



**I° Jornadas de Precariedad Urbana  
y Desigualdad Territorial**





# Iº JORNADAS DE PRECARIEDAD URBANA Y DESIGUALDAD TERRITORIAL

8 y 9 de noviembre de 2016  
Montevideo - Uruguay

Universidad de la República  
Intendencia de Montevideo  
Junta Departamental de Montevideo (JDM)  
Municipio F  
Consejo Cuenca Chacarita



Coordinador:

Mag. Marcelo Pérez Sánchez

(Programa Integral Metropolitano, UdelaR)

Equipo responsable de la publicación:

Marcelo Pérez Sánchez, Joaquina Sanguinetti, Inés Martínez,  
Cristina Fynn, Ana Bajac, Alvaro Trill, Graciela Villar.

Responsable de relatoría:

Mag. Inés Martínez (Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR)

Edición:

Lic. Joaquina Sanguinetti y Mag. Inés Martínez.

Diseño y maquetado:

Sebastián Hernández

Corrección:

Martha Borges

Programa Integral Metropolitano

Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio

Universidad de la República

Ruta 8 km 17,800 s/n

13000 Montevideo, Uruguay

Tel. (598) 2220 2259

[www.pim.udelar.edu.uy](http://www.pim.udelar.edu.uy)

1ª edición, 2017

ISBN: 978-9974-0-1516-6

Montevideo Uruguay, 2017

# Índice

Agradecimientos.....	7
Prólogo .....	9
Introducción .....	13
Mesa institucional de apertura.....	17
Mesa I. Precariedad Concentrada. ....	25
Mesa II. Precariedad Dispersa. ....	47
Mesa III. Construcción de bordes de ciudad. ....	69
Conferencia central: “Una mirada sobre precariedades urbanas y desigualdades territoriales”- Arq. Mag. Jack Couriel (Uruguay) .....	87
Primera Parte .....	89
Segunda Parte. ....	102
Conferencia Central: “Hacia la Equidad del Territorio”- Arq. Mag. Roberto Arazo Silva (Colombia) .....	105
Mesa institucional de cierre de las Jornadas. ....	119
A modo de cierre .....	129
Bibliografía .....	134
Anexo .....	135



## Agradecimientos

El equipo responsable de esta publicación quiere agradecer a cada uno de los participantes (vecinos, técnicos, académicos y autoridades) y funcionarios que hicieron posible la realización de estas Primeras Jornadas de Precariedad Urbana y Desigualdades Territoriales en el marco del Consejo Cuenca del Arroyo de la Chacarita.

En primer lugar, a todos los que organizaron y participaron en estas primeras Jornadas. A quienes integraron los paneles, dando un visión transversal desde las distintas fuentes -desde lo social, desde lo técnico, desde lo académico, desde lo estadístico-, generando la puesta en común, el diálogo, la circulación de saberes y la construcción de propuestas que es lo más rescatable de estas Jornadas.

Al equipo de talleristas que participó realizando la coordinación, observación y registro de cada uno de los talleres realizados a lo largo de los dos días de trabajo. Ellos son: Patricia Cardozo, Ana Bajac, Isabel Rodríguez y Santiago Conde (Centro Comunal Zonal 9 - Municipio F); Sofia Pastorino, Mariana Felartigas, Gimena Urta, Pablo Aldaya y Martin Nessi (Junta Departamental de Montevideo); Andrés Passadore y Magdalena Paladino (Intendencia de Montevideo); e Inés Martínez, Lucía Fernández, Eduardo Álvarez, Cecilia Matonte, Ana Martínez, María Cantabrana, María Cabo, Leticia Folgar y Marcelo Pérez (Universidad de la República).

A los trabajadores, vecinos y vecinas del Mercadito Bella Italia donde se desarrollaron las Jornadas, sede del Consejo de la Cuenca de la Chacarita y ejemplo de compromiso y construcción colectiva de propuestas sociales y culturales.

A la Junta Departamental y a su equipo de trabajadores y trabajadoras, especialmente a los funcionarios del Servicio de Actas y Taquigrafía por el registro taquigráfico de las Jornadas, insumo fundamental para la realización de este libro.

Por último, agradecemos a la Universidad de la República por la financiación de esta publicación.



## Prólogo

Es para mí un honor y una gran alegría compartir con los lectores la publicación de estas Jornadas sobre precariedad urbana y desigualdades territoriales. Este pequeño prólogo no es más que una invitación a adentrarse en la espesura de contenidos tan profundos y necesarios desplegados por todos quienes participaron durante los dos días en que tuvo lugar, en el Centro Cultural Bella Italia, en la populosa barriada homónima de Montevideo. Para quienes estamos dedicados a estas problemáticas, el haber podido colaborar en ellas -en mi caso como coordinador de uno de los talleres-, como el contar con esta publicación para las futuras acciones de aquí en más, marcan un antes y un después.

Ello por varias razones. En primer término, como se verá a lo largo del libro, el encuentro fructífero entre vecinos, técnicos y académicos, no es poca cosa. Ciertamente existen muchas aspiraciones bienintencionadas al respecto, pero la complejidad de la comunicación entre esferas y campos de saberes y quehaceres más en general, totalmente tensionados por relaciones de fuerza muy desiguales, hacen de esta aspiración algo muy distante de las realidades concretas que pueden alcanzarse. Esta experiencia, por eso, creo que marca un hito al respecto, fruto de los esfuerzos de todos quienes se articularon para trabajar juntos en medio de estos desafíos. Cada lector evaluará el grado y tipo de transversalidad alcanzada, tan solo les propongo tener en cuenta desde el arranque que estas conexiones están presentes en las prácticas de los propios protagonistas, desde la gestión ministerial o la planificación urbana municipal, a los ámbitos sindicales, así como de enseñanza, investigación y extensión universitaria.

Y en segundo lugar, las problemáticas que nos convocan son de una importancia tal para el desarrollo de nuestra sociedad toda, que exigen a un mismo tiempo desplegar miradas tácticas y estratégicas, proponer soluciones a mediano plazo como poder imaginar grandes transformaciones a lo largo del tiempo. La falsa dicotomía entre pensar y actuar, entre teoría y práctica, se desvanece en pos de unas prácticas productivas con horizontes de transformación al mismo tiempo que se sustentan en los caminos de materializaciones que paso a paso van jalando las conquistas colectivas: esto es lo que la misma práctica de la transformación del entorno nos enseña, lo que se encuentra

“entre” los haceres del vecino que autoconstruye para mejorar su vivienda, los obreros que levantan con sus manos la ciudad, los arquitectos y urbanistas que no se resignan a los constreñimientos de lo existente y exploran nuevas vías de desarrollo. En medio de todo ello, los especialistas de las ciencias humanas y sociales, algunos más investigadores, otros más técnicos, buscamos poner en juego todo lo concerniente a los fenómenos humanos de existencia implicados en el hábitat y el habitar.

En ambos sentidos señalados, sobre el cómo y el qué entrelazados en esta jornada y su publicación, debemos encontrarnos con una de las concreciones de un proceso mayor, el del Consejo de la Cuenca del Arroyo Chacarita, ámbito donde esto se fue gestando. Todos los participantes tienen preocupaciones y llevan a cabo actividades más allá de la zona específica, por supuesto, pero encuentran en esta el caso para concretar este esfuerzo transversal y transformador. Demás está decir que para los habitantes se trata de algo primordial. Pero también tengamos en cuenta que aquellos que se suman tanto en la Comisión como en estas jornadas en particular, lo hacen porque comparten una mirada más amplia y no se quedan ensimismados en su pequeño mundo cotidiano, lo que sería reafirmar esa misma fragmentación que se quiere superar.

No resulta nada sencillo aprehender la heterogeneidad de los territorios que componen la zona, ni otras de la llamada periferia urbana. Esta “colcha de retazos” o *patchwork*, es un tipo de trama socio-territorial por demás escurridiza y difícil de asir. Sin un conocimiento a la altura de las circunstancias no es viable el planteo de alternativas, o por lo menos el poder esbozar y poner en funcionamiento modificaciones con ciertas posibilidades de éxito relativo. Territorialidades de barrios tradicionales al estilo de la ciudad-jardín, ocupados por sectores de trabajadores cercanos al medio rural, junto a otros de perfil obrero y sus industrias emblemáticas desmanteladas hace décadas, complejos habitacionales de diversas épocas y tipologías incluyendo cooperativas de viviendas con sus particularidades, así como asentamientos irregulares en distinto proceso de formalización, se yuxtaponen y solapan según esta lógica de fragmentación en escenarios de precariedad de larga data, organizados por un gran eje longitudinal cruzado a su vez por otros de rutas secundarias. A ello hay que sumarle la presencia de emprendimientos transnacionales de grandes superficies, siendo el caso paradigmático el enclave de la zona franca, junto a la aparición, ya en el departamento contiguo de Canelones, de los “barrios privados”.

Precariedad concentrada y dispersa, así como la de borde, son configuraciones o lógicas socio-territoriales con sus cualidades distintivas, que se combinan de maneras diversas en nuestros territorios. Complejos habitacionales que se han precarizado o la constitución de asentamientos que pueden estar ubicados a su vez en un denso entramado de concentraciones, o ser parte de una dispersión considerable, representando unidades en medio de terrenos libres de construcciones. Y de la misma forma se dan las demás combinaciones, como se expone en las diversas conferencias brindadas en las mesas respectivas: dispersión de precariedad entre tramas, cual salpicaduras o focos de descomposición, etcétera. Todo ello cambia según la escala, en el movimiento entre dimensiones, desde el interior de las viviendas a la ciudad toda y más allá, en lógicas de visibilidades distintas.

Las temáticas aquí abordadas y la problematización efectuada por todos los participantes constituyen un insumo fundamental, y como expresé al principio, su publicación marca un antes y un después para todos quienes trabajamos en esto. Confío en que cada lector sabrá sacar provecho de ello, y ojalá en un futuro no muy lejano nos encontremos en una ciudad más inclusiva, con espacios de vida dignos para el desarrollo de todos. El trabajo sobre el hábitat, sobre el diseño de nuestros ambientes, desde una habitación doméstica a una zona de la ciudad, es una condición indispensable para situar cualquier tipo de política social, más aún para hacer sinergia entre ellas e integrarlas en un mismo movimiento de emancipación.

Eduardo Álvarez Pedrosian  
Laboratorio Transdisciplinario de Etnografía Experimental  
Facultad de Información y Comunicación  
Universidad de la República  
Marzo de 2017



# Introducción

Pese a la existencia de variadas políticas sociales urbanas que atienden las diversas necesidades y carencias de buena parte de la población, así como el esfuerzo sostenido de vecinos, vecinas y organizaciones sociales por conquistar sus derechos, la precariedad urbana continúa presente y profundizada en buena parte de las ciudades latinoamericanas. Al respecto, Montevideo no es una excepción.

La zona noreste de Montevideo, donde se ubica la Cuenca del Arroyo de la Chacarita, se ha configurado desde el siglo pasado en un corredor industrial, con sus característicos barrios populares y obreros en convivencia con predios de medianos y pequeños productores rurales.

El desmantelamiento de la industria, el cierre fábricas como ILDU, SADIL, SUITEX, el desempleo, los desalojos, la crisis social y económica nacional (y regional) desde la segunda mitad del siglo XX, fueron profundizando la desigualdad existente en el territorio y consolidando la precariedad urbana en sus distintas expresiones. El territorio de la Cuenca presenta características compartidas con buena parte de la ciudad, pero contiene en su interior la particularidad de expresar la precariedad urbana en sus distintas formas. Para reflexionar en las maneras en que ésta se manifiesta y dilucidar alternativas creativas y reversibles de la misma, es que surge del seno de la Cuenca la propuesta de generar estas Jornadas con la voz y participación de todos los actores constructores de ciudad.

Las Primeras Jornadas de Precariedad Urbana y Desigualdad Territorial centraron la atención en visibilizar y exponer la precariedad concentrada, dispersa y de borde presente en la zona afectada por la Cuenca del Arroyo de la Chacarita.

Por precariedad urbana - concepto que es abordado desde distintas perspectivas y dimensiones- a efectos de las Jornadas, los organizadores propusieron entender la misma en función de las cinco dimensiones deficitarias que sintetiza la ONU (2013): a) acceso al agua segura; b) acceso al saneamiento; c) calidad de la vivienda; d) hacinamiento; e) condición de tenencia de la vivienda.

La *precariedad concentrada* es la más visible y se reconoce en los distintos trabajos y abordajes tanto sobre los ayer denominados cantegriles - hoy

asentamientos irregulares- como sobre conjuntos habitacionales degradados, que presentan un conjunto de déficits urbanos sustantivos, de forma agrupada.

La *precariedad dispersa* en la trama formal es por momentos imperceptible tras la fachada de una ciudad que ya no es. Antiguas viviendas sin posibilidad de mantenimiento encubren situaciones de alta vulnerabilidad social y ponen en riesgo la posibilidad del acceso a muchos programas sociales. Por otro lado nuevas, y muchas veces precarias e irregulares construcciones, hacen las veces de vivienda de las nuevas familias. Estas viviendas crecen hacia atrás de las antiguas casas de los obreros, convirtiéndose en muchos casos en una sumatoria de piezas que van densificando las manzanas. (RECALDE, S.: 2016)

En cuanto al *borde de la ciudad*, se lo entiende como “los procesos de expansión urbana irracional que conllevan a una clara precarización del hábitat, manifestándose con el déficit de conectividad, de servicios y de equipamiento en determinadas áreas de la ciudad. Estas áreas urbanas territorialmente desconexas se han ido generando a partir de la ocupación ilegal de padrones y a partir de planes y programas de vivienda promovidos por el Estado, carentes de un proyecto de escala urbana” (RECALDE, S.: 2016). Los bordes urbanos rurales constituyen territorios desarticulados, sometidos a dinámicas de transformación y demandas de suelo de diversos intereses concurrentes, que deben ser atendidos como ámbito territorial con especificidades particulares (Consejo de Cuenca de la Chacarita: 2016).

Las Jornadas fueron un esfuerzo conjunto y su organización estuvo a cargo de los integrantes del Consejo de la Cuenca de la Chacarita: representantes del gobierno departamental, del Municipio F (MF), vecinos organizados y el Programa Integral Metropolitano de la Universidad de la República, que trabaja en la zona desde el año 2008. Constituyeron dos intensas jornadas llevadas a cabo el 8 y 9 de noviembre de 2016 en el Centro Cultural Mercadito Bella Italia<sup>1</sup>.

La modalidad en que se desarrollaron permitió dar lugar a la exposición y al debate. Se organizaron tres mesas con expositores, nueve talleres de trabajo y conferencias centrales. Durante dos días, representantes del gobierno en sus tres niveles- académicos, técnicos y vecinos- reflexionaron y generaron propuestas para mejorar la calidad de la ciudad en la que vivimos. Cada uno

1 Centro Cultural que funciona en un mercadito municipal que estaba abandonado y que, a través de la organización de los vecinos y con el apoyo del Programa Esquinas de la Cultura de la Intendencia de Montevideo, el Municipio F y otros actores, hoy se ha convertido en una gran usina de proyectos y actividades que involucra a más de cinco centenas de personas en forma semanal en el barrio Bella Italia.

con su aporte, su perspectiva y experiencia, encontrados en un mismo tiempo y espacio para pensar de un modo integral y colectivo las maneras de transformar el hábitat cotidiano.

A partir del registro taquigráfico realizado por la Junta Departamental de Montevideo, se presenta en este libro el resultado de esos días de intercambio y propuestas. La organización del mismo respeta lo que fue el cronograma de las Jornadas, presentando las mesas con sus respectivas síntesis de talleres y las conferencias centrales, así como las presentaciones expuestas en las mesas de apertura y cierre de las Jornadas.

El material se presenta dividido en seis secciones. Una con el registro de la Mesa de Apertura que moderó el Prof. Adj. Mag. Marcelo Pérez, coordinador del PIM y que estuvo a cargo del Intendente de Montevideo, Ing. Daniel Martínez; la Presidenta de la Junta Departamental de Montevideo, edila Delia Rodríguez; el Rector de la Universidad de la República, Dr. Roberto Markarian; la Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Arq. Eneida de León; la Ministra de Desarrollo Social, Mtra. Marina Arismendi y el Alcalde del Municipio F, Sr. Francisco Fleitas.

A continuación, las Mesas Temáticas que fueron tres: La Mesa de Precariedad Concentrada, presentada por el Arq. Herbert Ichusti del Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo (IM) y Ana Bajac, Trabajadora Social del Centro Comunal Zonal 9. Los panelistas fueron Ana Olivera, Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); Cecilia Lombardo, docente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República (UDELAR); y Daniel Espósito, el entonces Director de la División Tierras y Hábitat de la Intendencia de Montevideo (recientemente fallecido).

La Mesa de Precariedad Dispersa estuvo integrada por la Arq. Silvana Pisano, Directora del Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo; el Sociólogo Florentino Menéndez, investigador e integrante del Departamento de Estudios Sociodemográficos del Instituto Nacional de Estadística; el Dr. Alberto Quintela, asesor jurídico en Planificación de la Intendencia de Montevideo y Gustavo Machado, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR.

Por último, la Mesa de Bordes Urbanos estuvo moderada por el Arq. Pablo Sierra de la Intendencia de Montevideo, e integrada por el Edil y ex Intendente, Arq. Mariano Arana, representando a la Junta Departamental de Montevideo; la Ing. Agr. Isabel Andreoni, por la Intendencia de Montevideo; el Arq. Gonzalo Bustillo, por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

de la Universidad de la República; y el señor Pablo Caballero, por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Al cierre de cada mesa se presenta la relatoría de cada taller con la dinámica propuesta para el trabajo y las tensiones presentes, así como propuestas o alternativas surgidas del intercambio respecto al tema trabajado.

A continuación de las Mesas se presentan las dos conferencias centrales: la del Arq. Mag. Jack Couriel (Uruguay) que se tituló “Una mirada sobre precariedades urbanas y desigualdades territoriales” y la del Arq. Mag. Roberto Arazo Silva (Colombia) titulada “Hacia la Equidad del Territorio”.

El libro cierra con la Mesa de Clausura que fue integrada por la Edila Graciela Villar, Presidenta de la Comisión de Asentamientos de la Junta Departamental de Montevideo; el Sr. Francisco Fleitas, Alcalde del Municipio F, el Arq. Salvador Schelotto, Director de la Dirección Nacional de Vivienda y el Arq. Herbert Ichusti, en representación de la Intendencia de Montevideo.

