ejecución las obras de tendido eléctrico y alumbrado público. En el fraccionamiento original se previeron 172 lotes de aproximadamente 200 m<sup>2</sup> c/u y dos manzanas de 6.586 m<sup>2</sup> y 4.491 m<sup>2</sup> adjudicadas a dos cooperativas de ayuda mutua (COVIAUFA Y TALIMIR II).

Ya han culminado las obras de un realojo, denominado "Vista Linda", que ocupó 24 lotes, habiéndose construido las viviendas con el modulo de 42 m<sup>2</sup> del Servicio de Tierras y Vivienda y Tacurú, con participación de los beneficiarios.

A fines del año 2004 se concluye el Convenio suscrito entre el Sr. Intendente y los vecinos del asentamiento ubicado en Arenal Grande y Galicia, y otros predios municipales del centro, por el cual se realojan 25 familias que construyen sus viviendas por ayuda mutua, con apoyo de 7 obreros del SUNCA contratados por la IMM y la dirección técnica del Servicio de Tierras y Vivienda.

El sistema constructivo empleado es el denominado "Vivienda Semilla", que cuenta con patente y asesoramiento del Instituto CEVE de Córdoba, Argentina, lo que motivó un acuerdo con la IMM para su utilización.

Consiste en una estructura metálica de pilares, vigas y cubierta superior de chapas, a la que luego se le agregan los cerramientos laterales constituidos por losetas de ladrillo armado que se fabrican en sitio y luego se posesionan en su lugar. Se prevé la colocación de un cielorraso como aislante térmico.

Posteriormente se forra la pared exterior para mejorar su condición térmica con ladrillo visto. Las aberturas se integran en un panel de hormigón armado que va del piso al techo fabricados por el Servicio de Obras por Administración de la IMM en su planta de Propios y Cnel. Raíz, a los que se amuran las ventanas de hierro.

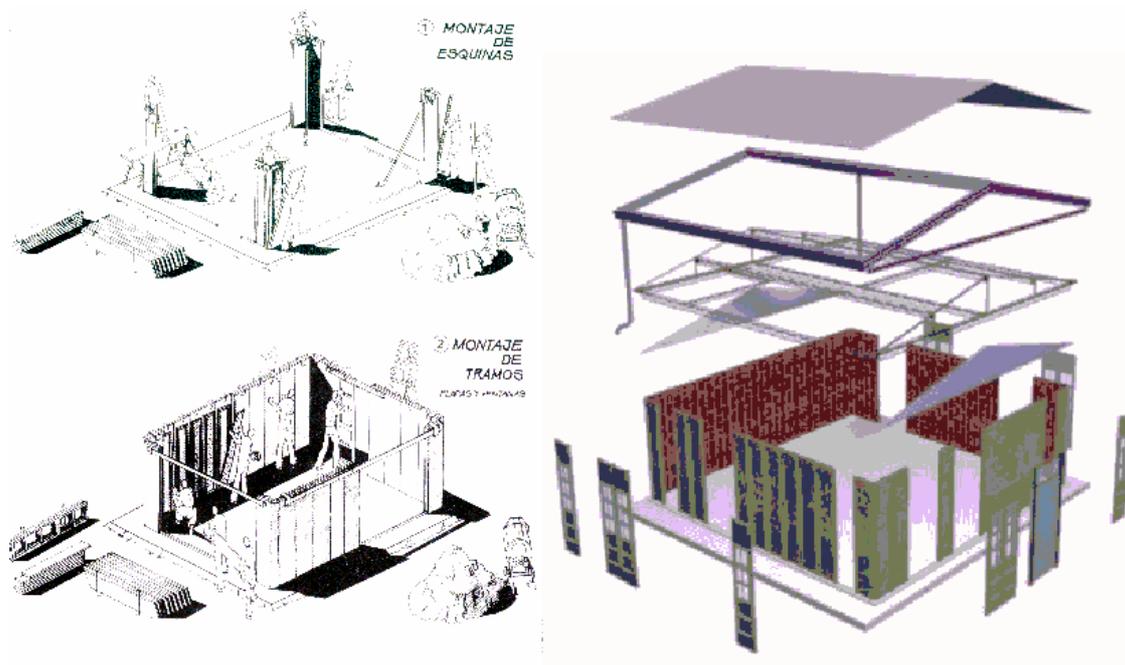
Toda la estructura metálica, pilares, vigas, cubierta superior y ventanas las fabrica ONPLI (Organización de impedidos) por convenio con la IMM.

El conjunto cuenta con salón comunal construido por el mismo sistema, por la misma empresa constructora que hizo las infraestructuras.

Para los restantes lotes vacantes, se prevé la instrumentación de los mecanismos que establece el Decreto de Plan Lote, lo que implica un llamado público a interesados en adquirir un predio con todos los servicios en cuotas mensuales acordes a los ingresos. El Plan Lote proporciona, además de los planos de las viviendas, la ayuda técnica a los beneficiarios de forma de asegurar una correcta utilización de los recursos. También se facilitará una canasta de materiales a las familias más necesitadas.



PLAN DE ACCION URBANISTICA (PAU) AL ESTE DE CNO MALDONADO (SEBASTOPOL Y LUIS BRAILLE)



### Esquema de ensamblaje de la Vivienda Semilla

Durante el complejo proceso de construcción intervinieron además de los Servicios Municipales y ONG's nombrados, las Juntas Locales y CCZ's N° 2 y N° 9.

El CCZ 2 organizó el traslado diario dos veces al día de los vecinos desde el lugar del asentamiento a la obra y viceversa con camionetas municipales.

El CCZ N° 9 participó recibiendo a un grupo de características complejas.

Una vez realojados, los adjudicatarios de las viviendas continúan realizando tareas de obras exteriores con apoyo del SUNCA, dirección de obra municipal, y apoyo del área social de la IMM.

Interesa señalar en este trabajo las particularidades más relevantes que hacen al relacionamiento de los obreros del SUNCA y el resto de los actores:

- En general resultó muy difícil la convivencia de los obreros con los vecinos adjudicatarios de las viviendas, que derivaron en falta de apoyo recíproco entre las partes. La reiterada inasistencia de parte de los vecinos, sumado a la ingesta de alcohol y estupefacientes en la obra no contribuyeron a crear el mejor clima. Esta situación debió ser contenida con directivas específicas a los guardias policiales que se debieron apostar las 24 horas en la obra.
- El SUNCA tiene una natural predisposición a no acompañar los procesos de ayuda mutua por el entendido de que atenta contra la mano de obra especializada, lo que constituye una traba a los objetivos establecidos.
- El Servicio de Tierras y Vivienda se encontró con serios problemas para realizar la tarea de empresa constructora, por no contar con los recursos y las capacidades para ello. Esta situación generó que hubiera que superar situaciones tales como que los obreros sólo respondían a los lineamientos del presidente del sindicato (que a su vez es quien les paga el salario una vez que la IMM libera el monto mensual) y diluyeran su relación con la dirección de la obra, entorpeciendo el desarrollo de la obra.

## 4.2 Instrumentos de Gestión

La intervención municipal en vivienda tiene sus inicios en 1923 con la iniciativa del Consejo de Administración Departamental de construir agrupaciones de casas económicas en diversos lugares de la ciudad, con el fin de cooperar con aquellas situaciones más urgentes que atravesaba la población.

Hoy en día la IMM continua desarrollando políticas de vivienda y de tierras dirigida a aquellos sectores con mayores dificultades para el acceso al hábitat. Para ello, se llevan adelante un conjunto de programas desde el Municipio, que no pretenden brindar una respuesta por sí mismos, sino que buscan ante todo articular acciones con las demás Instituciones del Estado y actores privados para el logro de los objetivos definidos.

A continuación se exponen los programas relativos a tierras y vivienda que la IMM implementa, sean éstos para acceder a la tierra y/o a la vivienda, o para su mejora y mantenimiento.

Se trata de expresar brevemente el funcionamiento de cada programa, que posteriormente servirá de sustento para la formulación de propuestas y a la reflexión final.

### Vivienda Económica

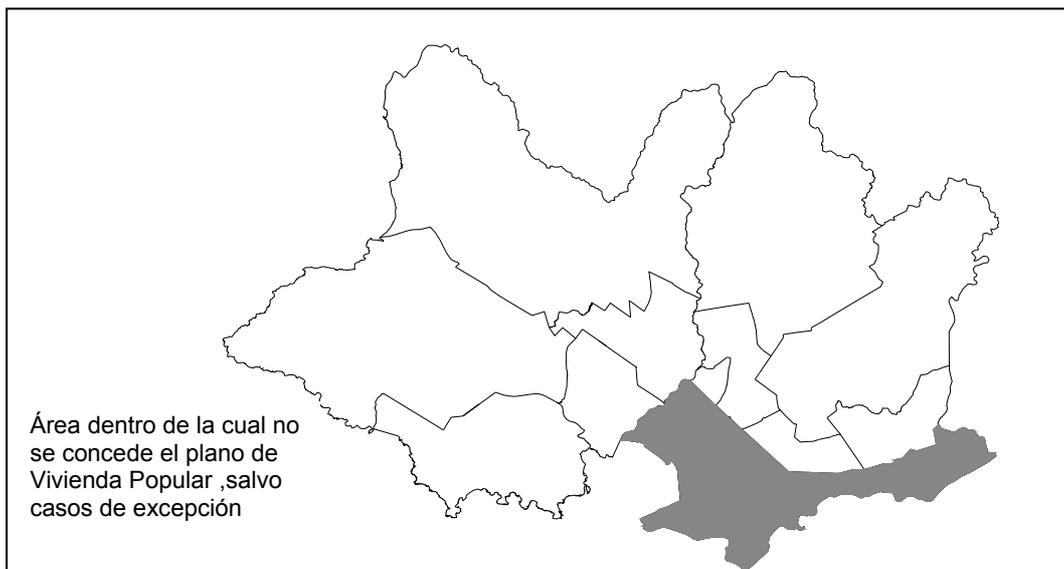
Desde el año 1941 la IMM busca fomentar la construcción de vivienda económica. En primera instancia se exoneró el pago de derecho de edificación a las construcciones económicas. Posteriormente la IMM amplía sus cometidos en lo referido al alojamiento de carácter económico y otorga planos de construcción y asesoramiento técnico para la construcción de vivienda económica, a condición de que sea el único bien raíz del solicitante y de que la ocupe personalmente.

En el año 1977 se aprueba el Decreto 18386 modificado recientemente en el año 2004 por el Decreto N° 30.952 actualmente vigente.

Este Decreto prevé el mecanismo mediante el cual se le entrega al solicitante los recaudos necesarios para la construcción y/o refacción de una vivienda económica de acuerdo a determinadas condicionantes:

- El solicitante deberá ser propietario del terreno o adjudicatario de algún programa de la IMM o del MVOTMA, en que se construirá la vivienda, éste podrá ubicarse en cualquier zona del departamento con excepción de un área delimitada por el decreto y graficada en el plano a continuación
- El beneficiario del Permiso de Construcción deberá poseer una única propiedad inmueble en el departamento de Montevideo.
- Se establecen los ingresos máximos que deberá tener el núcleo familiar para poder acceder al plano de vivienda económica:
 

1 dormitorio	38 UR
2 dormitorios	63 UR
3 dormitorios	70 UR
4 dormitorios	76 UR



- Se podrá construir solo una vivienda por padrón (se admiten hasta tres si la segunda vivienda se destina a padres, hijos o hermanos de los propietarios de la primera, o cuando el predio pertenezca a dos o más propietarios).
- Se admite la construcción de viviendas dúplex e incluso una en planta baja y otra en planta alta si la estructura lo permite.
- El nuevo decreto también permite la construcción en régimen de propiedad horizontal de manera de facilitar la construcción de hasta 5 viviendas en un predio. En este caso se deberá contar con un técnico arquitecto que asesore a los interesados y un informe previo del área social de la IMM que justifique la propuesta.
- Se establecen las áreas máximas de las viviendas:
 

1 dormitorio	48 m <sup>2</sup>
2 dormitorios	64 m <sup>2</sup>
3 dormitorios	81 m <sup>2</sup>
4 dormitorios	98 m <sup>2</sup>
- El decreto establece que se le deberá proporcionar al solicitante planos tipo de albañilería y sanitaria para la construcción de su vivienda, así como memoria constructiva especificando materiales a utilizar, dosificaciones y procedimientos.
- Además de los planos y memoria constructiva, los técnicos de la IMM deberán realizar inspecciones en por lo menos tres momentos de la obra (además de la inspección previa del terreno y la inspección final de habilitación del edificio) al iniciarse la construcción, cuando ésta llegue a la altura de los techos y una vez culminada.

El tipo de vivienda construido mediante plano económico, ha llegado a conformar tramos caracterizados en algunos barrios como Carrasco Norte y Colón.

Sin embargo, a lo largo de los años la demanda ha decrecido como lo indica el siguiente cuadro:

Año	Cantidad de solicitudes de Plano de Vivienda Económica
1997	148
1998	88
1999	96
2000	59
2001	83
2002	65
2003	38
2004	40

Esto se debe a diversos motivos, algunos de ellos económicos, como la escasa oferta de terrenos a precios accesibles y otros originados en la propia rigidez del decreto vigente hasta fines de 2004, que no contemplaba los cambios en la forma de vida y de relacionamiento (no permitía la división en propiedad horizontal, ni la posibilidad de construir en doble altura).

Las tipologías y memorias, formuladas en el año 1972, ya no respondían ni a las formas de vida ni a las posibilidades tecnológicas actuales. Los permisos se habilitaban por excepción ya que la mayoría de los materiales utilizados no están especificados en la memoria y sin embargo no dejan de ser económicos.

Hay que señalar también la falta de difusión y recursos humanos destinados a este programa que impiden una mayor eficacia y eficiencia.

De todos modos, con el nuevo decreto, recientemente aprobado que facilita y flexibiliza la gestión, admitiendo la propiedad horizontal, la vivienda en dúplex, nuevas tipologías, y permitiendo otorgar estos planos de vivienda económica a adjudicatarios de terrenos en régimen de tenencia, como es el caso de los asentamientos regularizados, se pretende dar un nuevo impulso a esta herramienta de gestión.

Asimismo debe señalarse que la Vivienda Económica es un mecanismo de acceso a la vivienda en el que se involucra activamente al beneficiario en la construcción de la misma y esto ha redundado, la mayoría de los casos en una mejora de la calidad constructiva de la vivienda y de la calidad de vida. La participación activa del beneficiario en la construcción de su futura vivienda genera mayor satisfacción del usuario y contribuye a desarrollar un sentido de responsabilidad hacia la vivienda y hacia la ciudad.

## CARTERA DE TIERRAS

En 1990, con el Decreto 24654 (ver anexo), se crea la Cartera Municipal de Tierras con la finalidad de:

“... **obtener predios aptos para la construcción de viviendas**, a efectos de:

- a) utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la IMM;
- b) venderlos u otorgarlos, en las condiciones que se establecen..., a personas o grupos de personas que los requieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional.

El Decreto habilita a:

- Disponer los terrenos aptos para conformar la cartera de tierras: aquellos ubicados en zona urbana o suburbana, que posean los servicios básicos complementarios a la vivienda y posibilidad de conectar a saneamiento
- Otorgar la posibilidad de adjudicar los terrenos en régimen de tenencia.
- Posibilitar el otorgamiento de terrenos de propiedad municipal ocupados irregularmente, a las familias ocupantes, siempre que cuenten con un grado de consolidación importante y previa regularización de las condiciones de urbanización de los terrenos, estableciendo los retiros, afectaciones, espacios libres, calles y pasajes que fuera necesario.
- Fijar las condiciones que deberán reunir los beneficiarios del programa:
  - a) que tengan carencias graves de vivienda
  - b) que los ingresos del núcleo familiar no excedan tres salarios mínimos nacionales para los casos en que se otorgue el uso del terreno (Tenencia), y cinco para los casos de enajenación.
- Establecer criterios de prioridad en la adjudicación (preferencia a grupos organizados)

En síntesis el Decreto otorga el marco jurídico en el que opera la regularización física y dominial, los realojos de asentamientos y la adjudicación de tierras a cooperativas y fondos sociales y designa al Sector Tierras como responsable de administrar la Cartera de Tierras para Vivienda.

Por un lado, se busca regularizar situaciones preexistentes, tal como las ocupaciones de terrenos, mejorando sus condiciones de habitabilidad. Como consecuencia de esto es que surgen los realojos de población asentada en tierras en las que, por sus características, no puede procederse a la “regularización en las condiciones urbanísticas” establecidas en el decreto.

La regularización de asentamientos es objeto de un debate permanente dentro y fuera de la IMM, por entender que no es la respuesta más adecuada en la generación de ciudad y además que el propio concepto de “regularización” lleva implícito un fomento a las ocupaciones de tierras fiscales como forma rápida de acceso a la tierra.

Se pretende continuar con ella, frente a la inacción de los organismos encargados de construir vivienda social y de generar suelo urbano a precios accesibles que actúen como un freno a las ocupaciones ilegales. Pero deberá actuarse de una forma integral contemplando la actuación de las ciencias sociales para generar un proceso verdadero de inclusión social.

A través de la creación de la cartera de tierras se pretende atacar el problema de la disponibilidad de tierras, para familias de bajos ingresos.

En ese sentido la figura jurídica de la tenencia ha resultado operativamente útil.

Permite destinar los ingresos familiares a la construcción de la vivienda y no al pago del terreno como lo exigirían otras soluciones como la enajenación. Además, funciona como mecanismo de control ya que el terreno adjudicado en tenencia, en principio, no puede venderse.

Este aspecto del régimen de la tenencia contiene un fuerte componente del punto de vista ideológico, que pretende descomprimir la demanda de la población que reclama la propiedad de los inmuebles a cambio de un régimen que otorga la propiedad del suelo por 20 años, renovable y hereditario. Se busca que la propiedad de la tierra permanezca estatizada en manos del Municipio, como forma de colectivizar también el uso de las misma.

Sin embargo, los adjudicatarios de estos programas han reiterado más de una vez su voluntad de constituirse en propietarios del suelo, ya que sienten una discriminación con respecto al resto de la sociedad. Esta postura de no enajenar los terrenos sostenida en los primeros 10 años de Administración del Frente Amplio, ha variado en el último quinquenio y se apresta a cambios sustantivos en las próximas administraciones. Parecería, con toda lógica, que podrían coexistir los instrumentos de la tenencia y de la propiedad según sean las características de las urbanizaciones.

Es común también la creencia de que realojar a la población en viviendas de mejor calidad que las que habitan es la solución al problema, desconociendo las bases económicas y sociales de la problemática de los asentamientos irregulares.

Teniendo en consideración que el Decreto se aprobó hace ya más de catorce años (en el año 1990), en el marco de una coyuntura político, económica y social distinta, y hoy las necesidades y demandas son otras, deberían reformularse algunos de sus preceptos de manera de ajustarse a las demandas actuales de la población y los mecanismos de respuesta.

En ese sentido surgen aspectos a revisar que han sido objeto de discusión:

- La violación de normas de Orden Público, al alterar el Orden de Llamamiento del Derecho Sucesorio (art.10). En efecto este artículo prevé para el caso de fallecimiento del titular de los derechos (es decir, del convenio de tenencia) una solución que se aparta de los principios que rigen el Derecho Sucesorio en cuanto a las personas con vocación hereditaria. Así como en lo que respecta a los aspectos formales previstos por el ordenamiento jurídico para transmitir derechos por causa de muerte.
- La ampliación del ámbito de aplicación del art.5, para de esta forma habilitar a otras situaciones, la solución de enajenación que sólo está prevista para casos específicos (por ejemplo para las cooperativas) o de excepción.
- La ampliación del ámbito de aplicación del Decreto a las zonas rurales.

El Artículo 2º del Decreto 24.654 dispuso al creación del Sector Tierras, actualmente dependiente del Servicio de Tierras y Vivienda, Servicio que fundamentalmente tiene a su cargo la adquisición y adjudicación de tierras, el monitoreo de las regularizaciones de asentamientos, proyectos de urbanización y fraccionamiento, adjudicación de viviendas en convenios con el MVOTMA, y censos de población carenciada sujeta a programas de realojos.

La instrumentación del programa de relocalización de asentamientos, con una visión sistémica e interdisciplinaria, procura brindar el máximo apoyo técnico a los beneficiarios.

Asesora técnicamente a grupos o en forma individual, tal es el caso del Plan Lote, coordinando acciones con distintas dependencias del Estado como MVOTMA, INAME, CONAE, MTOP, OSE, UTE, BHU, etc.

Mantiene una estrecha relación con Descentralización en control y adjudicación de tierras de propiedad municipal e incluso propiciando desalojos de intrusos.

Actúa en permanente coordinación con la Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI de la IMM para la evaluación de proyectos de regularización de asentamientos y las distintas acciones a emprender en los barrios municipales. Monitorea el trabajo de las ONG's contratadas por la IMM.

Su labor está especialmente ligada a las Oficinas dependientes de la División Planificación Territorial como el POT, y los Servicios de Catastro y Avalúo, Información Territorial y Estudios y Regulación Territorial.

Asimismo, es competencia del Sector Tierras el confeccionar y llevar al día un inventario de las tierras municipales para vivienda, así como prever el ingreso de nuevas tierras a la Cartera por diferentes modalidades, entre ellas:

- a) Por compra, expropiación, o canje con otros organismos públicos.
- b) Recuperar terrenos municipales otorgados en concesiones caducas.
- c) Desafectar predios de otros usos previstos y adjudicarlos para vivienda

La poca tierra municipal disponible a principios de los '90, y los compromisos asumidos por la Administración (en especial con FUCVAM) llevó a la utilización de todos los inmuebles aptos para vivienda, desafectando gran cantidad de espacios libres proyectados para su nuevo destino habitacional.

Posteriormente en los años siguientes se realizaron varias licitaciones públicas para la adquisición de tierras y fincas, hecho éste que permitió la suscripción de nuevos convenios con FUCVAM y FECOVI para la adjudicación de un mínimo de terrenos anualmente.

A partir del año 2000, un serio déficit acumulado en la IMM, obligó a realizar un ajuste en los gastos, suspendiéndose todas las licitaciones previstas para compra de tierra, ajuste que estaba previsto culminar en el año 2002. Sin embargo, la crisis financiera del año 2002 que afectó al país, terminó por prolongar esta situación, siendo la última licitación de compra de tierras la realizada en 1999, salvo compras puntuales por razones de urgencia.

