

MANUAL:

**MERCADOS DE TIERRAS INFORMALES Y PROGRAMAS DE
REGULARIZACIÓN DE TIERRAS EN AMÉRICA LATINA:**

UN MANUAL PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS,
GESTORES URBANOS, ONGs Y OTROS ACTORES

ANEXO: ESTUDIOS DE CASO

URUGUAY

Isabel Viana, Arq.

ÍNDICE

<u>1/ ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN URUGUAY</u>	3
<u>1.1/ DATOS – SITUACIÓN DEL PAÍS</u>	4
<u>1.2 – DATOS – ASENTAMIENTOS IRREGULARES</u>	5
<u>2 / ANTECEDENTES: LOS PROCESOS ESTRUCTURALES</u>	8
<u>3/ ANTECEDENTES: “PUEBLOS DE RATAS”</u>	10
<u>4/ ANTECEDENTES: “CANTEGRILES”</u>	10
<u>5/ ANTECEDENTES: POLÍTICAS DE TIERRAS Y DE VIVIENDA</u>	12
<u>5.1/ DERECHOS SOBRE LA TIERRA: LOS ESPAÑOLES</u>	12
<u>5.2/ REPARTO DE TIERRAS: ARTIGAS</u>	13
<u>5.3/ EL ESTADO BENEFACTOR</u>	15
<u>5.4/ LOS “MEVIRES”</u>	15
<u>6/ IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES LEYES Y POLÍTICAS PÚBLICAS</u>	17
<u>6.1/ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA</u>	17
<u>6.2/ LEY ORGÁNICA MUNICIPAL</u>	18
<u>6.3/ LEY DE CENTROS POBLADOS</u>	18
<u>6.4/ LEY DE VIVIENDA – COOPERATIVAS DE VIVIENDA</u>	19
<u>6.5/ MINISTERIO DE VIVIENDA, O. TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE</u>	19
<u>6.6/ MONTEVIDEO - CARTERA DE TIERRAS</u>	21
<u>6.7/ PROGRAMA DE INTEGRACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES (PIAI)</u>	21
<u>7/ PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS</u>	23
<u>7.1/ CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES DE LOS ASENTAMIENTOS</u>	23
<u>7.2/ SOCIEDAD FORMAL, SOCIEDAD INFORMAL</u>	24
<u>7.3/ POLÍTICAS PÚBLICAS</u>	26

1/ ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN URUGUAY

El tema de los Asentamientos Irregulares es, en Uruguay, el principal desafío a la sociedad y sus valores y a la gestión de la ciudad.

Debemos reconocer que los Asentamientos son la ciudad que el país ha construido durante el último cuarto del siglo XX y que son la materialización del deterioro continuo de la economía nacional y del otrora muy aceptable nivel de calidad de vida logrado en el país.

Nuestra ciudad capital, Montevideo metropolitano incorporó procesos de verticalización en la década de los años '50, respuesta a los fenómenos recientes de urbanización y a las demandas de modernización del stock de viviendas de la clase media.

A partir de la década del '70 la incapacidad de la sociedad y del Estado para proveer de ciudad y vivienda adecuadas a una demanda creciente generó dos manifestaciones notorias:

A/ la transformación en vivienda permanente de las áreas originalmente balnearias implantadas en las proximidades del centro metropolitano, en los que se alojaron familias de clase media, en busca de mejor calidad de vida pero también de usar e manera más rentable las segundas viviendas ya construidas, y

B/ la aparición masiva y continua en el tiempo de áreas de ciudad deprivada, en intersticios de la trama y en sus periferias.

El problema ha sido verbalizado, tanto en ámbitos políticos como sociales.

El actual Presidente de la República, en el discurso con que inauguró su período de gobierno, se comprometió a atender la situación de los asentamientos y a “ayudar” a los “sectores más débiles”. Estableció la disposición del gobierno para “adquirir tierras” para fraccionar y lotear.¹

También se han realizado eventos de debate y toma de conciencia y los medios han empezado a incluir y exponer a la vista del público el tema, con análisis que van más allá de la cotidiana crónica de violencia.

Las acciones frente a los múltiples desafíos que plantean los Asentamientos, son ínfimas en relación a la magnitud del desafío. Se llevan a

¹ Búsqueda – Julio 2003

cabo cotidianamente acciones de gran compromiso por parte de actores e instituciones sociales. Pero son paliativos – en algunos casos admirables y con gran potencial en materia de posibilidades, replicación e experiencias - a situaciones específicas y puntuales.

Las políticas públicas nacionales han tenido una fuerte impronta tecnocrática y externa, que le ha llevado comprometerse con el BID en la realización e un Programa de Integración de Asentamientos que nació obsoleto e ineficaz.

Los gobiernos departamentales han llevado a cabo algunas acciones puntuales, de las que puede decirse, a modo de balance, que en algunos departamentos se han minimizado parcialmente los problemas, sin llegar a encontrar cauce para reintegrar los tejidos sociales ni los urbanos.

1.1/ Datos – Situación del país

CUADRO 1²

INDICADORES	1997	2000	2002	2003
Producto Bruto Interno (PBI)	5,0	-1,4	-10,8	-9-1
Precios (variación % en los 12 últimos meses)	15,2	5,1	25,9	24,6
Desempleo (% respecto a la PEA)				
País urbano	11,4	13,6	16,9	18,3 (May 03)
Montevideo	11,6	13,9	17,0	18,6 (May 03)
Interior urbano	11,3	13,3	16,9	17,9 (May 03)
Salarios (variaciones de poder adquisitivo)	0,2	- 1,3	- 10,7	-19,0
Resultado financiero del Estado (% PBI)	- 1,4	- 4,1	- 4,2	- 4,6
Deuda pública (% PBI)		45,5	92,4	103,7
Exportaciones (FOB) (millones de U\$S)	2.725	2.999	1.681	438
Importaciones (CIF) Millones d U\$S	3.726	3.465	1.964	470

Fuente: MONITOR ECONÓMICO DEL URUGUAY – Búsqueda, 24 de Julio de 2003

No parece necesario comentar los datos expuestos: los números hablan por si solos y transmiten el nivel y gravedad de la crisis que afecta hoy a la economía uruguaya. Si comparamos algunos indicadores a nivel regional (Cuadro 2), puede apreciarse que si bien, la región entera ha sufrido a crisis, la misma es excepcionalmente dura en Uruguay y que razones de escala hacen también muy compleja su salida autónoma.

² Búsqueda. Julio de 2003

El gobierno ha establecido con continuidad temporal, como prioridad en su agenda de gastos el repago de la deuda externa. Esa medida ha postergado hasta límites poco imaginables la agenda social y, particularmente las posibilidades de intervención en la agenda urbana, cuyo primer rubro es, sin duda la vida de los conciudadanos que han debido acudir al sector informal de la economía y de la vivienda.

CUADRO 2³

PAISES	PBI REAL		INFLACIÓN		DESEMPLEO	
	2001	2003	2001	2003	2001	2003
Argentina	-4,04	5,4	-1,5	10,2	17,4	17,8
Brasil	1,4	2,0	7,7	16,6	6,8	13,0
Paraguay	2,7		8,4	15,7	10,3	
Uruguay	-3,1	- 9,1	3,6	24,6	15,3	18,3

FUENTE: Búsqueda - INDICADORES DEL MERCOSUR – 24 de Julio de 2003

Estos datos y prioridades suministran el marco en el que se llevan a cabo las políticas urbanas y de vivienda. Las políticas sociales se han centrado en un asistencialismo puntual tendiente a cubrir algunas de las necesidades mínimas de cada día (repartos de comida, alojamientos nocturnos para ciudadanos en situación de calle). Se ha llegado al extremo no conocido desde más de un siglo atrás de niños muertos por hambre, cuyas viviendas estaban implantadas en la periferia urbana.