La experiencia que documenta este libro, de ninguna manera representa un punto de llegada. Es la línea de partida en la cual nos paramos para reflexionar y proponer la construcción de una ciudad cada vez más integradora, justa y digna para todos sus habitantes. La visión y tareas complementarias que realizan a diario los actores responsables de estas líneas, se ponen en común reforzando la necesidad de la mirada integral, complementaria y superadora de las visiones, competencias y acciones parciales. Esperamos que el aporte que resulta de la documentación de estas Jornadas sirva de incentivo a la creación y fortalecimiento de experiencias de planificación urbana novedosas y democratizadoras como lo es el Consejo de la Cuenca de la Chacarita.

## Mesa institucional de apertura





En este apartado se recuperan - textualmente - algunos de los conceptos clave que intercambiaron los integrantes de la mesa que inauguró las Jornadas. La presentación de la Mesa y de las Jornadas estuvo a cargo del Coordinador del Programa Integral Metropolitano de la Universidad, Mag. Marcelo Pérez e integrada por el Intendente de Montevideo, Ing. Daniel Martínez, la Presidenta de la Junta Departamental de Montevideo, edila Delia Rodríguez, el Rector de la Universidad de la República, Dr. Roberto Markarian, la Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Arq. Eneida de León, la Ministra de Desarrollo Social, Mtra. Marina Arismendi y el Alcalde del Municipio F, Sr. Francisco Fleitas.

### **Intendente de Montevideo, Ing. Daniel Martínez.**

*“Es un placer estar nuevamente en este mercadito, que cada vez está más lindo. Ya me enteré que ganó su tercer presupuesto participativo, por lo que va a estar aún más lindo. (...) Este es un ejemplo de participación de los vecinos, como por suerte hay muchos en el territorio y tendría que haber más. Porque, como decimos siempre, creemos que la democracia no es votar cada cinco años: es participar, comprometerse, ser protagonista, criticar lo que está mal, aportar ideas y trabajar para que entre todos podamos salir adelante.”*

*“...De repente hace diez, quince años, una persona que vivía en el Cordón o en Bella Vista tuvo que irse porque no pudo asumir más los costos de vivir en un área consolidada con servicios. Pero esa persona no salió a buscar un lugar pensando que el ómnibus le pasaba cerca, no: se instaló donde pudo. La gente iba y se instalaba dónde podía. (...) Lo que queda claro es que la inclusión social no pasa solo por el total del ingreso familiar. La inclusión social pasa por el acceso a todo aquello que apunte al desarrollo y a mejorar la calidad de vida: pasa por tener un barrio estructurado por el que se pueda circular y adonde puedan llegar la Policía, Bomberos, una ambulancia o lo que corresponda; pasa por tener centros educativos cercanos para los gurises.”*

*“Todo eso es parte de lo que tenemos que discutir. Debemos construir ciudad pensando en la ciudadanía, pensando en políticas que den al ciudadano la posibilidad de integrarse realmente y acceder a todos los beneficios que la sociedad le puede brindar.”*

*“Debemos buscar alternativas, debemos buscar la forma de ir solucionando este problema. Creo que esa reflexión es lo que buscamos con estos talleres.*

*Hay que pensar transversalmente. (...) Transversalidad dentro de la Intendencia y transversalidad a nivel de todo el Gobierno.”*

**Presidenta de la Junta Departamental de Montevideo, edila Delia Rodríguez.**

*“Creo que eso es lo importante a resaltar y lo que debe ser preocupación de todos: trabajar por el territorio, por la precariedad y por la población que allí vive. Esa precariedad fue muchas veces generada desde el propio Estado a partir de programas habitacionales que implicaron el traslado y desarraigo de poblaciones desde centralidades de la ciudad. Esa precariedad surge de no haber previsto los servicios necesarios para lograr una ciudad digna donde vivir. Creo que por eso es muy importante que hoy estemos aquí tantos actores involucrados, porque de alguna manera somos los responsables de que esto haya pasado y esté pasando.”*

**Rector de la Universidad de la República, Dr. Roberto Markarian.**

*“Creo que esta colaboración que nosotros estamos haciendo a través del Programa Integral Metropolitano (PIM) (...) me hace sentir contento de que la Universidad pueda aplicar sus conocimientos, sus saberes, su dedicación, al estudio, a la creación de conocimiento, a esta preocupación tan importante por mejorar la calidad de vida y de vivienda de una localidad específica de la ciudad.”*

*“Esta zona (...) se está transformando muy velozmente. Unos kilómetros más allá tenemos un inmenso espacio comercial e industrial como es Zonamérica, el estadio de Peñarol, la Universidad de la República -que está construyendo una Facultad de Veterinaria inmensa frente a esos dos lugares que acabo de citar- y zonas privadas muy grandes y ricas que están modificando el barrio. Por lo tanto, creo que es crucial preocuparse de una cara distinta y fundamental para grandes sectores de la población. El hecho de que haya un centro de preocupación de los vecinos, del Gobierno nacional, del Gobierno departamental y de la Universidad de la República por estas cosas, me parece que es un aporte fundamental.”*



**Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente,  
Arq. Eneida de León.**

*“Quiero destacar especialmente la importancia de la existencia del Consejo de la Cuenca del Arroyo Chacarita para el enfoque y el planificado de políticas institucionales, públicas, que se implementen en áreas urbanas, porque la precariedad habitacional conlleva precariedad de todo tipo. El derecho a la ciudad, tal como se entendió hace poco en Hábitat III, es algo con lo que tenemos que comprometernos todos, para que nuestros ciudadanos y ciudadanas no estén en un sector de cuarta, pensando que no tienen acceso a los servicios porque, aparte del derecho a la vivienda digna, tienen derecho a los servicios, a la educación, al ocio y a todos los elementos que implican eliminar la precariedad urbana en Montevideo y en todo nuestro país.”*

*“Saludamos la presencia de actores políticos, sociales, institucionales y técnicos para abordar todos los problemas desde el punto de vista integral, problemas estructurales que no son de fácil solución y que requieren una mirada a corto, mediano y largo plazo de todos nuestros potenciales.”*

*“Es relevante que eventos como éste se realicen en el territorio, con la articulación y la participación activa del tercer nivel de gobierno, para profundizar la descentralización del país que todos queremos. Es imposible pensar en la política habitacional sin esta visión de relación urbana de las periferias y la ciudad en su conjunto.”*

*“Quiero destacar la articulación que ha hecho la Junta Departamental de Montevideo con la Intendencia y con el tercer nivel de gobierno -alcalde y demás-,*

y fundamentalmente la colaboración de la Universidad de la República, para que estas jornadas sean de fundamental importancia y podamos seguir trabajando por nuestros conciudadanos.”

### **Ministra de Desarrollo Social, Mtra. Marina Arismendi.**

“En el Ministerio de Desarrollo Social tenemos tres ejes estratégicos concatenados, interrelacionados e interactuando unos con otros. Uno de ellos es la descentralización, lo que el presidente dio en nombrar como gobierno de cercanías. Se trata de un trabajo trenzado, integrado, que parte de la participación real. (...) Consiste en trabajar directamente con las personas, con la situación de los hogares, con la situación de la comunidad, del barrio, de la localidad.”

“Otro eje estratégico es para nosotros el Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Desde que nacimos como MIDES hemos contado con la Universidad de la República en el diseño de las políticas, en la evaluación, en la crítica, en la construcción de herramientas, como el índice de carencias críticas, que fue construido por el equipo del Instituto de Economía de la Universidad. O sea que este trabajo conjunto es fundamental”.

“El tercer eje estratégico es lo que nosotros llamamos derechos vulnerados que nos quedan, o pobreza que nos queda. Hemos avanzado muchísimo. Por un conjunto de reformas estructurales y de políticas focalizadas hemos avanzado, pero nos queda, en las condiciones y en los lugares por los que nos convoca este seminario.”

“Quiero hablar sobre algunos elementos que tienen que ver con el trabajo que nuestra Dirección de Evaluación y Monitoreo realizó a partir de la oficina territorial de Belloni. Se trata de un diagnóstico actualizado de la zona Cuenca de Chacarita, a pedido de la Mesa del Municipio F, que es un insumo para planificar una agenda de trabajo.”

“La cuenca de La Chacarita representa el 5,5% de los hogares de Montevideo. El 36% de los hogares fueron visitados por el MIDES. Y si los visitamos es porque hubo derivaciones, detecciones o pedidos. No es una cifra menor. Con respecto al tipo de hogares, podemos decir que la mayor presencia es la de hogares nucleares monoparentales con hijos, u hogares extendidos.”

“Nosotros tenemos que en la Cuenca Chacarita el 75% de los niños de cero a tres años no asiste a nada: no asiste a un CAIF, no está becado por el Sistema de Cuidados, que tiene becas para incluirlos en un jardín privado. Lo que ahora vamos a tener son casas de cuidados comunitarios, que estarán cerca de las personas y tendrán otra flexibilidad.”

*“Por último, les digo que el 74% de los trabajadores de la Cuenca Chacarita se desempeñan como operarios, oficiales, vendedores, realizan servicios. Son ocupaciones elementales y, en general, informales. Esto también tiene que ver con las posibilidades de desarrollo que tenemos que tener en la zona.”*

### **Alcalde del Municipio F, Sr. Francisco Fleitas.**

*“En lo que respecta al Consejo de la Cuenca Chacarita, ya pasaron tres Administraciones; la de Daniel Martínez es la tercera. El primer planteo se lo hicimos al doctor Ehrlich. Era una idea que había surgido en una de esas charlas que tenemos a veces con los vecinos y vecinas, en que soñamos y nos imaginamos el futuro.”*

*“Yo saludo que estén todos ustedes acá, porque evidentemente esto nos va a permitir poner el tema en la agenda nacional; en la municipal y en la departamental ya está.”*

*“Hay que tener en cuenta el tamaño del problema que tenemos, que no es un problema mío, ni del intendente, ni de la ministra, sino que es el problema que tienen un montón de familias y de personas. Desde el Estado tenemos que acompañar ese problema y resolverlo. Por suerte, algunos nos planteamos hace años que esto debíamos hacerlo con mirada estratégica, a largo plazo, porque sabemos cómo son estas cosas. A veces los compañeros de Planificación nos muestran los planos de la cuenca del arroyo Chacarita y podemos apreciar cómo ha ido creciendo esa mancha y esa informalidad; es una acumulación de años. Nosotros estamos apurados porque se trata de la vida de cada una de estas personas, de estos niños y niñas de los que hablaba Marina Arismendi (...) Es el núcleo, lo más duro, lo que tenemos que combatir.”*



**Mesa I.  
Precariedad Concentrada.**





La mesa que dio apertura a los intercambios de las Jornadas se centró en la precariedad concentrada. Para esto se tomó como caso ilustrativo de esta problemática la Cuenca del Arroyo de la Chacarita y la experiencia del Consejo que viene trabajando coordinadamente para abordar este territorio.

La presentación de la mesa estuvo a cargo del Arquitecto Herbert Ichusti del Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo (IM) y Ana Bajac, Trabajadora Social del Centro Comunal Zonal 9. Los panelistas fueron: Ana Olivera, subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); Cecilia Lombardo, docente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República (UDELAR); y Daniel Espósito, Director de la División Tierras y Hábitat de la Intendencia de Montevideo (recientemente fallecido).

En la presentación, Ichusti destacó la relevancia del Consejo de la Cuenca del Arroyo de la Chacarita como instrumento valioso de acción en el territorio. Este instrumento de gestión creado por la Intendencia de Montevideo, ya ha sido utilizado en Goes y en Casavalle con resultados exitosos. Implica el trabajo conjunto y coordinado de vecinos, autoridades, funcionarios, técnicos y la academia. En este sentido, Ichusti resaltó que “cuando los gobernantes tienen la sensibilidad adecuada, cuando la sociedad civil tensa la piola donde la tiene que tensar y cuando la Universidad de la República pone la mirada en el territorio, ocurren cosas realmente maravillosas.”

Para realizar el encuadre del trabajo y aportar elementos para la reflexión, Ana Bajac realizó una breve caracterización de la precariedad concentrada en la zona de la Cuenca del Arroyo de la Chacarita. En esta instancia, resaltó que de los 36 asentamientos que se instalaron en la zona desde 1969, 10 están sobre el arroyo propiamente dicho. El primero en instalarse fue el asentamiento La Chacarita, luego se formó Pérez y Curi, y diez años después se formó el asentamiento 50 metros. Posteriormente se formaron los asentamientos Santa Teresa, 11 de Febrero, Nuevo Ipusa, el asentamiento detrás del complejo 19 de Abril, Nuevo Uruguay y el Nuevo Punta de Rieles.

En las Figuras 1, 2 y 3 se muestran tres fotos aéreas de distintos años, donde se visualizan las transformaciones sufridas en el territorio y la aparición de los asentamientos antes mencionados.

La primera imagen es del año 1961; se observa que aún no estaba construido el complejo Juana de América y tampoco había presencia de ningún asentamiento irregular; lo que mayormente había era campo.



Figura 1: Imagen aérea de la zona de la Cuenca del Arroyo La Chacarita. Año 1961.  
Fuente: Servicio de Geomática. Intendencia de Montevideo.

La segunda imagen es del año 1991, donde se visualizan algunas ocupaciones. Se ve la ocupación de Pérez y Curi, algo de 50 Metros y el 11 de Febrero apenas extendiéndose. Se observa el Chacarita más poblado y el Santa Teresa. La zona del Nuevo Ipusa continúa vacía y ya está el complejo Juana de América. A su vez, donde está ahora ubicada la plaza Alba Roballo no había ninguna construcción. En las imágenes puede observarse cómo se va poblando la zona.

Por último tenemos una foto del año 2015, en la que ya se pueden apreciar los asentamientos que están en la actualidad: el 50 metros, el Pérez y Curi, el 11 de Febrero, el Nuevo Ipusa totalmente poblado -se formó en el año 2009 y creció rápidamente-, el Santa Teresa completo y altamente densificado, el Chacarita, el complejo 19 de Abril, el que se encuentra atrás del 19 de Abril, el Nuevo Uruguay. También está el Nuevo Punta de Rieles y ya se ve la construcción al lado del complejo Los Hornos y el realojo del Siete Manzanas.



Figura 2: Imagen aérea de la zona de la Cuenca del Arroyo La Chacarita. Año 1991.  
Fuente: Servicio de Geomática. Intendencia de Montevideo.

El objetivo de la recopilación fotográfica y reconstrucción histórica fue ubicar geográficamente y ver cómo se fueron conformando todos estos asentamientos en 45 años de historia.

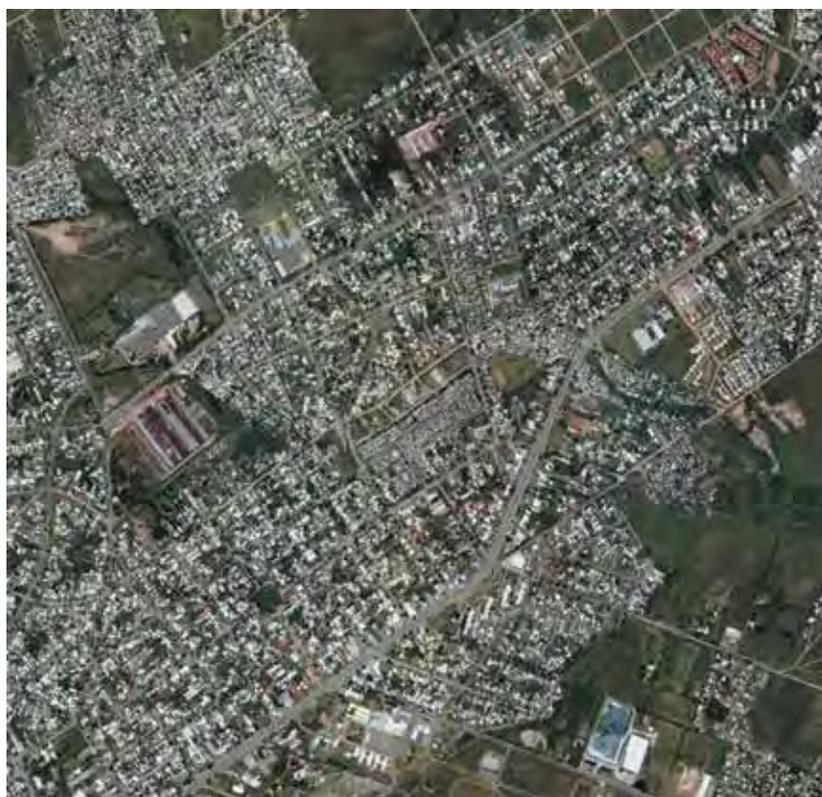


Figura 3: Imagen aérea de la zona de la Cuenca del Arroyo La Chacarita. Año 2015.  
Fuente: Servicio de Geomática. Intendencia de Montevideo.

**Arq. Mag. Cecilia Lombardo, docente de la Facultad de  
Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la  
República (UDELAR).**

La Arquitecta Lombardo resaltó que el asunto de la precariedad y las desigualdades territoriales no constituyen un fenómeno aislado, sino que es parte de un proceso de cambios territoriales que están sucediendo desde larga data en la ciudad de Montevideo y que tienen que ver con el desarrollo selectivo de determinadas áreas de la ciudad, promovidas por el capital: aquellas en las que invierte la actividad privada. Hay pérdida de valor de los centros tradicionales, que en algunos casos y en algún momento han sufrido procesos de

'gentrificación'. Estos procesos de gentrificación refieren al cambio de población de la ciudad o la sustitución de unas actividades por otras, así como a cambios en las prácticas de la población en general: aparecen los shoppings, nuevos usos, los espacios públicos ya no son tan públicos, hay cambios en las comunicaciones y el transporte. Estos cambios vienen acompañados, en general, de desplazamientos poblacionales en clave de suburbanización.

Lombardo subrayó que en la presentación de las Jornadas, el Intendente y el Alcalde se refirieron a la incorporación de actividades económicas en esta zona, sin embargo es importante ver lo que sucede con los enclaves- como Zonamérica y otras actividades- que han sustituido a la producción rural.

La Figura 4, es un mapa realizado en 1961 por la profesora Cristina Andreasen. Ya en ese momento Montevideo, debido al mercado inmobiliario, estaba en proceso de metropolización, desarrollando fraccionamientos que hoy reconocemos como parte de esta Área Metropolitana. Lo que se ve debajo, en la Figura 5 muestra cómo se fue conurbando la zona a partir de las rutas de salida y entrada a Montevideo.