Esta escasa compra de tierras de los últimos 4 años, por falta de disposición presupuestal, ha generado una lista de espera de más de 1000 familias a título individual y de decenas de Cooperativas y grupos sociales.

A su vez, la falta de recursos ha impedido realizar las obras de infraestructura en los predios adquiridos y ya adjudicados en algunos casos, y en otros destinados al programa de Plan Lote, de venta de lotes con servicios.

Esta situación provoca fuerte descreimiento en la población y genera la obligación de custodiar las tierras a un alto costo por los servicios policiales, para evitar ocupaciones ilegales. Por otro lado, se suma además, la falta de recursos del MVOTMA para los préstamos a Cooperativas, que induce a sus integrantes a renunciar al sistema y a ocupar los predios de forma irregular.

Otro aspecto a considerar son los programas de reciclaje de fincas municipales, cedidas a Cooperativas de Vivienda, que se mantienen a la espera de los préstamos del BHU y MVOTMA desde hace varios años. Esta situación está generando, además del desgaste natural de los interesados, un deterioro progresivo en las construcciones municipales adjudicadas, que ha llevado en algunos casos, por razones de riesgo inminente, a su demolición a costo de la Administración.

### **Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en Uruguay**

La construcción de viviendas por el sistema de Cooperativas de Ayuda Mutua se implanta en Uruguay al incluirse este sistema en la Ley de Vivienda aprobada en 1968.

Superadas las dificultades iniciales, (incluso la desconfianza que los propios interesados tenían al comienzo respecto de ella) en 1975 uno de cada dos préstamos que se solicitaban ante el BHU para la construcción de viviendas, correspondían al régimen cooperativo, mayoritariamente en la modalidad de Ayuda Mutua.

Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, desde su aparición en Uruguay, han demostrado ser una de las experiencias latinoamericanas más completas y eficientes en lo que se refiere a producir el hábitat popular urbano.<sup>19</sup>

En la segunda mitad de los años 60; más específicamente en 1966, surgen las tres primeras cooperativas de vivienda en Uruguay, como experiencias piloto desarrolladas por el CCU (Centro Cooperativista Uruguayo), en localidades del interior. El CCU es una organización no gubernamental dedicada al apoyo técnico a iniciativas de desarrollo social y económico de base autogestionaria.

A partir de 1969 surgen 69 cooperativas con un total de 4338 viviendas, obteniendo préstamos del Fondo Nacional de Vivienda (creado por la ley 13728) y como consecuencia de la creciente motivación derivada de la pérdida de calidad de vida.

Se generó un movimiento popular muy fuerte, que ya en ese momento actuaba intensamente en defensa de sus intereses y del cooperativismo, y se expresó en una federación específica: FUCVAM la cual las integra a nivel nacional.

A partir de 1973, para el gobierno de facto instalado, las cooperativas no eran una solución confiable, lo que motivó la desaceleración de su impulso previo.

En 1975, creado el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, y totalizando las viviendas por ayuda mutua 5914 unidades, entró en crisis el Fondo Nacional de Vivienda.

En 1977 se reestructura el sistema de vivienda, en correspondencia con las orientaciones militares en materia de seguridad y las concepciones neoliberales de la política económica. Se suprime el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, DINAVI e INVE, pasando todo a manos del Banco Hipotecario del Uruguay y del Ministerio de Economía y Finanzas.

A partir de allí el BHU financió cerca de 30.000 viviendas, hasta 1982 cuando se detiene la actividad económica, el Banco se desfinancia y la construcción de viviendas entra en recesión.

En 1980 el movimiento cooperativo renace con fuerza, con una capacidad de respuesta de gran amplitud. A partir de 1985 no se reconoció legalmente la existencia de decenas de cooperativas. En 1987 no se escrituró ningún préstamo para cooperativas de Ayuda Mutua. Durante el período 1989-1995 continuaron vigentes la mayoría de los obstáculos. Las cooperativas siguieron siendo relegadas en el otorgamiento del crédito estatal aunque se desbloqueó el reconocimiento de la personería jurídica.

---

<sup>19</sup> BENJAMÍN NAHOUM. AÑO 1999.

Posteriormente se produce una reestructura institucional de la política habitacional. El Estado asume un rol subsidiario, delegando en el sector privado el rol protagónico. El mercado asume las mayores responsabilidades de producción y redistribución de la vivienda. Se produce un aumento de los precios, al mismo tiempo que la producción de vivienda social sigue siendo poco atractiva para el sector empresarial por su baja rentabilidad.

### **Cooperativas de Ahorro Previo**

Estas cooperativas se hallan afiliadas a FECOVI, que es básicamente una organización gremial cuyo objetivo fundamental es la defensa de las cooperativas que nuclea. Al mismo tiempo desarrolla una actividad de fomento del cooperativismo, dirigida principalmente a la promoción del sistema cooperativo de usuarios, se busca con ello mantener y fortalecer el movimiento cooperativista.

FECOVI atravesó fundamentalmente dos etapas: una previa y otra posterior al régimen de facto. A partir de 1984 se produce el resurgimiento de la Federación, que con otro nombre ya había funcionado. Este resurgimiento se debió fundamentalmente a los graves problemas que pesaban sobre las cooperativas, acarreados del periodo dictatorial, y que las llevó a reunirse nuevamente. Pues durante este periodo, se le negaron préstamos y las que ya los habían obtenido, se enfrentaron a excesivas cuotas que no podían pagar surgiendo todo el tema de los colgamentos. Fue la situación angustiosa de las cooperativas ante el Banco Hipotecario la que condujo a las mismas a agruparse en defensa de sus propios intereses.

Actualmente FECOVI nuclea más de 60 cooperativas que representan aproximadamente unas 3000 familias entre las que se destacan, por su gran tamaño, VICMAN con 410 socios y el Complejo Bulevar (que reúne tres cooperativas) con 340 socios.

### **Financiamiento en las Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua**

El financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales de Cooperativas de Ayuda Mutua es relativamente reciente en el contexto general del financiamiento para la vivienda en Uruguay.

Si bien existe algún antecedente en los años 60, el financiamiento masivo surge con la aprobación de la ley 13728 (Plan Nacional de Vivienda).

La ley de Vivienda estableció categorías de construcción para determinar las condiciones del crédito (tasa de interés y plazo de amortización) de manera tal que las soluciones más económicas tuvieran condiciones menos rigurosas para el pago.

El fondo Nacional de Vivienda, creado por la ley, preveía una política de subsidios sustentada en la recaudación del "Timbre de Vivienda", que debía colocarse en los recibos correspondientes a pago de remuneraciones. Esto significaba un ingreso de costo financiero cero, frente a la otra gran fuente de recursos del Plan, no correspondientes a retornos de préstamos: la colocación de Obligaciones Hipotecarias Reajustables, las cuales tenían un costo real en la tasa de interés que rendían esos papeles.

El subsidio originalmente se puso en práctica mediante una rebaja de la tasa de interés. Este sistema tiene el inconveniente que permanece vigente todo el tiempo que dura la hipoteca y consume recursos en forma creciente.

A partir de 1991, con la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el financiamiento a Cooperativas de Ayuda Mutua queda prácticamente en su órbita y fuera del BHU. Es en este contexto que se modifica la forma del subsidio, pasando a un sistema de monto fijo, por única vez a cada familia. Es decir junto al préstamo se concede una partida de subsidio fija, que no tiene retorno. Esta forma, que igual implica un servicio hipotecario menor, tiene la ventaja que no afecta en el futuro los recursos del Fondo Nacional de Vivienda.

### **El apoyo de la Cartera de Tierras Municipal al movimiento cooperativo**

Tal como fuera descrito precedentemente, la Cartera de Tierras ha sido un instrumento de gestión activo en la política de apoyo al sistema cooperativo de vivienda.

En los 15 años de gobierno departamental que van desde 1990 a 2004 se adjudicaron solamente a Cooperativas de Vivienda 608.488 m<sup>2</sup> de tierras por un valor de casi U\$S 6.500.000, tal como se observa en los cuadros y planillas siguientes.<sup>20</sup>

De ese monto, a su vez el Municipio subsidió US\$ 1.200.000, con el objetivo de mantener población en áreas centrales e intermedias, que de otra forma deberían acceder a predios más baratos en la periferia.

### **Cuadro explicativo de la implantación de las Cooperativas en la ciudad**

<b>ZONAS</b>	<b>NUMERO DE COOPERATIVAS</b>	<b>CANTIDAD DE VIVIENDAS</b>	<b>PORCENTAJE DE VIVIENDAS SOBRE EL TOTAL</b>
BARRIO SUR	9	454	10%
CIUDAD VIEJA	18	264	6%
AREAS CENTRALES E INTERMEDIAS	63	2252	49%
AREAS PERIFERICAS	44	1589	35%
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>4559</b>	<b>100%</b>

Del análisis del cuadro se deduce que las 2/3 partes de las viviendas construidas o proyectadas a partir de los terrenos y fincas cedidos por la IMM a Cooperativas se implantan en áreas centrales e intermedias, mientras el resto se ubica en zonas de las periferias que cuentan con los servicios mínimos de saneamiento y pavimento.

Esta modalidad de construcción asegura buena calidad de las viviendas del punto de vista constructivo y en general constituyen un aporte significativo en materia de diseño y equipamiento urbano.

<sup>20</sup> No se incluyen en estas cifras las tierras utilizadas por el propio Municipio para resolver los casos de realojos y regularización de asentamientos, los barrios municipales formados por la Cartera de Tierras y los convenios con el MVOTMA que demandan tierra municipal para la construcción de NBE.

**Adjudicación de tierras municipales a cooperativas de vivienda de ayuda mutua (FUCVAM y otros), ahorro y préstamo (FECOVI) y fondos sociales (1990-2004)**

Nombre	Padrón	Metros (m2) Adj.	Precio Terreno (U.R.)	Cant. Viv.	Total de Inversión		Subsidio
					Monto adj.	Monto a adj.	
ATAHUALPA CARDOZO	420018	389	4200,2600	10		18.207	
ATAHUALPA CARDOZO 234	420382	714,32	3437,0000	29		42151,5	
COVICORDON	420383	1732,21	8228,0000	50		72675	
COVIADDOM	420381	406,19	1929,0000	20		33320	
CASTALIA	420385	2119,42	10000,0000	40		90300,00	
CUAREIM	420384	2109,85	10000,0000	40		90300,00	
NUEVA ERA	13928 y 13981	1500	10134,0500	85		123547,5	
COVIREAL	18101	450	3897,0000	8		17200,00	2992,00
COVIREUS AL SUR	419885 y 419886	4662	29031,0000	182		425050,00	63154,00
COVI IRUPE	5575	240,63	2221,0000	17	42024,00		
COVI 11 DE NOV.	3295	231		8		9928	
COVIESCO	3477	500	7810,1783	8		17200,00	2992,00
COVISCOUT	2517	203	2719,7967	6		7446	
HUECO DE LA CRUZ	420392	408,04	18367,3848	12		14892	
INCHALA	420393	537,89	19242,6634	14		14399	
COVICIVI III	420369	889,57		24		38760,00	
COVIARAGON	2508	233,00	8591,1961	10		12410	
COVIJU III	2509	563	2850,0000	15			
COVIGAS	2602	272	10072,4368	6		7446	
COVIFU (C. Vieja)	2963 y 2964	460	465,1096	10		6035	
COVIAFJU (B.A.)	3502	456	15485,6984	12		14892	

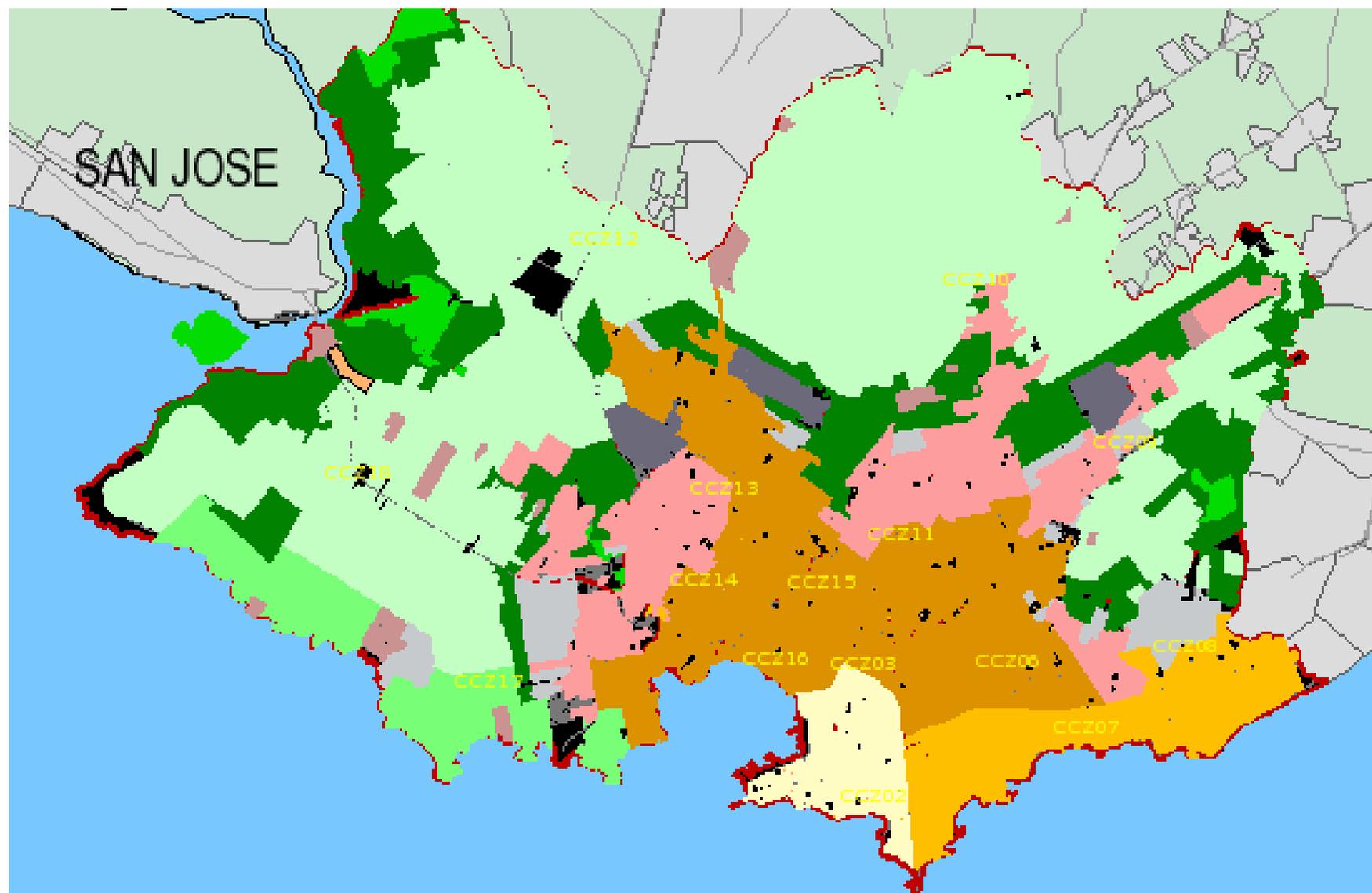
<b>COVIRAM</b>	3290	1380	4931,0000	18	33487,00		6732,00
<b>COVICIVI II</b>	419883	943,3	6452,5539	19	Financ. Munic.		
<b>COVIUN</b>	4754	250	2093,0000	13			
<b>ENTRELUNAS</b>	4613	879	6076,4849	50		82500,00	
<b>COVICIVI I</b>	420745	1272	9257,1800	20			
<b>MUJEFA</b>	2684	570	6682,00	12		28155,00	
<b>COVIEP</b>	418519	2384	1219,7929	10		11500,00	
<b>COVILACAR</b>	418518	6302	2215,1899	30		49500,00	
<b>COVITAM</b>	419293	3723,5	5451,3745	42			
<b>9 DE DICIEMBRE</b>	419011	2150	1811,9146	14		24588,00	5236,00
<b>27 DE ENERO</b>	419007	3966	3342,4100	26			
<b>ITACUMBU</b>	419006	3352	2251,0000	20		48000,00	
<b>COVIFUM</b>	419005	5478	4552,9700	30			
<b>TEBELPA III</b>	419004	12204	10058,3576	70		127925,00	26180
<b>COVITINM</b>	419003	6454	5357,3452	34		73100,00	
<b>COVISUNCA 8</b>	416326	3543	2737,5448	28	56392,00		9716
<b>COVI COAB 95</b>	418382	4465	2220,2809	32		60800,00	
<b>COVI 2000</b>	418374	7931	6702,7000	50		89250,00	
<b>COVIFADI</b>	419232	11439	2827,9318	60	71400		20820
<b>COVIETEX</b>	144044	4161	4709,0093	28	57904,00		15615
<b>AUTECERRO</b>	418373	10002	3831,4600	50			
<b>COVI ADEOM S.1y4</b>	419909 y 419912	3779	3484,5700	58		96628	
<b>COVI AGRICOLA ADEOM II</b>	414842	2954		20			
<b>COVI 89</b>	416275	7845	2027,0100	36	68400		

<b>JUCOVIPOSTAL</b>	419914	7455,48	6414,1931	50		120000,00	
<b>COVIFAMI</b>	419913	7785	6704,3500	50		80750,00	
<b>COVIESFE</b>	419915	6432	13064,1300	90		190500,00	
<b>COVICAR</b>	414046	2748,08	939,6300	16		19856	
<b>COVIMT 11</b>	413474	8341	3361,3700	50	117938		17350
<b>COVIBAMI</b>	417175	3248,14	1544,1110	16		24676,00	5984
<b>COVIOBO</b>	413856	7620,1	3070,7600	32	76744,00		11104
<b>COVIECUADOR</b>	415595	11493	7839,5283	50	118035,00		17350
<b>COVIASU</b>	76238	1677,62	3322,6778	17	32300,00		
<b>COVISUTEL. Sol.1.</b>	51128	2378,22	3163,1196	16	26656		
<b>TACUABÉ</b>	414091	5000	3563,7500	42	90300,00		
<b>COVIHI</b>	414111	9546	4993,5299	64	3086,7649		
<b>COVIPOSTAL 4</b>	188461	6091	6693,0000	40			
<b>COVIRE</b>	413484	2382	2785,3600	25			
<b>COVIMAN I</b>	413753	1281	1567,3300	15			
<b>COVICEVI</b>	413473	3542	4559,0000	50	51425		
<b>COVIAUFA. (Fracc.1)</b>	410355, 410358 y 410359	6588,84		43			
<b>COVICOOTER 1</b>	191288	4402	2056,13	45	105807		15615,00
<b>COVIPARNI. (Sol.4)</b>	416315	5015	995,44	28	40250		
<b>COVISANVAZ</b>	43338(parte)	45000		128			
<b>COVIAFCCOM</b>	413754	2425	9271,11	22	31977		
<b>COVIHON I</b>	39675(parte)	1700		14	8449	IMM- Ministerio	
<b>COVIHON II</b>	414573	6758		40	62720,00		

<b>C. GOES 1. Frac.3</b>	419045	943,92	3707,32	20			
<b>C. GOES MATRIZ (1ª )</b>	419044	2226,89	8825,41	20	Financ. Munic.		
<b>C. GOES MATRIZ (2ª)</b>				50		52500	
<b>COVIPASO</b>	413483	4805	3357,00	49		93100,00	
<b>COVIGUAY</b>	420586	1773	1270,7500	13		18200,00	3812.6313 UR
<b>ARIPUCA</b>	419008	4309	3650,2850	16		9656	
<b>COVIFAME</b>	417134	1432,98	6676,6445	28	57120		Retasación denegada
<b>COVICOA 1</b>	419043	1778,13	7426,7085	31		63240,00	
<b>COVITEDI</b>	419230	17285	4249,9017	90		107100,00	31230,00
<b>COVILUPRO</b>	416744	7074	5745,0000	40		56100,00	
<b>COVIBRO</b>	86147	780	2462,2049	15			
<b>COVIJAVE</b>	417825	616,46	1811,7776	10		24000,00	
<b>NUESTRA ESPERANZA</b>	416802	7951,27	2842,3842	38	43700		
<b>LA MANCHEGA</b>	416801	7951,27	3151,3366	38			
<b>COVILASA</b>	416706	3415	1749,0000	22			
<b>COVILI</b>	418383	9963	4952,06	60		69000,00	
<b>NUESTRO TECHO</b>	416659	3084,14	1360,8945	11		6638,5	
<b>COVIFAM 2</b>	418662	3956	5067,8253	30		48450,00	
<b>COVIFAM</b>	418664	3528	6042,7067	38		72200,00	
<b>COVIAM 96</b>	418665	3764	6464,9476	25			
<b>COVITJO</b>	418663	3749	4793,9983	30		59395,00	
<b>COVIJO</b>	416660	3511	1552,1554	15	9052,5		
<b>COVIAMISTAD</b>	416415	9266,24	1915,9143	58	105995,00		21692

<b>COVIOSE IV</b>	416416	7590,16	1704,9474	48	87720,00		26180
<b>COVIFOEB IV</b>	416417	6341,66	1509,8466	39		71272,00	14586,00
<b>COVIFUC 182</b>	419911	3455,47	3088,8200	35		73500,00	15615,00
<b>COVIZONA 9</b>	419910	3841,26	3275,8539	30		37230	
<b>COVIFOEB V</b>	419917 y 419916	6097,01	4365,3121	30			2396,4664
<b>COVIFAMI II</b>	419301	4287		16		25840,00	
<b>TALIMIR II Frac. J</b>	410355	4491,3	175,00	30			
<b>COVIEVAN</b>	418824	4333,56	12788,6018	58		136589,00	19720,00
<b>COVIR</b>	72933 y 86151	516	3300,00	10			
<b>ICOVI</b>	419514	5755,97	4290,00	30		37230	
<b>MILENIO</b>	419515	4232	4922,8785	30		6450,00	
<b>COVICISO</b>	419741-419786 419788	9775,47	5861	46			
<b>CUTCSA FRAC. 1</b>	420584	4786	13096,00	30			
<b>CUTCSA</b>	6267	483	7376,00	21		73530,00	
<b>COVIVE</b>	419891	2233	2676,00	15		24750,00	
<b>COVICOSANT</b>	416905	4820	3905,00	30		57000,00	11220,00
<b>COVI 6 DE MAYO</b>	414045	6541,17	2440,00	43			
<b>COVIPALMA</b>	46177	7399	3950,1	36		50490,00	696021,00
<b>COVIIN 1</b>	416906	5500	2608,32	35		66665,00	
<b>COMUVI 13</b>	418537	7966,04	6338,83	45		96750,00	
<b>COVIADDOM 94</b>	417544	14276,88	3231,90	72		133902,00	26928,00
<b>COVICO 2</b>	417545	9857	2786,00	52		101799,00	19448,00
<b>UFAMA AL SUR</b>	417399/002	1391	3600,00	36	41400,00		
<b>CUTCSA LARROBLA</b>	56258	6671	30610,63	140	180943	1º etapa	

COVIECI	413808	2390	1932,00	35		80682,00	12145,00
COVI 30 DE SETIEMBRE	413781	1768	1150,00	26		49400	9724
YACOVI	100580	1719		12			
COVITU	102714	7286		48			
PRETYL	16269	167	7718,81	8		18703,00	
COVIDE	413485	8278	000,00	50	82500,00		
COVITER	12742	600		10			
COVITRIVIC	186131	14024,29	5996,7	44	70564		
COVISUTD		8325		38	90708		13186
HOGAR 1	414571	3504,63		11	17247		
COVIBAM		6597,12		43	101699		14921
COVIHON 3	414053	3380,15		12	14652		
COVIAGROCONA	43920	11998,79		50	123200		17350
COVICOFU	420330	2000,44	3177	18		EN ESTUDIO	se solicita retasación
COVIAMA	420329	7042,1	8648	60		69000	se solicita retasación
ANDAMIOS	158823	2320	8895	44		105600	NO
NUEVA ERA	14470	218		10			
COVIIMP I	411125	128	0	20	28535		
COVIMP II	420328	2000,44		28		Sin monto	
24 DE AGOSTO	407355			15			
COVILAVIA	409993	3524	2361,0000	15			
		<b>608488,61</b>	<b>611739,15</b>	<b>4.620</b>	<b>2150330,265</b>	<b>4.179.848</b>	<b>1.173.202</b>



**UBICACION DE LOS PREDIOS CEDIDOS A COOPERATIVAS DE VIVIENDA** Fuente: Servicio de Tierras y Vivienda (IMM)

### Regularización de asentamientos

Regularizar fragmentariamente asentamientos irregulares en tierras periféricas, donde los comportamientos de riesgo de la población son altos parece poco. Los avances en materia de descentralización desde 1990 y de planeamiento urbano en el departamento de Montevideo, no logran articular programas socio-urbanos a nivel local capaces de comenzar a revertir acciones aisladas y que para la mayoría de los casos no cuentan con planes urbanos específicos. En estas circunstancias, las inversiones del PIAI, no obtienen la optimización esperada en sus propios objetivos.