1.2 – Datos – Asentamientos Irregulares

Se estima que hay hoy, Julio de 2003, alrededor de 500 asentamientos irregulares en todo el Uruguay⁴. Sólo las viviendas precarias ubicadas en el Departamento de Montevideo pasaron de ser 2.541 en 1984 a 29.650 (estimadas) en 2002, 38% de las cuales se encuentra en terrenos inundables. En 1997 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente estableció que el 80% de los Asentamientos se implantaron sobre tierras fiscales o municipales⁵. Ese dato no es compatible con estudios localizados que encontraron, en la misma fecha, hasta un 52% de los Asentamientos estudiados localizados en tierras privadas.

Habitan en ellos aproximadamente 75.000 familias, (300.000 personas), cifra que es el 10% de la población total del país.

Se estimó (año 2000) en 150.000 los habitantes de Asentamientos en Montevideo, equivalentes a un 12% de la población del Departamento. En Uruguay, uno de cada tres niños nace en un Asentamiento Irregular⁶. La tasa

³ Búsqueda, Julio de 2003

⁴ Búsqueda, Julio de 2003

⁵ Sempol, Brecha, Mayo de 2002

⁶ Sempol, Brecha, Mayo de 2002

intercensal de crecimiento poblacional del país entero ha sido del 0,6% anual acumulativa. “La tasa de crecimiento de las áreas periféricas de pobreza implican un 8% de... expansión de la ciudad para cada uno de los últimos cuatro decenios...”⁷

El 80% de los Asentamientos se encuentra en el centro metropolitano de Montevideo (Departamentos de Montevideo, San José y Canelones). La diferencia de precio entre la tierra categorizada como urbana y la rural (se estima que el precio por m² de la tierra urbanizada es 20 veces mayor) propician la oferta de fraccionamientos clandestinos sobre tierra legalmente rural, no fraccionable normalmente.

El índice de crecimiento de la ciudad informal se ha ubicado en el 10% anual acumulativo.⁸

Parte de su población proviene de áreas rurales del país - con estancias de pasaje por ciudades intermedias - frecuentemente también en asentamientos, pero la mayor parte de las personas que se han incorporado en el último quinquenio a los asentamientos han sido expulsadas de las ciudades intermedias y principalmente de Montevideo, centro poblado en el que reside aproximadamente la mitad de la población del país, por la agudísima crisis económica. La Ciudad Vieja de Montevideo perdió un 21% de sus habitantes y en el Centro de la Ciudad los residentes disminuyeron en un 11%. Probablemente los que dejaron esas zonas eran arrendatarios o residentes de pensiones e inquilinatos, que no pudieron mantener sus costos. La población en la periferia urbana de Montevideo crece al 9% anual.

En 1996 había 174.600 hogares arrendatarios de vivienda en el país (18% del total de hogares). Proyectando la tendencia del último lapso intercensal (cifra indudablemente menor a la real) al 2002 había 23.100 hogares arrendatarios menos. Proyectando las cifras del relevamiento de Asentamientos llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en 1997, en el 2002 se habría incrementado en 20.000 familias en número de personas viviendo en Asentamientos⁹. Esas familias fueron expulsadas del mercado formal por diversas razones, entre ellas no poder pagar los alquileres.

Su expulsión provocó un marcado crecimiento de la población asentada informalmente, de la construcción informal, de la extensión de los tejidos urbanos que incluyeron áreas intersticiales, áreas no urbanizadas dentro del tejido urbano (costas inundables de cursos de agua, reservas para parques, etc.) y se expandieron en tierras periurbanas no servidas, ubicadas a diferentes distancias de los centros consolidados.

“En Montevideo el 94% de las viviendas en asentamientos informales están en áreas periféricas y representan el 34% de la población de las áreas en que se radican”¹⁰

⁷ Martínez – Paper – Abril 2002

⁸ Búsqueda, Julio, 2003

⁹ Villamide, 3/Abr/02

¹⁰ INTEC - 2003

El Estado ha validado, a través de los procesos de regularización de la propiedad de la tierra que la ocupación de tierras públicas y privadas constituye un medio hábil para adquirir la propiedad de suelo, que se deberá transformar posteriormente en suelo urbanizado a costo social.

Las actuaciones públicas no han construido soluciones válidas. INTEC analizó la inversión pública en una zona de Montevideo pauperizada, en la que la población habita “en forma regular” con viviendas de programas “de emergencia” construidas con fondos públicos, en diferentes épocas. Son 2400 viviendas, en tanto que en los asentamientos de la misma zona viven aproximadamente 3500 familias. “La inversión pública en la zona y en la lindera ascendió a más de 60 millones de dólares (valor actual de vivienda, terreno, infraestructura, estudios técnicos, costos de transferencia) y creó un área urbana concebida como asiento de soluciones provisionales, que hace de punto de referencia para concentrar la pobreza, convocar a la informalización del uso del suelo y, como resultado, crear una muy sólida “zona roja” que no tiene nada de transitorio. El área es un ejemplo de otras similares que estructuran ese suburbio desintegrado de la periferia urbana formal.”¹¹

El Ente público competente en la producción y distribución de energía eléctrica (Usinas y Trasmisiones Eléctricas – UTE) suministró servicio en asentamientos, durante el 2001, a más de 70.000 personas¹², con una inversión de cinco millones de dólares. Otra versión periodística¹³ de la misma noticia es “UTE pierde anualmente U\$S 5:000.000 por el hurto de energía en barrios marginales”¹⁴. No se están pagando tampoco las facturas por consumo de agua potable a Obras Sanitarias del Estado (OSE)

El Estado firmó un contrato con el Banco Interamericano de Desarrollo y creó el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), en la órbita de la Presidencia de la República. La dotación prevista ascendía a U\$S 110 millones para atender a 100 asentamientos que se estimaba que podían estar en la categoría de “regularizables”. Eran sin duda los que estaban en mejores condiciones, con un alto grado de consolidación (debían haber sido instalados antes de 1996) sobre terrenos sin riesgos y con titularidad conocida.

El Poder Ejecutivo ha dictado un Decreto creando un fondo de garantía de U\$S 10 millones que operará en la provisión de lotes con servicios en el período 2003- 2004, en los que se prevé la autoconstrucción de las viviendas y la posible participación de empresas privadas, con provisión de una canasta de materiales por parte del Estado.

No se tienen datos confiables respecto al costo de los lotes con vivienda o Núcleos Básicos Evolutivos provistos por el Estado, pero las cifras que se citan, sin que sean desmentidas, son muy altas.

¹¹ INTEC - 2003

¹² La República, 26/Mayo/02

¹³ El Observador, 25/Mayo/03

¹⁴ El Observador, 25/Mayo/03

La Intendencia Departamental de Montevideo no está procediendo a regularizar Asentamientos por sí misma, sino como co-ejecutora del PIAI desde el año 2000.

Se concluye, que "... sucesivas políticas urbanas y habitacionales implementadas en nuestro medio han contribuido a la radicalización de la segmentación social y la segregación residencial..."¹⁵. Ésta afirmación, hecha en el año 2000 no ha hecho más que confirmarse a la fecha y se traduce en la falta de políticas preventivas, las carencias en la concepción y la ejecución de las políticas vigentes, la falta de mecanismos que permitan el seguimiento de lo hecho la exigencia de las prestaciones (de coejecutores públicos y privados) y contraprestaciones adecuadas de los beneficiarios.

"Por otra parte, en base de... estimaciones prudentes... el mercado inmobiliario generado por los Asentamientos Irregulares mueve unos U\$S 15 millones anuales, sólo en nuestra capital" y se augura que "La abierta complicidad oficial provocará que en breve aparezcan nuevas fases de este fenómeno informal, como la construcción de casas precarias y la venta financiada de éstas junto con los lotes, siempre, claro está, sobre tierra usurpada que, según informaciones brindadas... en un 95% corresponde a propietarios privados".¹⁶

2 / ANTECEDENTES: LOS PROCESOS ESTRUCTURALES

La estructura social y de sus expresiones espaciales en Uruguay cambiaron sustancialmente en el último tercio del siglo XX.

Uruguay construyó una sociedad de clases medias desde su independencia y llegó a una condición modélica como estado de bienestar en el primer cuarto del siglo pasado.