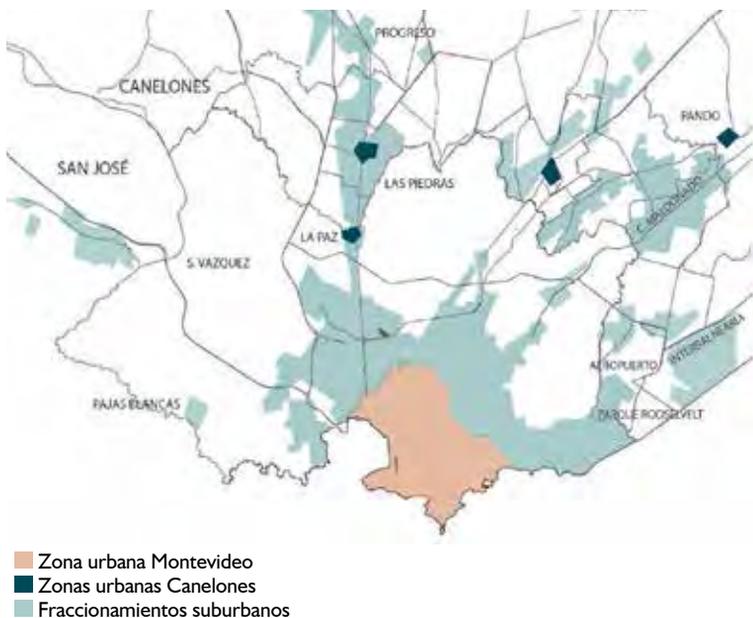


Figura 4: Arq. Cristina Andreasen. "Aspectos económicos de los fraccionamientos de las villas de Canelones."

Fuente: Revista de la Facultad de Arquitectura N° 3, 1961.



Figura 5: Coronas en la delimitación del AM. Elaboración: ITU (2007).

Fuentes: INE y Escuder, Teresa (2003). Comportamiento de la densidad poblacional del centro metropolitano. ITU, FARQ, UdelaR. Libro Blanco del Área Metropolitana (2007).

En su presentación la arquitecta señaló que se debe tener en cuenta que el término precariedad se aplica a aquellas zonas que presentan deficiencias en el tipo de viviendas, en servicios urbanos, en espacios públicos; es lo que se llama suburbanización. Se asocia precariedad con pobreza, pero la pobreza no solo abarca aquellas condiciones que tienen que ver con lo material, sino que también otros aspectos vinculados con deficiencias en educación, acceso reducido a la atención sanitaria, comportamientos sociales de riesgo asociados al tráfico de estupefacientes, embarazos adolescentes, entre otros. Al concepto de pobreza no solo se le asocian sus condiciones materiales de vida, sino también sus condiciones sociales de desarrollo.

Asimismo, destacó la investigación “Activos y estructura de oportunidades”, en la que se definen los tipos de población y su localización en Montevideo. En la Figura 6 se territorializaron los indicadores de esta investigación. La sección amarilla corresponde a activos altos y comportamientos de riesgo bajos de la población. La parte naranja tiene que ver con una situación intermedia y la roja con activos bajos y comportamientos sociales de riesgo alto. Se puede visualizar en el plano que coincide exactamente con la localización de los asentamientos.

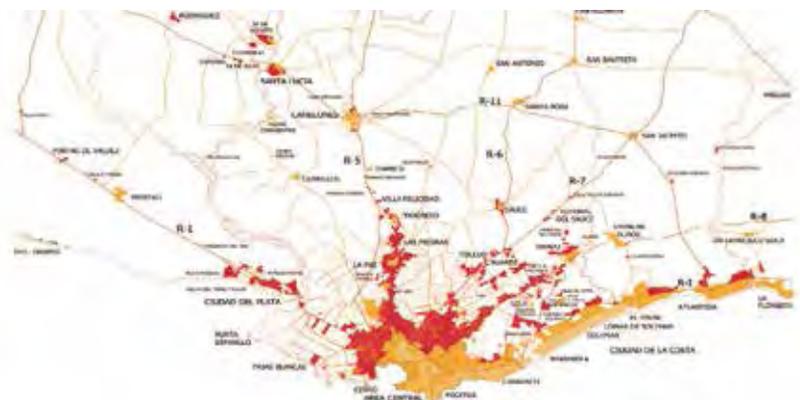


Figura 6: Pobreza urbana y asentamientos. Elaboración propia (2007).  
 Fuentes: Cecilio, M., et al. (2002); SGM; INE (2006). Libro Blanco de Área Metropolitana.

Lombardo señaló que se ha avanzado en tipificar los asentamientos, pudiendo identificar que hay distintos tipos de barrios. Uno tiene que ver con asentamientos en áreas de riesgo ambiental, que tienen sus condiciones particulares. Cada uno de estos tipos implica una intervención diferente. Ese sería el punto de partida: asentamientos irregulares genéricos que estarían en una gama bastante amplia de situaciones, que irían desde una estructura física y social más caótica hasta barrios que fácilmente pueden ser consolidados.



Figura 7: Tipificación de asentamientos irregulares. Tesis Cecilia Lombardo. (2007)

A continuación subrayó que: *“En la mesa de apertura, la señora edila Delia Rodríguez hablaba sobre los conjuntos habitacionales de promoción pública, que comprenden situaciones sociales que requieren otro tipo de intervención. Han sido promovidos por el Estado pero también tienen situaciones de alta precariedad. A su vez están los asentamientos de tipo balneario, que son lugares ocupados por vecinos como segunda vivienda: en el Cerro está Santa Catalina, que se ha densificado, que hoy comprende viviendas permanentes. A su vez, se pueden identificar los asentamientos que ocupan suelo rural, que tienen una problemática distinta. Hay situaciones que, aunque no son nuevas, requieren que se siga insistiendo en su estudio y tipificación.”*

Asimismo, indicó que en la Cuenca de Chacarita se identifican varios puntos de precariedad concentrada y señala que, sin embargo, no se puede pensar con precisión en estos barrios si no se piensa en toda la zona: no se puede comenzar ese proceso de integración si no se piensa en todo el tejido consolidado.

Respecto al tema del espacio público, Lombardo indicó que, la Intendencia ha hecho esfuerzos importantes en la plaza Seregni y la plaza Casavalle como espacios de integración, pero a eso “hay que agregarle el tema de la calle”. La calle es el espacio público por excelencia. Se está en un momento en que la vida urbana se separa de la ciudad y hay que tener como objetivo reconstruir esa vida urbana. Es en la reapropiación de la calle como espacio público que se puede iniciar un proceso tendiente a esa reconstrucción.



Figura 8: Vista Google Earth Street View 2016.

La falta de consolidación de estas zonas es evidente y eso requiere, por parte de los arquitectos, pensar en generar un soporte físico que promueva un proceso de reconstrucción y resignificación. Esto tiene que ver con

construir identidad a partir de una intervención. Una identidad diferente de lo que hoy por hoy, para los vecinos de estos barrios, tiene que ver con el estigma de la inseguridad, de la falta de capacitación, de la falta de trabajo. En este sentido, la arquitecta Lombardo señalaba la necesidad de generar un soporte adecuado que implica reapropiarse y construir una identidad nueva.

Al referirse a la accesibilidad a los servicios sociales, la expositora señaló que está en debate la cuestión de la focalización de la precariedad. Sin embargo, cuando la política de vivienda localiza y densifica estas áreas se pone en jaque a los servicios sociales, y a pesar de tener estos equipamientos, que son adecuados, el aumento de la densidad de población hace que no cumplan con el servicio que deben dar, lo que genera deficiencias cualitativas. Por ejemplo, en cuanto a la educación, existen los equipamientos, los edificios, pero al mismo tiempo hay clases con 50 alumnos.

**Algunos desafíos pendientes.** Este “pantallazo” tiene que ver con recuperar el derecho a la ciudad. Esta área de precariedad concentrada no es fácil. Los realojos son una cosa inminente, pero el proceso para lograrlo es lo más sustantivo.

Si bien el espacio no define las relaciones sociales, influye en su estructuración, por lo cual sus condiciones materiales están en directa relación con sus posibilidades de integración social. Generar un soporte físico adecuado de manera tal que promueva un proceso de reconstrucción y reapropiación, y así construir una nueva identidad urbana, de la cual carecen estos sectores de ciudad.



Figura 9: Vista Google Earth Street View 2016.

Es de suma importancia recuperar el espacio público. Rescatar su esencia que tiene un significado integrador a partir de resignificar la calle como espacio público.

Por último, destacó que en la Universidad, en el Programa Integral Metropolitano, se ha avanzado bastante en esta cuestión del método de intervención en estas situaciones; además de lo interdisciplinario, tiene que ver con la metodología de la educación popular, lo cual implica establecer una relación de diálogo con esos vecinos, de manera tal que ellos mismos construyan su propia salida.

**Daniel Espósito<sup>2</sup>, Director de la División Tierras y Hábitat, Intendencia de Montevideo.**

En su intervención, Daniel Espósito destacó que, para analizar la situación actual tenemos que hacer un reconocimiento de cuáles fueron las transformaciones que ha habido en el territorio y cuál fue su destino original, o sea, el que tenía cuando nació. Este proceso se debe analizar en tres dimensiones: la social, la económica y la política, de lo contrario, resultará difícil ver las transformaciones que se fueron dando a través del tiempo en el territorio.

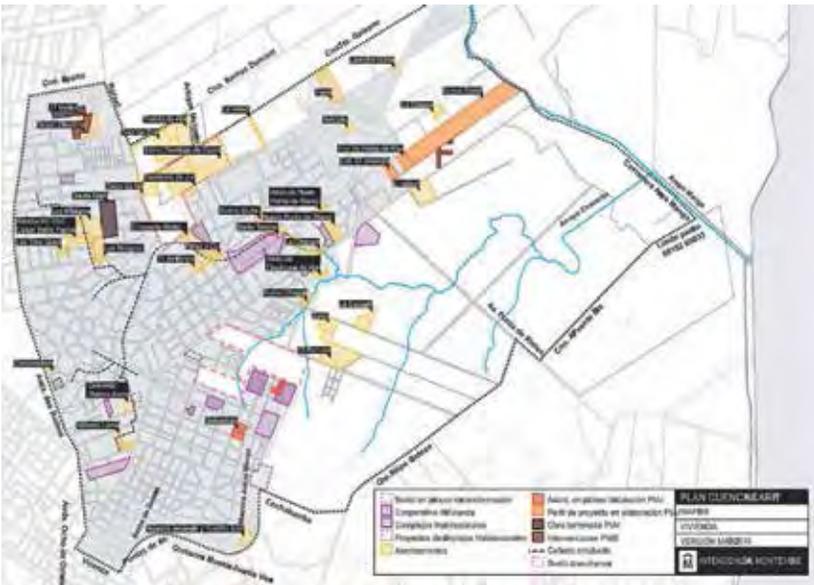


Figura 10: Polígono del Área de la Cuenca del Arroyo de la Charcarita.

2 N. del E. Daniel Espósito (1951- 2016) Se desempeñó como coordinador de la Zona 9 durante dos periodos de gobierno y luego como Secretario de la Junta Nº 9. Tuvo también a su cargo otras responsabilidades en el marco de la administración departamental.

En particular, para pensar en la Cuenca del Arroyo Chacarita, Espósito indicó que se debe tener en consideración que es un territorio que nació en la primera mitad del siglo pasado, cuyo destino estaba enmarcado en un proyecto de país que apostaba a una fuerte industrialización. Ese proyecto daba un destino a cada territorio dentro de la ciudad. En tal sentido, el destino de la calle Corrales hacia fuera -en aquel entonces Camino Corrales- era la implantación de desarrollos industriales. En este lugar se instalaron las curtiembres, la industria de la madera, la industria textil en la década del 40. Señaló que estos barrios nacieron gracias “al amigo” Piria, quien desarrolló las primeras urbanizaciones -Curva de Maroñas, Flor de Maroñas, Jardines del Hipódromo, Bella Italia-, que respondían a la emigración europea que inundó el país en la primera mitad del siglo. El desarrollo económico de esa industria determinó que desde su nacimiento fueran barrios obreros, incluso aquellos para los que Piria había planificado otro destino, como Jardines del Hipódromo, que era un barrio para otro sector social, para otra clase social. Espósito señaló que se debe ver la configuración urbana que tiene ese barrio: son terrenos que van de 700 a 1.000 metros cuadrados, grandes avenidas, una gran plaza central que hoy es el estadio de Danubio. El proyecto de Piria, en ese caso, fracasó. Esos barrios tuvieron desde su nacimiento, un destino basado en una estructura económica industrial. La gente llegaba y compraba sus terrenos en cuotas, a diez o quince años. Respecto de este ítem, apuntó que esa población que habitaba estos territorios “era gente que tenía vocación de trabajo; el gran organizador de estos barrios fue el trabajo, la cultura del trabajo”.

En el año 1993 se realizó un censo industrial en la zona para saber la cantidad de puestos de trabajo que se habían perdido desde el año 73 o 74 hasta el 94. El resultado dio que se habían perdido 30 mil puestos de trabajo. Estas pérdidas se daban básicamente en la industria textil, la industria metalúrgica, la industria del cuero y la industria vinculada a la madera. Si hoy se realizara un relevamiento de todo ese parque industrial veremos que se ha transformado, que está totalmente cambiado. Esos cambios fueron produciéndose a través del tiempo y fueron configurando la pérdida de algo que es fundamental: la zona fue perdiendo capacidad y, sobre todo, soporte económico. Las estructuras urbanas y el territorio de una ciudad se apoyan en la actividad humana, en la actividad económica. Si la actividad económica -que es fundamental para el soporte de la estructuras urbanas- decae, esas estructuras también van a sufrir grandes cambios, grandes transformaciones.

Espósito recordó que entre la década del 80 y 90 se realizó el primer censo de asentamientos irregulares, resultando que en el año 1982 había 21

asentamientos en esa área. En la actualidad hay más de 80, lo cual habla de una gran precarización. El desarrollo de las políticas durante la dictadura, sobre todo a comienzos de los 90, con el Consenso de Washington, con la apertura indiscriminada de mercados, con el cierre de industrias que aquí eran tomadoras de mano de obra en forma extensiva, fue precarizando la zona. Se debe analizar cómo se desarrollaron las ferias, las periferias, la economía informal y los bajos ingresos asociados a lo mismo “eso hace que la estructura no tenga soporte ni viabilidad económica”.

Teniendo en consideración la importancia de la base económica, la actividad productiva y el mundo del trabajo como forma sustantiva de soporte de los territorios, resaltó la necesidad de resignificar el mundo del trabajo. “No vamos a volver a tener los 10 mil puestos de trabajo que teníamos en la industria textil, o a los 3.400 trabajadores que teníamos en la zona en la industria del cuero; eso no lo vamos a recuperar”.

Indicó que existen algunos desafíos por delante. En primer lugar, hay que resignificar el territorio desde el punto de vista económico. Si hay algo en lo que tiene que pensar el Consejo Cuenca Chacarita es en el destino que hay que darle al territorio desde el punto de vista económico. Señaló que sin soporte económico, sin actividad económica va a ser muy difícil cambiar esta situación de precarización del territorio.

Para ello es fundamental la integralidad de las políticas. En la Administración pasada el Gobierno Nacional definió el tema de los siete barrios, las siete zonas, y Chacarita conformaba uno de esos barrios porque era uno de los lugares donde estaba la mayor concentración de pobreza. Desde el punto de vista conceptual es fundamental ver la integralidad del territorio y el cruce de políticas en toda su dimensión.

Otro problema que hay que analizar es el de las competencias dentro de los territorios. El mundo del trabajo, el desarrollo del capitalismo y el desarrollo de la economía no solamente cambian la forma de producir: hay además una revolución tecnológica y hay competencia entre los territorios. En relación con ello, se visualiza un serio problema en el área metropolitana. Se está aplicando una política de desarrollo que desde el punto de vista de Canelones es correcta. Canelones tiene un plan estratégico de cinco zonas industriales, una de las cuales impacta en el eje de la Ruta 101, de la Ruta 102, en todo el eje de la Ruta 8, Pando. En los últimos diez años se han asentado allí industrias que han realizado inversiones por más de 200 millones de dólares. Evidentemente, ello implicó movimiento de territorios, movimiento de gente, problemas en el transporte urbano, surgimiento de nuevas comunidades en

el territorio, todo lo cual complica a Canelones y también precariza zonas que cuentan con todos los servicios para desarrollar la implantación industrial pero que no se está potenciando. Para resolver este problema, Espósito valora que se debe ir a una política de construcción masiva de viviendas. Debe ser una política mucho más fuerte, de recuperación urbana, de construcción de espacios públicos, porque sin esas condiciones no se van a lograr cambiar las otras situaciones.

A su vez, subrayó que es necesario pensar en construir un distrito industrial, para lograr la focalización de industrias nuevas que surjan en la zona. Ello implica políticas activas, exoneraciones tributarias, repensar el tema de los parques industriales, desarrollar la infraestructura y la economía de la zona.

Sobre el final de su presentación, Espósito señaló que la Intendencia de Montevideo está trabajando en un convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para empezar una relocalización de la población que vive sobre la cañada; ésta va a ser una primera etapa del trabajo a desarrollar en los próximos años, en particular, en la Cuenca del Arroyo de la Chacarita.

Finalmente, subrayó que es necesario atacar la precariedad de la vivienda y la precariedad urbana, pero fundamentalmente, se debe dar un nuevo destino, un nuevo horizonte al desarrollo, al soporte económico de la zona, que fue devastado por los cambios que se han producido a través del tiempo en este territorio.

### **Subsecretaria, Prof. Ana Olivera, Ministerio de Desarrollo Social.**

En su presentación, la Subsecretaria hizo referencia a los trabajos realizados sobre fines de la década de 1990 para la puesta en práctica del Plan Montevideo, recordando que se encargó al Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, el estudio de las 37 manzanas correspondientes a Goes, dado que no estaba como zona caracterizada. Desde el año 1998 hasta ahora, Consejo de Goes mediante, se pudo transformar la realidad desde el estudio, desde la participación, desde el protagonismo. Eso incluyó, sin lugar a dudas, la participación formalizada de los vecinos, de la Universidad, el involucramiento del comercio. Olivera valoró que sí es posible llevar adelante este tipo de acciones, pero resulta imprescindible la presencia de todos los que tienen algo para aportar, sea desde la planificación, la decisión política y los recursos para hacerlo.

La experiencia se reeditó en Casavalle. Al finalizar el período de Ricardo Ehrlich como Intendente se deja instalado el Consejo de Casavalle, que realiza

un proceso similar: diagnóstico y estudio. Olivera reconoce que en realidad, no era que Casavalle no estuviera diagnosticado. El estudio de Cecilia Lombardo de 2004 señalaba situaciones que aún hoy se mantienen, vinculadas con la precariedad pero, sin lugar a dudas, en una situación distinta, en una situación de avance, de definición de un plan, de la aprobación de ese plan y, por lo tanto, de su ejecución hoy.