Estas áreas requieren programas de mejoramiento barrial comprendidos en un proyecto de desarrollo urbano, donde lo prioritario sea la calidad urbano ambiental, desde acciones descentralizadas y con la participación de los pobladores, asociando las políticas propias del desarrollo urbano con una articulación sistémica de las políticas sociales. Acciones basadas en un paradigma sustentado por su multisectorialidad y por su énfasis en el apuntalamiento del espacio público.

Desde 1990 hasta el presente se han desarrollado numerosas experiencias de regularización, realojo y adjudicación de terrenos a grupos, al amparo del decreto N° 24.654. Sin embargo, por las razones expuestas y por falta de seguimiento o recursos para completar las obras de infraestructura previstas estas experiencias no siempre fueron exitosas,.

En el año 1992 se realiza el primer llamado a equipos técnicos multidisciplinarios (ETM) externos, supervisados por técnicos municipales y se seleccionan 10 asentamientos para regularizar. Los ETM contaban con Arquitecto, Asistente Social y Agrimensor. En esta primera experiencia se regularizan ocho asentamientos en un lapso de dos años, los dos restantes deben postergarse por problemas de índole dominial.

En el período 1995-2000 se seleccionaron y se actuó en 15 asentamientos para regularizar mediante el mismo sistema, con la contratación de ETM's, muchos de los cuales fueron posteriormente ingresados al PIAI.

Las posteriores evaluaciones de lo actuado realizadas por la IMM, permiten afirmar que si bien se logró por parte de la población destinataria una mejora en su calidad de vida, las operaciones no llegaron a constituir un aporte sustantivo en la deseada inclusión social que debe perseguir este programa.

### Costo para la IMM de la regularización por lote:

Año	Costo promedio por lote	Costo incluye	Superficie por lote mínima	Área edificada que permite el aporte de materiales de la IMM
1990-1995	60 UR	60% para Equipo Técnico y materiales de construcción para un 10 % derealojos y un 40% en caminería.	150 mts <sup>2</sup>	15 mts <sup>2</sup>
1995-2000	100UR	Igual que en el caso anterior, incluyendo la construcción de SSHH.	150 mts <sup>2</sup>	30 a 40 mts <sup>2</sup> , dependiendo de la composición familiar.

### Asentamientos regularizados en el período 1990 - 2001

NOMBRE	Nº FLIAS.	OBSERVACIONES
12 de Diciembre	159	en proceso de enajenación
Nuestra Casa	55	
La Esperanza	174	
La Chacarita	187	
Pque. Ambientalista	62	
Mahilos	50	
As. Civil Esperanza	280	
17 Metros	105	
Las Malvinas	72	
Nuevo Colman	102	
Campichuelo	30	
Jardines Las Torres	280	
Barrios Unidos	159	
La Carreta	58	
Las Higuieritas	235	
23 de Marzo	26	
Nuestros Hijos	53	
Las Tres Gracias	15	
Puntas de Sayago	72	En proceso de enajenación
Nuevo Uruguay	25	
Amapolas	19	
Repecho	60	en proceso de enajenación

### Terrenos adjudicados en Tenencia en el período 1990 - 2001 (en urbanizaciones realizadas por la propia IMM)

NOMBRE	Nº FLIAS.
Asoc. Civil "La Esperanza"	14
Curitiba	48
Covigran	75
Grupo Cremonessi	8
Grupo Leonardo Da Vinci	16
Grupo Entrevecinos	24
Grupo La Plaza	10
Grupo 19 de Octubre	24
Grupo Atardecer	30
Dumas	8
Com.Pro- Viv.Nvo.Sgo.Vázquez	90
Asoc.Civil Nuevo Capurro	16
Obreros Unidos	14
Grupo Constituyente	16
Nuevo Rinaldi	10

### Condominios municipales regularizados en proceso de enajenación

Nº	DENOMINACION	PADRON MATRIZ	UBICACIÓN	CANTIDAD DE LOTES
1	SARANDI	35502,188925 y 188926	Av. Luis Batlle Berres y Cno de las Tropas	237
2	BOIZO LANZA	91881	Instrucciones y Av. San Martín	129
3	TASISTRO	92112	B. Berges y Vía FFCC	92
4	ANTARES	92113	Cno Antares y Av. José Belloni	179
5	MANGA	92186, 151113, 151114 y 151115	Camino Maldonado y Santos Dumont	25
6	COLON	180381	Calos A. López y 20 mts.	54
7	FLOR DE MAROÑAS	163558	Eusebio Vidal y Acuña	70
8	FENIX	186875	Camino Fénix	85
9	GRANJA DOMINGA	92104	J. Belloni y B. Berges	50
10	BARRIO NUEVO	155287	Cno Al Paso del Andaluz y Cruz del Sur	80
11	PAJAS BLANCAS	177176	Cno Pajas Blancas y Aldama y Ortega	53
14	COLON	405236, 405237	Cno Colman y Garzón	113
17	TOLEDO CHICO	406165, 406166	Instrucciones y Cno de las Cabras	41
19	CARLOMAGNO	194037, 194038	Susana Pintos	147
20	CENTAURO	404273	Cno Maldonado y L. Vazquez	69
22	NUEVO LLAMAS	6139, 6140	Av. L. Batlle Berres y Orientales	97
23	PASO DE LA ESPAÑOLA	91923	Camino Petirosi	40
25	CELIASTER	164053	Cap. C.oralio Lacosta	27

**Total**

**1618**

## **PROGRAMA DE INTEGRACION DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES (PIAI)**

*“El Objeto del Programa es mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. Para lograr el Objeto del Programa se procurará:*

*a) Mejorar la focalización y coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana.*

*b) Promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector vivienda, de modo de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas a bajo costo.*

*c) Articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización comunitaria e integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa”.* (OPP, 2000:28).

En ese marco conceptual, el Uruguay acordó con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el financiamiento para sufragar parcialmente el costo del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), a través de un préstamo internacional (préstamo BID N° 1186/OC-UR). El órgano estatal responsable de su ejecución es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la cual creó la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) como entidad a cargo de la distribución de los recursos, coordinación y apoyo técnico a la ejecución de los proyectos y estrategias de prevención; será de su competencia la selección de los proyectos, la administración operativa y financiera del programa, tramitación y aprobación de los contratos, coordinación de actividades de complementación social.

A su vez existe un Comité Ejecutivo del Programa (CEP) a cargo de la coordinación intersectorial, establecimiento de políticas y normas del programa, evaluación de sus componentes y aprobación de un plan operativo anual, integrado por el Director de la OPP, y representantes de los Co-ejecutores.

Se establecen como Co-ejecutores del Programa al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y a los Gobiernos Departamentales que presenten proyectos elegibles referentes a barrios dentro de sus jurisdicciones o conformados en terrenos de su propiedad.

El Programa incluye dos componentes básicos

- Mejoramiento de barrios:
  - . Infraestructura básica
  - . Servicios sociales básicos
  - . Desarrollo comunitario
  - . Titularización
- Estrategias de prevención:
  - . Revisión de políticas públicas
  - . Fondo de garantías para alquileres
  - . Fortalecimiento institucional
  - . Sistema de monitoreo y evaluación

### **Mejoramiento de barrios**

Los recursos se destinan a mejoramiento urbano y servicios sociales en asentamientos irregulares. Se incluyen las obras de infraestructura urbana y de edificación ubicada fuera del área, que sea necesaria para viabilizar los proyectos y asegurar la integración al entorno.

Los proyectos serán precedidos de estudios de preinversión y contendrán actividades de diseño y ejecución del componente de desarrollo barrial e incluirán la dirección de la ejecución de las obras. Estas actividades,

serán desempeñadas por una sola consultoría (equipo técnico multidisciplinario) para cada uno de los asentamientos, asegurando así la continuidad y la consistencia técnica de las acciones.

El desarrollo barrial incluye actividades de seguimiento social de la implantación del programa, en relación a la educación sanitaria y ambiental, implantación de servicios de atención a niños y jóvenes, capacitación para el trabajo y apoyo a familias a ser realojadas dentro del asentamiento.

Las actividades sectoriales elegibles para su incorporación en un proyecto y su financiamiento son las vinculadas a infraestructuras de agua potable, alcantarillado sanitario, drenajes pluviales, vialidad interna, redes de distribución eléctrica, construcción de soluciones habitacionales para los realojos, protección ambiental, equipamiento social (centro de salud, escuela, plaza de deportes), regularización de la propiedad (asistencia jurídica para el traspaso de la propiedad y elaboración de planos), seguimiento social. Los recursos se destinan a mejoramiento urbano y servicios sociales, así como a la regularización dominial de las propiedades. Se incluye la radicación de los asentamientos elegibles y el reasentamiento de las familias para áreas próximas, por razones urbanísticas o ambientales.

El componente se divide en:

- a) Inversiones Directas: comprende a obras y servicios realizados en el interior de los asentamientos, tales como infraestructuras, equipamientos sociales, realojos y regularización de la propiedad.
- b) Obras Complementarias: corresponde a obras y servicios ubicados fuera del área de los asentamientos, son las obras requeridas para viabilizar los proyectos, como redes de infraestructuras. El monto de esta inversión no excederá el 12% de los costos directos del Programa.
- c) Desarrollo Comunitario y Preinversión: consiste en los estudios de preinversión de los proyectos, que incluyen la ejecución de actividades de desarrollo comunitario y la supervisión y ejecución de las obras y servicios. Estas actividades, serán desempeñadas por una sola consultoría (equipo técnico multidisciplinario) para cada uno de los asentamientos, asegurando así la continuidad y la consistencia técnica de las acciones.

### **Estrategias de Prevención**

Este componente consiste en la promoción de cambios en las políticas y prácticas actuales que influyen en la generación del problema de los asentamientos irregulares o contribuyen para su solución.

Está prevista la financiación destinada al establecimiento de medidas que contemplen la demanda por vivienda y prevengan el aumento de los asentamientos. Dentro del componente se encuentra la revisión de normas y procedimientos urbanísticos municipales y nacionales, revisión del marco normativo, financiero e institucional del sector vivienda, revisión del marco sectorial de las políticas urbanas, el estudio de factibilidad y constitución de un fondo de garantías para alquileres, fortalecimiento institucional de coejecutores y equipos técnicos, mediante cursos y talleres de capacitación.

Estará a cargo de un Coordinador General, que contará con el apoyo de una Gerencia Técnica organizada en tres subgerencias: a) Preinversión, operaciones y regularización; b) Prevención, estudios y monitoreo; y c) Administración y finanzas.

Por ultimo, se financia la **difusión, monitoreo y evaluación de cada uno de los componentes**. Se establece un sistema para analizar comparativamente la situación de las familias antes y después de las obras, para evaluar su impacto efectivo.

### **Modelo de Gestión**

El 30.07.99 se firma, entre la República Oriental del Uruguay y el BID, en la ciudad de Montevideo, el Contrato de Préstamo para el PIAI.

En Noviembre de 2000, tardíamente, la IMM, suscribe el Convenio de Participación con la OPP, en su calidad de Organismo Coejecutor del Programa, asumiendo la responsabilidad de los asentamientos implantados en tierras de propiedad Municipal.

Es importante transcribir textualmente el artículo 5° del Convenio de Participación, referente a la aprobación de fraccionamientos que establece: *“El acto de aprobación de este Convenio por la Junta Departamental de Montevideo es autorización suficiente para que el Intendente Municipal de Montevideo apruebe los fraccionamientos que contengan excepciones en los términos y a los efectos previstos por el artículo 15 de la Ley 10.723 de 21.10.46 en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 10.866 de 25.10.46”*.

Las potestades que el artículo otorga al Intendente Municipal, fueron motivo de tensión y discusión al más alto nivel jurídico y político, por entenderse que entran en contradicción flagrante con lo establecido en la Ley de Centros Poblados, al tiempo que otras estrategias estrictamente políticas, implicaban la no participación de la IMM en el Programa. Finalmente, 15 meses después, a nuestro juicio acertadamente, y ante la falta de recursos que impiden continuar con las regularizaciones que la IMM realiza a su costo, se decide participar del Programa, con la autorización de la Junta Departamental de Montevideo. Es importante señalar, la firme posición del BID, que entendió que sin la IMM, se vería comprometido el propio préstamo.

Así entonces, se integra un equipo con funcionarios municipales para coordinar el trabajo y confeccionar las “Cartas Consultas” de los asentamientos seleccionados. Las estrictas condiciones de elegibilidad que exige el PIAI, determinaron que en la selección de los barrios predominara una lógica estrictamente técnica sobre la lógica política.

Se consultó a los Centros Comunales Zonales y sus respectivas Juntas Locales, quienes plantearon su aspiración de asentamientos a regularizar, a partir de donde se elaboró la lista de 32 barrios a presentar en el término de dos años. Es importante señalar que de los 348 asentamientos existentes en Montevideo (según datos del INE), 110 se ubican en tierras municipales y de ellos, sólo el 50% son regularizables.

Es recién a partir de Octubre de 2001, con la creación de la Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI, que se jerarquiza el Programa, implementando una Oficina que en 3 meses elabora 16 Cartas Consulta.

Esta lentitud operativa del Municipio, que desperdició prácticamente dos años, por tensiones entre lógicas políticas y técnicas al principio y luego burocráticas, entre otros aspectos, se ve reflejada en las pocas obras en ejecución en asentamientos municipales.

A fines del año 2004 son 32 las Cartas Consulta ingresadas al PIAI a la espera de los recursos para su ejecución con las inversiones que se explicitan en el cuadro siguiente.

# RESUMEN DE INVERSIONES (CARTAS CONSULTA)

ASENTAMIENTO	AGUA POTABLE	ALCANTARILLADO	DES.BARRIAL	DRENAJE PLUVIAL	ELEC.Y ALUMB.	EQUIP.SOC.	PROTEC.AMB.	REALOJOS	REGUL.PROP.	VALIDAD	TOTAL INV.
ASOC.CIV.LA ESPERANZA "A"	15.800	19.800	32.000	19.500	39.000	152.000	6.000	1.152.000	48.500	66.200	1.550.800
ASOC.CIV.LA ESPERANZA "B"	30.600	45.375	50.500	27.800	46.000	144.000	8.000	918.000	58.100	99.500	1.427.875
BARRIOS UNIDOS Y OTROS	32.600	14.454	75.500		33.303	73.500	23.480	225.000	100.000	148.305	726.142
BOIX Y MERINO	54.288	111.933	100.000		68.393	120.000	32.148	300.000	123.906	585.000	1.495.668
CAMPICHUELO - ITAÑÉ	5.540	11.525	25.500	1.600	7.450	16.000	12.500	195.000	12.500	21.000	308.615
CERRO NORTE 17 DE MARZO	58.880	27.768	66.500		27.600	150.000	11.860	180.000	75.100	330.000	927.708
CERRO NORTE 33 ORIENTALES	43.700	31.292	92.000		24.300	250.000	15.510	100.800	100.800	436.700	994.302
CERRO NORTE AMANECER NTA. CASA	102.120	29.391	81.500		34.700	100.000	15.130	150.000	91.000	166.000	769.841
CERRO NORTE SAN RAFAEL	83.060	34.521	82.500		39.500	102.000			96.000	520.800	958.381
17 METROS	22.400	68.326	4.500	10.000	16.423	62.000	3.080	60.000	56.990	39.554	343.273
EL APERO - NUEVO COLÓN	40.100	200.000		400.000	38.000	147.000	13.660	50.000	31.440	80.000	1.000.200
EL TANQUE (ZONA 9)	8.600	31.540	29.500		5.872	125.000	5.168		35.100	155.000	395.780
ISLA DE GASPAR	43.100	180.641	112.000		172.467	120.000	64.592	264.000	114.040	290.000	1.360.840
JARDINES DE LAS TORRES I	49.200	88.898			28.404	210.000	12.844		95.500	227.812	712.658
JARDINES DE LAS TORRES II	77.600	115.346			39.796	310.000	14.000	240.000	128.200	255.180	1.180.122
JUVENTUD 14	20.400	38.750	63.000		23.644	130.000	12.084	165.000	72.100	250.000	774.978
LA BOYADA	6.402	55.435	1.352	3.158	26.170		26.191	145.542	148	1.181.609	1.446.008
LA CARRETA	11.200	30.857	26.000	15.000	10.106	120.000	6.232	30.000	29.192	50.000	328.587
LA CHACARITA	27.500	498.200	15.000	158.000	60.000	175.000	9.340		28.300	30.000	1.001.340
LA ESPERANZA RUTA 8	574.716				23.778	37.000	5.280	79.752	70.110	275.000	1.065.636
LAS HIGUERITAS	64.330	105.874	93.000	150.392	43.210	97.000	35.390	285.000	165.000	262.657	1.301.853
MARILLOS	33.600	18.600		16.100	40.400	145.000	43.125	60.000		69.380	426.205
MALVINAS	8.000	26.181	32.000		6.620	90.000	8.200	90.000	50.000	77.900	388.901
NUESTROS HIJOS	16.280	13.500	26.000		14.720	52.000	10.716		30.768	200.000	363.984
NUEVO COLMAN Y OTROS	56.000	19.800	96.000		58.167	122.500	15.808	247.000	76.665	416.712	1.108.652
PARQUE AMBIENTALISTA	26.000	32.344	28.500		1.154	107.000	4.960		34.534	110.000	344.492
IVAS. RUTAS, 1° DE MAYO, PERNAMBUCO	80.000	200.000	55.000	382.500	153.000	154.000	20.700	95.000	44.700	120.000	1.304.900
SAN ANTONIO	49.620	227.480		520.000	44.000	168.000	17.320	105.000	41.200	122.500	1.295.120
SANTA TERESA	25.000	115.000	20.000	140.000	85.000	63.000	37.000	55.000	26.200	50.000	616.200
SEBASTOPOOL	14.400	48.275	70.000		18.500	60.566	5.060	276.000	43.521	64.152	600.474
VILLA LIBRE, FQE. Y NVO. CAUCEGLIA	113.200	323.085		504.000	52.500	154.000	47.272	60.000	81.070	60.000	1.395.127
VILLA PROSPERIDAD	12.600	114.000	30.000	10.000	24.600	15.000	4.500	12.000	33.400	70.000	326.100
<b>TOTALES</b>	<b>1.232.120</b>	<b>3.452.907</b>	<b>1.307.852</b>	<b>2.358.050</b>	<b>1.306.777</b>	<b>3.771.566</b>	<b>547.150</b>	<b>5.439.294</b>	<b>1.994.084</b>	<b>6.830.961</b>	<b>28.240.762</b>

NOTA: LAS CIFRAS SON EN DÓLARES NORTEAMERICANOS

(\*) = CARTAS CONSULTA SIN DATOS (NO INGRESADAS DESDE LA I.M.M.)

Fuente: Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI (IMM)

### Requisitos de elegibilidad del asentamiento

1 El ...% > 50% de la población se ha asentado antes de enero de 1996.	Ficha del asentamiento.
2 La localidad pertenece al Area Metropolitana de Montevideo. En caso contrario la localidad tiene más de 10000 habitantes.	Ficha del asentamiento.
3 El número de lotes es.... > 40.	Ficha del asentamiento.
4 El..% > 50 % de las viviendas antes de enero de 1996 no cuenta con red de saneamiento básico.	Ficha del asentamiento.
5 El ... % > 75 % de los lotes del asentamiento está ocupado por viviendas.	Ficha del asentamiento.
6 La propiedad de los terrenos del asentamiento no se encuentra en litigio judicial.	Declaración jurada.
7 El asentamiento no ocupa área de reserva ecológica, preservación ambiental, patrimonio turístico o arqueológico o de dominio público.	Ficha del asentamiento.

### Criterios de priorización

a. El porcentaje de niños menores de 10 años es ...% (sobre la población total).	Ficha del asentamiento.
b. El porcentaje de hogares monoparentales con jefatura femenina es...% (sobre el número total de hogares)	Ficha del asentamiento.
c. La superficie promedio de los lotes es.....m <sup>2</sup> .	Declaración jurada.
d. La cantidad de realojos requeridos es.....	Ficha del asentamiento.