La ley extendió el voto universal y secreto la mayoría de los habitantes del país, hombres y mujeres y garantizó un amplio espectro de derechos individuales, aseguró la enseñanza pública y obligatoria, mantuvo una Universidad gratuita caracterizada por el altísimo nivel de sus Institutos y egresados, creó un sistema de salud pública generalizado, determinó el horario de trabajo de ocho horas, creó un sistema público de retiros y pensiones y seguros de desempleo abarcativo, creó un Banco Hipotecario del Estado, y monopolizó la prestación de los servicios de refinación y distribución de combustibles, alcohol y portland, los ferrocarriles y el agua potable.

El país tenía pobres, que vivieron en condiciones por debajo de los estándares válidos en cada momento, particularmente en las áreas rurales. Sin embargo, los mecanismos de movilidad social parecían poder asegurar un ascenso a condiciones de vida mejores. El instrumento de ascenso más

¹⁵ Cecilio – Couriel - 2000

¹⁶ Villamide, Julio de 2001

poderoso fue el sistema de educación primaria gratuita y obligatoria, brindado por medio de la más extensa red territorial del país, constituida básicamente por las Escuelas Primarias. Su currícula y docentes fueron de muy alta calidad. El país tuvo durante todo el siglo XX un bajísimo índice de analfabetismo. El complemento brindado por una educación secundaria que se extendió a todo el país y un nivel universitario gratuito constituyeron un camino abierto de superación de las condiciones de pobreza.

Ese país capaz de generar ahorro interno como para sostener un conjunto importante de políticas sociales comenzó a resquebrajarse en la década de 1960 y el proceso de su desintegración de sus constructos sociales se afirmó durante doce años de dictadura vividos entre 1972 y 1984.

La recuperación de la convivencia democrática no logró reposicionar la economía por caminos sustentables y pese al restablecimiento del ejercicio de las libertades políticas se prosiguió – sin cambios – en la adopción de políticas económicas que al presente han terminado de dismantelar sustantivamente el aparato productivo agroindustrial tradicional y moderno de sustitución de importaciones.

El país inició el Siglo XX con una economía basada esencialmente en la exportación de productos agropecuarios o de agroindustrias. Sus exportaciones esenciales fueron carne y lana. A lo largo del siglo construyó un aparato industrial capaz de exportar textiles de alta calidad y de abastecer al mercado interno y expandió los servicios. La restringida escala de su mercado y las fluctuaciones monetarias limitaron el desarrollo industrial, cuya desaparición paulatina se produjo durante el último cuarto del siglo pasado, con la consiguiente disminución de las alternativas laborales para los grupos de menores ingresos. La globalización de la economía ha terminado de desmontar aún la pequeña industria doméstica: el país se ha inundado de supermercados y shoppings cargados de mercaderías de precios competitivos, aún en sus rubros de producción tradicionales.

Cabe señalar que el sector agropecuario y agroindustrial, además de sufrir los altibajos cambiarios, se vio y se ve sometido a la competencia con los commodities subsidiados de las grandes potencias.

El Estado fue también un gran proveedor de empleo para el país. La amplitud de los cometidos asumidos, que sumaron a los tradicionales la prestación de diversos servicios sociales y un aparato industrial importante (combustibles, alcohol, portland, energía eléctrica) lo colocaron como principal suministrador de empleos. También las actividades industriales del sector público padecieron la crisis continua (el país vio dejar de funcionar sus ferrocarriles públicos como transporte de pasajeros, cerró sus elaboradoras de azúcar, se abrió a la competencia el mercado de cementos) y, paradójicamente mantuvo o aumentó el número de sus empleados.

El círculo establecido por una recaudación cada vez menor por enlentecimiento y casi desaparición de las actividades productivas y los gastos

públicos cada vez mayores, terminó de cerrarse para el país cuando acudió a préstamos externos para equilibrar su presupuesto.

Para dar una idea de la situación al presente, baste decir que el riesgo país se estimaba en doscientos puntos a comienzos del 2001, lo que habilitaba esperar propuestas de inversión externa y que hoy sobrepasa los 2000 puntos, cifra que inviabiliza la expectativa de reactivación por la acción de inversores privados externos.

3/ ANTECEDENTES: “PUEBLOS DE RATAS”

La expulsión de población desde los medios rurales se produjo desde comienzos del siglo XX. La transformación de las estancias tradicionales (cimarronas) en empresas capitalistas expulsó del campo a las familias de los trabajadores rurales, que tradicionalmente se alojaban dentro de los establecimientos.

Alrededor de 1950 se constataba la existencia de más de 300 agrupaciones de familias viviendo en tierras públicas (frecuentemente en las fajas de rutas y caminos), en formaciones que fueron llamadas “**rancheríos**” o “**pueblos de ratas**”. Fueron asentamientos espontáneos, en los que residían los trabajadores rurales convertidos en jornaleros zafrales y sus familias.

Carecían de todos los servicios públicos, salvo la accesibilidad brindada por las rutas y, a veces, energía, clandestinamente conectada. Las construcciones eran de un altísimo grado de precariedad, básicamente construidas en barro y paja, sin revoques o pinturas. Es importante recordar que en estos asentamientos aislados en el medio rural los habitantes no tienen acceso a materiales de deshecho para la construcción de sus viviendas, a los que acceden los habitantes de las ciudades. La insalubridad de éstas viviendas se agrava por la prevalencia de enfermedades como el mal de Chagas en nuestro medio rural.

Estos asentamientos carecían hasta del más valorado de los servicios públicos: la escuela pública. Y los pobladores carecían de los recursos y medios físicos necesarios para instrumentar el acceso de sus hijos a las escuelas constituidas: se veían de niños recorriendo decenas de kilómetros a caballo para acceder a la educación básica.

Los pueblos de ratas fueron erradicados en un lento proceso en el que la tendencia a la urbanización de la sociedad y la iniciativa privada se conjugaron. La acción al respecto comenzó en 1968 y se encuentra todavía en actividad. Se trata del “Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural” (MEVIR), al que haremos referencia más adelante.

4/ ANTECEDENTES: “CANTEGRILES”

La formación y consolidación del sector informal caracteriza hoy a la economía nacional y muy especialmente al mercado de tierras y a ciertas formas urbanas, a las que se llama indistintamente: **asentamientos informales, irregulares, ilegales** (nombres que se intercambian, pese a que sus significados implican conceptos diferentes) Esos nombres son la versión oficial de aquellos que usan sus habitantes: **cantegriles o cantes**.

La expresión espacial de los procesos económicos y sociales descritos en las ciudades es la formación de áreas homogéneas de pobreza, dentro y fuera de la ciudad legal, en la capital y en las ciudades intermedias de mayor dinamismo económico cuya su visibilidad como potenciales proveedoras de empleo, las colocó en posición de atractores de flujos migratorios de trabajadores no especializados.

La sociedad uruguaya ha tendido a ser prevalentemente urbana desde la segunda mitad del siglo pasado. Los índices de urbanización en la última década del siglo XX sobrepasaron largamente el 90% de los habitantes, con el consiguiente despoblamiento de las áreas rurales. Atraídos por la posibilidad de conseguir empleo y de acceder a mejores condiciones de vida, los pobres rurales migraron hacia las ciudades intermedias y muchos de ellos, desde ellas a la capital del país, Montevideo, que hoy aloja aproximadamente a la mitad de la población total del país.

Sin embargo, las periferias de hoy tienen su base poblacional mayor en familias expulsadas de las ciudades por la realidad económica.

Incapaces de mantenerse dentro de la ciudad establecida por no poder afrontar sus costos, miles de familias han buscado refugio en áreas periféricas, adonde han logrado establecer la alternativa de vivir en un sistema informal.

Esto implica que no sólo el acceso a la tierra en la que construir las viviendas es ilegal, sino que el sistema de vida todo se estructura al margen de la ley y de las normas de todo tipo que estructuran la vida de la sociedad formal.