La expositora sostuvo que en primer lugar, desde la teoría, cuando se habla de la precariedad concentrada muchos hablan de la ausencia del Estado. Pero, en realidad, no es el caso de la precariedad concentrada en este país. Aquí el Estado, en sus diversas formas -o sea, a nivel municipal, departamental y nacional- está presente, interviene en cada una de estas zonas y trata de hacerlo, además, con esa palabra tan complicada que es interinstitucionalidad. No hay construcción de sociedad posible sin estrategias de descentralización e interinstitucionalidad.

Por lo tanto, la interinstitucionalidad va más allá, *“e incluye que cada uno haga el pedacito que le toca. Lo incluye, no lo elude, pero simultáneamente está la obligatoriedad de pensar juntos. Además, esa interinstitucionalidad no se puede pensar sola: necesita de la participación organizada de los vecinos, experiencia largamente desarrollada en el departamento de Montevideo.”*

Olivera recordó que cuando se hizo el diagnóstico del Plan Siete Zonas, en las que se iba a intervenir en Montevideo, surgió una propuesta que fue fruto de un estudio. En ese estudio se miraron las carencias críticas. Al respecto, hoy algunos piensan que es una moda hablar de pobreza multidimensional. Desde el MIDES se sostiene que no son solamente los ingresos los que determinan la situación, sino también lo que tiene que ver con la situación habitacional, con el acceso a la salud, con el hacinamiento, con el tener baño o no, lo que condiciona a la primera infancia en sus posibilidades de desarrollo. A partir del análisis de las diferentes dimensiones, se definieron una serie de zonas. No obstante, las intervenciones finales no fueron estrictamente las diagnosticadas, sino que se combinaron con las prioridades surgidas de los territorios (tomando en consideración las opiniones de vecinos organizados y concejales municipales). De esta manera, se hizo Tres Ombúes en vez de lo que estaba propuesto, y una intervención en Ituzaingó terminó siendo el parque Alba Roballo. Esto en virtud de que fue la prioridad que el Gobierno local definió respecto a dónde había que intervenir.

Destacó que en las zonas de precariedad identificadas, que existen y que tienen que ver también con la acción u omisión del Estado, hay presencia del Estado en forma permanente; sí existe la interinstitucionalidad.

A su vez, resaltó que otro instrumento del que se debe hablar es la falsa contraposición entre las políticas universales y las políticas focalizadas. Necesitamos la política universal de la educación, de la salud, de la vivienda, pero se dan años de acumulación de pobreza y desigualdad. Por lo tanto, para romper esos años de acumulación, para romper ese círculo de reproducción es necesario también el trabajo focalizado.

La dimensión territorial no es consecuencia de la desigualdad. La segregación en el territorio y esa precariedad -fundamentalmente en lo que fue, a lo largo de estos 45 años, la ocupación en el entorno de los cursos de agua, en terrenos inundables, que implican relocalización- son una dimensión más de la desigualdad. Donde el terreno es inundable, no hay más que hacer relocalización; no hay otra habitabilidad posible. En cambio, en otros casos sí existe la posibilidad de construir ciudad, de que los vecinos y las vecinas ejerzan ese derecho a la ciudad que tienen, es decir, al saneamiento, a la movilidad, a la habitabilidad.

Por lo tanto- indicó Olivera- no todas las situaciones son iguales. “¿Dónde se define eso? En el Consejo, que es una herramienta muy adecuada para el abordaje de la planificación y acción por parte de quienes deben tomar decisiones políticas y actuar.”

Por otro lado, el rol del espacio público es fundamental. Se puede destacar el parque Alba Roballo -construido ahí, justamente, pensando en que tuviera un rol integrador-, en el que se debe seguir trabajando para que todos los que actúan en el territorio puedan sacar el mayor provecho posible. Después de la Primavera de Casavalle, el 22 de octubre pasado fue evidente que, aquella obra que hace tres años parecía demencial -la plaza Casavalle va a cumplir tres años el 10 de diciembre- está siempre llena de gente y se destruye solamente por el buen uso, no por el mal uso.

A la hora del análisis de los seis asentamientos elegidos, con situaciones diferentes, se debe tomar en consideración la existencia de diferentes intereses de los habitantes y recordó la diversidad de iniciativas respecto al parque Alba Roballo que la gente de Santa Teresa tenía. A su vez, rescató que siempre existió el apoyo simultáneo de la gente de las cooperativas vecinas. En relación con esto, sostiene que son estas las cosas que se deben tener en cuenta a la hora de pensar los diseños, la planificación y el trabajo en el territorio.

La estrategia de proximidad no es un programa solamente. Es pensar cómo, trabajando en los hogares con las diferentes dimensiones que tienen la pobreza y la desigualdad, se contribuye a esa transformación de la realidad.

## Relatoría talleres precariedad concentrada

Luego de la presentación por parte de los moderadores, a través de la lectura en voz alta de las ideas más importantes de la presentación del caso, se trabajó con tarjetas, donde los participantes debían escribir dos palabras que tuvieran que ver con el tema del eje y lo discutido en la mesa correspondiente. Con la puesta en común, se buscó identificar tensiones y propuestas, y plasmarlo en un papelógrafo.

A partir de estos intercambios, los participantes de los distintos talleres destacaron las tensiones respecto de los procesos urbanos de precariedad concentrada que se detallan a continuación.

Respecto de las **tensiones** en relación con la precariedad concentrada, los participantes discutieron en torno a una serie de dimensiones, señalando entre otras cosas que las dificultades en el caso de los asentamientos deben ser complejizadas- más allá de la vivienda- en tanto implican precariedades relativas a factores ambientales, de educación, etc. Además, esto está en tensión con la consagración de la vivienda como derecho constitucional.



Se identificó otra gran fuente de tensiones, como es el factor del suelo, en particular el manejo como elemento de especulación financiera. De entre las dificultades derivadas de ello, se discutió en varios de los espacios de intercambio, cómo esta utilización del suelo para la especulación entra en conflicto

con la posibilidad del ejercicio del derecho al hábitat digno. En particular coliden el derecho de uso y derecho de propiedad de la vivienda y el suelo. En este sentido se plantea una tensión entre los planos teórico e ideológico, político. Se plantea que la necesidad de poner en práctica las capacidades para hacer llegar a soluciones dignas, son cuestiones que tienen que ver con esos planos de debate. Ambos planos tienen que ir de la mano.

Otro conjunto de tensiones que se manejaron en las discusiones giraron en torno al tema del trabajo, la degradación de las condiciones de empleo, los cambios en las formas de empleabilidad derivadas de la relación fordista del siglo XX y cómo impacta en la pérdida de referencias y además en importantes problemas de desempleo, subempleo y otras precariedades asociadas. Estos cambios se identificaban en relación con los habitantes de los asentamientos informales, pero también con el resto de los trabajadores de la ciudad.

Un tercer grupo de tensiones que se debatieron tuvieron relación con el Estado, identificándolo como fuente de problemas, pero también como una herramienta para posibles respuestas de cambio. Se discutió sobre las ausencias y errores que el Estado comete, refiriendo que parte de ellas se debe al ordenamiento vertical que posee y a la falta de planificación en las políticas que lleva adelante. Señalaron en algunos casos la desigual distribución del presupuesto destinado a los espacios públicos.



Surge la preocupación por la cantidad de información disponible en base a múltiples diagnósticos, de donde debería surgir una planificación menos segmentada, y en este sentido la importancia de buscar una integralidad en las políticas públicas y en la adjudicación presupuestal.

Se señalaba en algunos grupos la dificultad que implica el presupuesto deficiente destinado a la vivienda, y en relación con esto, cómo es un punto de tensión importante el desfase entre la realidad de las familias y los tiempos de respuesta a sus necesidades.

Los talleres discutieron también otro conjunto de tensiones más vinculadas a cómo la precariedad concentrada implica la vulneración de derechos y sus implicancias. Se señalaba el problema de la división social y territorial, la estigmatización de la pobreza y los procesos de 'guetización' como procesos complejos y que tensionan los territorios. Atado a esto también se debatía en torno a la desestructuración que implica la extensión de la ciudad en periferia degradada. En algunos casos se discutió cómo es un punto de tensión que en las intervenciones públicas no se haga uso de los servicios existentes, generando la relocalización de asentados en ciudad consolidada.

Los diferentes talleres sistematizaron a su vez las **propuestas** sobre las que debatieron respecto de la precariedad concentrada. Estas ideas propositivas pueden ser agrupadas en dos grandes conjuntos: aquellas que refieren a las tareas que entienden que le corresponden al Estado (en sus tres niveles: nacional, departamental y municipal); y otras referidas al territorio y la sociabilidad.

Respecto del Estado, los diferentes participantes de los talleres demandan al gobierno de la ciudad revisar cómo se distribuye el presupuesto de espacios públicos en la misma. Se plantea al espacio público como ámbito desde el cual pensar la ciudad y el habitar en ella, en interacción con todos los habitantes. En este sentido se plantea la importancia de la construcción de espacios públicos en los barrios, pero es importante la apropiación de esos espacios por parte de los vecinos. Se plantea la importancia de trabajar el protagonismo de los vecinos en esos procesos, teniendo cuidado de que la intervención institucional no aplaque los procesos locales.

Esta cuestión está en relación a la inquietud que en uno de los grupos se planteó referida a por qué es necesario organizarse para necesidades básicas -presupuesto participativo- sólo en ciertas zonas de la ciudad, mientras que en otras esas necesidades son directamente provistas.

En algunos de los talleres se le demanda al Estado que asuma el control territorial básico. A su vez, que se generen políticas de y desde el territorio. A su vez, se marcaba la importancia de planificar sin lógicas de segmentación.

Asimismo, discutiendo en torno a cómo encarar los problemas que encarna la precariedad concentrada, se proponía que se lleve adelante una densificación en la ciudad intermedia, ya provista de servicios, y detener la densificación en la ciudad periférica, interviniendo de manera más integral, menos fragmentada, mejorando la calidad de todos los planos que implica el hábitat, la vivienda, el espacio público, los servicios sociales. Esto estuvo atado al reclamo por mayor presupuesto en zonas sumergidas. En concreto, a su vez, se demandaba una legislación departamental más firme para desestimular especulación con el suelo en el borde urbano, a la vez que definir parámetros de interés social del suelo. También se indicaba la necesidad de transversalizar y democratizar datos para políticas de vivienda y generar un registro de usuarios de tierras y viviendas.

Respecto del territorio y la sociabilidad, los participantes proponían que es necesario que se genere un respeto por las identidades locales, pero que hay que tener cuidado de no mitificarlas. Indicaban, por ejemplo, que en Chacarita de los Padres muchos de sus habitantes quisieran no vivir más allí.

En varios de los grupos se proponía realizar adjudicaciones directas de presupuesto y dotar de mayor poder la gestión directa, donde vecinos y vecinas tomen un rol decisorio en la gestión de políticas. En algún caso se planteó la posibilidad de generar un fideicomiso para la Cuenca Chacarita con poder de decisión. Se valoraba la facilidad que ello acarrea en comparación con las dificultades de que cada representante institucional consiga recursos en sus respectivos lugares. También se propuso el formato del fideicomiso para comisiones vecinales. Estos planteos se relacionan con la valoración de que se promueva a vecinos con más propuestas y decisiones sobre su propio hábitat.

Finalmente, se identificaron algunas propuestas en relación con los temas de trabajo y empleo. Se planteaba la necesidad de promover microeconomías de tipo barrial y capacitar mano de obra local. Se propuso además promocionar e impulsar un Movimiento Nacional de Asentados como una de las maneras de generar formas colectivas de organización en estos contextos.



**Mesa II.  
Precariedad Dispersa.**





A continuación se recogen los aportes de la mesa sobre precariedad dispersa, que estuvo integrada por la arquitecta Silvana Pissano, Directora del Departamento de Acondicionamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo, el sociólogo Florentino Menéndez, investigador e integrante del Departamento de Estudios Sociodemográficos del Instituto Nacional de Estadística, el Dr. Alberto Quintela, asesor jurídico en Planificación de la Intendencia de Montevideo, y Gustavo Machado, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El encuadre de la discusión estuvo a cargo de Ana Bajac, Trabajadora Social del Área Social del CCZ9, quien introdujo el debate a partir de la exposición de una foto aérea de parte de la trama formal de la Cuenca del Arroyo de la Chacarita. El interés de problematizar la precariedad dispersa, se debe a que es una precariedad mucho más invisible. En la Figura 11 se muestra cómo aparecen expresiones de precariedad diseminadas por toda la trama formal de una manera mucho más difícil de ver.



Figura 11: Imagen aérea de la trama formal de la zona de la Cuenca del Arroyo La Chacarita. Fuente: Intendencia de Montevideo.



Figura 12: Ejemplo de precariedad dispersa en la zona de la Cuenca del Arroyo La Chacarita. Elaboración: Intendencia de Montevideo.

En la Figura 12 se puede observar una manzana de la trama formal (cerca de camino Maldonado y José Belloni) y en rojo se identifican viviendas en situación de precariedad habitacional. A veces, cuando se camina por la calle no se las ve; se observa la fachada de una vivienda que fue construida hace muchos años pero, en realidad, detrás empiezan a aparecer varias piezas o piecitas, la vivienda se comienza a deteriorar y no hay recursos para mantenerla.

En las Figuras 13 y 14 se hace una aproximación a una manzana, donde aparecen viviendas con un nivel de deterioro importante.

Se aprecia que gran parte de esta precariedad dispersa, tiene que ver con una ciudad que fue construida en otro momento del país. A partir de grandes procesos de precarización del mundo del trabajo hoy se da un impacto en las cuestiones habitacionales. Padrones donde fueron construidas viviendas de interés social con el plan social de la Intendencia y eran las típicas viviendas que construían los trabajadores hace muchos años, un número importante de ellas, hoy están con construcciones en el fondo o con un nivel de deterioro, de precarización.

Los barrios que rodean la Cuenca: Flor de Maroñas, Bella Italia, Jardines del Hipódromo, que son barrios netamente obreros construidos por los trabajadores de otro tiempo. Todas esas viviendas hoy están teniendo algunos impactos por las condiciones de trabajo y de vida de las nuevas generaciones, de sus hijos o de sus nietos.



Figura 13: Ejemplo de precariedad dispersa en la zona de la Cuenca del Arroyo La Chacarita. Elaboración: Intendencia de Montevideo.



Figura 14: Ejemplo de precariedad dispersa en la zona de la Cuenca del Arroyo La Chacarita. Elaboración: Intendencia de Montevideo.

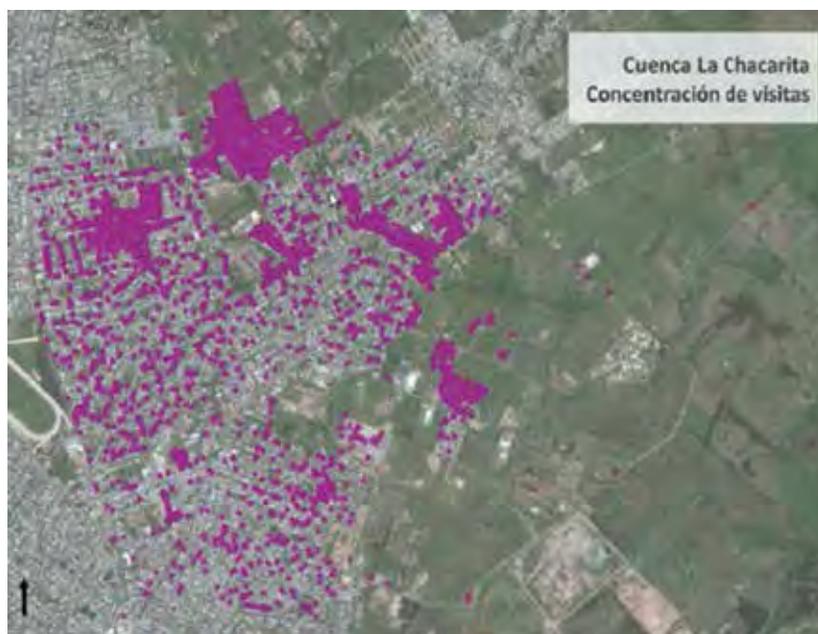


Figura 15: Concentración de visitas del MIDES en la zona de la Cuenca del Arroyo La Chacarita.

Elaboración: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES.

Por otro lado, en la Figura 15 se grafica la “concentración de visita”, es decir, los hogares que alguna vez han sido visitados por programas dependientes del MIDES. Es relevante dado que muestra que pensar el tema de la precariedad sólo en los asentamientos irregulares, deja de lado una parte importante del problema, que tiene que ver con estas otras expresiones de precariedad.

### **Gustavo Machado, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar.**

El expositor comienza indicando que es importante resaltar esta particularidad no visible de la precariedad dispersa. Se han tratado fundamentalmente los problemas vinculados al hábitat en términos del acceso y poco se ha analizado el proceso de deterioro, el déficit que padecen los que ya tienen vivienda.

Machado señaló que la investigadora Estela Grassi dice que la cuestión social no se presenta como tal -la cuestión social es la manifestación de la propia desigualdad de la sociedad-; sino que en cada época se particulariza

en problemas sociales que son a la vez la expresión hegemónica del modo en cómo se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza. Es decir que la sociedad -que da posibilidades desiguales a todos los ciudadanos- se expresa en algunos problemas que llamamos problemas sociales, que se empiezan a incorporar ya sea por discursos de los técnicos, de las políticas sociales, como por los medios de comunicación. ¿Cuánta gente dice “Yo vivo en una zona roja”? De esta forma se empieza a estigmatizar a partir de algunos actores que colocan en la mira algunos problemas sociales.

Indicó que el problema de la precariedad habitacional, coloca en el tapete un problema de los que tienen techo y no solo vinculado al acceso, a la dificultad de llegar a la vivienda, aunque quizás los que tienen una vivienda precarizada sean parte de la población candidata a acceder a una vivienda nueva.

En tal sentido, el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 ubica esta problemática en dos de sus objetivos. El Plan plantea rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de vivienda al espacio urbano, en consonancia con las previsiones de planificación y ordenamiento territorial. Y, por otro lado, revertir las situaciones de precariedad socio-habitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad.

La pobreza tiene múltiples causas y dimensiones de acuerdo al marco teórico con que se defina e indicadores con que se la mida, pero la precariedad habitacional es una de sus expresiones más visibles y nítidas. La exclusión socio-territorial y la precariedad habitacional forman parte de una misma y compleja realidad a ser abordada desde el ámbito de las políticas públicas y las políticas sociales en particular.