El préstamo incluye los recursos (se calculan alrededor de U\$S 7000 por lote) para el pago del equipo técnico (que se licita entre equipos registrados), obras de infraestructura en el propio asentamiento y en el entorno (entre los casos a estudio hay regularizaciones que incluyen mejoramiento del Parque Tomkinson y la rambla de Manga). Esta atención al entorno que rodea el asentamiento así como el seguimiento social posterior a la regularización, se consideran indispensables para que ésta se concrete de manera exitosa. La experiencia ha demostrado que debe buscarse que la población se apropie de lo “regularizado” y sea capaz de mantener un nivel de organización barrial como para gestionar los servicios comunales o formular nuevas demandas cuando el equipo técnico desaparece.

asentamiento	CCZ	población	hogares	lotes	FUENTE	área há existente	densidad Hab/Há	menores 10 años		jefatura femenina		reclutós	
								cant	%	cant.	%	cant.	%
1 Asociación Civil La Esperanza - Fracción A	8	1176				3,80							
2 Asociación Civil La Esperanza - Fracción B	8												
3 Barrios Unidos y otros	11	644	159	152	IMM / JUL 2001	5,32	203,69	195	30,28	48	30,19	15	9,87
4 Bolx y Merfno	6	1015	194 viv.		IMM estimado	6,92							
5 Campichuelo-Itapé	14	247	54	46	IMM / DIC 2003	0,65		66	26,72	22	40,74	0	0,00
6	17	553	137	119									
7 Cerro Norte	17	709	173	184	IMM / DIC 2001	21,63	188,89	212	29,90	71	41,04	17	9,24
8 Amanecer - Nuestra Casa	17	430	110	163			121,57	125	29,07	47	42,73	25	10
9 San Rafael	17	759	184	165			215,96	183	24,11	94	51,09	19	18
10 17 Metros	10	398	105	90	IMM / OCT 2001	2,77	176,89	112	28,14	39	37,14	4	4,44
11 El Apero - Nuevo Colón	12	794	201	183	IMM / DIC 2003	7,80	210,62	248	31,23	74	36,82	83	21
12 El Tanque	9	184	47	59	IMM / ABR 2002	1,64	143,72	47	25,54	22	46,81	0	0,00
13 Isla de Gaspar	6	871	203	224	IMM / ENE 2003	10,63	178,37	263	30,20	54	26,60	52	22
14 Jardines de Las Torres I	18	503	130	121	IMM / DIC 2001	11,75	133,24	175	34,79	30	23,08	12	12
15 Jardines de Las Torres II	18	584	150	157	IMM / DIC 2001		123,99	172	29,45	42	28,00	16	16
16 Juventud 14	17	506	123	116	IMM / MAR 2002	3,71	197,38	138	27,27	62	50,41	11	9,48
17 La Boyada	17	374				4,31							
18 La Carreña	18	252	58	50	ETM / ENE 2003	1,70							
19 La Chacarilla	9	810	187	153	IMM / NOV 2003	5,00	264,71	302	37,28	63	33,69	25	25
20 La Esperanza Ruta 8 Km. 19	9	626	174	138	CLAEH-GIPU / OCT '03	4,28	237,50	295	48,28	70	43,75	5	5
21 Las Higuieritas	18	949	235	186	CSI	10,46	150,06	253	30,30	55	26,83	27	19
22 Mahilos	18	244				2,04							
23 Malvinas	14	320	72	61	INTEC	1,64	377,40	122	40,00	23	31,94	7	6
24 Nuestros Hijos	11	230	53	54	IMM / JUN 2002	1,84	198,11	70	30,43	22	41,51	0	0,00
25 Nuevo Colman y Otros	11	917	202	186	HIDROSUD / AGO 2003	5,60	258,12	295	33,99	70	36,46	19	19
26 Parque Ambientalista	12	224	62	57	ETM CONTRATADO	1,99	134,58	46	22,01	13	23,21	2	2
27 Nuevas Rutas. 1° de Mayo, Fernambuco	17	883	231	260	IMM / DIC 2003	14,05	126,25	243	27,52	126	54,55	49	22
28 San Antonio	13	1142	300	245	IMM CC	4,69	261,87	353	30,91	90	30,00	42	24
29 Santa Teresa	9	512	121	104	IMM / NOV 2003	3,25	282,94	161	31,45	44	36,36	9	9
30 Sebastopol	9	369	88	89	IMM / DIC 2001	1,00		69	18,70	33	37,50	23	0
31 Villa Libre. P. Y N°Caucegilla	17	967	239	231	IMM / DIC 2003	11,87	186,88	335	34,64	120	50,21	56	22
32 Villa Prosperidad	9	178	47	48	IMM / ENE 2003	1,56	151,98	42	23,60	11	23,40	1	1
I. M. M. - P. I. A. I.								200,98	30,93		35,85		13,35
								151,90					

## PROGRAMA DE REALOJOS

A partir de 1995 además de la regularización, surge el fenómeno de los realojos (población de asentamientos que por sus características físicas no pueden regularizarse). Con el tiempo fueron tomando una dimensión aún mayor que las regularizaciones.

<p><i>Realojo Quintela y 12 metros</i></p> 	<p>Al principio se otorgaba además del terreno (sin conexión a saneamiento) los materiales para una habitación de 3 x 5 m, pero no había asesoramiento técnico. Posteriormente se llevaron a cabo variadas experiencias que presentan características diferentes.</p> <p>El barrio Unión y Fuerza (24 familias) fue la primera experiencia de realojo, posteriormente el barrio Tiscornia en el que, mediante convenio con Tacurú, se les otorga además del terreno, los cimientos para toda la vivienda, el núcleo húmedo y techo. Se valora esta experiencia porque además de solucionar la vivienda da trabajo a los jóvenes de Tacurú.</p>
<p><i>El Escondido</i></p> 	<p>En la Nueva Quinta (64 familias) la empresa TEYMA realiza cocina, baño y estar y los ocupantes los dormitorios, en Vista Linda (24 familias) se hace convenio con Tacurú similar a Tiscornia, al igual que en El Escondido con la diferencia que aquí los ocupantes se organizaron en cooperativa de ayuda mutua.</p>

### Asentamientos realojados en el período 1995 -2004 por la IMM

NOMBRE	Nº FLIAS
Realojo Alianza	17
Unión y Fuerza	24
Vista Linda	24
Nueva Quinta	64
El Escondido	18
Arenal Grande	25
Dumas	14
Behring (parte del As. 25 de Agosto)	32
Durán (parte del As. 25 de Agosto)	31

**Realojos en convenio IMM- MVOTMA**

<b>NOMBRE</b>	<b>N° FLIAS.</b>	<b>FINANCIACION</b>
Tte. Rinaldi	441	IMM-MVOTMA por partes iguales
Gioia	50	IMM-MVOTMA
Lecoqc y Of. N° 2	38	IMM-MVOTMA
Manganga y Of. N°2	113	IMM-MVOTMA
Molinos de Raffo y Croacia	16	IMM-MVOTMA
C. De la Vega e Itapé	21	IMM-MVOTMA
cno. San Fuentes	113	IMM-MVOTMA
Edison y Giuria	293	IMM- MVOTMA en ejecución
L. B. Berres y Yugooslavia	132	IMM terreno, MVOTMA Viv.
Tte. Rinaldi y San Martín	100	IMM
A. Saravia y A° Chacarita	78	IMM
Ariel y Confederada	92	IMM terreno MVOTMA Viv.

**Costo aproximado y promedio para IMM de Realojos:**

<b>Modalidad de construcción</b>	<b>Costo promedio en dólares Sin costo de la tierra ni infraestructura)</b>
Núcleo básico por empresa	15.000
Modulo tacurú completo (42 m2)	10.000
Vivienda Semilla (CEVE, Córdoba)	7.000

**CARTERA DE FINCAS**

	En el marco de Cartera de Tierras y tomando como antecedente las experiencias piloto de reciclaje, funciona desde 1998 la denominada Cartera de Fincas. El objetivo es disponer de fincas y terrenos en las áreas centrales que pudieran ser adjudicadas a cooperativas (ya sea independientemente o a las federaciones que la nuclean: FUCVAM y FECOVI) para que éstas puedan gestionar el préstamo para la construcción de la vivienda nueva u operaciones de reciclaje.
	Hasta el momento se han realizado 16 adjudicaciones (ver cuadro) abarcando aproximadamente 332 familias.

<b>COOPERATIVAS</b>	<b>Nº VIVIENDAS</b>	<b>DIRECCIÓN</b>	<b>Nº PADRÓN</b>
COVIRAM	18	Piedras 579-581-583-585-589	3290
COVIESCO	10	Maciel 1321-23	3477
COVIREAL	8	Inca y Porongos	
COVISCOUT	6	J. Lindolfo Cuesta 1434-36	2517
COVIREUS AL SUR	200	Lorenzo Carnelli 1040	2095 al 2126
COVIJU III	14	Guaraní 1483	2509
INCHALA	14	Cerrito 120-124-126	2488 2489 2490
COVIAFJU		Piedras 555/51	3295
EL HUECO DE LA CRUZ	10	Cerrito 120-112-116-108-110	2491 2492
COVIAFJU	15	Buenos Aires 174/172	3502
COVIARAGON	11	Guaraní 1461/63	2508
COVICIVI III	20	Cerrito 131/33-125/127	2477 2478 2479 2480
COVIGAS	6	Guaraní 1460	2602

## **PLAN LOTE**

El Decreto 29060 crea el denominado "Plan Lote" con la finalidad de adjudicar en propiedad lotes urbanizados a familias de bajos y medianos ingresos que dispongan de capacidad de ahorro suficiente como para pagar el terreno en cuotas mensuales, acordes con sus ingresos, y simultáneamente erigir en él su vivienda mediante autoconstrucción u otro procedimiento accesible.

Podrán ser beneficiarios de este sistema aquellas personas o grupos de personas residentes en Montevideo:

- a) que no sean propietarios de vivienda;
- b) que los ingresos del núcleo familiar correspondiente estén comprendidos entre las 30 U.R. y las 75 U.R.
- c) que cumplan con las disposiciones establecidas por el Art. 8º del Dec. N° 24.654

Los llamados para la inscripción de interesados en ingresar al programa se harán públicos de la forma más amplia posible, en medios de difusión masiva, Centros Comunales Zonales, Organismos Públicos y se referirán siempre a un predio específico.

En cuanto a la adjudicación de los lotes resultantes, el Decreto prevé que ésta se realice en diferentes modalidades, en forma simultánea: a cooperativas de vivienda, fondos sociales de vivienda, lotes individuales, conjuntos de vivienda de promoción pública, obras sociales, servicios culturales básicos, actividades productivas, etc. e integrados con espacios públicos adecuados.

Se prevé asimismo criterios para la adjudicación tales como la pertenencia al área urbana donde se ubica el terreno y la conformación de grupos con diferentes situaciones laborales, sociales y económicas como forma de potenciar las posibilidades y capacidades de los beneficiarios.

Se establecen además otros aspectos de gran importancia como el precio (cuotas entre 1 y 5 UR) y su forma de integración, los derechos de los beneficiarios sobre el terreno, así como las limitaciones impuestas a los mismos y los plazos para la construcción de la vivienda.

La autorización municipal imprescindible para la construcción en los predios adjudicados se considerará incluida en los planos tipo de vivienda económica que la Intendencia otorgará a los beneficiarios del presente sistema.

Se proporciona, asimismo, asistencia técnica a los adjudicatarios durante un lapso de treinta meses a partir de la selección de los mismos.

### **Experiencia piloto**

Se trata de la urbanización del predio municipal ubicado en Ariel y Confederada dotándolo de las infraestructuras necesarias (agua, saneamiento, alumbrado, energía eléctrica, pavimento) destinado a diferentes programas:

- a) la construcción de 92 NBE en convenio con el MVOTMA para el realojo del asentamiento Rodolfo Rincón (concluido).
- b) Lote ubicado sobre Camino Ariel destinado al Consejo de Educación Primaria para la construcción de una escuela de tiempo completo.
- c) Predio adjudicado a Cooperativa de Vivienda por ayuda mutua

- d) 46 lotes adjudicados a la Cooperativa COVICISO destinados a vivienda individual (en construcción) y a salón de uso múltiple (construido). Las viviendas presentan un 50% de avance de obra y se construyen con fondos propios de los beneficiarios y dirección de obra ( que comprende arquitecto, sanitario y electricista) y apoyo social del Servicio de Tierras y Vivienda. El régimen legal otorgado por la IMM ha sido de tenencia, previéndose la enajenación de los predios una vez hayan finalizado la construcción de las viviendas. El precio de enajenación incluye además del costo del terreno (adquirido por la IMM a esos efectos) las infraestructuras básicas y no supera los U\$S 15/m2.

## FONDO SOLIDARIO DE MATERIALES PARA LA VIVIENDA

En 1998 el Decreto N° 28183 crea el programa “Fondo Solidario de Materiales para la Vivienda”.

El objetivo del Programa consiste en “...la adquisición y suministro de materiales, equipos y partes de construcción, con destino a apoyar proyectos de refacción, mantenimiento mejoras o ampliaciones esenciales de viviendas de quienes padezcan graves carencias habitacionales”

El Decreto mencionado establece que serán beneficiarios del programa aquellas personas o grupos familiares que posean una única vivienda y/o habiten asentamientos regularizados o en vías de regularización.

Además fija determinados criterios de preferencia o prioridad en función de los ingresos del núcleo familiar (da prioridad a los núcleos familiares cuyos ingresos no superen los 5 salarios mínimos nacionales) y la gravedad de la situación: situaciones de riesgo de la vivienda, realojo inminente, situaciones de violencia.

Las solicitudes se presentan en los Centros Comunales Zonales y son evaluadas por los equipos técnicos de arquitectos y asistentes sociales.

En efecto, el programa, que tiene su antecedente en el Banco de Materiales del Servicio de Tierras y Vivienda, funciona exclusivamente en la órbita del Departamento de Descentralización y el equipo técnico es el responsable de la administración del programa.

Se suministra un monto máximo de **50 UR en materiales**, la IMM subsidia hasta un 75% del monto solicitado. Los materiales pueden retirarse una vez que el beneficiario haya pago el 25% restante de su costo.

Según la asignación presupuestal y los reintegros de los beneficiarios, se fija una determinada cantidad de cupos para subsidio para cada CCZ, priorizando los que se encuentran en la periferia. Posteriormente los equipos técnicos de los CCZ distribuyen esos cupos según las urgencias de los solicitantes y firman un convenio personal con cada uno de ellos. También realizan un seguimiento arquitectónico y social mínimo.

Los CCZ 9 y 10 son los que registran mayor número de solicitudes al Fondo Solidario de Materiales desde el comienzo de programa. Posteriormente se han ido incorporando los CCZ 8, 11, 13, 14, 17 y 18, este año se incorpora el CCZ12. En 2001 se asignaron 270 cupos en total de los cuales se otorgaron 200, para 2002 se prevén 375 cupos.

Asignación de subsidios año 2001 por CCZ:

<b>CCZ</b>	<b>N° SUBSIDIOS</b>
CCZ 8	30
CCZ 9	50
CCZ 10	30
CCZ 11	40
CCZ13	30
CCZ 14	30
CCZ 17	30
CCZ 18	30

Los técnicos a cargo de este programa destacan el hecho de que funcione en el ámbito de la Descentralización como un factor que permite una mayor agilidad en la actuación, máxime cuando se trata de situaciones extremas.

Por otra parte cabe señalar que, si bien el Fondo Solidario de Materiales es un apoyo que puede significar una mejora en la calidad de vida de los destinatarios, su impacto territorial está limitado a la visión local de los CCZ .

### **OBRA COMUNITARIA**

Se trata de un Programa que funciona desde 1991, en el que el destinatario no es individual sino colectivo. Es la propia comunidad, con el objetivo de “concretar metas de mejoramiento barrial”.

Los destinatarios han sido asentamientos, comisiones barriales, ONG's, cooperativas, clubes sociales y otros grupos organizados.

A través de él se han realizado salones de uso múltiple, policlínicas, guarderías, salones para tercera edad, salones juveniles, merenderos, bibliotecas, baños, nichos para basura, refacciones y ampliaciones de sedes sociales, entre otros.

Las obras se han extendido por todo Montevideo.

Al igual que el Fondo Solidario de Materiales, el programa “Obra Comunitaria” funciona en el ámbito de la descentralización y es también el equipo técnico del Centro Comunal Zonal, conformado por arquitectos y asistentes sociales, el responsable de la administración del mismo.

Los grupos que soliciten acceder al programa deben presentar, además de la propuesta de obra, un cierto grado de organización y capacidad de autoconstrucción.

Para que se otorguen los fondos para las obras, el equipo técnico del CCZ correspondiente debe evaluar la propuesta y hacer un seguimiento de su realización. Como mecanismo de control los materiales se entregan conforme al cumplimiento de las etapas de obra.

No hay un tope de recursos establecido para cada obra, aunque obviamente está sujeto a la asignación presupuestal.

En la actualidad se está tratando de reorientar este programa para evitar la superposición de recursos y esfuerzos en la misma zona, para que las obras trasciendan el uso y la apropiación por parte de una única organización y para garantizar la prestación de su objetivo comunitario.

## **EXPERIENCIAS DE REHABILITACION URBANA POR SISTEMA COOPERATIVO DE AYUDA MUTUA**

A partir del año 1990 la IMM se propone realizar una serie de “experiencias piloto” de vivienda entre las que se encuentran comprendidos los programas de “Reciclaje y Rehabilitación Urbana”.

<p><i>Mujefa, patio de acceso</i></p> 	<p>Se trata de experiencias gestionadas de manera tripartita entre la IMM, Institutos de Asistencia Técnica y los destinatarios, en las que se recurre a la Autogestión y la Ayuda Mutua como forma de ajustar los costos a las posibilidades de pago de la población destinataria, a la vez que fomentar la apropiación del resultado de su trabajo y lograr un mejor control del destino social del mismo.</p> <p>Se considera población destinataria a aquella cuyos ingresos oscilan entre muy bajos (ocupantes de fincas municipales) y bajos: 30 a 60 UR.</p>
<p><i>Mujefa, detalle de la experiencia, escalera</i></p> 	<p>Las primeras cuatro experiencias de reciclaje fueron PRETYL, COVIGOES, MUJEFA y COVICIVI, sumaban en total 73 familias.</p> <p>En estos casos la IMM selecciona los grupos de vecinos que podrán participar del programa y se estudian sus propuestas: sus formas organizativas, asesoramiento, proyecto arquitectónico y/o urbano, presupuesto, etc., realizándose luego el seguimiento social, avance de las obras y de la ejecución presupuestal.</p>

Los equipos técnicos, seleccionados por los grupos, asesoran a éstos en los aspectos sociales, legales, económicos y arquitectónicos (proyecto y dirección de obras).

Por su parte los grupos de vecinos organizados llevan adelante las obras por ayuda mutua y autogestión, siendo los destinatarios de las viviendas obtenidas.

Además de las experiencias mencionadas, se realizan cuatro reciclajes en convenio con la Junta de Andalucía en Barrio Sur y uno en Palermo (total 30 familias).

La variante en estos casos es que la población destinataria está constituida por ocupantes de fincas municipales y que técnicos del municipio ofician de equipo asesor, siendo las obras en su mayoría, financiadas por la Junta de Andalucía.

El objetivo es ofrecer soluciones de vivienda dignas, en zonas bien ubicadas del punto de vista de los servicios y de las posibilidades de trabajo e inserción de sus destinatarios, contribuyendo a detener la expulsión de los sectores de menos recursos hacia zonas periféricas.

Se pretendía también que estas experiencias fueran demostrativas de una forma de intervención adecuada del punto de vista urbanístico y social y pudieran ser adoptadas por los organismos nacionales encargados de la producción de vivienda.

Cabe destacar la buena calidad de las viviendas obtenidas y la adecuación de la mano de obra benévola al trabajo de reciclaje, en especial en los trabajos de demolición con recuperación de materiales.

Son aspectos positivos la recuperación de fincas municipales turgurizadas y el modelo de gestión tripartita para la realización de las obras

La IMM solo desarrolla la supervisión y el control de las mismas, lo que permite un mayor número de realizaciones, dando más autonomía a los vecinos y a los equipos técnicos.

Tanto desde el punto de vista social como urbanístico estas experiencias de reciclaje por ayuda mutua han sido muy positivas por lo que se propone alentarlas desde el Plan, extendiéndolas a otras áreas de la ciudad y complementándolas con otras alternativas de vivienda para que los destinatarios puedan optar (en especial si son ocupantes ilegales de fincas) la alternativa que les parezca más adecuada a su forma de vida.

### **Experiencias piloto de reciclaje con cooperativas de ayuda mutua**

<b>COOPERATIVA</b>	<b>Nº SOCIOS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>COSTO OBRA EN UR</b>
COVICIVI I	34	1995	IMM	1.750
MUJEFA	12	1995	IMM	1.789
COVIGOES	19	1995	IMM	1.826
PRETYL	8	1995	IMM	1.417
COVIAM	15	1996	IMM- Junta Andalucía	1.213
BARRIO SUR	15	1996	IMM- Junta Andalucía	sin dato aún
COVICIVI II	20	2002	IMM	sin dato aún

## Experiencias piloto de reciclaje con sistemas constructivos no tradicionales

COOPERATIVA	Nº SOCIOS	AÑO	FINANCIAMIENTO
COVIFOEB II y III	100	1995	IMM
COVIMP	20	1995	IMM
COVIGOES MATRIZ	20	1997	IMM
COVITRIVIC	44	1997	IMM
COVICIM	20	1997	IMM

### APORTE A LA REHABILITACION EN AREAS CENTRALES

Este programa, se pone en funcionamiento en 1997, y está destinado a “Facilitar a los vecinos del Barrio Sur, propietarios o inquilinos de viviendas, la posibilidad de restaurar, rehabilitar o reformar sus viviendas con la asistencia técnica, dirección y control de la Oficina de Rehabilitación de modo de mejorar su calidad de vida”.

El programa se instrumenta otorgando préstamos reembolsables por un monto no mayor a U\$S 3000. Asimismo, para que el barrio vea mejorado su entorno físico, se prevé la concesión de subsidios por un monto equivalente al 30% del préstamo para la refacción de las fachadas.