La ciudad informal se construye ocupando tierras públicas (generalmente consideradas non edificandi por sus condiciones naturales como costas de cursos de agua; áreas destinadas a parques, espacios ocupados originalmente por vías de ferrocarril desactivadas, restos de expropiación u otras tierras públicas vacantes)

No se lotea la tierra de acuerdo con las normas, lo que da lugar a tramas urbanas con problemas de todo tipo: de accesibilidad, de conexión de servicios y obviamente de regularización futura de la propiedad; no se tramitan permisos de construcción para las viviendas, por lo que se construye de la forma en que el habitante / constructor se ingenia para hacerlo, invirtiendo los magros ahorros familiares en soluciones habitacionales edificadas muy frecuentemente en terrenos inadecuados, con soluciones tecnológicamente carenciadas, por agregación sucesiva de volúmenes, precarios en la construcción de cada uno y en la conexión entre ellos. Los materiales de

construcción empleados van desde materiales de deshecho hasta ciertas tecnologías de construcción en duro (paredes de bloques de hormigón, cubiertas del mismo material) generalmente sin terminaciones de ningún tipo (carencia de revoques, impermeabilizaciones, aberturas adecuadas, etc.)

A esto se agrega el que el vivir en esas zonas habilita el no pago de impuestos urbanos ni los servicios públicos que estén conectados o deudas de otro tipo (por ejemplo con los entes públicos proveedores de energía eléctrica o agua potable) El no pago puede deberse a la conexión ilegal a las redes o, simplemente al hecho (generalmente consensuado) de no abonar las deudas contraídas.

La vida en los asentamientos suele tener altos costos en materia de seguridad: seguridad jurídica, seguridad ante riesgos: de incendio – generado por el tipo de materiales de construcción; de inundación – generado por la implantación inadecuada; vulnerabilidad en materia de salud – prevalencia de enfermedades pulmonares, infecciosas trasmisibles a través del agua, enfermedades provenientes de la alimentación inadecuada; riesgos de violencia personal y respecto a los bienes privados debidos a la carencia de condiciones adecuadas para generarla.

Habitar en asentamientos implica la aceptación por parte de los habitantes de condiciones deficitarias de calidad de vida: dificultoso acceso a los servicios (transporte, educación, salud, seguridad, infraestructuras, etc.)

El mundo de los asentamientos informales es el de una sociedad segregada y cuya vida transcurre según pautas diferentes de aquellas estructuran la vida en la ciudad formal. Las leyes nacionales y los decretos departamentales tienen escasa vigencia en el interior de los mismos y existen estructuras sociales de primer nivel que establecen normas de convivencia ad hoc y que proveen apoyos solidarios que – en la vida cotidiana – resultan extremadamente valiosos.

5/ ANTECEDENTES: POLÍTICAS DE TIERRAS Y DE VIVIENDA

5.1/ Derechos sobre la tierra: los españoles

Los repartos de tierras públicas fueron la forma de acceso a la propiedad del suelo de los colonos europeos. La conquista anuló de hecho los posibles derechos de los indígenas a la propiedad de la tierra y el Estado – en ese caso el rey de España, asumió la titularidad de todas las tierras del continente. A cada poblador inicial se le otorgó un solar urbano, una chacra para la producción de su comida de pan llevar y una suerte de estancia. Era necesario proceder a la identificación y amojonamiento (o identificación adecuada de lindes estables) antes del reparto y a partir de éstas medidas se labraba un título adecuado a la normativa vigente. Las suertes de estancia otorgadas en donación por la corona a los primeros colonos tuvieron medidas

razonables para asegurar la adecuada supervivencia de los colonos de acuerdo a las pautas productivas del lugar y del momento.

Establecida una primera ola poblacional de origen europeo, la salida fiscal de tierras se hizo por medio de procesos regulados, que instrumentaban la adquisición de importantes fracciones de tierra por los particulares que llenaban los requisitos establecidos. El trámite se caracterizaba porque era más costoso el cumplir con los requisitos legales que lo que debía pagarse a la corona por concepto de precio de la tierra. Esto habilitó que las denuncias de tierras comprendieran vastas áreas, ya que el costo del trámite no variaba y la diferencia en el costo de la tierra no ameritaba limitar la extensión de los lotes.

Se consolidó así la estructura latifundica y oligopólica de la propiedad rural.

5.2/ Reparto de Tierras: Artigas

Durante las guerras de la independencia (principios del siglo XIX) la situación bélica y la consiguiente crisis desmantelaron la actividad económica.

Se produce entonces un acto revolucionario en materia de tierras que permanece en la cultura local como modelo (En el año 2000 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente intentó formular una "Política Artiguista de tierras").

En 1815, José Artigas, a la cabeza de un novel Estado nacional, define repartos de tierras *"Los terrenos repartibles son todos aquellos de emigrados, malos europeos y peores americanos..."* (las categorías definen a los contrarrevolucionarios y a aquellos que ante el proceso abandonaron sus tierras y a las donaciones de tierra hechas por el enemigo) *Serán igualmente repartibles todos aquellos terrenos que desde el año de 1810 hasta el de 1815... hayan sido donados por el Gobierno.. ."*, de manera de que *"... los más infelices serán los más privilegiados. En consecuencia, los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados en suertes de estancia si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y a la de la Provincia. Serán igualmente agraciadas las viudas pobres si tuvieren hijos o serán igualmente preferidos los casados a los americanos solteros. Y éstos a cualquier extranjero"*. El **"Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de su Campaña y Seguridad de sus Hacendados"**, verdadera reforma agraria, establecía algunos conceptos básicos:

A/ La tierra debe estar en manos de quienes asumen compromisos con la construcción de la felicidad común: aparece por tanto como un recurso cuya administración adecuada se hace imprescindible para que la sociedad local encare su futuro.

B/ El Estado debe usar la tierra como recurso para paliar las desigualdades con las que se encuentra en la realidad a administrar.

C/ Se definen las “suertes de estancia” (como lo había hecho España con sus donaciones) de manera de que su extensión fuera suficiente para garantizar el sustento y calidad de vida adecuada (a las modalidades y tecnologías de explotación de los recursos naturales de la circunstancia) y de también de impedir la formación de nuevos latifundios... *“en la inteligencia de que puede hacerse más o menos extensiva la demarcación según la localidad del terreno”, en el que siempre se proporcionarán aguadas y si lo permitiere el lugar, linderos fijos, quedando al celo de los comisionados economizar el terreno...”*. *“Se velará para que los agraciados no posean más de una suerte de estancia...”*

D/ La legitimación de la donación y la marca que identificaría los ganados de esas estancias debía ser otorgada por el Gobierno de Montevideo y los Cabildos (gobiernos locales) deberían realizar los trámites. *“Ellos y las marcas serán dados graciosamente...”, se establecía.” Y se obligará al Regidor encargado de los propios de la ciudad lleve una razón exacta de estas donaciones de la Provincia”*

E/ La propiedad de la tierra que se otorga se condiciona a su explotación: *“...serán obligados... a formar un rancho y dos corrales en el término preciso de dos meses... si se advierte... negligencia... será aquel terreno donado a otro vecino más laborioso y benéfico a la Provincia”*

F/ El Estado proporcionará, además, los elementos imprescindibles para poner en marcha la actividad: los alcaldes autorizarán que los agraciados con tierras *“... se reúnan y saquen animales vacunos como caballares de las mismas estancias de malos europeos y peores americanos... En ninguna manera se permitirá que ellos por sí sólo lo hagan: siempre se les señalará un Juez pedáneo... para que no se destrocen las haciendas en las correrías...”*

G/ Se prohíbe la compraventa de las tierras donadas y contraer débitos *“... bajo pena de nulidad, hasta el arreglo formal de la Provincia...”*

Casi todas las donaciones de tierra artiguistas fueron revertidas durante el proceso de consolidación del nuevo estado, terminadas las guerras de independencia. La jurisprudencia dio más validez a la titulación formal de los antiguos propietarios (que fueran llamados malos europeos y peores americanos) y devolvió la tierra a manos de los propietarios originales.

Sin embargo, la historiografía rescató las donaciones como uno de los hechos más visionarios y de mayor justicia social de la historia patria y sus principios se reiteran – quizás si analizar su revolucionario contenido – en los cursos de historia nacional. Otro análisis revelaría que contiene los criterios fundamentales que deben basar las políticas de tierras destinadas a la construcción de una sociedad más equitativa y productiva

5.3/ El estado benefactor

El Uruguay culminó como Estado benefactor entre los años 1950 y 1960.