Machado sostuvo que hay algunos puntos a señalar con respecto a la precariedad habitacional, que tienen que ver con procesos sociales más amplios y que están vinculados al problema habitacional, como por ejemplo, el tema de la desigualdad. Las imágenes presentadas como encuadre del debate, dieron cuenta de cómo en el territorio se expresa esta precariedad en forma dispersa -por momentos invisibilizada por las formas de expresión-, pero que está en contextos más amplios de segregación territorial y de fragmentación social.

El expositor estimó que esto debe ser parte de los aspectos más relevantes de una agenda pública de atención, pues se sigue identificando un núcleo duro de pobreza, o una cantidad de situaciones que no se logran resolver, personas que no logran ejercer efectivamente los derechos sociales que se han reconquistado en este período.

La segregación territorial es parte de la explicación. Parte de eso no visible tiene que ver con procesos de segregación. Hay familias que son propietarias

de su vivienda pero, por el hecho de no tener ingresos suficientes se ven imposibilitadas de mantenerla desde el punto de vista edilicio y de sostener los impuestos que genera la propiedad. Entonces, es un círculo vicioso que empieza a generar una peor situación. Está muy arraigada la idea de que la vivienda propia es la solución para todo el mundo y que debe ser un piso para solucionar, pero para algunas personas se convierte en un problema cuando el ingreso percibido por un trabajo no está asegurado. Entonces, esta relación invita a pensar en la precariedad habitacional, en particular la dispersa, con más complejidad que si solo se analiza desde lo habitacional.

### **Algunos problemas de la precariedad dispersa.**

Por un lado, hay que considerar las dimensiones que cruzan o atraviesan los problemas de la precariedad habitacional dispersa y, por otro, cuáles son las expresiones físicas que se dan en la propia vivienda, en el equipamiento urbano y en la trama urbana. Si se cruzan estas dimensiones de la problemática con estos aspectos, se visualizan algunas de las expresiones de la precariedad.

Cuando se hace referencia a lo económico, se habla de los ingresos de la población, de la posibilidad de generar ingresos a través del empleo o de otras formas de trabajo. Esto está vinculado a la posibilidad de resolver o revertir algunos aspectos de la precariedad. Lo económico, la posibilidad de las familias de mantenerse es parte de poder hacer un uso permanente de la vivienda y también de las redes urbanas: luz eléctrica, agua potable, conexión al saneamiento.

En cuanto a la dimensión social, se hace referencia a la construcción del propio ciudadano, de la propia persona, en la identidad que se genera con la inclusión en un espacio barrial, en la medida en que eso va incidir en los espacios de socialización de las personas, de las familias.

Una de las dificultades identificadas, radica en la construcción del otro, que se construye fundamentalmente desde aspectos negativos vinculados con la estigmatización y la discriminación. Entonces, la precariedad habitacional genera situaciones que poco contribuyen a esta identidad afirmativa, de pertenencia a la zona, a la vivienda, ya que, por el contrario, aparece como una dificultad, un conflicto o un problema.

Por otro lado, la precariedad no solo se expresa de forma individual, ya que también hay otras maneras de llegar al barrio en forma colectiva, como pueden ser los realojos o los conjuntos habitacionales construidos por el Estado. Estos elementos de condicionamiento de la precariedad también se

pueden expresar en las capacidades organizativas, en las de construir demanda y en las de tener incidencia en algunos decisores en ese sentido.

La dimensión territorial tiene que ver con el valor económico y social que se le asigna a la zona. Refiere a una ciudad que tiene un proceso de homogeneización del territorio con relación a algunos grupos sociales, pero que en su interna expresa elementos muy fuertes de heterogeneización.

Por último, Machado hizo hincapié en las dimensiones legales. Señaló que parece algo menor o accesorio, pero tiene muchísimo que ver con la seguridad de estar establecido en ese lugar y, por lo tanto, de invertir, de generar mejores condiciones para poder permanecer. Es una problemática el tema de los títulos y el tema de las regularizaciones para que una persona tenga la tranquilidad de que puede proyectarse porque tiene cierta certeza legal en la posibilidad de permanencia.

Indicó que afortunadamente en el Plan Quinquenal se incluyeron algunas líneas que tienen que ver con la atención en las oficinas de rehabilitación urbana -que hace tiempo funcionan por convenio entre el Ministerio de Vivienda y la Intendencia-, programas sobre líneas comunes de conjuntos habitacionales, formas de mitigación vinculadas con el Plan Juntos y con los demás programas que trabajan con sectores en el tema de la pobreza. Eso contribuye a que la gente que ya tiene vivienda, pero en condiciones deficitarias, pueda tener herramientas para la permanencia en ese lugar. Siempre hay una complejidad que tiene que ver con los procedimientos que mencionamos de la segregación. Al mirar solamente con la óptica de la vivienda se pierden posibilidades de transformación más amplias. Por eso, una acción posible es pensar en acuerdos -este tipo de jornadas, seguramente, contribuyen- con la necesaria integralidad e intersectorialidad que supone atender la precariedad habitacional.

Por tanto, pensar solo en el ámbito de lo habitacional conllevaría mucha ineficiencia. No es que lo habitacional no sea necesario: es una condición necesaria pero no suficiente. Se hace suficiente en la medida en que sean otros los que contribuyan a que se piense integralmente en la solución.

Sobre el final de su presentación, Machado señaló que *“a veces, por pensar en lo inmediato, lo mediato queda deudor, porque no incorporar servicios, no incorporar cierta construcción en el entorno de la trama -en un entorno sumamente complejo-, no pensar con una mirada mucho más amplia y de sustentabilidad, nos va generando trampas. Se resuelve lo inmediato, comprometiendo la ciudad en términos de largo plazo. A pesar de que la construcción se hace desde el derecho*

*y pensando en los ciudadanos, hace falta involucrar el Derecho a la Ciudad para construir la trama barrial, la trama de la propia ciudad.”*

### **Alberto Quintela, abogado y asesor de la Intendencia de Montevideo.**

La presentación se centró en el análisis de varios aspectos vinculados a la ley N° 18.308, sobre todo en las posibilidades que tiene el Estado a la hora de llevar adelante expropiaciones, así como de lo que sucede con las deudas que tienen las propiedades objeto de esa expropiación que se tiene interés en realizar.

Quintela señaló que como mecanismo legal, hay una declaración de interés general destacable, que es la estrategia para tomar decisiones importantes en Uruguay; es un tema de interés general, por lo que es posible establecer una serie de normativas y acciones que permitan intervenir activamente en la materia. Además, son normas de orden público. Este es un mecanismo que el Derecho utiliza para decir que la voluntad de los particulares tiene un límite

Por otro lado, en el artículo 2° establece que el ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y que sus disposiciones son de orden público. El artículo 3° habla de las acciones transversales del Estado. En el día a día, cuando se llevan adelante actuaciones puntuales amparadas en esta normativa, se pide que existan acciones transversales. Incluso se establece que esto está dentro de un concepto de función pública. Dice la Ley que el ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado.

Otras cuestiones importantes que plantea la Ley son: la previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes -se requieren espacios donde hacer las cosas-; el diseño y adopción de instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial, y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio; la elaboración de instrumentos.

Uno de los principios es prevenir los conflictos con incidencia territorial. Se supone que, si se piensa el territorio se previenen conflictos. Por otro lado, se plantea el carácter público de la información territorial. Parte de las líneas generales de actuación de la administración es compartir la información que se va desarrollando.

*“Toda persona tiene derecho al uso común y general de las redes viales, circunvalaciones peatonales, ribera de los cursos de agua, zonas libres y de recreo -todas*

*ellas públicas- y a acceder en condiciones no discriminatorias a equipamientos y servicios de uso público, de acuerdo con las normas existentes, garantizándolo a aquellas personas con capacidades diferentes.”*

El expositor estimó que esto es muy importante dado que es el principio de no segregación territorial. Es algo que se ve en el territorio. Un ejemplo es esa tendencia que existe de vivir en barrios privados. Eso es absolutamente inadmisibile, va en contra del espíritu de esta Ley.

Por otro lado, la Ley trata la categorización del suelo; abreva de las viejas normas de Centros Poblados pero está actualizada. Hay un régimen general de derechos y de deberes territoriales, y hay facultades y obligaciones de todo tipo. Se habla de la sustentabilidad ambiental. Hay normas específicas vinculadas a la vivienda, a su desarrollo y a la coordinación de esas estrategias habitacionales y del suelo. Hay un capítulo muy importante de actuación y control en el marco del ordenamiento. Y es en este capítulo en el que se hará foco; concretamente en su artículo 62°, que habla de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes.

La complejidad de la realidad hace que muchas veces sea difícil dar cumplimiento cabal a lo que plantea la Ley. El Derecho no es una ciencia exacta, sino que es la manifestación de las fuerzas que hay en la sociedad y de los logros que esa sociedad va generando, y el grado de utilización de los instrumentos que tiene la Ley depende de ello.

El artículo 62° nos habla de inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes y lo hace de manera puntual. Esto es importante, porque está especificando, está particularizando algo que indica que se haga. En el artículo se declara de utilidad pública la expropiación por parte del Poder Ejecutivo o de los Gobiernos Departamentales de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la Ley. Esto se usará cuando sea necesaria la ejecución de las redes territoriales de saneamiento, drenaje pluvial, abastecimiento, vialidad, espacios libres y equipamientos públicos previstas en los instrumentos, y para la ejecución de perímetros de actuación dirigida a la construcción de viviendas de interés social.

Asimismo, indicó que se debe tener presente la Ley No 16.728 que dio nacimiento al Plan Nacional de Vivienda, una magnífica ley que aún sigue vigente y a través de la cual se ha desarrollado todo el movimiento cooperativo. Habla de la ejecución de programas de protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el

paisaje y otras similares. No quedó nada por prever; la norma abarca absolutamente todas las posibilidades de intervención en el territorio.

El expositor aclara que esto implica que, si se detecta un inmueble que tiene una importante deuda con el Estado, analizando la información registral de ese inmueble -que puede ser bastante compleja-, va a operar la compensación. La compensación es un instituto del Derecho Civil que opera de pleno derecho. Es decir, si se constata que hay una persona que debe y otra persona que es la acreedora, y está en las condiciones exactas que la ley exige, se compensa. Esto es muy importante, porque hay una cantidad de propiedades que tienen deuda con la Intendencia. Entonces, investigando qué es lo que está pasando con esa propiedad se puede compensar, es decir que hay un activo. Esa compensación es un valor económico que entra en este proceso en el que el Estado está actuando. Quintela estima que es imperioso hacer cosas para mejorar la vida de la gente, y esto permite compensar. Igualmente, hay personas que expresan que esto no se puede hacer porque no está reglamentado. Se entiende que sí, porque no se puede obviar el artículo 332° de la Constitución de la República, que dice que, a pesar de que algunas normas no estén reglamentadas, por aquellas garantías, atribuciones y facultades que tienen las autoridades públicas, que les otorga la Constitución de la República, pueden y deben llevarse adelante a pesar de que no estén reglamentadas.

El artículo 63°, referido a la expropiación por incumplimiento de deberes territoriales, dice:

*“Se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras.”*

Siempre está la dificultad de definir qué es el estado de abandono. La ley dice “estado de abandono”, hay un llamado a la creatividad del administrador y del ejecutor. Si se toman determinadas actuaciones criteriosas, con escribanos públicos que acompañen y que levanten actas, se puede saber qué es un estado de abandono, se puede acudir a los conceptos de integración y de interpretación del Código Civil.

La prescripción adquisitiva es a partir de los 30 años; ahí no se precisa buena fe y hay que demostrar determinadas situaciones frente al juez. Es una prescripción adquisitiva corta, a los 5 años, y se da en determinadas circunstancias. La ley define que será para aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos -hay un decreto reglamentario que establece lo que es el nivel de pobreza de manera muy circunstanciada-, y que

no siendo propietarias de inmuebles sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado. También tiene que haber vivido con su familia durante cinco años y no contar con otro lugar para hacerlo. Esta ley dice que la posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.

Esta norma fue modificada por una ley posterior. Es así que se establece que no se podrán adquirir por esas disposiciones predios cuya superficie exceda los 300 metros cuadrados o edificios cuya superficie habitable exceda la necesaria para cumplir con el fin habitacional básico, conforme a los criterios dispuestos en los artículos de la Ley 13.728.

Estos conceptos son clave porque están establecidos en la ley de vivienda. Cuando se habla de “vivienda de interés social” se hace referencia a mínimos habitacionales y a normas del año 68, que son bien interesantes, ya que se han desarrollado verdaderas viviendas de interés social en estas décadas en el Uruguay. También se establece en la Ley 18.308 la restricción a la prescripción y en ese sentido dice que no se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor, y que cuando el predio sea parte de un inmueble en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente.

**Florentino Menéndez, sociólogo, investigador y ex integrante del Departamento de Estudios Sociodemográficos del Instituto Nacional de Estadística.**

En su presentación, Menéndez refirió a un trabajo de su autoría sobre pobreza en asentamientos y en tejidos conurbanos. En el mismo trabaja a partir de los datos del Censo 2011 y de otros programas de relevamiento del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Desde el Instituto se comenzó a analizar la Encuesta Continua de Hogares para ver si era compatible con una percepción subjetiva y, al ver dónde vivían los pobres visualizó que la mayoría no lo hacía en los asentamientos: había prácticamente tres pobres (medidos por ingreso) en el tejido formal por cada pobre que vivía en los asentamientos. La pobreza del tejido formal triplicaba la pobreza en los asentamientos. Naturalmente, en los asentamientos se concentraba la pobreza; es decir, había una gran cantidad de pobres juntos. En los puntos de corte utilizados, si se analiza la pobreza por ingresos, una gran fracción de gente que vive en los asentamientos no es pobre. Los pobres

del tejido formal son más pobres que el 50% de la gente que vive en los asentamientos.

Al analizar más detenidamente las cifras se aprecia, sin duda, que los pobres más pobres son los de los asentamientos. Los que le siguen en pobreza son los pobres del tejido formal que están por arriba de los no pobres que viven en los asentamientos. Naturalmente, los que viven mejor son los que no son pobres ni viven en los asentamientos. Los pobres del tejido formal tienen todas las marcas de la pobreza y, en todas esas marcas están prácticamente en una situación intermedia entre los pobres más pobres de los asentamientos y los no pobres de los asentamientos.

Por ejemplo, se sabe que la pobreza está asociada a la cantidad de integrantes de la familia. Las familias más pobres son más amplias; los pobres en los asentamientos están representados por una familia de 4,5 integrantes; los pobres en el tejido formal, 4,1; los no pobres de los asentamientos, 3,2 y los no pobres en tejido formal, 2,5.

En cuanto a la desocupación, los peores niveles se daban entre los pobres del tejido formal, que era del 17,3%, frente a los pobres de los asentamientos, 16,2%, y a los no pobres de los asentamientos, que era de 7,3%. Cuando se busca situaciones de gente con muy baja educación, Primaria o menos, la peor situación se daba en los pobres de los asentamientos, seguidos por los pobres del tejido formal y, con más educación estaban los no pobres de los asentamientos. Los pobres del tejido formal son pobres en serio; no es que sean un poco pobres, sino que tienen cifras muy malas en desocupación, en educación, en rezago de los niños que concurren a la escuela.

¿Qué pasa en cuanto a la situación de la vivienda? Se llevó adelante una clasificación del problema en grave, grave moderado, etcétera. En cuanto a problemas graves, la peor situación es la de los asentamientos, la segunda situación peor la tienen los pobres del tejido formal y están considerablemente mejor los no pobres de los asentamientos. En lo que refiere a hacinamiento, se da lo mismo. En abastecimiento inadecuado de agua, sucede igual. En hogares sin alumbrado eléctrico, los peores son los pobres del tejido formal.

### **Silvana Pissano Directora del Departamento de Acondicionamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo.**

Su presentación se centró en lo que se está realizando desde el Departamento de Acondicionamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo y en

las acciones que desde ese espacio entiendo sería importante profundizar. Las políticas públicas se construyen generando una agenda en la que se incide para colocar determinados temas.

Pissano estimó que es interesante colocar la dimensión de la precariedad urbano-habitacional dispersa y remitir al espacio público. La idea es capitalizar el medio vaso lleno, hablando desde la Intendencia y de estos más de 20 años de trabajo, pero también con una perspectiva autocrítica para ver todo lo que falta todavía. Justamente, hacen faltan desde las paradas hasta las veredas. Y también la construcción de un mapa temático que refleje el deterioro de la vivienda y el stock habitacional.

Se parte de dos preguntas. Una tiene que ver con el trabajo que se está llevando adelante, con las acciones concretas que se realizan desde la Intendencia. Y la otra, refiere a quiénes están detrás de la precariedad urbano-habitacional. Este tema es absolutamente multidimensional, pero se hará foco en dos de estos factores. El primero tiene que ver con entender la cuestión urbana con esta relación con el mundo de la producción y el trabajo.

Hace 50 años en este perímetro en el que se hace foco hoy, la Cuenca Chacarita, trabajaban más de nueve mil personas en las ocho fábricas que se encuentran en el mismo. En esta relación que hay entre la visualización del trabajo y el tema urbano-habitacional aparece el tema de la construcción de los barrios obreros, de los vecindarios populares; aparece esta forma más tradicional de construcción de la ciudad, que es a partir del loteo y de la construcción individual, por familia o colectiva. Esta es una dimensión que ya se exploró y se clarificó específicamente. De todas maneras, para la construcción de esta agenda urbana que se plantea, la emergencia de los nuevos sectores también invisibilizados y que van más allá del tema de la pobreza. La referencia está en los grupos formados por jóvenes y por migrantes que aparecen ahora y que es un factor nuevo para Montevideo.

Se presentan dos tipos de acciones en las cuales pensar y repensar para poder transformar, y algunas otras acciones nuevas en las cuales avanzar. Hay también acciones indirectas. Por ejemplo, se presentó ante la Junta Departamental, para su aprobación, una propuesta que duplica -se va a poder efectivizar en el 2018 porque se va a poder comprobar las situaciones el año que viene- la contribución inmobiliaria para las viviendas vacías. Esto se piensa como que es indirecto, porque se trata de generar que se coloquen más viviendas en el mercado de alquileres, de forma que indirectamente bajen los

alquileres -están muy altos- y también que se contenga -dentro de lo que se puede- la expulsión de quienes no pueden pagarlos.