Se establecen ciertos requisitos para acceder al préstamo, tales como ingresos del núcleo familiar (entre 30 y 80 UR) pertenencia a la zona de actuación, antigüedad de la vivienda, permanencia en la misma, etc.

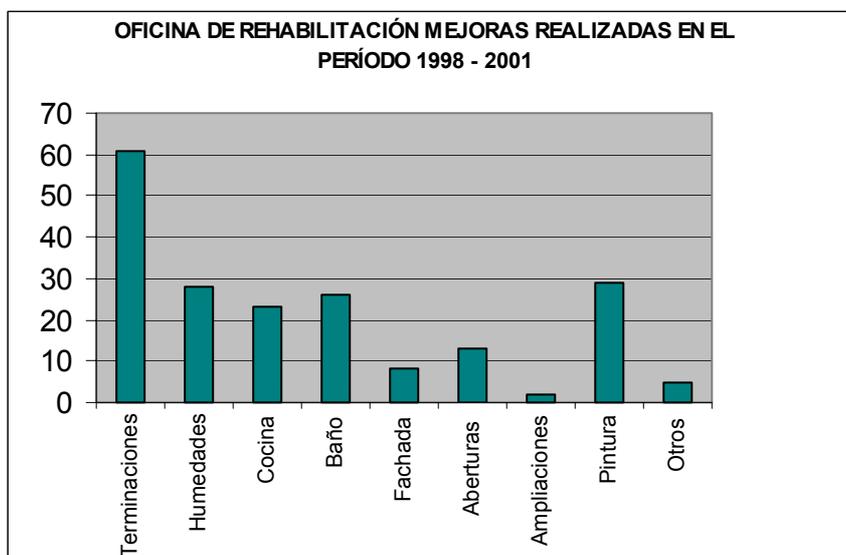
	<p>El financiamiento proviene de fondos de la Junta de Andalucía, la IMM y recursos provenientes del fondo rotatorio que es donde se vuelcan las cuotas que pagan los vecinos por el préstamo con el que han sido beneficiados. La devolución por parte de los vecinos de las cuotas comprometidas ha permitido iniciar el financiamiento de otros préstamos</p> <p>Desde su puesta en funcionamiento se han realizado tres períodos de inscripción de aspirantes.</p>
	<p>A la fecha se han otorgado 37 préstamos para interior de vivienda y 21 subsidios para refacción de fachadas.</p> <p>Como balance del programa puede señalarse que, a nivel de los mecanismos municipales éstos han funcionado de manera fluida coordinando correctamente con los órganos de gobierno local (CCZ 1) y concretando un fondo rotatorio que permitió redestinar al programa los reintegros recaudados por concepto de repagos de los vecinos.</p>

Por otra parte se llegó al sector de población al que estaba dirigido el programa, sectores bajos y medio-bajos.

A nivel de la rehabilitación barrial puede decirse que, además de cumplir con las obras previstas, se realizó por parte de los adjudicatarios inversión en la vivienda por fuera del préstamo. La restauración de fachadas ha generado también mejoras a nivel barrial.

Como ejemplos replicables se encuentran la extensión del programa a otras áreas de la ciudad, lo que se hizo en el año 2003 al incluirse el Barrio Reus Norte y recientemente en el 2004 se extendió el programa al barrio de Peñarol.

MEJORAS REALIZADAS	CANTIDAD
Terminaciones	61
Humedades	28
Cocina	23
Baño	26
Fachada	8
Aberturas	13
Ampliaciones	2
Pintura	29
Otros	5



### **Experiencia piloto “Vivienda Semilla”**

Es un sistema desarrollado por el Instituto CEVE de Córdoba, Argentina, que prevé el ensamblado de un tinglado de estructura metálica en forma muy rápida, sobre una platea de hormigón armado sobre la que se construye luego el resto de la vivienda. Las paredes son realizadas con ladrillos de campo y nervios de arena y Pórtland con varillas de hierro, en forma prefabricada conformándose paneles que luego se posicionan en sitio definiendo los locales de las vivienda que posee dos dormitorios con una superficie de 42 m<sup>2</sup>.

Mediante este sistema se construyeron en 18 meses, 25 viviendas y salón comunal en el predio municipal sito en Sebastopol y Luis Braille destinadas al realojo del asentamiento denominado “Arenal Grande” ubicado en Arenal Grande y Galicia. Dicho predio, de propiedad municipal, al quedar vacante fue adjudicado para enajenar a FECOVI para la construcción de un edificio de vivienda de ahorro y préstamo.

El costo de las viviendas terminadas con ladrillo visto aplacado sobre los paneles y con la construcción de pérgolas de madera y cerramientos laterales de los predios, no supera los U\$S 7.000 por vivienda.

Para el trabajo en obra se contrató una ONG (ONPLI) que provee las cerchas metálicas que soportan la cubierta superior y las aberturas metálicas que se amuran a los marcos de hormigón. Los marcos de hormigón los construye el Servicio de Obras por Administración de la IMM, quien aporta además los técnicos sanitarios y electricistas. Una empresa constructora realizó las plateas de cimentación, además de las infraestructuras del predio.

El sistema Semilla tiene la ventaja de poder ser ejecutado con mano de obra no especializada a lo largo de todo el proceso, integrando el trabajo de los beneficiarios a un equipo de 7 obreros especializados que incluye el capataz de obra, contratados por la IMM mediante un convenio con el SUNCA.

Todo el programa se dirige y monitorea desde el Servicio de Tierras y Vivienda, coordinado con el CCZ N° 9.

### **PLAN REALOJOS POR OBRAS DE PLAN DE SANEAMIENTO URBANO**

El Plan Realojos funciona desde 1995, y depende de la Unidad Ejecutora de Saneamiento.

Se enmarca dentro del Plan de Saneamiento Urbano, y se financia mediante un préstamo del BID.

No se dirige a una población concreta sino que se interviene cuando existen viviendas que afectan el territorio donde se deban implantar las obras de saneamiento en ejecución.

El criterio es que las viviendas que se construyan -hacia donde se realocalicen las familias- sean de calidad igual o superior a aquellas en donde vivían.

Los terrenos en donde se construyen estas viviendas son generalmente expropiados, estando el trámite de expropiación a entera responsabilidad de la Unidad Ejecutora de Saneamiento.

El Equipo que lleva adelante el Plan está conformado por dos Ingenieros Agrimensores y un Escribano de la IMM. El estudio y la intervención social están a cargo de una consultora seleccionada por licitación, quién trabaja hasta el realojo. Actualmente no se realiza trabajo de post realojo.

Se han construido distintas tipologías de vivienda como a continuación se presentan:

1. El proyecto de vivienda está a cargo de la consultora contratada. Son las viviendas de Orticochea, Gral. Hornos y Propios.

Las viviendas construidas son de uno, dos y tres dormitorios y ocupan un metraje aproximado a los 48 m<sup>2</sup>.

### Tipología 1



### 2. Plan Techo

También se ha utilizado la tipología del Plan Techo, por ej. para el caso de las viviendas de Nuevo París. El metraje aproximado de estas viviendas es de 47 mts cuadrados. Han presentado problemas constructivos pero solucionables.



### Salón Comunal



### 3. Tipología elaborada por Empresa constructora privada.



Al variar las tipologías también han variado los costos pero se puede establecer un **promedio estimado de costo de vivienda – sin terreno- en torno a los U\$S 20.000**

El mismo incluye infraestructura (pavimento, saneamiento, agua potable, energía eléctrica y alumbrado público).

El adjudicatario no abona actualmente cuota por la vivienda, ni impuestos de contribución inmobiliaria, tasa de saneamiento o impuesto domiciliario. Se otorgan bajo el régimen de tenencia.

Se han construido o se encuentran en construcción por este Programa 310 viviendas en 14 conjuntos de 1, 2 y 3 dormitorios, como puede observarse en el cuadro siguiente:

CONJUNTO	PADRON	Nº VIV.	UBICACIÓN
NUEVO PARIS	53.096	43	Islas Canarias y Friulli
GENERAL HORNOS	<b>39.162</b>	28	Gral. Hornos y Triunfo
ORTICOCHEA	<b>141.522</b>	34	Orticochea y Yugoslavia
PROPIOS	50.214	46	Propios y Navajas
APARICIO SARAVIA	<b>114.895</b>	8	Aparicio Saravia y A° Miguelete
CASAVALLE	90.030 90.031	28	Cno. Mendoza entre Aparicio Saravia y Leandro Gómez.
CAUBARRERE	110.733	12	Caubarrere
SANTIN C. ROSSI	132.999	36	Santín Carlos Rossi y Martori
LA PALOMA	43.082	12	La Paloma y Santín C. Rossi
CERRO NORTE	43.044	28	Pernambuco
CARRASCO NORTE	405.933	8	Joaquín de la Sagra
VERDUM	42.682	4	Verdum
LA TEJA	38.164 62.402	21	Ameghino y Emilio Romero
LA BOYADA	152.021	2	Antonio Camacho y Paso a la Boyada

Fuente: Unidad Ejecutora del Saneamiento Urbano de la IMM

### **Experiencia piloto Rural: “Leoncio López”**

A partir de 1999 comienza a gestarse desde la Intendencia Municipal de Montevideo una experiencia cooperativa con familias de trabajadores rurales. La iniciativa surge en el marco de la problemática de la Vivienda de Interés Social en el medio rural y como respuesta a una situación de hecho: conformación de un asentamiento con características particulares, distintas a los asentamientos tradicionales, que de alguna forma justificaba la intervención del gobierno departamental. Se trataba de catorce familias asalariadas rurales que habían ocupado un predio de propiedad municipal, en su mayoría jóvenes que prestan sus servicios en establecimientos agrícolas cercanos.

Las gestiones realizadas por parte de la Unidad Montevideo Rural se encaminaron por un lado a tratar de asegurar que no se desnaturalizara el proceso, es decir, que el predio fuere ocupado efectivamente por trabajadores rurales y por otra parte, se procuró darle sustentabilidad al proyecto. En base a estos criterios se pensó en una solución cooperativista para estas familias que contemple su situación particular. En tal sentido se planteó la posibilidad de conformar una cooperativa de vivienda e integrarla a una experiencia productiva. El sistema cooperativo de usuarios bajo la modalidad de Ayuda Mutua se presentaba como el más apropiado.

Se prefirió el sistema de usuarios frente al de propietarios como un instrumento apto, entre otras cosas, para lograr el establecimiento del grupo humano, aspecto de gran importancia en procesos extensos que conllevan al desgaste o deterioro de las relaciones colectivas. Así como para mantener las condiciones de ocupación del suelo previstas.

En el mismo sentido, buscando una solución que permitiere al gobierno departamental conservar potestades de contralor y dirección del proceso, para asegurar que el mismo no se desnaturalice en el sentido señalado precedentemente, se instrumentó el régimen de tenencia (previsto en el Decreto de Cartera de Tierras) para la adjudicación de la tierra a los grupos cooperativos.

El predio consta de una superficie de 9000 metros cuadrados de los cuales se propone utilizar el 50% para vivienda y el resto destinarlo a la producción.

Procurando el afianzamiento del grupo, se llevaron a cabo con el asesoramiento de los técnicos de la Unidad Montevideo rural, experiencias de producción – cultivo de frutillas y hortalizas -. Asimismo la I.M.M. celebró un convenio con una O.N.G. para la capacitación en el ámbito de la producción que incluye por ejemplo, capacitación para las mujeres en la elaboración de productos artesanales.

En la búsqueda de un proyecto integral desde el punto de vista ambiental y productivo, en lo que respecta a dotar de las infraestructuras necesarias al programa, se consulta a la Cátedra de Acondicionamiento Sanitario de la Facultad de Arquitectura para el estudio de una solución alternativa para el saneamiento.

Con respecto a la financiación, se realizaron gestiones ante MEVIR y MVOTMA, sin éxito, debido a que no se logró el involucramiento de dichos organismos por razones netamente jurídicas vinculadas a temas de competencia administrativa. Por estas razones se buscaron formas alternativas de financiación, obteniendo los recursos para el inicio de las obras de parte de la Cooperación Intendencia Municipal de Montevideo- Junta de Andalucía.

**SINTESIS DE PROGRAMAS Y ACCIONES (PERIODO 1990-2004)**

PROGRAMA		M2	Nº FAMILIAS	Nº VIVIENDAS	Nº LOTES	PRECIO (UR)	OBSERV.
VIV. POPULAR	INDIVIDUAL	77.800	1.217	1.217			SOLO PLANOS
ADJUDICACION DE TIERRAS	COOPERATIVAS	608.488	4.620			611.739,15	
	OTROS GRUPOS	2.000	100			6.000	FONDOS SOC.
REGULARIZACION ASENTAMIENTOS		700.000	1.998	200	1.998	159.840	INFRAESTRUCT. Y DOMINIAL
URBANIZACIONES		100.750	403		403	160.000	LOTES C/SERV.
CONDOMINIOS			1.618		1618		
PIAI		59.500	163	18	163	166.180	CON GOB. NAC
REALOJOS	EN NBE	45.024	1.407	1.407	1.407	1.911.396	
	SANEAMIENTO	12.400	310	310	310	421.132	FINANC. BID
	OTRAS TIPOLOGIAS	10.458	249	249	249	191.683	VIV. TACURU VIV. SEMILLA
RECICLAJES DE FINCAS	IMM- MVOTMA	14.000	332	332		664.000	
	IMM	13.000	327	327		654.000	
PLAN LOTE		9.200	46		46	13.800	LOTES C/SERV.
BCO. MATERIALES			270			13.500	
REHABILITACION DE FINCAS			200	200		36.226	FINANCIADO CON JUNTA DE
AREA RURAL		588	14	14	14	18.000	ANDALUCIA

**TOTAL**

**13.274**

**4.274**

**6.208**

**5.027.496 UR**

## 5. CONCLUSION PROSPECTIVA

### 5.1 La Emergencia de un Nuevo Modelo de Gestión

#### Gobernabilidad y Gobernanca

Con la globalización y la liberalización del mercado, se produjo un cambio en el manejo del territorio y de las ciudades. En un mundo desregulado, la idea de la gobernanca sustituye a la planificación, dando lugar al mercado y la inversión privada como protagonista central en las ciudades. Frente a la idea de la desregulación total de los '80 con un Estado prescindente, surge hacia los '90 esta nueva concepción que enfatiza la institucionalidad democrática, poniendo énfasis en la reforma de las instituciones con la participación política democrática como el gran instrumento. Es una participación que apunta a nuevas regulaciones que sean expresivas de otras expresiones de fuerza. Se pretende que el Estado sea más regulador pero menos intervencionista, creando niveles de complejidad mucho mayores.

En el plano de la teoría política, se constata que las nuevas relaciones entre lo local y lo global, y entre sociedad, economía y Estado, tienen como consecuencia un aumento de la complejidad y la incertidumbre en los procesos de gobierno territorial. En estas situaciones el énfasis se traslada de la noción de gobierno en sentido tradicional a la idea de gobernanca, expresiva de una conducción en la que participan múltiples actores públicos y privados, articulados por instituciones formales, relaciones informales y culturas compartidas.

El concepto de gobernanca alude al conjunto complejo de procesos reales por los cuales se toman decisiones que afectan el desarrollo urbano o territorial. En estos procesos intervienen tanto los actores locales como los actores nacionales y globales presentes en el territorio. (Públicos, empresariales y sociales).

Se produce así una convergencia de la teoría política y económica con la sociología, que posibilitan repensar el territorio como un sistema espacial sistémico.

La noción de gobernanca no es una idea nueva, proviene del campo de la ciencia política anglosajona y fue incorporada en 1989 por el Banco Mundial, quien define el término como "la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo", refiriéndose al poder de los gobiernos para definir y resolver las políticas relacionadas con el desarrollo.

En un panel sobre "gobernabilidad y pobreza urbana" organizado por el Banco Mundial en 2001, Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester consideran el poder "governance" no como un atributo exclusivo de los gobiernos en cuanto a institución, sino también de la sociedad civil y el mercado. En palabras de Leftwich (1993:611), "governance se refiere a la distribución, tanto interna como externa, del poder político y económico. Hace referencia a las estructuras de las relaciones políticas y, fundamentalmente económicas, y a las reglas por las cuales se gobierna la vida productiva y distributiva de una sociedad". En resumen, se refiere a un sistema de relaciones políticas y socioeconómicas, o, en términos generales, a un régimen.

Por tanto, la forma como el sistema resuelve los conflictos sociales y la subsiguiente distribución de sus costos y beneficios dependen tanto del

régimen político, como del proceso de definición y toma de decisiones y de la capacidad para implementarlas y ejecutarlas.

Es decir, la distribución final de los beneficios y costos de los conflictos entre los actores del mercado, del Estado y de la sociedad civil, depende de cómo se gobierna, y de la distribución del poder entre ellos.

Conviene señalar que hay dos enfoques sobre gobernancia, uno prescriptivo y otro descriptivo: *"de acuerdo al enfoque prescriptivo, gobernancia se refiere a la manera en que el poder legítimo se ejerce en relación con la sociedad y para el bien común. De acuerdo al enfoque descriptivo el concepto de gobernancia señala que la sociedad no es regida únicamente por el gobierno, sino que éste es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos. Sin implicar juicio de valor, se puede decir que en un sistema abierto o democrático de gobierno, la intensidad de las interacciones puede ser mayor que en uno no democrático. Lo que es claro es que el gobierno es sólo la parte visible del governance iceberg"* (Naciones Unidas, 1995:1).

El concepto de gobernancia, así definido en estos dos enfoques, enfatiza las dimensiones políticas del gobierno por sobre las dimensiones administrativas y técnicas. Como Magda Prates y Eli Diniz indican, gobernancia abarca los patrones de coordinación o descoordinación entre actores políticos y sociales (1997), se refiere a *"la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre gobernantes y gobernados"*(Mc Carney, et al. 1995:44). Así se diferencia de gobernabilidad, concepto que enfatiza la capacidad del Estado de contener a la sociedad civil, en su versión más conservadora.

¿Con qué elemento fundamental cuenta la idea de gobernancia para afianzarse? Pensamos que es en el concepto de espacio público donde se manifiesta la interconectividad de las decisiones políticas y sus resultados sobre el uso de los recursos económicos y sociales para el desarrollo.

Es ahí donde convergen las decisiones y se hace manifiesta la interdependencia entre los actores del mercado, de los distintos sectores sociales de la sociedad civil y el Estado. Y es ahí donde el sistema de toma de decisiones resuelve los problemas y conflictos sociales, económicos y políticos generados por el proceso de desarrollo.

La forma en que el sistema resuelve los conflictos de intereses y la distribución subsiguiente de los costos y beneficios depende tanto del régimen político, como del proceso de definición y toma de decisiones, y de la capacidad para implementarlas y ejecutarlas.

Al referirnos a este espacio público, nos estamos planteando el término en su más amplia concepción, no sólo como espacio público físico (como es el caso de un ámbito espacial determinado), sino como espacio público sociopolítico para la discusión y toma de decisiones con un fuerte carácter democrático, que va desde la participación de todos los actores socioeconómicos en diferentes ámbitos con distintas escalas territoriales, hasta el ejercicio de la voluntad democrática mediante el sufragio.

## La Participación Ciudadana

*“Los proyectos urbanos deben formar parte de un proyecto global de ciudad concertado socialmente, liderado democráticamente y validado culturalmente. El espacio urbanizado no es ciudad. El territorio articulado exige ciudades, lugares con capacidad de ser centralidades integradoras y polivalentes y constituidos por tejidos urbanos heterogéneos social y funcionalmente. Hacer ciudad es, ante todo, reconocer el derecho a la ciudad para todos. Reivindicar el valor ciudad es optar por un urbanismo de integración y no exclusión que optimice las libertades urbanas”. (J. Borja, 1997).*

Borja entiende, y nosotros compartimos, que una sociedad democrática debe tener en cuenta a todas las personas que la integran, y que la participación ciudadana en la organización del territorio y en la planificación y gestión, es una señal de identidad en un modelo de ciudad entendida como ciudad de encuentro y civismo. Plantea que el debate ciudadano tiene que estar orientado por objetivos políticos explícitos, pero es preciso hacer emerger también los valores culturales y los intereses sociales implícitos. Y para ello hay que proporcionar medios a los que no los tienen. Surge así la necesidad de contar con un proyecto político e intelectual de carácter local, que involucre tanto a los responsables políticos como a los agentes económicos y sociales en la formulación de políticas urbanas participativas.

A la hora de efectuar grandes proyectos, las políticas urbanas raramente tienen en cuenta a las ciencias sociales dirigidas a procesos de integración de sectores excluidos. Otras veces se realizan proyectos destinados a esos sectores vulnerables, sin tener en cuenta las demandas de esta población e intentar entender sus aspiraciones.

En el Uruguay, en los últimos años asistimos a un desarrollo del concepto de participación ciudadana; sin embargo, las prácticas políticas y administrativas son reacias a innovar en todo lo referente a los mecanismos participativos. Los programas y proyectos urbanos se presentan casi siempre de tal forma que difícilmente son entendibles por los ciudadanos comunes.

La articulación de movimientos sociales, identidades culturales y estrategias comunitarias requiere, por parte del estado, nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad, formas más activas de representatividad y mayor receptividad en cada una de las instancias públicas.

La alta participación existente de ONG's debe estar articulada con los agentes estatales y entre sí, de manera de que la implementación de las políticas sociales sea eficiente en el logro de los objetivos planteados

Un último aspecto a considerar es el referente al papel de la **Descentralización** en la articulación con las políticas generales, asegurando la transparencia en los mecanismos de participación y gestión. Un sistema descentralizado que potencie la estructura de oportunidades de acceso a la calidad de vida urbana y a la vivienda. De esta manera se asegura un aumento de las relaciones sociales, una mayor difusión de la información y produce un incremento del capital humano y sus capacidades personales.

La participación de las Juntas Locales Zonales y CCZ's en este proceso implementado por la Administración Municipal, es una forma de fortalecer la democracia, llevando las decisiones a espacios institucionales más cercanos a la gente, contribuyendo además a evitar un sobredimensionamiento de los

aparatos administrativos centrales, que muchas veces son incapaces de dar respuesta a las demandas que emergen desde lo Local.

El modelo centralizador presenta serias dificultades frente a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las emergentes a nivel local, al tiempo que su rígida estructura burocrática, pierde la capacidad de acompañar las profundas modificaciones ambientales.