Es importante citar que las políticas de Estado, que acabaron conformando un paradigma en la cultura nacional: el propietario. El Estado subsidió la construcción de viviendas por medio de diversas leyes y programas y alentó el sueño de la vivienda propia. Una política de créditos muy blandos y a largo plazo permitió que la clase media baja de empleados públicos y aún de la clase obrera consolidada construyera su vivienda en los terrenos de la ciudad consolidada.

Sucesivas leyes regulando – a beneficio de los inquilinos – en mercado de alquileres desestimularon totalmente la inversión en viviendas para renta y lentamente la trama urbana se fue completando con viviendas razonables, sobre terrenos con posesión jurídicamente perfecta y legalmente construidas.

Los subsidios a la construcción de vivienda propia y la congelación notoria de los precios de los alquileres liberaron a la clase media uruguaya de la necesidad de ahorrar para resolver el problema de la residencia permanente. Ese sector de la sociedad uruguaya, mayoritario, volcó entonces su capacidad de ahorro en la construcción de segundas viviendas para uso estacional distintas localidades de la costa sur del país (Departamentos de Colonia, San José, Canelones, Maldonado y Rocha. En todos ellos, ente 1940 y 1950 se fraccionaron masivamente tierras costeras (aprovechando las posibilidades de excepción por uso balneario de la Ley de Centros Poblados) y sobre terrenos comprados a plazos, se volcaron con continuidad hasta la fecha ahorros en la construcción de viviendas que se habitan sólo algunos meses por año.

En zonas próximas a Montevideo esas viviendas se transformaron – como parte de la expansión de la mancha metropolitana – en viviendas permanentes.

En el medio rural el estado benefactor se manifestó a través de la creación del Instituto Nacional de Colonización (INAC), institución que adquirió grandes extensiones de tierra y las fraccionó y entregó – para su cultivo - a colonos que debían radicarse en el medio rural.

Esa experiencia ha tenido éxitos relativos en las distintas zonas del país. La falla mayor del programa estuvo el seguimiento de los programas.

5.4/ Los “mevires”

En Uruguay se llama “mevires” a los conjuntos de vivienda producto de la actividad del Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre – MEVIR.

Una tercera experiencia valiosa - mucho más moderna y vigente aún - en materia de acceso al suelo lo constituyen los así llamados “mevires”, o sea la construcción y reparto de viviendas decorosas (agrupadas y aisladas) construidas para erradicar la vivienda rural insalubre.

La vivienda del peón rural fue históricamente un rancho de terrón y cubierta de paja, carente de todo confort y acabado tendiente a dotar a sus habitantes de calidad de vida razonable.

A propuesta de uno de los mayores hacendados del país (Alberto Gallinal), con pleno apoyo de la poderosa Asociación Rural del Uruguay, el Estado aprobó la Ley 13640 (26/12/67), art. 473, creó el “Fondo para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural”, consistente en el producto de un impuesto del 2% sobre las transacciones de productos agropecuarios. La importancia de ese hecho radica que la carga de obtener el suelo y construir las viviendas decorosas pasa a estar en el propio sector productivo al que pertenecen los trabajadores rurales.

La Ley establece también la creación de una Comisión Honoraria Administradora de los fondos y determina sus cometidos, que serán: “... *la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior, que no estén comprendidas en la zona suburbana de dicha población*”.

La Ley 16.690 (13/12/94) incorporó dentro de los cometidos de la Institución la atención de la vivienda rural dispersa, que se hará por esfuerzo propio, ayuda mutua o administración del beneficiario.

MEVIR ha tenido una ejecutoría y una continuidad de trabajo destacable. La estabilidad de los fondos que sostienen el esfuerzo, habilitó su pasaje a través de períodos de lucha armada, de gobiernos de ipso y de la vuelta a la democracia.

Definió metodologías de trabajo que consistieron básicamente en promover la integración social de los futuros receptores de las viviendas, que se hacen responsables de la construcción en forma cooperativa (el núcleo familiar debe aportar horas de trabajo, bajo la dirección de técnicos y capataces contratados). Todos trabajan sobre en el conjunto de viviendas, sin identificar la propia, y luego se sortean las viviendas terminadas.

Tanto el diseño urbano como las infraestructuras son muy simples, sin menoscabo de que sean verdaderamente decorosas. La obra incluye la ejecución de infraestructuras básicas (red vial, aducción de agua, alejamiento y tratamiento de aguas servidas, aducción de energía, alumbrado público) y algunas instalaciones sociales: centro comunal y – si corresponde – local escolar.

El impacto de las 16.636 viviendas ya entregadas (Julio de 2003, 1789 en ejecución) por MEVIR a los habitantes del medio rural es enorme. El 85% de

ellas se ubica en la inmediación de localidades de menos de 2500 habitantes y el 60% próximas a localidades de menos de 1000 personas.

Implicó sacar a las familias del medio rural. Las viviendas deben construirse en suelo rural, por disposición de la Ley. Pero para instrumentar el acceso a los servicios urbanos, se eligen terrenos en las proximidades de los centros urbanos pre-existentes. La familia del trabajador se instala, entonces en las inmediaciones de un centro poblado y usa de sus servicios. Básicamente se “urbaniza” culturalmente y pierde en una generación las habilidades laborales culturales inherentes a la vida y trabajo en el campo. Es frecuente la desaparición o borramiento de la figura paterna: el padre aparece algunos fines de semana y pasa en resto del tiempo en su lugar de trabajo.

Esto genera la expansión incontrolada del suelo urbanizado en todo el país – frecuentemente en terrenos distantes del núcleo original o separados de éste por vías férreas o carreteras de alto tránsito. Corresponde a la autoridad local urbana más próxima la prestación en el nuevo “barrio” de servicios como pavimentos de la red vial, la recolección de residuos sólidos, policía, espacios públicos, etc. Los habitantes de los “mevires”, a su vez, deben trasladarse caminando a las escuelas, liceos, centros médicos, y comerciales del centro al que se anexan, con lo que a las largas distancias y la falta de continuidad física del tejido urbano, suman frecuentemente riesgos varios.

En resumen: la población adquiere viviendas decorosas implantadas en un contexto urbano mínimo pero organizado y con servicios. Pero ésta acción financiada en su escala presente, determina el pasaje a la sociedad (local, nacional) todas las externalidades no resueltas generadas por la implantación de los conjuntos fuera de los suelos legalmente reconocidos como urbanos, así como las externalidades emergentes de la transposición cultural hacia la cultura urbana de las familias y, particularmente de los habitantes jóvenes del medio rural.

6/ IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES LEYES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

6.1/ Constitución de la República

La Constitución (1967) en su capítulo “Derechos, Deberes y Garantías” tiene algunos artículos que pueden cimentar políticas adecuadas en materia de suelo urbano. Estos son:

El Artículo 1 en que se reconoce el derecho de los habitantes a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad.

El Artículo 2 establece que todas las personas son iguales ante la Ley y que no puede reconocerse otra distinción entre ellas que las de sus talentos o sus virtudes.

El Artículo 32 establece que la propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieran por razones de interés general y que nadie podrá ser privado de su propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad pública.

El Artículo 47 define que todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa y que la Ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.

La Constitución reconoce las potestades expropiatorias del Estado por razones de interés público. Es válido también el instrumento de la prescripción adquisitiva (usucapión).

6.2/ Ley Orgánica Municipal

La Ley 9.515 (28/09/35) (**Ley Orgánica Municipal**) ubica en las Intendencias y Juntas Departamentales las competencias inherentes a la autorización de fraccionamientos y la gestión de las ciudades. En uso de esas competencias, los gobiernos departamentales definen las zonas urbanas y suburbanas y regulan los usos del suelo y la edificabilidad de los mismos. Compete también a las Intendencias la policía de la edificación y a las Juntas el contralor de lo actuado.

6.3/ Ley de Centros Poblados

La **Ley de Centros Poblados** – 10723, de 21/04/1946, es la que rige el fraccionamiento de tierras con destino urbano o de una figura intermedia entre lo urbano y lo rural llamada “pueblos de chacras”. Es una Ley de texto corto y comprensivo, inspirada sin duda en principios higienistas. Define – en concordancia con la Ley Orgánica Municipal - las competencias y procedimientos para formar nuevos centros poblados, la división y delimitación obligatoria del territorio en zonas urbanas, suburbanas (que no define y rurales).