Se busca avanzar a nivel legislativo. Más allá de los instrumentos con los que se cuenta; entre ellos, y sin ninguna duda, la Ley de Ordenamiento Territorial. Se busca avanzar a nivel país en la determinación de una ley de fincas, que llevamos ya hace un tiempo sin poder cerrar. Es muy relevante el Fondo Especial de Gestión Urbana (FEGUR), que es un instrumento que permite pensar en un urbanismo redistributivo. Este es un impuesto que por mandato legislativo va a una cuenta destinada a mejorar en esto de construir ciudad e infraestructuras en el espacio público de las periferias. También es necesario rediscutir la Ley de Usurpación. Esta ley es la que no permite desalojar rápidamente a quienes ocupan lugares privados.

Por supuesto, la cartera de tierras también es un instrumento sumamente importante en la intencionalidad de la redistribución urbana para tener lo que también aparece en la ley en cuanto a un acceso más igualitario. Estas son las condiciones que nos permiten los instrumentos que existen y deben ser revisados y profundizados. Como instrumentos directos de gestión, sin duda, están los consejos.

Pensando en las ocupaciones en el interior de los padrones de la trama urbana formal, en los fondos de los lotes, son negativas en la medida en que son ilegales, que no preservan las condiciones de habitabilidad, pero también está la posibilidad de re densificar los predios en condiciones que permitan la intensificación del suelo urbano consolidado que existe. En Chile se dan ciertas condiciones para exonerar la Contribución si se duplica el número de viviendas en el predio.

Por otro lado están los planes, programas y proyectos. Se tienen los datos de cuántos préstamos dimos, relacionados con la Oficina de Rehabilitación Urbana -que está vinculada al mejoramiento del stock- en este perímetro, fueron 17 en tres años. Sin comentarios; algo para rever. Además están los números de Vivienda Popular. Otrora fueron muy importantes constructores de ciudad, pero ahora también tenemos muy pocos. En cuanto a las fincas abandonadas, forma parte del proyecto piloto que se intenta llevar adelante desde la Intendencia. En este proyecto se ubicaron doce dentro de las que se habían estudiado en un primer momento y después la Agencia Nacional de Vivienda pasó otras opciones para ver cuáles podrían ser.

Por último, desde la Intendencia se identifica las deudoras y se estudia la viabilidad financiera, viabilidad jurídica y viabilidad urbano-arquitectónica. Están los instrumentos que aparecen en la ley, y están las fincas o los edificios,

pero se debe evaluar qué tipo de programa arquitectónico es apropiado para colocar la vivienda de interés social.

Por supuesto que los planes específicos que ejecuta la Intendencia aportan al tema de la ciudad y los servicios. Esto fue estudiado por el Servicio de Tierras, ya que se procuró adecuar a la zona para traer alguna posibilidad. Fue así que se conformó un equipo multidisciplinario -abogada, escribana, agrimensora, arquitecta y especialista en el área social- que realizó un estudio en todo Montevideo, que analizó las 11 mil viviendas que aún no tienen una regularización dominial. Esto no va en línea directa con un título de propiedad, sino que la idea es abrir a otra forma de tenencia o propiedad colectiva, incluso -y por qué no- a un alquiler social. La Agencia Nacional de Vivienda tiene tres mil unidades en alquiler social.

Respecto del tema de la construcción y la recalificación del espacio público se destaca que es voluntad del equipo de gobierno de la Intendencia, con el intendente a la cabeza, seguir profundizando en caminos que se vienen transitando para la recalificación de espacios públicos. Por supuesto que falta muchísimo, pero existen proyectos nuevos para construir. En la zona se destaca la plaza Alba Roballo. Incluso el complejo SACUDE de Flor de Maroñas está en este sector; es parte del proyecto.

### **Relatoría precariedad dispersa**

Se parte de la presentación por parte de los moderadores- a través de la lectura en voz alta de las ideas más importantes de la presentación del caso- y se da a los participantes tiempo para que recorran una serie de fotografías que se seleccionaron por parte de la organización como elementos disparadores para el intercambio. Posteriormente desde la coordinación se lee un relato ficticio, también para utilizarlo como herramienta de discusión.

Tomando como disparador los intercambios surgidos a partir de las fotos y comentarios respecto del relato, los participantes de los distintos talleres destacaron las **tensiones** respecto de los procesos urbanos de precariedad dispersa que se detallan a continuación.

En varias intervenciones realizadas por los participantes de los talleres en los que se abordó la discusión en torno a los desafíos que implica encarar la precariedad urbana dispersa, identificaron para pensar en las tensiones, tres grandes dimensiones: el trabajo, la vivienda y el espacio público. En relación con cada uno se debatió acerca del papel del Estado, la comunidad y los diferentes actores que los componen.



De esta manera, se indicaba que parte de las tensiones se encuentran en el círculo vicioso de precarización y el vínculo con el trabajo. Las transformaciones experimentadas en el mundo del trabajo impactan en múltiples aspectos de la vida, por lo tanto los participantes identificaban una “precariedad complejizada” ya que se la visualiza en diferentes ámbitos como el cultural, el intelectual, el económico y el habitacional. A su vez, cómo esto se vincula con la transformación en el mundo del trabajo y la dificultad de acceder a empleos de calidad, y desaparición del trabajo como factor estructurante de la vida, que repercute en otras dimensiones, entre ellas la habitacional y en el uso de la ciudad.

En varias intervenciones realizadas se hizo énfasis en cómo este mercado laboral cambiante, fluctuante y excluyente se combina dramáticamente con altos costos de la vivienda en relación con los salarios de los hogares. A su vez, identificaban otra tensión en la falta de regulación por parte del Estado de los precios de la vivienda, que queda sujeta a la lógica del mercado.

Todos estos elementos se traducen en la tensión que implican los problemas de acceso a la tierra y a la vivienda para los hogares. En algunas de las intervenciones se hacía mención a cómo es necesario poner en contexto estos problemas, historizarlos y analizarlos en función de procesos globales. Este ejercicio se entiende necesario para aportar a la politización y organización

social para pensar alternativas, y poder correr del espacio doméstico e individual la búsqueda de soluciones.

En los distintos espacios de debate se identificaron además otra serie de problemas que hacen a la precariedad dispersa. En particular se discutió acerca de las dificultades que tienen las generaciones herederas de fincas pertenecientes a las familias desde hace muchos años, los problemas para el mantenimiento y adecuación de esos bienes para un ejercicio pleno de habitar en una vivienda adecuada. Como, a su vez, es escasa la respuesta del Estado para abordar estas situaciones “dispersas”, que se traduce en la falta de asesoramiento técnico, de acceso al crédito, de regularización notarial. Un nudo que tensiona a la ciudad es poder abordar cada uno de estos problemas antes que se consoliden y precaricen más sectores urbanos consolidados y servidos. También en esta dimensión se identificaba la lógica de la especulación inmobiliaria y la falta de regulación de ese mercado que si bien no es un fenómeno novedoso en la ciudad, fomenta la consolidación de una precariedad dispersa cada vez más extendida y no siempre igualmente visible. En este sentido, la precariedad dispersa plantea mayor dificultad para ser motor organizador y generar una demanda por parte de quienes viven estas situaciones de precariedad. Esto es diferente a las situaciones de precariedad concentrada, donde la cercanía muchas veces es una oportunidad para generar la fuerza de cambio.

Las **propuestas** discutidas por los participantes de los diferentes talleres giraron en torno a dos grandes elementos: las acciones y capacidades de la intervención pública-estatal y la de organización social-comunitaria.

Respecto de las acciones que desde el Estado podrían implementarse para abordar los problemas de la precariedad dispersa, se hizo bastante hincapié en ofrecer créditos blandos y subsidios para facilitar las mejoras de las viviendas. Esta propuesta no puede pensarse aislada de otra serie de intervenciones públicas, que se propone que no fomenten la generación de nuevas urbanizaciones en zonas periféricas, sino que promuevan el acceso a la tierra y a la vivienda con soluciones habitacionales acordes a las capacidades de sustento de los hogares, buscando que se ubiquen en barrios consolidados, con soluciones habitacionales adecuadas. A su vez, se propone una intervención integral, que no abarque solamente a la vivienda sino que contemple el entorno, la vereda, el espacio público, los servicios (centros educativos, ómnibus, salud, otros); con el fin de facilitar un acceso equitativo a la ciudad. En este sentido también se habló de la población que “queda en el medio” y no aplica para préstamos o subsidios, por problemas dominiales o deudas con instituciones. Otra de las

propuestas fue la generación de subsidios a la vivienda para pagar servicios básicos fruto de la formalidad.



En uno de los talleres se proponía generar oficinas con base territorial que asesoren, promuevan la construcción formal, como tiene la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR). Esto implica, y es parte de lo propuesto por los participantes, que se estudien “caso a caso” las situaciones familiares, para poder dar una respuesta adecuada. En consonancia con esto, se proponía que se incluyan las condiciones de habitabilidad (también para todos aquellos que no habitan en asentamientos informales) en las valoraciones que se realizan para el otorgamiento de beneficios de las políticas sociales. También referido a la acción pública, se propuso en alguno de los espacios, problematizar los subsidios otorgados a la llamada “vivienda de interés social”. Finalmente, respecto a posibles acciones desde el ámbito público, se proponía cruzar los registros de deudores y de sucesiones, para poder actuar sobre las fincas abandonadas en barrios consolidados. A su vez, se propone cruzar datos de los censos: policlínicas, BPS, centros educativos a nivel de escritorio para luego confirmarlos en el territorio, apostando fuertemente a la transversalidad.

Entre las propuestas se hizo referencia a cómo las familias pueden funcionar como redes de apoyo y solidaridad para resolver las necesidades de otros

hogares. Se debatió en este sentido pensando en sacar la resolución de la vivienda del ámbito familiar buscando una mayor politización de estos problemas, siendo un proceso necesario para ubicar la precarización en términos de derechos. En este sentido se hizo una apelación al necesario reconocimiento de los trabajos preexistentes en las comunidades, para partir de allí a la hora de generar nuevas propuestas. En definitiva, se hizo mención en más de un sentido a la necesidad de colectivizar las demandas, politizar la problemática para generar propuestas y promover soluciones desde los sectores precarios.



**Mesa III.  
Construcción de bordes de ciudad.**





La tercera mesa temática que se llevó adelante en el marco de las estas jornadas fue la de “Bordes Urbanos”. La Mesa estuvo moderada por el Arquitecto Pablo Sierra de la Intendencia de Montevideo, e integrada por el edil y ex Intendente, Arquitecto Mariano Arana, representando a la Junta Departamental de Montevideo; la Ingeniera Agrónoma Isabel Andreoni, por la Intendencia de Montevideo; el Arquitecto Gonzalo Bustillo, por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República; y el señor Pablo Caballero, por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM).

Los bordes urbanos-rurales son caracterizados en las Directrices Departamentales como territorios desarticulados, sometidos a dinámicas de transformación y demandas de suelo para diversos intereses concurrentes, que deben ser atendidos como ámbito territorial con especificidades particulares. Es una oportunidad de proyecto territorial y de construcción de paisaje.

Se presentó un material que sirvió de marco de referencia para las Jornadas, teniendo como foco de atención la zona de Vista Linda (Ex PAU 8), a partir del cual se buscó discutir cómo los procesos de expansión urbana irracional conllevan a una clara precarización del hábitat, manifestándose por el déficit de conectividad, de servicios y de equipamientos de determinadas áreas de la ciudad. Estas áreas urbanas territorialmente desconectadas, se han producido tanto por la ocupación ilegal de predios, como a partir de planes y programas de vivienda promovidos por el Estado, carentes de una mirada urbana integral. La zona del Plan Chacarita presenta una estructura urbana conformada por fragmentos de tejido con características propias, que intentan vincularse al eje estructurador metropolitano que es Camino Maldonado, generando fragmentos con el territorio rural circundante.

Algunas de las interrogantes que fueron utilizadas como disparadoras de las discusiones fueron: “frente a la oportunidad que presentan los sectores vacantes del borde urbano ¿Son válidos los modelos tradicionales de expansión en baja densidad? ¿Cuál es la urbanización alternativa?”.

Se propuso tener una mirada crítica sobre los instrumentos de urbanización del suelo, la dotación de infraestructuras y servicios, las alternativas de configuraciones morfológicas, la valorización económica del suelo y la incorporación de diferentes programas habitacionales entre otros.

### Arq. Pablo Sierra, Intendencia de Montevideo.

El moderador realizó una presentación de la imagen que se presenta a continuación, a partir de la cual discutir la construcción de la ciudad en sus bordes con el objetivo de contribuir a evitar futuros procesos de precarización y cómo encarar los que ya están instalados.

En la Figura 16 se muestra la situación territorial de este sector de la ciudad que presenta ese vínculo fragmentado entre lo urbano y lo rural. Son como desflecamientos urbanos que interactúan con el suelo rural y empiezan a hacerse más presentes en el suelo urbano. Sierra señala que esto refiere a las condicionantes naturales del soporte territorial de la ciudad que, de alguna manera, reflejan estos paisajes de urbe con poca caracterización. Cualquier borde de la ciudad empieza a adquirir esto, que también tiene sus potencialidades. Se trata de una zona de tensión, por lo que hay una frontera a la que se le llega desde dos lados: desde la ciudad, con determinadas dinámicas, y desde el otro lado. Indica que se está frente a la presencia de un suelo que tiene sus potencialidades, no solo desde el punto de vista de la producción, sino también de sus calidades de paisaje. Afirma que de esta manera se trabaja en el imaginario, que por suerte está cambiando, ya que ahora se puede avanzar sobre el soporte natural haciendo ciudad.



Figura 16: Imagen aérea zona de la Cuenca del Arroyo de la Chacarita.  
Elaboración: Intendencia de Montevideo.

Si se observa el proceso tradicional del avance de esos bordes, y más allá de que haya un marco referencial en la categorización del suelo de la zona sobre la que vamos a trabajar, simplemente se trata de una línea. Todo borde jurídico es una línea, pero conceptualmente tiene otros espesores que no son solo el jurídico.



Figura 17: Imágenes aéreas zona de la Cuenca del Arroyo de la Chacarita.

En las imágenes precedentes se muestra la evolución de la zona, siendo que en el año 2000 se visualiza un área vacante, donde ya se empiezan a ver esos avances sobre los bordes del barrio Vista Linda, que fue una intervención pública y que en 2004 se consolida. Las conectividades entre lo urbano y lo rural empiezan a mixturarse con actividades no habitacionales. Se consolidan también los procesos de ocupación informal.

En 2010 empieza el desarrollo de urbanización de las cooperativas del barrio Pablo Estramín. Se puede visualizar en fotos anteriores que la zona en la que se ubica era una zona baja, de anegamiento, que en el proceso de urbanización comienza a ser rellenada. Este espacio empieza a tener problemas asociados a estos procesos de modificación de los niveles naturales del terreno, entre otras cosas por existir cursos de agua interiores.

En la última foto, del año 2016, se aprecia la situación actual donde se consolidan los usos no habitacionales, las conformaciones irregulares. Y se ve cómo Vista Linda y en Pablo Estramín no tienen conectividades hacia el eje Camino Maldonado.

Este sector, en particular, tiene la doble condición de estar próximo al borde, pero también estar próximo a un eje lineal como Camino Maldonado y Ruta 8, con mucha potencialidad. Entonces, el desafío de la integración tiene que ver también con programas y morfología de construcción de ciudad diversa. Es importante también el tema de la densidad, siendo necesario evaluar si reproducimos extensiones de baja densidad con un alto consumo de suelo, o si incorporamos tipologías de mayor densidad.

Resulta relevante pensar estos bordes, en esa doble interacción entre lo rural y lo urbano, como un proyecto. Debemos definir cuál es el proyecto que tenemos para esa zona, cuál es el proyecto de ocupación, cuál es el proyecto de paisaje, cuál es el proyecto de producción, cómo llegamos con heterogeneidad socio-habitacional a esos bordes.

El último componente es el espacio público y la naturalidad. Esas disfunciones naturales son penetraciones del soporte natural. La práctica hasta el momento ha sido entubarlas, enterrarlas, taparlas, pero en situaciones críticas emergen y se hacen notar. El desafío está en pensar cómo las incorporamos a los procesos de construcción de esos sectores.

### **Arq. Mariano Arana, Edil de la Junta Departamental de Montevideo.**

Se ha dicho que el proceso de desarrollo urbano sobre el territorio está signado por una dinámica espacial de segregación, con la consecuente polarización social. Sin duda, esto tiene una base muy sólida que nos permite coincidir con esas apreciaciones, tanto en lo que tiene que ver con la precariedad concentrada como con la precariedad más difusa, más dispersa, o con las situaciones de borde, algo que nuestra colega Cecilia Lombardo llama *zonas de cierto deshilachamiento de la propia ciudad*. Por más que se siga un proceso de regularización de los asentamientos, es probable que esta situación de borde pase a ser una situación más concentrada. Estas cosas nos preocupan extraordinariamente, porque hasta ahora no hemos logrado en nuestro país ni en toda América Latina superar condiciones que son verdaderamente negativas, por más que no toda la pobreza ni la pobreza más dura se concentre en los asentamientos irregulares.

Es claro que los cambios producidos tanto en Montevideo como en las zonas amanzanadas y las áreas rurales no son irrelevantes. Hay pérdidas de centralidad tradicional, abandono de los barrios tradicionales, con el consecuente deterioro, que a veces es muy acentuado. Sin duda incide en todo ello un mercado inmobiliario que muchas veces nos sorprende con sus

análisis. También hay nuevas centralidades, muchas de ellas producto de un desarrollo selectivo, particularmente en las áreas requeridas por los sectores de más altos ingresos, donde se generan algunos efectos muy atractivos para unos; sin embargo, para otros -entre los que me encuentro- es una especie de no ciudad durante casi todo el día. Me refiero a esa gran concentración que en pocas décadas se transformó en una zona absolutamente diferenciada y muy atractiva para muchos porque tiene construcciones en altura, todas ellas vidriadas, hasta con piscinas en los pisos altos, pero que al transitar por ella -no solo en horas de la noche, sino también al mediodía- uno tiene la sensación de estar ante un paisaje selenita, por llamarlo de alguna manera.

Arana planteó que durante demasiado tiempo el Estado ha tenido actuaciones por las que se lo podría caracterizar de autista y hasta de desertor. Se llegó a comprender que el problema de la vivienda, no se soluciona únicamente con el “viviendismo”, es decir, con lógicas productivistas, economicistas y cuantitativas. Es necesario entender que vivienda, territorio y ciudad constituyen un todo sin límite escindible. Consiguientemente, una política habitacional no puede limitarse tan solo a un programa de viviendas, sino también a la necesidad de un hábitat residencial; hábitat en el sentido amplio, que implica la satisfacción de necesidades físicas, sociales y culturales asociadas al territorio donde se desarrolla la vida cotidiana. En ese nuevo contexto, se revalorizó la actuación planificada impulsada por el sector público.