Es importante sin embargo, no pasar de un énfasis centralizador a otro igualmente unilateral en la descentralización como “modelo” de la gestión, para no generar problemas de pérdida de visión estratégica y de coordinación sectorial e intersectorial, y evitar el riesgo cierto, de que las decisiones que se descentralizan puedan ser tomadas bajo presión de los grupos de poder local, reduciendo, en vez de aumentar, la deseada participación democrática. Es necesario para ello lograr el justo equilibrio, mediante políticas integrales que poseen una visión central ordenadora, y que a su vez, se apoye en las políticas sectoriales y descentralizadas como forma de gestión planificada de la ciudad.

De este proceso, resulta alentadora la confirmación que es posible desde la Administración Municipal, dominada por el paradigma burocrático weberiano en su estructura organizacional, crear un ámbito estratégico de gestión orientado a un modelo de tipo gerencial, centrado más en los resultados que en los procesos mismos.

En resumen, eficiencia, eficacia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son insumos básicos para la modernización del sector público contemplados en el nuevo proceso de mejora de gestión y de formación gerencial que la IMM lleva a cabo.

### **La Coordinación Estratégica**

La coordinación estratégica es fundamental para desarrollar una mayor capacidad de gestión asegurando capacidad de coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas y entre instituciones.

La coordinación estratégica busca que los recursos humanos, financieros, y de la propia inversión municipal, se correspondan con las prioridades fijadas por el Gobierno Departamental, pero que además, los propios sistemas de gestión de los recursos conduzcan a un aumento de la eficiencia en la gestión pública. Confiere unidad y carácter al accionar institucional, ubicando cada acción particular en su perspectiva integral y de largo plazo.

Los nuevos sistemas de gestión se empiezan entonces a alejar del predominio del paradigma burocrático, para incorporar elementos de una nueva cultura gerencial centrada más en los resultados que en los procesos mismos. Esto demanda mecanismos de evaluación y seguimiento, en donde dejan de ser un mero ejercicio académico o de control post-obra, para convertirse en un instrumento activo de la nueva gerencia pública.

Para que este gerenciamiento público urbano sea posible se requieren capacidades institucionales que en el Uruguay normalmente no están conformadas y al mismo tiempo demanda la creación de espacios relevantes de discusión para una articulación interinstitucional casi inexistente.

El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que,

en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad.

Para ello, refiriéndonos a la ciudad de Montevideo y su Área metropolitana, es necesario instrumentar una serie de acciones y establecer prioridades que apunten a los objetivos propuestos:

- Fortalecer los espacios públicos que aseguren la participación democrática de todos los actores sociales, políticos y económicos, de manera de establecer estrategias consensuadas que apunten al desarrollo de Montevideo y su área metropolitana.
- Apoyar la transformación organizacional, que promueve un cambio en el paradigma burocrático, por uno de tipo gerencial, sustentado más en la responsabilidad de los administradores avalados por los resultados producidos, que en las rígidas normas y procesos de control, por entender que ya no responde a las nuevas demandas de democratización del servicio público (en particular las emergentes a nivel local) y que tampoco ha dado solución al problema de la eficiencia y la eficacia de forma de lograr la optimización de los recursos. Y finalmente, permitiendo a su vez la incorporación de mecanismos de gestión flexibles, que la rígida estructura burocrática no contempla.
- El comprender que la relación entre lo local y lo global no es dicotómica sino complementaria requiere un esfuerzo particular de coordinación. Esto exige el diseño de esquemas institucionales, que junto a la participación democrática que significa el proceso de descentralización, garanticen el seguimiento y la coherencia entre ese proceso de descentralización (que por su carácter local, puede adolecer de una falta de visión estratégica y global), y las imprescindibles políticas y programas centrales.

Queda claro que, para nosotros, este modelo no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos, sino que pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Esta nueva postura no busca la eficiencia y la eficacia a cualquier costo, siendo incompatible la optimización de los recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales. Por ello, son los criterios definidos en los espacios públicos, los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica, o visión tecnocrática de la gestión que pueda existir.

Las funciones de coordinación y planificación requieren a su vez de la evaluación estratégica como uno de sus instrumentos esenciales, ya que sólo mediante tal evaluación es posible cerrar el círculo básico de una coordinación efectiva, de manera que la definición de una estrategia y de las prioridades pertinentes dé paso a la correspondiente asignación de recursos (humanos, financieros, físicos), que esta asignación conduzca efectivamente a la ejecución de los programas públicos en cuestión y que, finalmente, la evaluación permita identificar cómo y en qué medida este proceso avanza de manera socialmente eficiente, y cómo esto incide en la constante redefinición de la estrategia, la asignación de los recursos y la ejecución de los programas.

## 5.2 Sustentabilidad de las Políticas Públicas

### La respuesta a la ciudad generada

La Aglomeración Metropolitana de Montevideo (AMM) no cuenta con ningún Órgano Institucional que lo gobierne ni tampoco con una organización político-administrativa propia, pese a constituir una única cuenca de empleo con relaciones de tipo cotidiano en expansión. En este caso, los límites departamentales son meramente administrativos y son consecuencia de que *“todo Estado debe fragmentarse territorialmente para cumplir dos objetivos básicos: facilitar la administración y la gestión territorial y dar lugar a los sentimientos localistas”* (C. Reboratti, 2001).

Este proceso de expansión del área urbanizada, que excede los límites administrativos departamentales, genera una situación compleja a la fragmentación del territorio actual, acentuada inclusive por la cohabitación de los tres partidos políticos en la propia AMM.

Resulta imperioso asumir el abordaje de la dimensión Metropolitana, teniendo en cuenta la incidencia en los movimientos migratorios con los Departamentos limítrofes a Montevideo, en particular de sectores de clase media hacia la Ciudad de la Costa. De esta manera, Montevideo pierde población de estratos medios, mientras que demográficamente gana en los sectores más carenciados.

El Área Metropolitana requiere de una directriz estratégica que uniformice criterios y normas urbanísticas que aseguren reglas de juego claras, tanto para la inversión pública como privada.

Los cambios en las ciudades exigen nuevas resignificaciones y nos llevan al desafío de incorporar dichos cambios. Esto implica una redefinición de la manera de gestionar los equipamientos urbanos existentes como así también aquellos a incorporar. Potenciar las áreas intermedias y consolidar las periféricas, formulando Planes Especiales, favorecerá la integración social, especialmente a través del uso de los espacios públicos y de la escuela pública y brindará oportunidades de trabajo a sus habitantes, en función de la vinculación con sectores socio- económicos diferentes.

Para ello es necesario entender el fenómeno de la pobreza urbana conociendo a fondo la multiplicidad y heterogeneidad de las condiciones de pobreza, así como los conceptos de marginalidad e informalidad, que identifican a estos grupos sociales como los más vulnerables del universo de la pobreza. Es necesario a su vez, tener en cuenta, que dentro de esa multiplicidad y heterogeneidad referida anteriormente se encuentra una población con un capital de activos importante, pero con una fragilidad intrínseca que los llevaría a perderlos. Es, por tanto, un problema estructural, que deber ser abordado al más alto nivel político.

Esto nos lleva a sostener que una propuesta sectorial de vivienda destinada a aliviar las condiciones de pobreza, debe necesariamente, formar parte de Planes de Desarrollo Económico y Social, considerando la generación de empleo como base de sustento y, constituirse así, en una política de Estado, más allá de los gobiernos nacionales o municipales, apoyada en la multisectorialidad de los proyectos y la política (definición sistémica de la política social), la profundización de la relación público-privado, articulando la participación de ONG's, la radicalización de las reformas institucionales,

políticas de desarrollo local descentralizadas, y la participación y la democratización de los sistemas de decisión y gestión.

Un programa de desarrollo urbano que revalorice la vivienda como política sectorial, con propuestas a escala de la ciudad, sin perder de vista lo integral, logrará una adecuada relación entre planificación y gestión, de manera de terminar con las desafortunadas intervenciones públicas en la producción de vivienda social realizadas en las últimas décadas, en especial en las periferias metropolitanas.

El territorio articulado exige ciudades, lugares con capacidad de ser centralidades integradoras y polivalentes y constituidos por tejidos urbanos heterogéneos social y funcionalmente. Hacer ciudad es, ante todo, reconocer el derecho a la ciudad para todos. Reivindicar el valor ciudad es optar por un urbanismo de integración, y no exclusión, que optimice las libertades urbanas.

A veces los responsables políticos y los funcionarios toman decisiones sectoriales sin conocer o sin preocuparse de sus efectos sobre el tejido urbano y los usos sociales que facilita. Pero no olvidemos que nadie es propietario exclusivo de cada trozo de territorio. Ni la municipalidad, ni el promotor, ni los vecinos.

Los proyectos urbanos deben formar parte de un proyecto global de ciudad concertado socialmente, liderado democráticamente y validado culturalmente.

El debate ciudadano tiene que estar orientado por objetivos políticos explícitos, pero es preciso hacer emerger también los valores culturales y los intereses sociales implícitos. Y para ello hay que proporcionar medios a los que no los tienen.

Los espacios públicos requieren un debate público, una participación ciudadana a lo largo del proceso de concepción, producción y gestión. La ciudad es comercio, es cultura, es decir, intercambio y comunicación. Las dinámicas urbanas más perversas que disuelven la urbe-ciudad agravan la ruptura de la relación social.

El espacio público es un desafío y una oportunidad para la justicia urbana. Reivindicamos la máxima calidad para el espacio público de cotidianidad, pero también el acceso a los espacios públicos de centralidad para todos.

Por ello, un proyecto de espacio público necesita apoyarse en valores éticos, de libertad, tolerancia y solidaridad.

### **Enfoque socio-económico-espacial**

En este período de tiempo analizado (1990-2004), predominaron en el ámbito internacional lineamientos emanados de los organismos multilaterales de crédito, basados en un marco teórico con fundamentos neoclásicos y orientación de mercado, llamado “neoliberal”.

En ese marco neoliberal mundial, el Uruguay ha tenido una respuesta que podríamos denominar de corte “gradualista”, no aplicando a ultranza los lineamientos establecidos en el Consenso de Washington de 1989.<sup>21</sup>

El primer grupo de medidas consensuadas en Washington, refiere a la racionalización de las políticas fiscales y las privatizaciones de las empresas

<sup>21</sup> En 1989 en Washington John Williamson identifica diez áreas de reforma en política económica, sobre las que existiría consenso, que deberían realizar los países deudores en sus programas de desarrollo. (A. Elías: 1999: 95)

públicas. En Uruguay, el mantenimiento de las empresas públicas en manos del Estado significó lograr mejores resultados fiscales y aumentar el margen de maniobra del Poder Ejecutivo en materia de ingresos y egresos de las empresas.

El segundo grupo de medidas busca la desregulación comercial y financiera en favor de lograr mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado, hecho que derivó luego en la crisis financiera más grande de la historia.

Un último grupo de medidas apunta a lo institucional, como la desregulación y el respeto al derecho de propiedad.

El paradigma económico liberal sustento de estos lineamientos, tiene como núcleo central el supuesto del mercado en competencia perfecta y considera que la acción del Estado para corregir fallas en el funcionamiento del mercado genera más perjuicios que beneficios.

En los países centrales, para la implementación de estas políticas de ajuste se debe resolver una contradicción, que resulta uno de sus límites estructurales, como lo es la retribución del trabajo, en tanto significa por un lado un costo para el capital y por otro un componente clave de la demanda agregada.

En los países periféricos, con fuerte apuesta a las políticas exportadoras a través de las empresas internacionales, ese límite estructural se desdibuja, puesto que el ciclo económico no se limita al mercado interno sino al globalizado. Ello genera entonces, condiciones más favorables para deprimir los niveles de retribución de la fuerza laboral que en los países centrales.

Ello no significa que en los países centrales no se produzca exclusión y marginación con este modelo económico de desarrollo, sino que tienen los recursos para implementar políticas asistenciales que mitigan las condiciones de segmentación social y segregación residencial, mientras que en los países periféricos provocan situaciones de pobreza muy difícil de revertir.

En el Uruguay hemos asistido a un período sostenido de crecimiento económico (de 1985 a 1998) para luego caer en la recesión que llega hasta el año 2004. Sin embargo, en ese lapso de crecimiento económico, en Montevideo en particular, los asentamientos precarios y la marginación social han crecido sostenidamente, lo que lleva pensar que no necesariamente el crecimiento económico y la baja de índices de pobreza que se dieron de 1985 a 1999, están asociados a una distribución equitativa y solidaria de los beneficios que evite la peligrosa dualización de la ciudad.

Sin tener responsabilidad en la definición de los lineamientos macro económicos del Gobierno Nacional, tradicionalmente los Municipios han jugado un papel en la ejecución y administración de programas de vivienda para los sectores más pobres de la sociedad. Si bien esta acción ha estado vigente en los últimos 15 años, las nuevas políticas sociales municipales han abierto su accionar a un espectro poblacional más amplio.

En la medida que las transformaciones sociales y económicas derivadas de la globalización y los cambios producidos por los programas de ajuste económico a nivel de los estados nacionales, han modificado el rol de los municipios, es necesario reconceptualizar su papel en las políticas sociales y urbanas, especialmente en lo concerniente a sus intervenciones en el área de la vivienda. En este sentido, la dimensión social, o sociocultural de la política de vivienda no se reduce a las acciones vinculadas al combate a la pobreza,

sino más bien a objetivos de integración social y de democratización de las oportunidades y recursos de la vida urbana.<sup>22</sup>

Si bien los sectores de pobreza extrema, deben ser objeto de programas específicos, el amplio espectro de intervenciones deben dirigirse al conjunto de sectores sociales que necesitan algún tipo de apoyo público para resolver o viabilizar la solución de su problemática habitacional.

En la práctica, los programas municipales de vivienda, tierras y asentamientos no han estado considerados como una política social, no se han articulado con otros programas sociales que se vinculan con componentes de la vivienda y con procesos educativos y organizativos intervinientes.

Los asentamientos han desarrollado formas variadas de organización.<sup>23</sup> Estas suelen oscilar entre dos modalidades: la primera se asocia a una fuerte protesta, enfrentamiento y crítica hacia el poder político, combinado con importantes niveles de participación y democracia de base; en la segunda forma encontramos organizaciones a veces institucionalizadas bajo la forma de mutuales, cooperativas o sociedades de fomento, integradas al juego político y con una importante capacidad de gestión frente a las distintas instancias del Estado.

Del lado del sistema político, las actitudes también suelen oscilar entre dos polos opuestos. En una sólo se ve la ilegalidad del acto de invadir tierras, las conductas contestatarias del orden social, y por consiguiente basa sus respuestas en el rechazo de la ocupación de tierras, casi siempre escudándose en el respeto de la propiedad. El extremo de esta actitud es el desalojo por la fuerza de los ocupantes.

La otra actitud consiste en la búsqueda de integración de las organizaciones al sistema político. A cambio de beneficios destinados al barrio se reclama la adhesión política de la población, llegando en el caso extremo a la manipulación clientelar.

En este caso se tolera la ocupación pero no se buscan de ninguna manera caminos que lleven a una integración definitiva.

Una combinación de estos dos pares de actitudes opuestas conduce con frecuencia a círculos perversos. No obstante, existen también numerosos antecedentes de cooperación entre distintas instancias gubernamentales y las organizaciones barriales, donde ambos términos de la relación han comprendido que el diálogo es imprescindible. La precariedad reinante indica bien que los intentos continúan siendo al menos incompletos e insuficientes.

Una serie de obstáculos debe ser superado, principalmente del lado gubernamental y del sistema político: 1) es necesario superar la estigmatización que no contribuye más que a recluir a las poblaciones en la marginalidad; 2) es necesario reconocer que la integración de la capacidad movilizadora de las organizaciones es un capital social que los gobiernos no pueden darse el lujo de despreciar; 3) es necesario que el personal técnico de los gobiernos acepte que la racionalidad técnica no es el único criterio para llevar adelante un proyecto y que, en el dominio de lo social, la participación de la población es imprescindible; 4) la participación debe incorporarse en todas las etapas de los proyectos de integración, con lo cual 5) es necesario abrir espacios de democratización del poder público ya que no hay participación posible si las decisiones permanecen concentradas; 6) no debe confundirse la

---

<sup>22</sup> Fynn-Giudice (2004)

<sup>23</sup> Denis Merklen (1999)

integración de las organizaciones con su cooptación política o partidaria, debiendo respetarse el carácter civil de las mismas siempre reclamado por los pobladores, 7) deben generarse instancias de largo aliento que permitan un seguimiento de la evolución de los proyectos y de la situación de las poblaciones, que incluyan ámbitos de discusión entre los técnicos, la población y los políticos. Una de las principales dificultades, una vez decidida una inversión social, es la continuidad y la progresión de la actividad que suele deteriorarse con el paso del tiempo e ir hundiéndose en el cuadro de deterioro generalizado; 8) finalmente todo debe ser enmarcado en una concepción de las políticas sociales que supere la idea del reparto de cosas o subsidios.

Deben generarse procesos institucionales sostenidos que apunten a transformarse en lazos de integración social, entre los cuales los proyectos culturales se han revelado de alto valor. No se trata, por ejemplo, de subsidiar la construcción de una escuela, una sala de salud o un centro de capacitación, sino de generar proyectos educativos, de salud o de inserción profesional en los que la participación y el diálogo permanezcan funcionando a lo largo del tiempo.

Cuando las organizaciones barriales pretenden una autonomía extrema, pierden de vista la importancia del criterio técnico y del rol del político.

En el caso de los asentamientos, la integración a lo urbano no puede ser percibido como un desarrollo autónomo sino como el resultado de la vinculación con la vida institucional. El Estado, por su parte, continúa apareciendo como el natural responsable de garantizar los derechos fundamentales y el sistema político como la arena institucional donde se juegan los conflictos. Los sectores populares se encuentran en un enorme grado de dependencia respecto al Estado como consecuencia de la vulnerabilidad social de su situación; lo que lleva a que la vida cotidiana en los barrios se encuentre altamente politizada, pese a lo que se cree comúnmente.

Sin embargo, en el contexto político actual, lejos de plantearse una modificación radical del sistema institucional, las organizaciones de los barrios marginales procuran integrarse al juego, de tal forma de ser consideradas parte activa en las políticas sociales. En este sentido, no sólo han dado pruebas de eficacia, sino que en realidad se evidencia una importante adhesión a los valores dominantes de la sociedad expresado por ejemplo en el deseo de *vivir en un barrio digno* o en el respeto de las normas de urbanización vigente. Si las organizaciones barriales no procuran subvertir las instituciones y normas sociales sino integrarse a ellas, la sociedad no puede darse el lujo de desconocer ese capital social.

Tal como hemos destacado, la acción municipal en tierras y vivienda no es posible sin su articulación con los recursos del gobierno central destinados a tales fines. Es así como desde "lo local" se debe potenciar el diagnóstico de la problemática, proponer criterios orientadores de la política y programas referidos a las diversas realidades locales ya sean definidas como periféricas, intermedias o centrales. En este sentido, el municipio estaría cumpliendo el papel de expresar una de las demandas de la población en forma organizada desde el territorio. Al mismo tiempo, debería contribuir a la articulación de los actores institucionales y sociales locales desde los ámbitos de la descentralización, para la elaboración, implementación y seguimiento de los programas y proyectos, así como su articulación con el conjunto de programas sociales locales.

### **Lineamientos Estratégicos de Acción**

El cambio conceptual radica en profundizar una nueva forma de gestión para el desarrollo urbano, desde planes integradores y planes sectoriales, donde el resultado es un contrato político entre instituciones públicas, los distintos actores que operan en la ciudad y la sociedad civil.

Se definen así, los objetivos y lineamientos fundamentales para la acción en materia de políticas de tierras y vivienda:

- Asegurar sustentabilidad a la Cartera de Tierras y Fincas Municipal, mediante una política clara de subsidios a Cooperativas y grupos organizados, estableciendo las fuentes de financiamiento de la Cartera, que deben provenir de los sectores más pudientes de la sociedad a cambio de las ventajas urbanas y tolerancias que obtienen del POT.
- En el marco del Plan Montevideo, identificar áreas de desarrollo urbano de valor estratégico, de manera de detener el proceso de vaciamiento de las áreas consolidadas, impulsando la localización habitacional en las áreas centrales e intermedias mediante intervenciones de nueva planta, de sustitución y de reciclaje, a la vez de procurar acciones en la periferia, tendientes a lograr una verdadera integración socio-territorial que revierta la tendencia a la dualización de la ciudad.
- Promover la generación de una oferta suficiente de tierras urbanizadas, en cantidad y condiciones adecuadas de uso y acceso, que actúe a su vez como política de prevención de ocupaciones ilegales de tierras, ante el proceso acelerado de crecimiento de asentamientos irregulares.
- Insistir en la necesidad de Propuestas Integradoras: los planes de vivienda, la regularización de asentamientos irregulares, la implantación de industrias o complejos comerciales, no deben constituir impactos no deseables en los barrios preexistentes.
- Establecer un mecanismo serio y coordinado entre todos los Organismos que tienen que ver con la construcción de la ciudad, en particular los sistemas generales (infraestructuras de saneamiento, vialidad, tránsito), de forma de prever las acciones y su incidencia en el tejido urbano.
- Profundización de la relación Público-Privado. En un proceso transparente de participación y democratización de los sistemas de decisión y gestión, donde además, los recursos públicos son escasos, es fundamental aprovechar la experiencia adquirida por empresas, ONG's, la Universidad de la República, etc., para afianzar el relacionamiento entre el Estado, el mercado y los actores sociales en beneficio de la ciudad, con formas más flexibles de gestión.
- Instrumentar la venta de lotes con servicios, teniendo en consideración la heterogeneidad predial en el diseño urbanístico, estableciendo lotes mayores a los mínimos, de manera de afianzar la diversidad tipológica de la vivienda.
- Promover el desarrollo para vivienda de áreas urbanas intermedias con antigua vocación industrial que hoy constituyen "contenedores industriales" en desuso.
- Reformular las regulaciones urbanísticas que inhiben a la inversión privada en cuanto a urbanizaciones y vivienda de interés social, brindando incentivos a través de ventajas urbanas (aumento de FOS, FOT, alturas) e impositivas.

- Establecer un sistema de subsidios por parte del Estado para la adquisición de terrenos en fraccionamientos privados a familias de bajos ingresos, asegurando así heterogeneidad social en el entramado urbano, evitando la conformación de zonas socio-urbanas homogéneas.
- Promover un marco normativo que habilite la venta de solares “en el pozo”, de modo similar a lo que hoy se aplica a los edificios en propiedad horizontal. El objetivo es disminuir el costo financiero que hoy tiene el fraccionador, de manera de financiar las obras de infraestructura con esos recursos.