Establece que antes de proceder a autorizar la subdivisión de predios debe constituirse un Expediente Urbano, cuyos contenidos mínimos establece (comprende estudios de suelo y subsuelo, accesibilidad, nivelación, aforo del suelo, altura de mareas en caso de ser tierra costera, y extensión y ubicación de terrenos para fomento y desarrollo futuro del poblado).

Se agregan como requisitos que el emprendimiento debe ser técnica y económicamente viable, la necesaria proximidad de tierras aptas para la agricultura intensiva, y fija dimensiones mínimas para el fraccionamiento de la tierra categorizada como rural.

Prohíbe la urbanización de terrenos potencialmente inundables.

Fija además áreas mínimas para los solares (300 m²) y establece las dotaciones de agua mínimas que deben asegurarse a cada predio. Esos mínimos se elevan 2000 m² si no existen in situ servicios de saneamiento y agua potable.

Establece que la autorización debe ser otorgada por la Junta Departamental correspondiente.

La Ley autoriza en su texto un área de excepciones: permite que “en lugares de veraneo o de habitación no permanente o si mediare un interés nacional a favor de la existencia del centro poblado en cuestión la autoridad municipal podrá reducir prudencialmente... las exigencias establecidas. Éste es el origen de un enorme número de violaciones al texto expreso de la Ley. Las Juntas Departamentales han votado excepciones incontables a lo prescripto, como en materia de las dimensiones de los lotes (mínimo 300 m²), los requerimientos en materia de disponibilidad de agua y accesibilidad y el procedimiento a seguir para fraccionar tierras.

6.4/ Ley de Vivienda – Cooperativas de Vivienda

La Ley 13.728 (17/12/68), llamada **Ley de Vivienda**, definió los requerimientos y fondos para dotar de una vivienda digna a los habitantes del país y habiendo sido reconocida como texto de suma importancia y validez, su aplicación plena no fue nunca debidamente instrumentada.

A partir de la aprobación de la Ley de Vivienda se desarrolló un poderoso movimiento de construcción de conjuntos de **cooperativas** de distinto tipo a las que se concedieron préstamos en condiciones aceptables para la construcción de viviendas sobre tierra regularmente adquirida.

El movimiento cooperativo uruguayo fue ejemplar, tanto en el tipo de soluciones instrumentadas para proveer de vivienda a grupos de nivel medio y medio bajo de ingresos, como en la calidad arquitectónica y urbanística de algunas soluciones.

Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua fueron una vía adecuada para atender los requerimientos de grupos de nivel económico inferior.

A su vez el trabajo en cooperativas se constituyó en una escuela de ciudadanía, lo que llevó al gobierno militar a cortar radicalmente los créditos que se les otorgaban.

6.5/ Ministerio de Vivienda, O. Territorial y Medio Ambiente

La Ley 16.112 (30/05/90) de creación del **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**, centraliza en esa cartera los temas convergentes que hacen al uso del territorio, particularmente en los centros urbanos. Entre otras competencias le atribuye “la reglamentación de las condiciones que deben cumplir las áreas urbanas para el afincamiento de las viviendas que se construyan de acuerdo a las Ley 13.728 y la regulación y el control de las entidades que actúan en materia de vivienda, procurando su coordinación y la promoción de las de interés social.”¹⁷

El MVOTMA deberá también centralizar toda la información referida al mercado de arrendamiento urbano y, especialmente, confeccionar el Registro Patronímico de Propietarios de Inmuebles Urbanos, tareas nunca ejecutadas.

Son también de su competencia la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de Desarrollo Urbano y Territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia.

Como primer paso para cumplir este último cometido que la Ley le fija, el año pasado el MVOTMA a doce años de su creación, elevó a consideración legislativa un Proyecto de Ley Marco de Ordenamiento Territorial, actualmente a estudio del Senado de la República. Su Comisión de Ordenamiento del Territorio y Vivienda ha trabajado más de un año sobre el proyecto y se espera el pasaje de la versión modificada a debate parlamentario. El nuevo texto no ha sido dado a conocer a la población. El proyecto original tuvo un alto índice de rechazo por parte de distintos sectores de la sociedad civil.

- Ley 16.736 – (05/01/96) (Ley de Presupuesto Nacional). En los artículos 444, 446 y 636 se incluyen normas destinadas a regularizar asentamientos humanos irregulares¹⁸, en que atribuye competencias específicas al Ministerio de vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en materia de regularización de asentamientos.

El MVOTMA y algunas Intendencias Departamentales han llevado a cabo programas de viviendas sociales en la década de los '90. Se construyeron

A esta base legal nacional, debe agregarse la existencia de normativa departamental. Las Intendencias son los organismos públicos responsables de regular la producción de ciudad y la actividad edificatoria. Les corresponde también la policía de la edificación.

La normativa elaborada en la Intendencia Departamental de Montevideo tiene especial importancia por vivir en ese Departamento alrededor de la mitad de la población del país y la mayoría de la población que reside en asentamientos irregulares.

¹⁷ Sciandro – Legislación sobre medio ambiente en Uruguay - 2000

¹⁸ Sciandro – Legislación sobre medio ambiente en Uruguay - 2000

6.6/ Montevideo - Cartera de Tierras

El Decreto 24. 654 (06/Set/90) de la Intendencia Departamental de Montevideo - **Cartera de Tierras** – Establece mecanismos para formar una cartera de tierras municipal y regula las formas de otorgarla.

A partir de su aprobación la Intendencia Departamental de Montevideo inicia un programa de regularización de asentamientos.

La tarea se vio dificultada por múltiples problemas, entre otros los referidos al otorgamiento de la titularidad de la tierra y a la posibilidad de hacer efectivas las contraprestaciones previstas. La tierra fue entregada en “tenencia”, figura no bien definida y que dificultó – a posteriori - las acciones sucesorias, compraventas y demás gestiones en las que debe actuar el titular del bien.

El Decreto admite situaciones transitorias como que se elaboren proyectos sobre tierras de su cartera, entregándola en “custodia” con anuencia de la Junta Departamental (cuerpo legislativo y de contralor del gobierno municipal). Una vez obtenidos los fondos para ejecutar el proyecto, provenientes de fuentes externas, se procede a atribuir al repago de la tierra, un monto aproximado al 20% de la inversión total.¹⁹

En los programas de atención de los requerimientos de tierra de estratos económicamente bajos de la población, se prevé el otorgamiento de subsidios en el costo de la tierra.

Finalmente hoy se ha acordado un Plan Lotes (2002) que genera lotes con servicios cuya venta futura se prevé. Son lotes legales (cumplen con los requisitos de las Leyes vigentes).

A partir de la aprobación del Decreto referido se inició un programa de regularización de asentamientos precarios, que la Intendencia mantuvo hasta el año 2000, año en que la Intendencia de Montevideo comenzó a actuar como Unidad Ejecutora del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, creado por convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

6.7/ Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)

El 30 de Julio de 1999 se firmó entre Uruguay y el BID el Contrato de Préstamo (1186/OC-UR) que implicó la creación del **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)** dependiendo directamente de la presidencia de la República, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la misma. Se definen como co-ejecutores del PIAI las Intendencias que así lo soliciten, el MVOTMA y el MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas).

¹⁹ Arq. Mario Piazza – Director del Servicio de Tierras y Vivienda, I.M. de Montevideo- Entrevista 26/Jun/2003

Se convino la formación de un fondo de U\$S 110 millones, a partir de un aporte del Banco de U\$S 77 millones y una contraparte nacional de U\$S 33 millones, para atender a asentamientos irregulares instalados antes de 1996 y que, a la fecha del convenio, cumplieran ciertas condiciones que los categorizaban como “regularizables”. Se estimó que se regularizarían 100 asentamientos.

En Marzo de 2002 los créditos fueron reajustados. El préstamo se redujo a U\$S 57 millones y la contrapartida nacional a U\$S 24 millones.