Fue así que en 1998 Montevideo aprobó, el denominado Plan de Ordenamiento Territorial, insumo relevante para la posterior consagración, a nivel nacional, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que fue elaborada durante dos años y promulgada en 2008.

Complementariamente se logró la reestructuración del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), así como la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), dos logros con importantes posibilidades de incidencia en el ámbito del territorio, apuntando a la inclusión social. Ese era el sentido. Este es un hecho relevante, puesto que la marginación deriva de la pobreza, ciertamente, pero también de la segmentación territorial, de la falta de oportunidades laborales, educativas, asistenciales y culturales, de la carencia de intercambios y de las limitaciones de actuación comunitaria para superar la segregación y, en no pocos casos, la autoexclusión (alguna gente que entiende que ciertas zonas de la ciudad no le corresponden).

Algunas ideas sobre el suelo uruguayo, de Gustavo Leal, procuran una estrategia de inclusión social en base al territorio. Él dice que está convencido

de que la forma de revertir parte del problema de la integración social que existe con los sectores más excluidos es construir ciudad. En definitiva, existe necesidad de construir comunidad en el territorio como forma de fortalecer la pertenencia a un proyecto común en términos de valores, entre valores perdurables. Y sostiene que es necesario pensar políticas en las que el Estado desembarque en determinados lugares con infraestructuras para la convivencia, y ello pasa por la iluminación, veredas, parques, bancos, teatros, ámbitos culturales en general, lugares donde haya alta calidad para los más necesitados -quizá la más alta calidad para los más necesitados- y donde tengamos centros de estimulación temprana para los niños. Y que sean además, tal como sostiene el propio sociólogo, estéticamente bellos.

Para estos sectores sociales y urbanos, el problema a menudo es la accesibilidad, la conectividad, la movilidad. No todo se resuelve con ómnibus, porque no todo el mundo tiene la posibilidad de acceder a él. Arana entiende que algunas de las acciones que se tomaron, no solo para favorecer el acceso al aprendizaje a través de la enseñanza, sino para que los muchachos pudieran trasladarse, fueron importantes.

El ex Intendente cerró su exposición indicando que no se debe reiterar lo de viviendas pobres para pobres como decía Altamirano y tampoco lo de servicios pobres para pobres o ciudad pobre para pobres. *“Reitero lo que tantas veces he dicho: la arquitectura de la pobreza en modo alguno puede justificar la pobreza de la arquitectura. ¡Ojalá pudiéramos lograr esa mejor calidad de vida! No con platino, ni vidriado, ni mármoles del pentélico; a veces con palos de escoba se pueden hacer cosas soberbias cuando hay sensibilidad hacia las profesiones de cada uno y fundamentalmente hacia la gente. Tratemos de buscar esos caminos en los bordes y en los no bordes.”*

### **Ing. Agr. Isabel Andreoni, Directora de la Unidad Montevideo Rural de la Intendencia de Montevideo.**

El área que ocupa el suelo catalogado como agrícola por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308) representa, junto con las áreas protegidas, el 60% de la superficie del departamento de Montevideo, dando cuenta que es menor el área urbana y periurbana que la rural y natural.

En el área agrícola viven 58.400 personas de las cuales 1.307 son productores que producen el 40% de los alimentos que consumen los uruguayos, en

una superficie que representa el 0,09% del área productiva nacional, aportando al PIB agropecuario casi el 4%.

El área delimitada para el Plan Chacarita tiene exactamente los mismos valores que el resto del territorio. Hay un 45% del área rural que hoy está abandonada por la producción; solamente siguen estando nueve productores, que ocupan el 23% de los padrones. El 7% está ocupado por asentamientos, el 6% por cuarteles, el 13% por actividades no productivas y el 6%, por forestación no productiva.

Una de las principales tensiones que tiene el departamento de Montevideo deriva del hecho de ser el puerto de donde sale el 80% de la producción. El espacio del puerto no puede dar cabida a todas las actividades y servicios, y el área rural pasa a ser soporte de las actividades logísticas. A su vez, por vivir en la ciudad de Montevideo- la superficie más pequeña de todo el país-, el 40,4% de la población, el área rural también soporta la tensión social por el territorio, por el hábitat. En la zona del Plan Cuenca del Arroyo Chacarita la tensión más fuerte es la tensión social, no la de la logística que pesa más en el lado oeste del departamento.

Existe una precariedad subsumida en el área rural, que no tiene visibilidad. La tensión social en esta zona es la que ha generado el deterioro más grande, a partir por ejemplo, de los frecuentes robos de cosecha a productores rurales y de los desechos urbanos que se trasladan al área rural a través de arroyos y cañadas.<sup>3</sup>

El artículo 2º de la Carta por el Derecho a la Ciudad del año 2012, se establece que el derecho a la ciudad es también el derecho al área rural. Es el derecho al alimento fresco, al alimento para toda la población. Se considera que el área rural es parte de la ciudad, así como la ciudad es parte del área rural.

A partir de las poblaciones que hoy están avanzando sobre el área rural, se hace necesario pensar y generar nuevas estructuras territoriales en las que el territorio signifique la integración entre estas dos culturas: la urbana y la rural. Se debe de tomar conciencia de que la ciudad de Montevideo tiene un área de producción y esa área se debe respetar y defender, porque permanentemente se la ataca.

---

3 Se puede agregar también la ocupación de área rural productiva por asentamientos informales.

**Arq. Gonzalo Bustillo, Docente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República.**

Bustillo tituló su presentación “*Del plan a las acciones transformativas*” y la definió como un intento de la Facultad de Arquitectura de generar un conjunto de aportes que sirvan para pensar las políticas de ordenamiento territorial de Montevideo hacia la conformación de un modelo de nuevo equilibrio urbano para la ciudad. Se trata de la investigación “Del Plan a las acciones transformativas”, realizada en el ámbito de Facultad y financiada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

Se plantea que la idea de equilibrar la ciudad de Montevideo, tanto desde su dimensión física como social, es de larga data. Desde el documento “Montevideo Visión de Ciudad” de 1994, hasta las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del año 2010, el Plan Estratégico MVD2030, pasando por el Avance de Revisión del POT del año 1997, se hace visible que las relaciones entre densidad poblacional y soporte urbano se han actualizado. Incluso puede encontrarse esta idea con mucha claridad en las Bases Programáticas Para el Gobierno Departamental del Frente Amplio del año 1989. Surge la siguiente pregunta de investigación: ¿por qué hemos tenido esa dificultad de generar una transformación efectiva de alguna de esas situaciones?<sup>4</sup> Hay una carencia de definiciones estructuradoras de soporte urbano que tiene un correlato directo con los índices de homicidios, las tasas de violencia en el territorio, el narcotráfico, entre otros.

Y se pregunta además, ¿cuáles son los indicadores de inequidad física y espacial que deben ser transformados? Hay que identificar con claridad los indicadores de inequidad física y espacial, los grandes ausentes del proceso planificador de Montevideo. Identificando estos indicadores se podría plantear una meta consensuada colectivamente, que permita modificarlos dentro de diez años, para lo que habrá que trazar un plan de acción dirigido a eso.

En ese marco, uno de los indicadores posibles es la cobertura de servicios que tiene un habitante en cualquier punto de la ciudad. Para ello analiza el recorrido que deben de hacer habitantes de diferentes zonas de Montevideo para acceder a diferentes servicios (educativos, deportivos, de salud, etc.). Para aportar a esta línea se desarrolló un sistema de parámetros de inequidad física, con su correspondiente evaluación, a partir de mapeos de equipamiento.

4 Se entiende que la dificultad es generar un soporte urbano al proceso de densificación de las áreas periféricas.

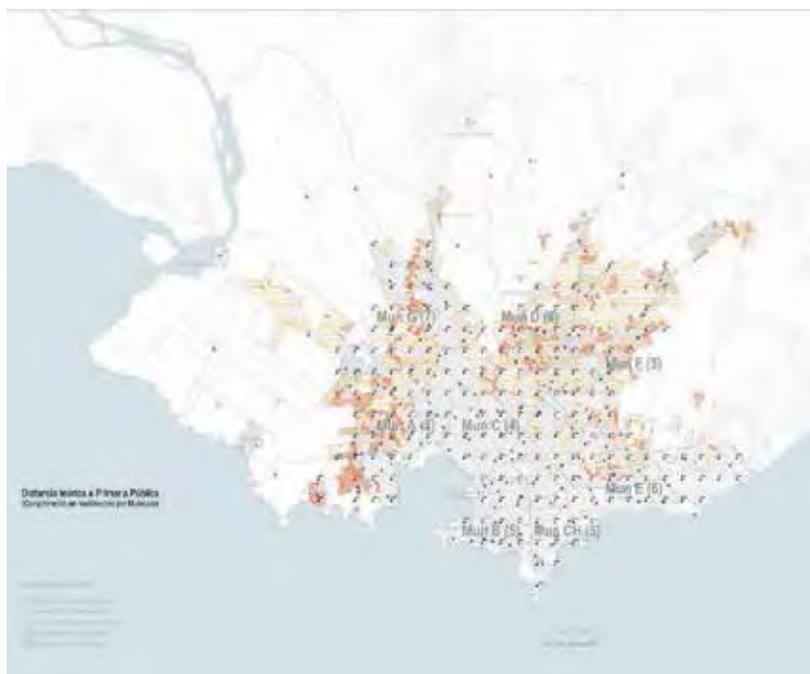


Figura 18: Cobertura de Plazas de Deporte. Presentación en base a resultados de proyecto CSIC I+D FADU: "Del Plan a las Acciones Transformativas". Responsable: Arq. Gonzalo Bustillo.

En la Figura 18, se muestra que el Municipio F y el Municipio A tienen la tasa más alta de Montevideo en cuanto a la distancia para acceder a una plaza de deportes, duplicando y en algunos casos triplicando la distancia que tiene que recorrer un habitante del área central para acceder al servicio. El número indica que una persona tiene que recorrer 24 cuadradas para encontrar ese centro.

Otros elementos que surgen de la investigación es que el Municipio G cuenta con carencia de cobertura de centros de salud. Las bibliotecas municipales cuentan con baja cobertura en la periferia en general, pero principalmente en el Municipio A y la carencia de centros de enseñanza secundaria se agrava en los municipios G, D y F. Estos datos, sostiene Bustillo, posibilitarían realizar una evaluación acordada colectivamente acerca de los problemas de inequidad de Montevideo. Para arribar a estos datos el equipo de investigación utiliza la técnica de los diagramas de Voronoi.

El análisis de cobertura de equipamiento de educación inicial (Figura 19) presenta un patrón de distribución relativamente equitativo con coberturas promedio de 100 há y 150 há como tope superior. Las zonas de Paso de la Arena y Nuevo Paris por su parte muestran cifras del entorno de 180 há , y Lezica y Melilla con 340 há.

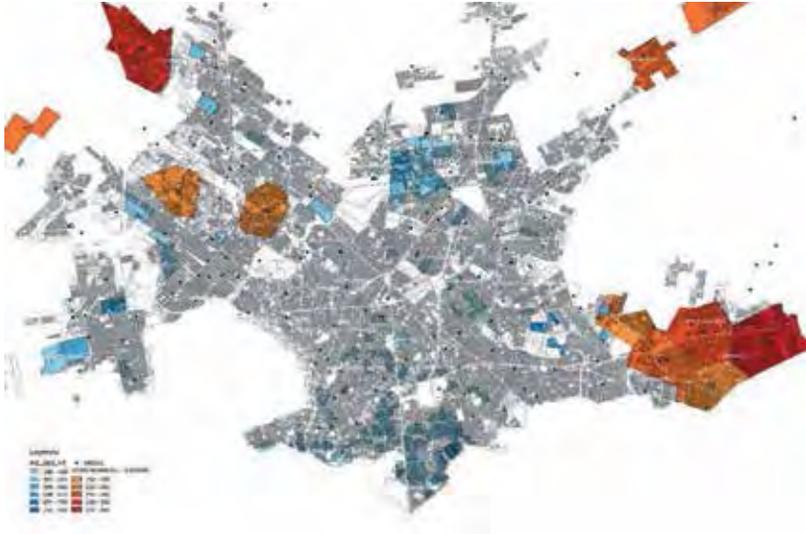


Figura 19: Educación inicial según Método de Voronoi. Montevideo. Presentación en base a resultados de proyecto CSIC I + D FADU: "Del Plan a las Acciones Transformativas". Responsable: Arq. Gonzalo Bustillo.

El análisis de las coberturas de equipamiento de enseñanza primaria muestra una cobertura relativamente uniforme de distribución con cifras inferiores a 200 há. Las zonas de Lezica y Melilla muestran coberturas mayores a 300 há.

Donde la inequidad territorial se presenta de forma más contundente es en la cobertura de la enseñanza media superior, en donde se ve afectada toda la corona periférica de Montevideo. Las áreas centrales de Montevideo presentan coberturas menores a 300 há y las áreas del oeste de la ciudad (Cerro Norte, Casabó) y al noroeste (Conciliación, Sayago, Nuevo Paris) y al norte (Las Acacias y Casavalle), presentan coberturas mayores a 500 há. Casavalle y Cerro Norte presentan también zonas con las mayores densidades de población en el segmento etario 15-17 de Montevideo.



Figura 20: Enseñanza Media Superior según Método de Voronoi y Densidades bajas. Presentación en base a resultados de proyecto CSIC I+D FADU: “Del Plan a las Acciones Transformativas”. Responsable: Arq. Gonzalo Bustillo.

En un segundo nivel de inequidad se encuentra la enseñanza media básica, las plazas de deporte y los gimnasios a cielo abierto.

A su vez, señala que es interesante analizar las presiones de salto que el sistema está exigiendo en la zona oeste de la ciudad, en familias que no cuentan con los activos que les permitan acompañar esos procesos, y es así que realmente se dan los casos de desvinculación que es importante considerar.

Se presenta el Plan Casavalle como ejemplo para pensar las políticas públicas de integración urbana. Se indica el espacio que ocupan las Unidades Casavalle y Misiones, señalando que en el Uruguay actual, no hay una política pública que tenga capacidad para articular la complejidad de esta pieza.



Figura 21: Anteproyecto Integral. Unidad de vida articulada norte. Unidad habitacional Casavalle Misiones<sup>5</sup>. Presentación en base a resultados de proyecto CSIC I+D FADU: “Del Plan a las Acciones Transformativas”. Responsable: Arq. Gonzalo Bustillo.

Concluye su disertación mostrando un proyecto sobre estas unidades, planteando una hipótesis de reconformación. Siguiendo lo expuesto anteriormente por Mariano Arana, se requieren intervenciones que impliquen una articulación programática -equipamientos culturales, deportivos, recreativos- que intenten equilibrar los problemas de equidad. Intervenciones que logren inyectar heterogeneidad social.

Finaliza su presentación planteando seis dimensiones para avanzar en la planificación de la ciudad: la necesidad de profundizar en el diseño del sistema de indicadores de inequidad físico-espacial de Montevideo; la definición de proyectos urbanos integrales prioritarios como nuevos instrumentos de política pública Montevideo 2030; inversión pública en zonas con bajos índices de desarrollo humano, calidad de vida, y NBI; creación de un fondo para programa de ejecución de proyectos de Ordenamiento Territorial; creación de una oficina pública de diseño e implementación de Proyectos Urbanos Integrales; y la definición de un Proyecto Urbano Integral para el Municipio F.

5 Superficie: 32 hectáreas. Padrón 90239. 4967 personas. 1444 viviendas. Conglomerados programáticos de cultura, recreación, espacio público y vivienda. Inversión estimada 70: USD. Propuesta en base a datos (OSV, UCUDAL, TACURÚ, 2015) “Diagnóstico y recomendaciones UVCM”.

## **Pablo Caballero, secretario general de FUCVAM.**

Pablo Caballero plantea la mirada del problema de la construcción de la ciudad, que no es solamente urbana, sino urbana y rural, desde la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM). Es necesario intercambiar ideas con otros actores, donde la academia tiene un rol especial. En los últimos 25 años se han realizado esfuerzos y acciones concretas, desde el gobierno central como desde los gobiernos locales, pero no alcanza: “da la impresión que siempre venimos corriendo de atrás.”

La Federación intenta contribuir a reconstruir el tejido social; como ejemplo puede plantearse el proceso que se llevó adelante en la Ciudad Vieja, donde el Estado puede preocuparse de que se invierta en la construcción o reconstrucción de la ciudad en todos sus ejes geográficos -que incluye el tan mentado tema de volver a conquistar el centro de la ciudad-. Pero esa conquista no puede hacerse a caballito de normas que lo que hagan es que se construya por construir, por lo que la gente termina no viviendo en esos lugares: se debe generar un acuerdo para que se construya donde la gente quiera vivir y se apropie de ese lugar.

Más adelante en su presentación, hace referencia a las cooperativas de viviendas Pablo Estramín y reconoce que no tendrían que estar allí. Los terrenos que la Federación aceptó le están costando un montón a la Intendencia acondicionarlos y sanearlos.

Caballero sostuvo que está acuerdo con que no debe haber una ciudad para pobres y una ciudad para ricos; eso definitivamente se tiene que terminar. Eso significa también que Montevideo no debería seguir agrandándose. Es decir, hay que generar las cuestiones, incluso legales, para ver cómo se logra que la gente viva en la ciudad que hoy está consolidada. En ese sentido, recuerda el proyecto de fincas abandonadas que se encuentra en el Parlamento y señala que se debe dar la discusión seriamente. Si no hay voluntad de laudar esos instrumentos legales, no se laudan, pero no se va a tener la oportunidad de hacerlo nuevamente. Nos quejamos de cosas que nosotros mismos no estamos pudiendo hacer como sociedad; no estoy hablando del Gobierno sino de la sociedad, porque a la sociedad también le corresponde su cuota parte de no generar este tipo de discusiones.

Cerró su intervención indicando que la FUCVAM busca generar ciudad con la gente organizada, con la gente consciente de dónde va a vivir y de cómo quiere vivir. Y que la política de vivienda y hábitat de las ciudades debería ser una política a largo plazo, porque hay que innovar.

Hay que tomar la ciudad como urbana, pero también como rural. Y también hay que pensar que hay soluciones de vivienda que tienen que tener lo productivo incorporado. También hay que pensar que recuperar el centro de la ciudad no tiene que ser con la idea fija de que lo que vayamos a construir como solución habitacional sea una sola cosa en un solo lugar; capaz que hay que pensar en un lote disperso. Finaliza invocando a las ideas creativas para recuperar la ciudad que tenemos y no seguir reproduciendo esta ciudad sin fin, porque ese sería el peor de los errores.