### **Reflexión Final**

El Plan de Ordenamiento Territorial sin dudas ha significado un avance relevante para la gestión del territorio a partir de fines de 1998.

La puesta en marcha de varios planes especiales como el de Vivienda de Interés Social, del Barrio Sur, de la Ciudad Vieja, así como los Programas de Actuación Urbanística que incorporan suelo urbano, han contribuido a afianzar la idea de una gestión planificada enmarcada en los lineamientos estratégicos del POT.

Asimismo, la difusión del Plan a nivel de la propia interna municipal entre todos los estratos funcionales ha afianzado y jerarquizado el relacionamiento entre las diferentes Oficinas técnicas que tienen que ver con la construcción de la ciudad, mediante la creación de diferentes Comisiones y Grupos de Trabajo con cometidos y funciones específicas reuniendo técnicos de distintas disciplinas.

Por otra parte, la implementación del proyecto de mejora de gestión en la IMM (cofinanciado por el BID) contiene a la reforma gerencial como un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Municipio, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político, aspectos indispensables para una eficiente y eficaz distribución de los recursos.

De esta manera, los nuevos sistemas de gestión se empiezan a alejar del predominio del paradigma burocrático, para incorporar elementos de una nueva cultura gerencial centrada más en los resultados que en los procesos mismos. Esto demanda mecanismos de evaluación y seguimiento, en donde dejan de ser un mero ejercicio académico o de control post-obra, para convertirse en un instrumento activo de la nueva gerencia pública.

Acorde con esta visión, la coordinación estratégica es fundamental para desarrollar una mayor capacidad de gestión, asegurando capacidad de coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas y entre instituciones, Confiriendo unidad y carácter al accionar institucional, y ubicando cada acción particular en su perspectiva integral y de largo plazo.

Por ello, esta tarea, difícilmente pueda ser asignada a Oficinas Ejecutoras Municipales que tienen a su cargo acciones temporales o sectoriales, que no suelen tener la capacidad para efectivizar integralmente la visión estratégica de mediano y largo plazo que define la Administración.

La Oficina de Gestión del Plan, en su calidad de Oficina técnica que depende de la División Planificación Territorial de la Unidad Central de Planificación Municipal, consideramos es el ámbito adecuado para asumir la responsabilidad de la coordinación estratégica, actuando como nexo articulador entre las demandas locales y las Políticas definidas en el POT, buscando que

los recursos humanos, financieros, y de la propia inversión municipal, se correspondan con las prioridades fijadas por el Gobierno Departamental.

En ese sentido, serían establecidos objetivos de carácter general que orienten las acciones en el territorio y que sirvan de guía para la gestión:

- Encomendar a la Oficina de Gestión del POT, la Coordinación Estratégica entre los Planes Centralizadores y las propuestas emergentes de lo Local, mediante un nuevo esquema gerencial de la gestión pública, basado en la programación y la evaluación por resultados.
- Efectuar un uso racional de los recursos financieros y humanos disponibles. Existen numerosos técnicos capacitados en las Oficinas de gestión, los que debidamente orientados desde la Coordinación Central y debidamente motivados, constituyen un potencial a considerar, constituyendo Equipos Técnicos de Trabajo al modo de Unidades de Gestión, que respondan a los lineamientos estratégicos fijados por el Plan.

Enmarcado en esa visión holística y en oportunidad de realizarse la Evaluación de los Planes Anuales de Gestión, se verificaron las dificultades que tienen Oficinas Sectoriales de la IMM, como el Servicio de Tierras y Vivienda, para cumplir con los objetivos y metas definidas.

La falta de disponibilidad de recursos financieros y humanos asociado a la creciente demanda de los sectores sociales más desprotegidos sobre los que impacta en mayor medida la crisis económica y de falta de trabajo, impiden dar la respuesta más adecuada del punto de vista socio- urbano.

Por otra parte, existen en el Municipio diversas oficinas que actúan en la temática de tierras y de vivienda, de manera más o menos coordinada con el Servicio de Tierras y Vivienda, produciendo a veces, respuestas sectoriales que carecen de una concepción integral en la materia.

En síntesis, la necesidad de involucrar a las oficinas que tienen que ver con la temática de vivienda, requiere en primera instancia establecer con claridad las políticas, y en segundo término, implementar las bases para la coordinación estratégica planteada en sucesivos Planes de Gestión, de manera de homogeneizar las acciones en la temática.

En ese marco resulta imperioso definir el alcance de la intervención del Municipio en los planes de vivienda, regularización de asentamientos, relocalización de población, y de manera especial la política de tierras que se pretende aplicar en los próximos años.

Es sintomático el incremento en la solicitud de subsidios a las tierras ya adjudicadas que se han suscitado desde el año 2002 a la fecha, producto de la imposibilidad de las Cooperativas de hacer frente a los costos pactados.

Por un lado, la negativa de la IMM a las rebajas de los precios de los terrenos implicaría inviabilizar las propuestas de construcción de las viviendas, y al mismo tiempo, el acceder a las solicitudes de subsidio debilita a la propia Cartera de Tierras y pone en riesgo la continuidad de su financiamiento.

Es necesario que todos los recursos que se vuelcan a Cartera de Tierras lo hagan a través de la cuenta establecida presupuestalmente, de manera que no se produzcan desvíos a otros programas del Municipio.

Además deben confluir a ese fondo no sólo los dineros provenientes del propio retorno de la Cartera sino aquellos que surgen de las ventajas urbanas y

tolerancias por mejor aprovechamiento que en general se producen a favor de los sectores más pudientes de la sociedad.

De esta forma la Cartera de Tierras dispondrá de recursos extras para asignarlos a los subsidios destinados a la población de sectores más pobres sin debilitar el fondo de recursos y fortaleciendo así el propio instrumento de gestión.

Es importante señalar además que al no concretarse nuevas licitaciones para compras de tierras desde 1999 (existe actualmente un llamado en trámite) los escasos terrenos adquiridos en los últimos años se han ido agotando paulatinamente. Esta situación provoca que ante emergencias de tipo social se carece de una rápida y eficiente solución para implementar los realojos necesarios, debiéndose recurrir ante la urgencia a la adquisición de tierras en la periferia por su costo más reducido.

Se genera así una contradicción conceptual de importancia, ya que mientras en los foros y seminarios académicos, así como en los lineamientos estratégicos del POT, se reafirma la necesidad de repoblar las áreas centrales de manera de aprovechar el stock edilicio y servicios de infraestructura existentes y contribuir así al equilibrio socio-urbano deseado, que apunta a disminuir la exclusión social y las condiciones de pobreza; en la práctica se sigue urbanizando en las periferias en detrimento de las áreas consolidadas.

Parece obvio que la IMM no puede por sí sola instrumentar las acciones tendientes a revertir este proceso perverso de dualización de la ciudad, para lo que existen Organismos y Ministerios Nacionales con los cometidos específicos, pero sí puede hacer valer su condición de ordenador del territorio y aplicar en consecuencia políticas conducentes a esa visión de ciudad deseada.

Será importante entonces, definir con claridad el alcance de las intervenciones municipales en materia de vivienda y otorgamiento de tierras, de manera de no generar expectativas que luego al no concretarse producen un deterioro en el relacionamiento de la Administración con la sociedad.

La articulación con el sector privado para estimular la oferta de tierra ya urbanizada a costos razonables es otro de los aspectos a encarar en el corto plazo. Estudios detallados de técnicos municipales y de la Universidad de la República identifican zonas de la ciudad (en especial dentro de las áreas intermedias) que cuentan con todos los servicios y que padecen un proceso de despoblamiento o estancamiento significativo, al tiempo que cuentan con terrenos de superficies considerables con muy poca superficie edificada. Es el caso de los llamados contenedores industriales que se encuentran fuera de uso y que mediante propuestas arquitectónicas adecuadas tendrían un destino residencial

La reglamentación de la Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal, originalmente prevista para clubes de campo en zona rural, permitiría orientar una ordenanza destinada a un proceso de densificación habitacional en predios, por ejemplo, de superficie mayor a 1.500 m<sup>2</sup>, de manera de fraccionar lotes en régimen de propiedad horizontal, al los que se les otorgarían los permisos de vivienda popular para construir. Sería oportuno comenzar por una experiencia piloto en un área reducida de la ciudad, para luego replicarla en función del resultado de las evaluaciones correspondientes.

Otro instrumento a considerar, sería la identificación de áreas de la ciudad que son susceptibles de designar con un destino "exclusivamente para vivienda de interés social". Debe actuarse cuidadosamente pues se trata de

una herramienta que produce efectos inmediatos en el valor del suelo. Por tanto las áreas piloto a incorporar deberán ser aquellas zonas deprimidas pero que aún tienen un alto valor del suelo, de forma de lograr ajustar a precios más accesibles dichos precios. No es recomendable la aplicación de este instrumento en las áreas periféricas pues podría producir un efecto contrario al deseado, es decir, subir los precios de mercado de la tierra.

En este escenario de redefinición de los roles de cada organismo estatal y municipal, se confeccionó una propuesta de mejora de gestión para el Servicio de Tierras y Vivienda, bajo el formato de marco lógico, (que se adjunta en anexos) y que fuera presentada a la Administración en junio de 2004, orientada a lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión municipal.

**En síntesis**, podemos afirmar que tanto los respaldos políticos, técnicos y sociales, así como el trabajo multidisciplinario y en equipo y la propia capacidad de negociación, resaltaron en la etapa de planificación y diseño del Plan de Ordenamiento, por el alto grado de compromiso, solidez, convocatoria, participación y consenso.

No ocurre lo mismo en la actual fase de gestión y ejecución de los programas y proyectos derivados del POT. En esta etapa, dichas herramientas pasan a segundo plano, disminuyendo incluso la participación y la divulgación de la información, perdiendo contacto social, académico, participación multidisciplinaria, y por lo tanto de impronta.

Un claro ejemplo es la alta participación de la Facultad de Arquitectura en el proceso de formulación y redacción del Plan, reducida luego a su mínima expresión en la etapa de gestión.

Otro aspecto relevante a señalar es la incidencia cada vez mayor de los 18 Gobiernos Locales en que se dividió Montevideo, con participación activa en la gestión de su territorio.

Esta situación modificó la vieja estructura centralizadora que resultaba inoperante frente a las nuevas demandas emergentes de lo Local, al no poseer el grado de flexibilidad y negociación requerido para las nuevas formas de gestión urbana, exigiendo al mismo tiempo la revisión de los viejos paradigmas burocráticos, por otros que acompañen las demandas emergentes.

Finalmente, es importante valorar en su real dimensión, aun en ese escenario fragmentado y sectorializado en que se diseñaron y aplicaron las políticas en materia de tierras y vivienda en el Municipio de Montevideo en el período 1990-2004, el enorme esfuerzo realizado por brindar una solución habitacional y apoyo social a los sectores más carenciados de la población montevideana, no sólo desde el punto de la asignación de los recursos financieros<sup>24</sup> y humanos, sino también desde los espacios de participación generados en el proceso descentralizador.

Ello no implica, sin embargo, abdicar de los conceptos y propuestas esbozadas en este trabajo, que intentan significar un aporte tanto a la imprescindible mejora de gestión en la IMM, como a las respuestas socio-urbanas a brindar, así como a contribuir al cumplimiento del objetivo esencial al que están dirigidas las políticas sociales: la mejora de la calidad de vida de la población de la ciudad de Montevideo, atendiendo a los principios de equidad, justicia y solidaridad.

---

<sup>24</sup> Ver Cuadro Síntesis de Programas y Acciones (pág. 122): U\$S 80.500.000 de inversión en políticas de tierras y vivienda (1990-2004). (1 UR=\$ 200,55; 1 U\$S= \$12,52; Dic. 2000)

## 6. BIBLIOGRAFÍA

1. ALVAREZ LENZI, Ricardo (1972)- “La fundación de centros poblados en el Uruguay”, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo.
2. AROCENA, José y otros (1990)- “El territorio, los hogares, la vivienda”, PNUD, Instituto Nacional del Libro.
3. ASCHER, Francois, (1999)- “De la planificación al management estratégico urbano”, París, Francia.
4. ASCHER, Francois, (1995)- “Metápolis ou l’avenir des villes”, París, Francia
5. AZUELA DE LA CUEVA, Antonio (1989)- “La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho”; el Colegio de México; p.p. 13 a 20 y 203 a 230.
6. BERVEJILLO, F. y LOMBARDI, M. (1999)- “Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana en la costa Sur”.
7. BERVEJILLO, Federico (2001)- Seminario “Transformaciones del Territorio Uruguayo Contemporáneo”, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
8. BERVEJILLO, Federico (2002)- Seminario “Teorías y enfoques del Ordenamiento Territorial Contemporáneo I”, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
9. BORJA, J. (1997)- “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía”, Cuaderno Central Nº 47, BMM, Barcelona, España.
10. CECILIO, M., COURIEL J., SPALLANZANI, M., (1999)- “La gestión urbana, en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo”. UDELAR-SAÚ, Montevideo.
11. CLADE (1998)- “Una nueva gestión pública para América Latina”; Santiago, Chile.
12. CONTI DE QUEIRUGA, Nydia (1971)- “La vivienda de Interés Social en el Uruguay”, IHA, Facultad de Arq., UDELAR, Montevideo.
13. CRUZ, César N. (2001)- “Gobernabilidad y governance. El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”, DHIAL, Magazine, 23.
14. DI PAULA, Jorge (2001)- “Impactos socio-espaciales de las políticas habitacionales en la forma urbana de Montevideo en el período 1990-2000”, Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura, UDELAR.
15. DI PAULA, Jorge (2001)- “Impactos urbano-metropolitanos de las políticas habitacionales en Montevideo en la década de los ‘90”, Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura, UDELAR.
16. ECHAIDER, Álvaro (1999)- “El Montevideo que viene”, Comisión Financiera de la rambla sur, IMM, Montevideo.
17. ELÍAS, Antonio (1999)- “Uruguay 1985-1998. El país de los cambios económicos graduales”, TRILCE, Montevideo
18. FILARDO, Verónica (2002)- Seminario “Metodología de la Investigación”, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
19. FYNN, Cristina y GIUDICE, Inés (2004)- “El componente social del Plan Sectorial de Vivienda de Interés Social”, IMM (inédito)
20. GARAY, Alfredo (2002)- Seminario “Teorías y enfoques del Planeamiento Urbano Contemporáneo”, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo
21. GARNIER, Leonardo (2000)- “Función de coordinación de planes y políticas”, ILPES, Santiago, Chile.
22. GOROSITO, Ricardo (1998)- “La regularización como política social de Estado”; Montevideo, Inédito.
23. INE (2001)- “Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001”, Montevideo.
24. INE (1996)- “VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas”
25. INE (2000)- “Uruguay: Anuario Estadístico 2000”

26. INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (2000)- “Montevideo en cifras”, Unidad de Estadística Municipal.
27. INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1998)- “Plan de Ordenamiento Territorial”.
28. INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (2002)- “Agenda Ambiental de Montevideo”.
29. INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (2001-2004). “Plan Especial de Vivienda de Interés Social” (en proceso)
30. INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1990-2004)- Unidad de Estadística.
31. INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO Y AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL (1999)- “Descentralización y Democracia”, Montevideo.
32. JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO (1990-2004) Decretos varios.
33. KAZTMAN, Rubén (2001)- “Seducidos y abandonados, el aislamiento social de los pobres urbanos”.
34. LOMBARDI, Mario (1985)- “La reivindicación del techo”, CIESU, Banda Oriental.
35. MC AUSLAN, Patrich (1987)- “Tierra Urbana y Vivienda: Las opciones de los pobres”; Centro de Naciones Unidas por los Derechos Humanos; p.p. 23 a 35 y 130 a 140.
36. MERKLEN, Denis (1999)- “La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata”, Forum, Culture et Developpement (BID), París.
37. NAHOUM, Benjamín (1999)- “Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua Uruguayas”, Montevideo.
38. OPP (2000)- “Programa de Integración de Asentamientos Irregulares”, Montevideo.
39. PORTILLO, Álvaro (1996) – “Montevideo: La ciudad de la gente”, Montevideo
40. PORTILLO, Álvaro (1998)- “Ciudad y conflicto”, Fac. de Arq., UDELAR, Montevideo.
41. PORTILLO, Álvaro (2002)- Seminario “La sociedad montevideana contemporánea y sus determinaciones en el espacio urbano”, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
42. REBORATTI, Carlos (2001)- Seminario “La integración regional en el MERCOSUR: nuevas dinámicas de transformación del territorio y formas de aproximación a su análisis, Facultad de Arquitectura, UDELAR; Montevideo, Uruguay.
43. REVISTA VIVIENDA POPULAR N° 5 (1999)- Facultad de Arquitectura, Montevideo, Uruguay
44. RISSO, Martha y BORONAT, Yolanda (1992)- “La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983”, IHA, Fac. de Arq., UDELAR, Montevideo.
45. RODE, Patricio (1991)- “Construir la Ciudad: Marcos Jurídicos y Gestión Urbana”, Montevideo.
46. RODRÍGUEZ A. y WINCHESTER L. (1998)- “Pobreza urbana y governance en América Latina: la fragilidad y potencialidad de lo público”, CEPAL, Santiago de Chile.

## 7. ANEXOS

### Decreto No. 24.654 de la JDM de Cartera de Tierras

#### Artículo 1

Créase la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, la que será administrada por el Director General del Departamento de Planeamiento Urbano, en un todo de acuerdo con las disposiciones del presente Decreto. La finalidad de dicha Cartera será obtener predios aptos para la construcción de viviendas, a efectos de: a) utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la Intendencia Municipal de Montevideo; b) venderlos u otorgarlos, en las condiciones que se establecen en el presente Decreto, a personas o grupos de personas que los requieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional.

#### Artículo 2

Créase el Sector Tierras para Vivienda, en adelante llamado Sector Tierras, que funcionará dentro del Departamento de Planeamiento Urbano, al frente del cual estará un Jefe de Sector designado por el Intendente Municipal de Montevideo. El Sector Tierras tendrá a su cargo la administración de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda.

El Sector Tierras actuará en estrecha colaboración con las restantes dependencias municipales que tengan intervención en la administración del patrimonio prediario municipal y/o en la fijación de políticas con relación al suelo urbano y la planificación de su uso, y en especial con los Servicios de Estudios Territoriales y Regulación Territorial y la Comisión Asesora del Plan Director.

#### Artículo 3

Se entenderá por terrenos aptos para la construcción de viviendas, a los efectos de este Decreto, a aquellos que cumplan las siguientes condiciones: a) que se encuentren en las zonas urbanas o suburbanas del Departamento destinados a tales usos de acuerdo con las disposiciones del Plan Director; b) que posean los servicios complementarios a la vivienda imprescindibles, en especial el agua potable, la energía eléctrica, el acceso en todo tiempo y la posibilidad de conexión al saneamiento.

En el caso del saneamiento, también se considerará aptos a los terrenos que tengan la posibilidad de conectarse, a través de obras complementarias, a la red existente o a otros sistemas de evacuación de aguas servidas que sean igualmente aceptables desde el punto de vista sanitario a juicio de la División Saneamiento del Departamento de Obras y Servicios, siempre que dichas obras tengan un costo compatible con el precio del terreno y con la finalidad social de los respectivos programas. En el caso de que a esos efectos se realizaran obras complementarias de extensión de servicios, su costo se prorrateará entre todos los propietarios de predios beneficiados por las mismas.

Se considerará asimismo aptos para la construcción de viviendas los terrenos que aún no poseyendo alguno de los servicios antes mencionados vayan a ser dotados de ellos por los organismos correspondientes, a costo de los mismos, de acuerdo con las previsiones de los planes quinquenales respectivos.

#### Artículo 4

Para la construcción de viviendas y programas habitacionales con materiales estables en los predios adjudicados, se requerirá la correspondiente autorización municipal. A tales efectos la Intendencia proporcionará a los beneficiarios del Sector Tierras que así lo soliciten, planos tipo de vivienda económica y eventualmente proyectos específicos, por medio de los Servicios correspondientes y de acuerdo con las modalidades que defina la reglamentación. La Intendencia Municipal de Montevideo propenderá a la construcción de viviendas de tipo económico en los predios adjudicados por el presente decreto, ya sea organizando el apoyo posterior para la autoconstrucción de viviendas, o realizando con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial Y medio Ambiente, Banco Hipotecario del Uruguay, y demás organismos públicos los acuerdos necesarios a tales fines, en virtud de lo dispuesto por la ley 13728 y normas concordantes. También la Intendencia Municipal de Montevideo podrá convenir financiamientos con organismos no gubernamentales de acuerdo a las normas correspondientes.

#### Artículo 5

Los terrenos que se adjudiquen en el marco de las disposiciones del presente Decreto serán enajenados en el caso que los mismos se destinen a programas de vivienda con créditos hipotecarios u otras modalidades crediticias para cuyo otorgamiento se requiera la propiedad del terreno y dentro de los cuales se incluya el costo de la tierra. El precio de la operación será el que establezca una tasación realizada al efecto por la Dirección General del Catastro Nacional, siempre que este valor no sea inferior al de compra actualizado por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo. Si lo fuera, se tomará como precio de la operación el referido valor de compra.

En los demás casos se concederá la tenencia de los terrenos, mediante un Convenio, en la forma establecida en el presente Decreto, por un período de veinte años, quedando a cargo del destinatario el cuidado del terreno con todos los alcances que al efecto determine la reglamentación. Al término del plazo establecido para la adjudicación, la misma se renovará si se mantuvieran las condiciones que la motivaron y siempre que el destinatario hubiere cumplido con las condiciones establecidas en el Convenio. Si la adjudicación no fuera renovada al vencer el plazo de la misma, el adjudicatario será compensado, en un monto que determinara la Intendencia Municipal de Montevideo, por las mejoras que hubiera realizado en el predio adjudicado, las que se destinarán a dar solución habitacional a familias de escasos recursos; si dicha compensación no le satisficiera, el adjudicatario tendrá derecho, en su lugar, a recuperar los materiales utilizados para realizar las mejoras.

Excepcionalmente, y por causas debidamente fundadas, podrán admitirse otras situaciones de adjudicación en las que se proceda a la compraventa, la que se efectivizará siempre por un precio fijado de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo.

La Intendencia Municipal de Montevideo llevará un Registro de los terrenos que se adjudiquen con base en el presente Decreto.