El PIAI se propuso la regularización de la situación urbana (no implicó actuaciones sobre las viviendas, salvo en caso de que fuera necesaria la reimplantación de algunas de ellas). Las acciones realizadas para ello fueron: el señalamiento de predios, atendiendo a eliminar situaciones de enclavamiento y el completamiento de las infraestructuras urbanas (acceso vial, aducción de agua potable, alejamiento y disposición final de aguas servidas, drenaje de pluviales, alumbrado público)

El artículo 5° del Convenio de Participación suscrito por la Intendencia de Montevideo, con el PIAI y el BID establece, en lo que refiere a la aprobación de fraccionamientos de tierras: *“El acto de aprobación de este Convenio por la Junta Departamental de Montevideo aprueba los fraccionamientos que contengan excepciones en los términos y a los efectos previstos en el art. 15 de la Ley...”*. Se refiere allí a la ya señalada Ley de Centros Poblados y modificativas.

Con esa cláusula la Junta Departamental se autoexcluye de decidir la validez del otorgamiento de aprobaciones por excepción en cada una de las regularizaciones propuestas, independientemente de que cumplan o no con la normativa vigente, urbana o edificatoria.

También son muy discutibles los criterios de elegibilidad de los asentamientos que aspiran a su regularización: puede decirse que son elegibles asentamientos antiguos, ubicados en terrenos cuya propiedad legal pueda certificarse y que no contengan elementos de riesgo excluye precisamente aquellos que implican mayores riesgos para la vida humana y que requeriría la más urgente atención.

El préstamo se redujo de U\$S 74 millones a U\$S 57 y la contrapartida uruguaya de U\$S 33 a U\$S 24. El Parlamento autorizó sólo U\$S 74: para el presupuesto quinquenal. Hasta el presente se han invertido U\$S 6 millones. Se han completado obras en sólo 9 asentamientos en condiciones de que los habitantes adquieran sus títulos de propiedad, cinco obras en ejecución, más de una decena de proyectos aprobados en carpeta y hay 76 requerimientos de intervención más.²⁰

No se ha regularizado la situación legal de ninguno de los asentamientos intervenidos a la espera de modificaciones en las normas que

²⁰ Búsqueda, Julio de 2003

permitan atribuir la propiedad del bien al conjunto de los co-habitantes, independientemente del vínculo legal que los una.

Los beneficiarios no están pagando reintegros al Programa. El presupuesto para este año asciende a U\$S 20 millones, que en realidad serán U\$S 6 millones debido a recortes presupuestales y a la relación de cambio desfavorable.²¹

La evaluación de los magros resultados obtenidos por el PIAI entre el año de su creación y el presente – 10 asentamientos en los que se llevaron a cabo las obras requeridas, en los que no se ha otorgado la propiedad, cinco en obra y 74 presentados en consulta²², ante el vertiginoso crecimiento de la ciudad informal – habla a las claras de la ineficiencia e ineficacia de un programa institucionalmente ubicado fuera del ámbito competente natural y diseñado tecnocráticamente, ajeno a las realidades que pretende enfrentar.

7/ PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS

7.1/ Calidad de vida de los habitantes de los asentamientos

Se constata que el conjunto de leyes elaboradas y las políticas económicas generales y las específicas en materia de vivienda social no han logrado atenuar la pobreza ni prever o minimizar sus manifestaciones espaciales, expresadas en las áreas de informalidad situadas en tierras intersticiales intra urbanas no aptas o poco aptas para su uso urbano y en las periferias pobres de las ciudades.

Antes bien se constata el aumento general de la pobreza, el consiguiente abandono de la ciudad formal – por incapacidad de atender a los costos intrínsecos de la vida en ella – y el pasaje a lo que se ha llamado “sector informal” de la economía de cantidades crecientes de habitantes del país.

Estos hechos han consolidado la sustitución de la sociedad integrada de clases medias predominante en los años cincuenta, por una sociedad segmentada, con fuertes procesos de exclusión social, económica y física y sus inevitables manifestaciones en el plano cultural.

Esa situación ha llegado a extremos imposibles de imaginar hace veinte años, en materia de carencia de proyecto de país, de políticas sociales de estado y en materia de calidad y expectativas de vida para los habitantes del país.

Dos fenómenos pautan la realidad nacional de los años 2002 y 2003 en la sociedad uruguaya: la masiva emigración – de quienes pueden permitírsele - hacia países que presumiblemente pueden ofrecer opciones de

²¹ Entrevista con el Ing. G. Sintas, Gerente técnico del Programa – 26/Jun/03

²² Rey, en Búsqueda, 3/Jul/03

vida más digna, de jóvenes formados, en edad laboral y reproductiva y la también emigración también masiva desde el mundo formal al mundo informal (tanto referido al espacio económico como al espacio físico) de miles de familias cuyos adultos – recientemente desocupados o imposibilitados de encontrar inserción en un mundo económico caracterizado por el cierre masivo de empresas – no pueden asumir los crecientes costos del Estado, expresados a través de la carga impositiva al consumo, ni los de la vida urbana, expresados en los crecientes impuestos a la tierra, al salario, a los combustibles y a todas las formas de consumo.

7.2/ Sociedad formal, sociedad informal

Según se ha descrito, para describir la realidad en Uruguay a la fecha, debe hablarse de dos sociedades diferentes, que responden a reglas de convivencia distintas y comparten el mismo territorio. Ese fenómeno se da con mayor intensidad en las áreas urbanas, adonde esa dualidad se expresa espacialmente en las áreas “formales” e “informales” de la ciudad capital Montevideo y de algunas otras ciudades intermedias y se ha acentuado gravemente en el curso de la crisis económica y financiera regional y nacional de los últimos años.

Para ambos universos sociales son diferentes las formas de acceso a la propiedad inmueble. El Estado ha convalidado implícitamente la validez de la ocupación de tierras como forma de acceso al uso de la tierra como sostén de funciones urbanas (residencial, circulación, transporte) y la misma existe en paralelo con las complejas formas legales de transacción y registro de tierras.

Esa validación de la manera de insertarse en el territorio urbano, acarrea la validación de otras expresiones de la informalidad y la extensión a zonas “formales” de prácticas informales. Cabe destacar el desarrollo notorio del mercado inmobiliario informal, en el que las transacciones se hacen ningún tipo de registro formal así como la extensión a los barrios formales de prácticas de compraventas no registrados.

La informalidad se extiende también a la relación de los habitantes de los asentamientos con entes públicos y privados proveedores de servicios. Pueden citarse muchos ejemplos de ésta situación. Entre ellos, en los asentamientos se usa sin contraprestaciones del agua potable (mediante extensiones irregulares de la red o mediante picos públicos de uso gratuito), la energía eléctrica (mediante conexiones ilegales a la red pública o no pago de las facturas en las conexiones legales, sin que ello implique sanciones), el uso de medios de transporte no autorizados e inseguros (en las vías de tránsito urbanas circulan, junto a vehículos a los que se exigen condiciones tecnológicas y de seguridad y pago de impuestos, carros de factura doméstica, sin ningún elemento de seguridad y sin que respeten en absoluto las normas de tránsito, arrastrados por animales en pésimas condiciones y cargados con deshechos de diversa naturaleza)

Ambas sociedades interactúan: los ámbitos informales prestan servicios que la sociedad no acierta a prestar a personas que trabajan aún en la formalidad y a su vez, el trabajo informal de quienes viven en los asentamientos coopera con el reciclado y re-uso de bienes descartados por la sociedad de consumo. La vida en muy bajos niveles económicos de parte de los habitantes del país y su capacidad de aprovechamiento de bienes descartados hace que una parte menor del PBI sea requerida para su supervivencia y permite destinar los recursos a otros fines.

De igual forma, se constata la existencia de maneras de convivencia diferentes en el interior de cada universo social: las estructuras familiares y su estabilidad, las formas de solidaridad, de ejercicio del poder, de justicia, el rol de la mujer y de los niños, los hábitos de salud individual y reproductiva, por ejemplo, son diferentes.