#### **Artículo 6**

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

En estos casos, previo a la adjudicación se procederá a regularizar las condiciones de urbanización de los terrenos, estableciendo los retiros, afectaciones, espacio libres, calles y pasajes que fuera necesario. A estos efectos así como – cuando correspondiera – para la división en lotes, la Intendencia Municipal, podrá aprobar, a propuesta fundada del Departamento de Planeamiento Urbano y con anuencia de la Junta Departamental, proyectos que presenten tolerancias en relación a las normas vigentes, siempre que respeten estrictamente los estándares mínimos que sean del caso.

#### **Artículo 7**

La Intendencia Municipal de Montevideo se compromete a que, en caso de que necesitara disponer posteriormente, por razones de interés general para el Departamento, de predios cuya tenencia hubiere concedido en el marco de las disposiciones del presente Decreto, previamente a toda acción para recuperar los mismos, brindará a las personas o grupos de personas que estuvieren afincadas en dichos predios de acuerdo con las disposiciones referidas una solución habitacional sustitutiva, la que deberá tener características equivalentes o superiores a la que tuvieron en ese momento.

#### **Artículo 8**

Serán beneficiarios del Sector Tierras aquellas personas o grupos de personas que cumplan las siguientes condiciones: a) que tengan carencias graves de vivienda o habiten construcciones que no cumplan con los requisitos habitacionales mínimos establecido por la Ley n° 13728 en su artículo 22; y b) que los ingresos del núcleo familiar correspondiente no excedan de tres salarios mínimos nacionales para el caso en que se otorgue el uso de los terrenos y de cinco salarios mínimos nacionales si los mismos se otorgan en compraventa.

Tratándose de grupos organizados de beneficiarios, la reglamentación establecerá el número de integrantes de los mismos que se admitirá que tengan ingresos superiores a los máximos establecido en el inciso anterior.

La reglamentación establecerá asimismo los criterios para la adjudicación de tierras en la que se dará prioridad a los grupos organizados. Entre estos criterios se tendrán especialmente en cuenta: I) la situación de carencia en relación con la vivienda; II) la insuficiencia del ingreso familiar; III) la composición del núcleo familiar, en particular el número de personas dependientes, por razones de

edad o salud, de quienes perciban ingreso; IV) el apoyo solidario que puedan obtener los solicitantes para la construcción de las viviendas, de otras familias, grupos sociales o instituciones, y el grado y tipo de organización que aquellos posean.

La ocupación de terrenos de propiedad municipal no dará por sí derecho alguno a la adjudicación, aún si se hubieren realizado en ellos mejoras de importancia.-

En el caso de adjudicaciones a núcleos familiares aislados, la Intendencia Municipal de Montevideo brindará el asesoramiento técnico necesario, en especial desde el punto de vista social, para que el núcleo pueda abordar las tareas de autoconstrucción y en lo posible unirse con otras familias para encarar colectivamente ese esfuerzo.

#### **Artículo 9**

En el caso de terrenos para los que se hubiera concedido la tenencia, en las condiciones establecidas en el artículo 5º, los beneficiarios abonarán, durante el lapso que dure la adjudicación, una tasa mensual por concepto de servicios, equivalente a un 2 (dos) por ciento de 3 (tres) salarios mínimos nacionales. Si los ingresos familiares totales del beneficiario estuvieran comprendidos entre 1 (un) y 2 (dos) salarios mínimos nacionales, se reducirá esa tasa al 1 (un) por ciento de dichos ingresos, y si los mismos fueran inferiores a 1 (un) salario mínimo nacional, se lo exonerará del pago de la referida tasa.

Si posteriormente a la adjudicación los ingresos del núcleo familiar beneficiario variaran en más o en menos, se modificará el monto de la tasa de servicio de manera que se ajuste a lo dispuesto en el inciso anterior.

A los efectos de la aplicación de lo dispuesto en el inciso anterior, el Sector Tierras instrumentará la realización de una declaración jurada anual de ingresos por parte de los beneficiarios del sistema con las constancias fehacientes que establecerá la reglamentación. Quien falseare la declaración jurada perderá todos los derechos que se le hubieren otorgado de acuerdo de acuerdo a las disposiciones del presente Decreto, sin perjuicio de las sanciones penales que le correspondieren.

En todos los casos los adjudicatarios de terrenos de acuerdo a las disposiciones previstas en el presente Decreto serán sujeto de aplicación de los tributos municipales correspondientes.(\*)

**(\*) Sustituido Decreto No. 27.029 de 18 de marzo de 1996, art. 1.**

#### **Artículo 10**

En caso de fallecimiento del titular de los derechos, los herederos que acrediten debidamente la calidad de tales, integren el núcleo familiar declarado del causante y habiten con él al momento de su deceso, deberán designar a uno de entre ellos a efectos de suscribir un nuevo Convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo, de acuerdo con las normas de este Decreto, en un plazo de 30 (treinta) días. El nuevo Convenio se considerará continuación del original, por lo que el plazo será el que correspondiera en cada caso para completar el plazo previsto originalmente.

Vencido el término de treinta días a que se refiere el inciso anterior sin que se haya designado al nuevo beneficiario caducará el Convenio de pleno derecho y el Municipio procederá a recatar el inmueble.

#### **Artículo 11**

Los derechos otorgados a los beneficiarios en el marco del presente Decreto no podrán ser traspasados a terceros por un período de cinco años a partir de su otorgamiento; los traspasos que se pudieran producir posteriormente deberán contar con la aprobación de la Intendencia Municipal de Montevideo, la que velará para que los mismos, en caso de producirse no desnaturalicen los objetivos sociales perseguidos por el Gobierno Departamental al otorgar la adjudicación original, tanto en lo que se refiere a los nuevos destinatarios como al carácter no lucrativo de la transacción. En el caso de adjudicaciones a grupos organizados los traspasos a terceros deberán contar, además, con la aprobación del grupo respectivo.

Cualquier cesión de los referidos derechos que no cumpla con lo establecido en los incisos anteriores será nula y ocasionará, además, la pérdida de los mismos para el adjudicatario original.

La Intendencia Municipal de Montevideo, expedirá a todos los beneficiarios del Sector Tierras, una Constancia que acredite la forma de Adjudicación de los Terrenos conforme a este Decreto.

Dicha constancia podrá ser requerida para realizar cualquier tipo de trámites administrativos ante la Comuna, Oficinas Públicas y/o Privadas o cualquier otro Organismo.

## **CAPITULO II**

#### **Artículo 12**

A los efectos de la puesta en funcionamiento de la Cartera de Tierras Municipales para Vivienda que se crea por este Decreto, corresponderá al Sector Tierras:

- a) confeccionar y llevar al día un inventario de las tierras de propiedad municipal que sean aptas a los fines de la operatoria prevista en el presente Decreto;
- b) proponer al Departamento de Planeamiento Urbano las operaciones que considere convenientes para el cumplimiento de los objetivos previstos en el presente Decreto. Estas podrán incluir: I) canjes o compra de inmuebles a organismos públicos; II) compras o expropiaciones de inmuebles; III) eventualmente, enajenaciones a terceros no elegibles como solicitantes del sistema de Cartera de Tierras para Viviendas, de terrenos que no sean adecuados para la operatoria de aquellas;
- c) proponer al Departamento de Planeamiento Urbano las operaciones urbanas que considere convenientes para asentar núcleos o para realojar a aquellas familias que estén afincadas en terrenos inundables, sin servicios, o que presenten otras carencias graves; en particular podrá proponer el fraccionamiento de terrenos, la modificación de los límites de las zonas urbanas y suburbanas del Departamento, la realización de obras para extender los servicios a zonas que carezcan de ellos, la adquisición de terrenos a los que se vaya a incorporar un plusvalor por la realización de obras de infraestructura.
- d) Solicitar a las dependencias municipales correspondientes, de acuerdo con lo señalados en el Artículo 2° del presente Decreto, los asesoramientos que sean necesarios a los efectos de cumplir con sus cometidos;
- e) Informar sobre la utilización de terrenos que integren la Cartera de Tierras para programas de vivienda promovidos por la Intendencia Municipal de Montevideo;
- f) Asesorar al Director del Departamento de Planeamiento Urbano para la administración del Fondo de Tierras que se crea por este Decreto;
- g) Proponer las reglamentaciones o medidas que considere necesarias para el cumplimiento de sus cometidos, en especial la referida a los criterios de adjudicación de tierras en el marco de las disposiciones del presente Decreto.

Asimismo corresponderá al Sector Tierras, a los efectos de la atención de las solicitudes que se presenten:

- A) recibir dichas solicitudes, para lo cual se dispondrán los mecanismos de desconcentración y descentralización necesarios;
- B) informar las mismas, con el asesoramiento de las dependencias municipales correspondientes;
- C) proponer un orden de prioridades, cuando corresponda y en base a los criterios que establezca la reglamentación, para la atención de aquellas solicitudes que se recomienda aprobar;
- D) realizar, o proponer la realización en su caso, de todos los actos administrativos que sean necesarios para la formalización de las adjudicaciones de tierras que se realicen;
- E) llevar un registro de los beneficiarios del sistema a efectos de garantizar que cada núcleo familiar goce de una sola adjudicación y que ninguna persona forme parte simultáneamente de dos núcleos adjudicatarios;
- F) llevar, asimismo un registro actualizado de las declaraciones juradas a que se hace referencia en el inciso 3° del Art. 9° del presente Decreto.

### **CAPITULO III**

#### **Artículo 13**

Las solicitudes de tierras se presentarán adjuntando – cuando corresponda- una descripción sumaria de las obras que el solicitante se propone realizar en el terreno que se le adjudique y el costo y forma de financiamiento de las mismas, así como un formulario que contendrá el padrón socioeconómico de la persona o personas solicitantes, el que incluirá:

- 1) composición de los núcleos familiares;
- 2) ingresos de los mismos;
- 3) ocupación, o condición de jubilados o pensionistas, y situación habitacional actual de sus integrantes.
- 4) Declaración jurada de no poseer propiedades inmuebles.

Tratándose de grupos se adjuntará asimismo, copia de la personería jurídica y estatutos correspondientes.

#### **Artículo 14**

Una vez estudiada la referida solicitud por el Sector Tierras y contando con el informe de las dependencias municipales que correspondiere, el Jefe del Sector elevará su recomendación sobre la aprobación de la solicitud y su prioridad y cuando corresponda, sobre el terreno a adjudicar. La resolución definitiva será dictada por el Intendente Municipal, a propuesta del Director del Departamento de Planeamiento Urbano, con la anuencia de la Junta Departamental.

#### **Artículo 15**

Aprobada la solicitud en la forma antes señalada, se firmará el Convenio entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la persona o grupo solicitante. En dicho Convenio constará el padrón, superficie y ubicación del terreno cuya tenencia se concede, así como las disposiciones y afectaciones urbanísticas vigentes; las condiciones de la concesión; su costo y los plazos y forma de pago, cuando corresponda; los plazos que el solicitante estima demandará la construcción de las obras proyectadas; las sanciones por incumplimiento, y los derechos y obligaciones de la partes. Todas las obligaciones pecuniarias se fijarán en el Convenio en Unidades Reajustables.

#### **Artículo 16**

Al Sector Tierras corresponderá asimismo la responsabilidad de las acciones de contralor necesarias para verificar el uso del terreno declarado en el Convenio, en particular en lo referente al número y características de las viviendas a construir, así como – cuando corresponda\_ al avance de las obras proyectadas y en general a las condiciones establecidas en el Convenio firmado con el adjudicatario, que incluirán necesariamente disposiciones relativas a la convivencia y al uso de los predios adjudicados. El incumplimiento de dichas condiciones será causal de rescisión de la adjudicación y dará lugar al desalojo del predio de acuerdo con lo establecido por el Art. 364 del Código General del Proceso.

En los casos en que el Director del Departamento de Planeamiento Urbano lo solicite, el Sector Tierras deberá elevar un informe de evaluación sobre el cumplimiento de los convenios suscritos.

#### **Artículo 17**

En el caso de terrenos otorgados para su compraventa, se procederá a la escritura de los mismos en el momento de efectivizarse el pago correspondiente. Este acto podrá coincidir con el de escritura del préstamo respectivo cuando se trate de operaciones de crédito con garantía hipotecaria concedidas por el Banco Hipotecario del Uruguay u otros similares concedidos por otras entidades crediticias.

En estos casos, y hasta el otorgamiento de la escritura de compraventa, la Intendencia celebrará un compromiso de compraventa del predio con la persona o grupo solicitante, con la condición de que no será realizada en el obra, excavación ni alteración alguna que no cuente con la respectiva autorización municipal por medio del Departamento de Planeamiento Urbano. Dicho compromiso se establecerá con plazo, pudiendo renovarse si al término del mismo el solicitante no hubiera obtenido el financiamiento correspondiente, por causas que no dependan de su voluntad, lo que deberá establecerse fehacientemente por el adjudicatario.

#### **Artículo 18**

En caso de incumplimiento por parte del solicitante de las obligaciones establecidas en el Convenio, el Sector Tierras queda facultado a llevar adelante, de acuerdo con las disposiciones pertinentes, las acciones tendientes al cumplimiento de las referidas obligaciones o a la aplicación de las sanciones previstas para tales casos.

#### **Artículo 19**

El Sector Tierras elevará un informe y memoria anual de sus actuaciones y de la recuperación de activos lograda, por medio de las vías correspondientes, al Director General del Departamento de Planeamiento Urbano, el que dará conocimiento de ellos al Intendente Municipal de Montevideo y a la Junta Departamental, y enviará copia de los mismo al Departamento de Hacienda; dicho informe se dará a conocer asimismo a la opinión pública, por medio del Servicio de Publicaciones y Prensa.

### **CAPITULO IV**

#### **Artículo 20**

El Intendente Municipal, en acuerdo con el Director General de Planeamiento Urbano, y a propuesta del Sector Tierras, dictará el reglamento de la Cartera de Tierras y de las condiciones para adjudicación de terrenos conforme a este Decreto.

#### **Artículo 21**

La Intendencia Municipal de Montevideo, a iniciativa del Sector Tierras y para el cumplimiento de los cometidos de éste podrá:

- a) adquirir por compra o – si fuere necesario- por expropiación, o por canje con otros organismos públicos y con personas privadas físicas o jurídicas, terrenos ubicados en el Departamento de Montevideo que cumplan con las condiciones establecidas en el Art. 3°.
- b) Recuperar terrenos de propiedad municipal cuyo uso haya sido otorgado a instituciones públicas o privadas que no hayan cumplido con las condiciones pactadas en la concesión , o que no requieran ya la utilización de los mismos, que cumplan con las condiciones establecidas en el Art. 3 y que puedan ser empleados para los fines previstos en el presente Decreto;
- c) Desafectar de los usos previstos y destinar a programas de construcción de viviendas, terrenos de propiedad municipal, previo informe favorable de la División Proyectos y Obras del Departamento de Planeamiento Urbano, y contando con la anuencia de la Junta Departamental;
- d) Adjudicar terrenos a personas o grupos que cumplan con las condiciones del presente Decreto, dentro de las normas previstas por el mismo;
- e) Establecer, a propuesta del Sector Tierras y con base en lo establecido en el Art. 8° los criterios en función de los cuales se procederá a la adjudicación de los terrenos en el marco de la operatoria del presente Decreto;
- f) Realizar convenios con organizaciones sociales que acrediten poseer Personería Jurídica, a efectos del cumplimiento de los objetivos previstos para la actuación del Sector Tierras por el presente Decreto;
- g) Igualmente podrá disponer de los predios propiedad municipal, que sean aptos para la construcción de viviendas, no se requieran para otros usos prioritarios, y expresamente se le asigne a efectos de cumplir con su operatoria;
- h) Asimismo dispondrá de los predios que cumplan con las condiciones referidas en el literal anterior y que se obtengan como resultado de ejecuciones judiciales u otro tipo de acciones promovidas por la Intendencia Municipal de Montevideo para el cobro de adeudos que sus propietarios tuvieran con la misma.

## CAPITULO V

### Artículo 22

La Intendencia Municipal de Montevideo dispondrá de las siguientes fuentes de recursos, que se destinarán a la Cartera de Tierras para Vivienda:

- a) la asignación presupuestal que se le otorgue;
- b) los reintegros de las operaciones que realice el Sector, en lo que se refiere a enajenaciones y el producido del cobro de las tasa de servicios previstas en el Art. 9° del presente Decreto;
- c) el producido de la venta de inmuebles que integren la Cartera de Tierras para Viviendas, que pudieran realizarse a terceros no elegibles para operar en este sistema, de acuerdo con lo previsto por el Art. 12, literal b) III) de este Decreto;
- d) el producido de las enajenaciones de otros predios de propiedad municipal que la Junta Departamental destine expresamente a este fin;
- e) las donaciones o legados efectuados a la Intendencia Municipal de Montevideo con destino Cartera de Tierras;
- f) los préstamos internacionales concertados eventualmente por la Intendencia Municipal de Montevideo con destino a la misma.

### ARTÍCULO 23

COMUNÍQUESE . . .

## PLAN DE MEJORA DE GESTION

MARCO LOGICO  
SERVICIO DE TIERRAS Y VIVIENDA

JUNIO 2004

	CONCEPTO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<b>FIN</b>	GESTIONAR DE UNA MANERA EFICAZ Y EFICIENTE LOS RECURSOS ASIGNADOS, ASEGURANDO UNA GESTIÓN PLANIFICADA DEL TERRITORIO.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los planes y programas se ajustan a los lineamientos y objetivos del POT y del Plan Sectorial de Vivienda</li> <li>El presupuesto anual del Servicio se ejecuta íntegramente de acuerdo a las prioridades establecidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe de la Unidad del POT e Informe de la División Espacios Públicos y Edificaciones</li> <li>Informe de la Unidad de Apoyo del Departamento de Acond. Urbano.</li> </ul>	
<b>PROPOSITO</b>	IMPLANTACION DE UN PLAN DE MEJORA DE GESTION EN EL SERVICIO DE TIERRAS Y VIVIENDA CON APOYO EN LA ESTRUCTURA DESCENTRALIZADA	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Servicio tiene claramente establecidas sus competencias</li> <li>Se cumple 100% con los compromisos asumidos</li> <li>La nueva forma de gestión involucra positivamente a todos los funcionarios del Servicio de Tierras y Vivienda y de los CCZ's.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolución Superior fija las competencias del Servicio de T y V y de los CCZ's.</li> <li>Programas ajustados al presupuesto anual</li> <li>Evaluación anual del avance de la ejecución de los programas</li> <li>Encuesta de la Unidad de Estadística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Intendente Municipal establece el alcance y las prioridades de las políticas sociales a aplicar en el territorio.</li> <li>Existe un apropiado nivel de coordinación entre las oficinas de planificación y las de gestión.</li> <li>Existe previsión presupuestal para ejecutar los programas</li> </ul>
<b>COMPONENTES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>CONCEPTUAL               <ol style="list-style-type: none"> <li>Lineamientos Políticos</li> <li>Lineamientos Estratégicos</li> </ol> </li> <li>PROGRAMATICO               <ol style="list-style-type: none"> <li>Coordinación Estratégica</li> <li>Planes y Programas</li> </ol> </li> <li>ORGANIZACIONAL               <ol style="list-style-type: none"> <li>Estructura del Servicio</li> <li>Recursos Humanos</li> <li>Recursos Materiales</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Definición política del rol del servicio en distintos escenarios nacionales.</li> <li>Definición de las líneas estratégicas de acción que den sustento a planes, programas y proyectos</li> <li>Coordinación estratégica entre actores responsables de la planificación y gestión del territorio.</li> <li>Organigrama de funcionamiento, asignando responsables por Sector. Redimensionado de la plantilla de funcionarios y del equipamiento físico.</li> <li>Asignación de recursos (humanos, financieros, físicos), que conduzcan efectivamente a la ejecución de los programas, cuya evaluación permita identificar cómo y en qué medida este proceso avanza de manera socialmente eficiente.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Resolución del Sr. Intendente y del departamento de Acondicionamiento Urbano.</li> <li>Resolución de la División Espacios Públicos y Edificaciones y el Servicio de Tierras y Vivienda</li> <li>Plan Anual de Gestión del Servicio de Tierras y Vivienda.</li> <li>Aprobación del organigrama de TV por parte de la Junta Departamental.</li> <li>Presupuesto Quinquenal y Rendiciones de Cuenta anuales.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consenso entre las oficinas técnicas y el poder político para generar un espacio de discusión y de toma de decisiones.</li> <li>Respaldo político a la formulación de un Plan de mejora de gestión en TV.</li> <li>Voluntad política para propiciar los cambios necesarios en TV orientados a impulsar el desarrollo de las políticas sociales</li> </ul>

<p><b>ACTIVIDADES</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Talleres de discusión entre funcionarios de TV y la División E. P. y E.</li> <li>2. Elaboración de un informe que describa las principales actividades del Servicio de TV y analice los nudos críticos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartera de Tierras: análisis del dec. 24.654 y sus posibles modificaciones, inventario de tierras, compra de tierras orientada a qué sectores y programas, etc.</li> <li>• Política de subsidios: definición de criterios sobre la financiación.</li> <li>• Reflexión crítica sobre las políticas manejadas en materia de regularización de asentamientos y el rol del PIAI</li> <li>• Relocalización asentamientos precarios (necesidad de una nueva política más activa) Reformular el PIAI?</li> <li>• Conjuntos Habitacionales: propuestas para su integración socio-urbana</li> <li>• Regularización de la propiedad en barrios municipales, NBE, barrios Aquiles Lanza, condominios, comunidades, etc.</li> <li>• La Vivienda Popular: <b>difusión del nuevo alcance propuesto</b></li> <li>• <b>Intervenciones en áreas centrales (instrumentos)</b></li> <li>• Plan Lote y urbanizaciones</li> <li>• Compras de materiales, obras y licitaciones.</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No genera costos incrementales</li> <li>2. Asignación de horas extras</li> <li>3. Equipamiento: 4 PC Y 2 IMPRESORAS, 12 SILLAS, 6 ESCRITORIOS, SOFTWARES, ETC. COSTO APROX.: U\$\$</li> <li>4. Divisiones internas con mamparas, cortinas, etc. Costo aproximado: U\$\$</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad de Compras de la División Unidad de Apoyo Presupuestal del Departamento de Acondicionamiento Urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo de los funcionarios del Servicio de Tierras para propiciar los cambios</li> <li>• Disposición del Director de División E. P. y E. a asumir el liderazgo del proceso</li> <li>• Disponibilidad de recursos humanos y económicos</li> </ul>
---------------------------	---	--	---	--