La indudable violencia generada por la convivencia de mundos con tan diferente acceso a los bienes materiales e inmateriales de la cultura, se expresa con diferentes formas de violencia explícita ante las que la sociedad formal intenta formas de seguridad individual y colectiva (rejas en las viviendas, alarmas, empresas de seguridad en los barrios), que también potencian la segregación y el miedo en los espacios de uso público.

El debate público y la comprensión del fenómeno de los asentamientos informales ha sido y es extremadamente pobre y se ha encarado por algunas de sus manifestaciones sectoriales, con respuestas también sectoriales, que, frecuentemente aumentan la segregación.

En general se trabaja sobre visiones “instantáneas” o “fotográficas” y sectoriales de la sociedad y la ciudad segmentadas y se tiende a atender esas realidades, sin analizar las dinámicas y a la complejidad intersectorial de los fenómenos que condujeron a las mismas y que generan permanentes cambios en la realidad (por ejemplo, el PIAI sólo atiende a los asentamientos que existían antes de 1996, porque en ese año su existencia fue registrada en el Censo Nacional de esa fecha. En el año 2000, en el que comenzó a aplicársele, su visión era absolutamente obsoleta con relación a la realidad que intentaba controlar.

La administración pública ha generado algunas respuestas sectoriales y no coordinadas (como el programa PIAI que se ha descrito), que tratan por separado los problemas de acceso al suelo urbano y a la vivienda, los problemas de acceso al empleo, los problemas de la infancia, los de alimentación y los de salud, por ejemplo. La falta de prevención y de coordinación y la ineficacia para encarar las causas y no las consecuencias de la situación, son denominadores comunes de las acciones emprendidas.

Las carencias en materia de coordinación y la falta de seguimiento de los programas puestos en práctica ha puesto al Estado (a través de sucesivas políticas públicas) como un constructor de suburbanidad empobrecida en camino hacia la informalidad y la ilegalidad.

7.3/ Políticas públicas

Las políticas de estado y de gobierno no han podido evitar los efectos de un entorno muy difícil: el marco de los procesos de globalización y concentración del capital, de la competencia desleal de las potencias desarrolladas en la producción y comercialización de commodities, de la ocurrencia crisis financieras globales y regionales y de acontecimientos desfavorables como desfalcos financieros y una epidemia de fiebre aftosa.

El período de gobierno se ha caracterizado por un aumento del desempleo - del entorno del 12% al 19% en dos años – el cierre de empresas y disminución sensible del PBI y las exportaciones. (Ver Cuadro1)

Las políticas no sólo no atenuaron la situación de los sectores más débiles, sino que posibilitaron que se sumaran a ellos importantes sectores de la clase media y de la clase media baja.

Como consecuencia directa, se verifica el incremento anual de la población en asentamientos en un del 10% anual acumulativo. La presencia de madres con pequeños, niños y jóvenes pidiendo ayuda en los cruces urbanos importantes, de hurgadores en todas las calles en los horarios de recolección de basuras, son síntomas visibles del deterioro de la calidad de vida de la población. Su extremo peor ha sido la muerte por hambre de niños.

Las políticas públicas ante la emergencia han sido apenas paliativas: apertura de comedores y refugios nocturnos, instalación de puntos de entrega de comida preparada y en algunos casos de canastas de alimentos, han sido claramente insuficientes para compensar los efectos de la caída vertical del poder adquisitivo de la población.

La sostenida crisis que vive el país hace difícil identificar los casos exitosos. Aún en situaciones en que ha habido intervenciones tempranas, creación de carteras de tierras y canastas de materiales y construcción pública sobre tierra adquirida a esos efectos (Intendencia Departamental de Maldonado, por ejemplo) se detectan problemas de no pago de las contraprestaciones, ya sea por quejas respecto a la calidad de las viviendas entregadas o, mas frecuentemente, por pérdida de las fuentes de trabajo de los adultos del núcleo familiar receptor.

Para dar una última idea de la situación al presente, baste decir que el riesgo país se estimaba en doscientos puntos a comienzos del 2001, lo que habilitaba esperar propuestas de inversión externa y que hoy sobrepasa los 2000 puntos, cifra que inviabiliza la expectativa de reactivación por la acción de inversores privados externos.

No puede, por tanto, pensar que la situación pueda revertirse por vía de solicitud de préstamos al exterior.

Existen otros recursos, hasta ahora o convocados en la sociedad local, a todos sus niveles: técnicos, de experiencia en construcción social “mevires”,

cooperativas de vivienda, la misma capacidad de autoconstrucción de los habitantes de los asentamientos. El gran problema sigue siendo el acceso a la tierra.

En los programas de Reforma el Estado un rubro importante fue la realización de un Relevamiento de las Tierras Públicas. La finalidad fundamental del mismo era ponerlas a la venta, proceso lento y sin duda de riesgo para el mercado legal de tierras: las ventas deben hacerse de poco para no deformar la oferta y con ella los precios.

El Estado – en sus diversas y compartimentadas administraciones – posee una ingente cantidad de tierras, cuyo uso planificado es posible, pensando de un completamiento gradual de las estructuras urbanas.

Pero las ciudades ya instaladas tienen una cantidad muy importante de predios y construcciones vacantes o subusadas. Otro tanto ocurre con las infraestructuras y servicios urbanos. El pasaje de habitantes de la ciudad formal a la informal ha generado cierre de escuelas, disminución de flota y recorridos de transporte colectivo y otros indicadores de pérdida de población.

Hay también instrumentos legales capaces de alentar la vuelta al mercado de esos inmuebles (impuestos al baldío, a la edificación inadecuada, posibilidad de subsidios a los arrendamientos) podrían instrumentar la reincorporación de pobladores a las áreas consolidadas y sin duda, el uso eficaz y eficiente de las capacidades instaladas.

Por otra parte existe una importantísima capacidad ociosa de la industria de la construcción – gran movilizadora del sector productivo – que puede ser inducida a participar en los procesos de construcción para los sectores de menores ingresos, si se crean incentivos razonables para ello.

El llamador para iniciar un cambio de la situación debieran ser las bases éticas de solidaridad, imprescindibles en una sociedad constituida y el mero cumplimiento de las leyes.

Los grandes obstáculos para ese tipo de acciones son: una normativa obsoleta, una administración sectorializada y no coordinada, una burocracia consolidada y de complejo y pesado funcionamiento, una clase política que prioriza la lucha por porciones de poder y no logra atacar los grandes problemas nacionales y la falta de ámbitos e instrumentos de debate público de los graves problemas del país.

Los hechos demuestran hoy que, ante la gravedad de la crisis, los valiosísimos instrumentos de representación política no son suficientes y que es hora de que se habilite el que los ciudadanos asuman el ejercicio pleno de sus derechos y responsabilidades en la gestión de la cosa pública, mediante las vías apropiadas y complementarias a crear.

8/ BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Artigas – Autores diversos – Edmundo Narancio – El Reglamento de 1815 – 1960
- Becker, Jäger, Raza – Economía Política de Montevideo – Desarrollo Urbano y Políticas Locales -2001
- Constitución de la República Oriental del Uruguay - 1967
- Cecilio, Martha; Couriel, Jack - Planteo de las Políticas Habitacionales – Vivienda, Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Participación Ciudadana - Paper – 2000
- INTEC – Miguel Cecilio, María Delia Magariños De los Asentamientos Irregulares al Suburbio Pauperizado – Paper – 2003
- Martínez, Edgardo – Variantes en la Precariedad de la Urbanización del Suelo Metropolitano – Paper – 2002
- Lombardo, Cecilia; Mazzini, Laura; Piazza, Mario – Forma de Dominio (Tenencia, Propiedad) en Asentamientos Irregulares en Proceso de Regularización. – Paper – 2002
- Sala de Tourón, Rodríguez, De La Torre Evolución Económica de la Banda Oriental - 1968
- Sciandro, José – Legislación sobre medio ambiente en Uruguay – Inventario Normativo y Recopilación de Derecho Positivo - 2000
- Sempol, Diego – La Territorialización de la Pobreza – Artículo - Brecha, Mayo de 2002
- Villamide, Julio – Página Web – Revista propiedades / Asentamientos – 20 / Mar/ 03

Isabel Viana, Arq.
Montevideo, Julio de 2003