### **Relatoría talleres construcción de bordes urbanos.**

Se parte de la presentación por parte de los moderadores, a través de la lectura en voz alta de las ideas más importantes de la presentación del caso. Se propuso a los participantes de los talleres la realización de un mapa semántico. Para ello se entregaron cartulinas con palabras para que en subgrupos formularan los mencionados mapas.



A partir de la socialización de los mapas que se construyeron, los participantes de los distintos talleres destacaron las tensiones respecto de los procesos urbanos de precariedad de borde que se detallan a continuación.

Tanto en las discusiones de las puestas en común, como en lo que quedó reflejado en los mapas, se identificaron **tensiones** y **propuestas** con énfasis en el caso de la Cuenca Chacarita (el eje de Camino Maldonado y su área de influencia) en dos grandes registros: los cambios en el mundo del trabajo y la producción, y las intervenciones públicas (las herramientas con las que se cuentan, la capacidad de planificación, etc.).

El desfasaje entre el crecimiento de la ciudad y la planificación de la ciudad es una de las grandes **tensiones** que se identificaron. Esto se refleja, por ejemplo, en los conflictos en el uso del suelo por diferentes sectores con diferentes intereses: explotación rural, por la logística asociada a otras actividades productivas, habitacional-precaria. Estas tres lógicas conviven en éste y otros territorios de “borde” y ponen en cuestión cómo regular, fiscalizar y qué actividades promover y cuáles desincentivar. En particular en la zona de referencia, tiene un peso específico la Usina 5 y los negocios asociados a la basura.



Como se hiciera referencia en las discusiones sobre los otros ejes temáticos, también en los desafíos que presentan los bordes se puede visualizar cómo la reestructuración productiva y los cambios en el trabajo son un elemento central. La población que hoy vive en la zona no necesariamente tiene la capacitación para acceder a los trabajos que se ofrecen, con los cambios en el uso del suelo que se da.

En particular se analizó cómo se ve la precariedad habitacional vinculada a la obsolescencia de las viviendas que son antiguas, pensadas para otras familias y otros modelos de trabajo, presentándose problemas en la calidad, en la tenencia segura (sucesiones sin resolver, etc.).

Se analizó la dificultad que comporta la falta de aplicación de normativa en bordes, que se refleja entre otras cosas en la no consideración de la situación natural del suelo.

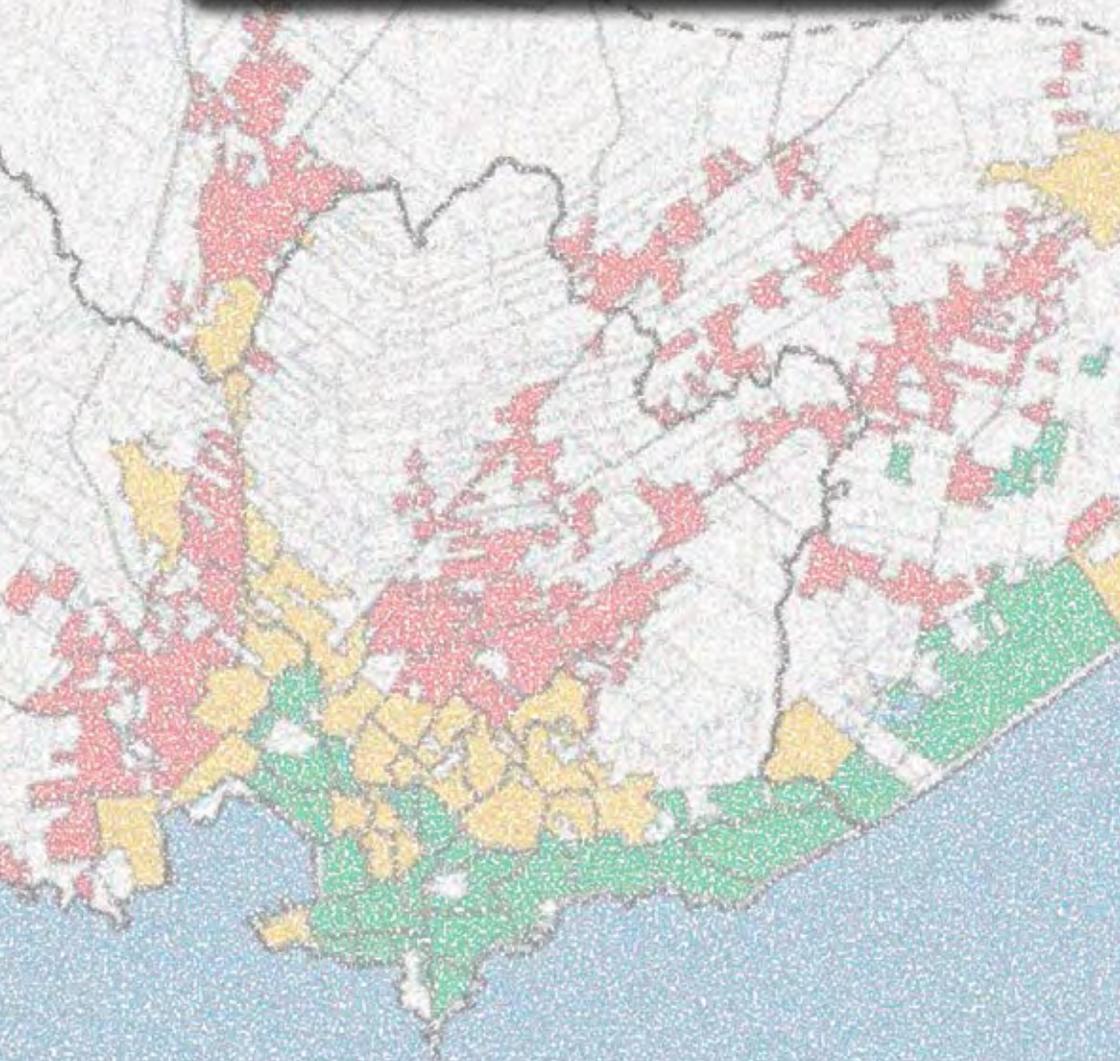
Entre las **propuestas** se plantea la necesidad de dotar de mayores recursos para la policía, y que tenga mayor presencia territorial. Se propone planificar áreas de lotes con servicios (evaluando las experiencias existentes) y desarrollar intervenciones públicas que, haciendo uso de la plusvalía del uso intensivo del suelo por parte de ciertas actividades productivas, fomenten la heterogeneidad de la población, atrayendo diferentes familias con diversas propuestas habitacionales y productivas.

Se indica también la necesidad de proteger los usos rurales productivos. En esta misma línea se habló de incorporar temas de paisaje y ruralidad como motivadores, así como fomentar educación agraria-rural en la zona. Esto implica pensar el borde también como proyecto que integre lo rural y urbano con diferentes programas. Se habló de volver a estudiar la zona como pieza urbana, y generando conectividad con el resto de la ciudad y el área metropolitana.

Las diversas propuestas manejadas por los participantes de los talleres implicaron un debate que combina los elementos de análisis: uso del suelo, modelo productivo y adecuación de las soluciones habitacionales. En este sentido, se discutió acerca de la necesidad de considerar la vivienda social vinculada al trabajo en sus nuevas formas y cómo se expresa de una manera particular en esta área, dado que es más compleja la organización por la dispersión de las familias.

Asimismo, para poder dar respuestas adecuadas, se tiene que tomar en consideración todos los elementos del debate, para evitar la invasión de la zona rural, pero sin despoblar el área y fomentar la instalación de actividades que den valor y opciones de empleo y generación de riqueza para la zona. Esto implicará adecuación de las soluciones habitacionales, que tendrán que ser híbridas (vivienda y trabajo), regulación de los usos, fiscalización y peso impositivo sobre algunas actividades más que sobre otras. A su vez, implica desafíos de planificación urbano-territorial.

**Conferencia central:  
“Una mirada sobre precariedades urbanas  
y desigualdades territoriales”-  
Arq. Mag. Jack Couriel (Uruguay)**





## Primera Parte

**El pensamiento complejo.** Me parece interesante referirnos a la siguiente reflexión del filósofo y sociólogo francés Edgar Morin: La supremacía de un conocimiento fragmentado, según la disciplina, impide a menudo operar el vínculo entre las partes y las totalidades, y debe dar paso a un modo de conocimiento capaz de aprehender los objetos en sus contextos, sus complejidades, sus conjuntos.

Es un acierto relacionar las diferentes disciplinas de este modo. Y ello tiene trascendencia en uno de los debates que existen en nuestro sistema político.

Se escuchan voces desde diferentes partidos, incluido nuestro Frente Amplio, que proponen institucionalizar un Ministerio de Medio Ambiente. Creo que sería un grave error. No es retórico afirmar que los temas urbano-habitacionales y de vivienda rural, se encuentran asociados al ordenamiento territorial y al medio ambiente. Mis dos años de trabajo en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), reafirman esta idea. Sobre todo lo ilustran las instancias semanales del gabinete ministerial donde se debatieron importantes temas que fueron posibles por la presencia de los directores de las tres áreas referidas. Además, la escala pequeña de nuestro país facilita las interacciones entre las partes y las totalidades que Morin sostiene. Si a ello le sumamos la agenda del cuidado del ambiente y de la biodiversidad, articulados con la mitigación del cambio climático y la eficiencia energética, creo que los argumentos resultan sólidos para continuar fortaleciendo el MVOTMA como tal.

**La planificación urbana como método.** Consistente con este subtítulo interesa destacar el aporte que realiza el profesor germano-americano en planeamiento urbano, Peter Marcuse: El planeamiento puede utilizarse para reducir desigualdades, abrir puertas, arrasar muros, permitir relaciones libres y no jerárquicas entre los residentes de la ciudad. Efectivamente, cuando ciertas concepciones reduccionistas de la economía desconocen la importancia de la planificación urbana, resulta sustantivo reafirmar estos valores.

De manera complementaria, la conceptualización de plan-proyecto-gestión que hemos desarrollado junto a la Arquitecta Marta Cecilio en diferentes trabajos de asesoramiento técnico, brinda interesantes contenidos para la planificación urbana. El esquema sugiere que plan-proyecto-gestión conforman una unidad.



Quien realiza los planes debe conocer e incidir en los proyectos y en las posteriores gestiones. Quien realiza los proyectos debe conocer los planes y las gestiones. Y quien realiza la gestión también debe conocer los planes y los proyectos. Las flechas interactivas del esquema intentan ilustrar estas múltiples recurrencias, concepto que también integra el pensamiento complejo de Edgar Morin. Es evidente que este instrumento de planificación no es una fórmula mágica, sin embargo nos ofrece pistas para equivocarnos menos en la hora de realizar propuestas socio urbanas.

**La fragmentación institucional en el territorio.** Hemos conversado en estas jornadas sobre la fragmentación institucional en el territorio como problema, cuestión que nos desafía a continuar mejorando nuestra capacidad de propuesta. En este sentido me tomé la libertad de intervenir la frase de Morin ya referida: La supremacía de una institucionalidad fragmentada según las autonomías del Poder Ejecutivo y de las intendencias departamentales impide a menudo operar el vínculo entre las partes y las totalidades, y debe dar paso a una operativa del tipo plan-proyecto-gestión, capaz de aprehender los objetos en sus contextos, sus complejidades, sus conjuntos.<sup>6</sup>

Me parece interesante ilustrar esta idea con una política urbano habitacional que se concretó en la primera Intendencia Municipal de Montevideo, luego de recuperada la democracia en el país. En aquella instancia desde lo sectorial, en este caso, el Banco Hipotecario propuso a los promotores privados reciclar el stock existente para luego ofrecer créditos hipotecarios para

6 El subrayado pertenece a Edgar Morin.

comprar viviendas, aunque también las unidades una vez terminadas se podían alquilar. Para que ello fuera posible, la Intendencia adaptó las condiciones de habitabilidad de la vivienda para viabilizar el reciclaje del stock habitacional, en particular las diferentes tipologías que se localizan en nuestra ciudad en materia de vivienda estándar.

Creo en la sensatez e inteligencia de esta política. Porque de este modo se densificó la ciudad con todos los servicios y se llegó a un grupo poblacional que accedió a viviendas con áreas y terminaciones de la categoría económica. En algunos casos a partir de una vivienda estándar se lograban dos o más unidades.

El diseño de esta manera de operar también tuvo la inteligencia de prever la posibilidad de comprar la vivienda en propiedad o alquilarla, cuestión central para resolver el tema urbano habitacional para distintas situaciones familiares y a la vez acortar las distancias a sus respectivos empleos, centros educativos o zonas recreativas de la ciudad.



Ambas imágenes muestran el entrepiso en las fachadas, una ventana original se transforma en dos, o sea que de este modo duplican el área habitable de las antiguas viviendas, localizadas, en este caso, en el barrio Cordón Norte.

El desarrollo de esta política urbano-habitacional demuestra que la fragmentación institucional en el territorio no es un destino obligado. Puede ser superado, en este caso, con el consenso de la Junta Departamental, los equipos técnicos de la Intendencia y los del Banco Hipotecario.

**El conocimiento experto y el conocimiento experimentado.** Esta precisa denominación que caracteriza los atributos de los conocimientos técnicos por un lado y los conocimientos de los usuarios por otro resulta un tema de debate fundamental. Este aporte pertenece al profesor en Planeamiento Urbano de origen austríaco John Friedmann.

En efecto, estos conocimientos son de naturaleza diferente, pero los dos tienen un valor relevante y se precisan el uno al otro. Por ejemplo, volviendo a la unidad plan-proyecto-gestión, tanto planes como gestiones para resultar eficaces y eficientes deben derivar de fuertes interacciones entre el conocimiento experto y el conocimiento experimentado.



El espacio multifuncional SACUDE (Salud, Cultura y Deportes) deriva de un mejoramiento barrial, realizado desde el MVOTMA, localizado en el barrio Casavalle. Las imágenes son elocuentes en relación al éxito del programa, al reciclar de un modo adecuado un espacio existente. Este ejemplo ilustra el excelente trabajo de los colegas y otros técnicos junto a la participación de los usuarios en la concreción de la obra. Constituye un muy buen programa, donde se asocia un adecuado relacionamiento entre el conocimiento experto y el conocimiento experimentado, con la consiguiente apropiación de los espacios por parte de los usuarios.



Un razonamiento similar merecen los espacios recreativos realizados por la Intendencia de Montevideo en el barrio Casavalle.

### **La fragmentación socio urbana del Gran Montevideo. Intento sintetizar las causas y consecuencias básicas de la fragmentación socio urbana.**

Reconozco dos causas de carácter estructural. Por un lado la fragmentación institucional que opera en el territorio y por otro la aplicación reiterada de una arquitectura y directrices de Ordenamiento Territorial pobres en calidad, direccionadas hacia sectores sociales de bajos ingresos. La consecuencia perversa se concreta en el territorio. Es lo que denominamos segmentación social y su consiguiente segregación urbano residencial. Dicha consecuencia en los hechos funciona a través de diversos mecanismos como un motor para debilitar las estructuras de oportunidades de las familias que residen en la ciudad periférica.

#### **Barrio Casavalle. Plano realizado en el año 2007.**

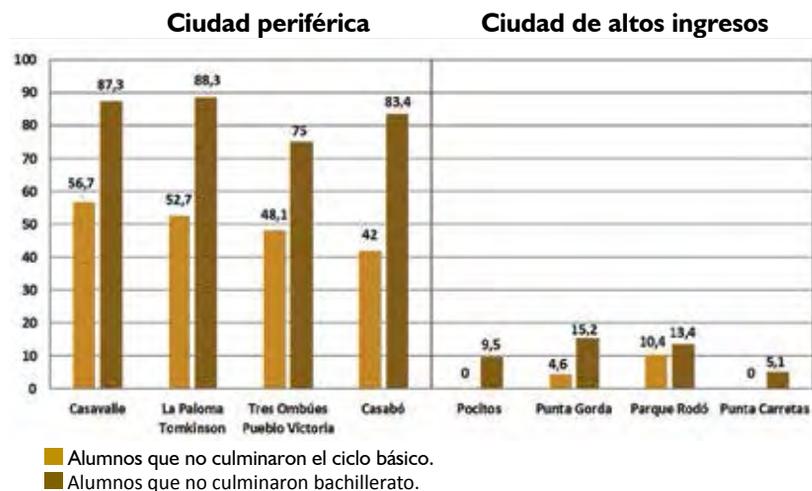


- Asentamientos Irregulares.
- Conjuntos de vivienda subsidiada.

Esta extrema desestructuración territorial en diversas etapas se fue construyendo en el tiempo por diversos organismos del Estado, tanto desde la Intendencia como desde el Gobierno Nacional. A la vez, la evolución de este territorio, lejos de mitigar la fragmentación socio urbana existente la ha agudizado. Luego volveremos sobre este tema.

**AVEO. (Activos-Vulnerabilidades-Estructuras de Oportunidades).** El AVEO resulta un instrumento útil del Ordenamiento Territorial, aunque su origen sea sociológico, tanto para diagnosticar periferias urbanas críticas como para proponer mitigaciones a la fragmentación socio urbana, A partir de estudios realizados por la antropóloga inglesa Carolina Moser, los sociólogos Ruben Katzman, Carlos Filgueira y Fernando Filgueira lo complementan y logran conectar tres dimensiones que se interrelacionan de un modo potente: los activos de las familias, sus vulnerabilidades y estructuras de oportunidades.

Porcentaje de jóvenes que no culminaron educación media en barrios de Montevideo



Fuente: Soc. Florentino J. Menéndez en base a datos de la ECH 2015 (Personas entre 25 y 29 años)

Mientras que en la ciudad periférica, de 100 alumnos en promedio, solo 50 terminan el ciclo básico y 16 terminan el bachillerato, en la ciudad de altos ingresos, 96 terminan el ciclo básico y 89 el bachillerato.

De modo que, los barrios periféricos Casavalle, La Paloma-Tomkinson, Tres Ombúes-Pueblo Victoria y Casabó presentan desigualdades educativas significativas frente a Pocitos, Punta Gorda, Parque Rodó y Punta Carretas, barrios pertenecientes a la ciudad de altos ingresos. Es interesante comprobar cómo las desigualdades educativas resultan consistentes con la fragmentación socio urbana. O, dicho de otro modo, cómo inciden los activos, las vulnerabilidades y las estructuras de oportunidades en la ciudad periférica y en la ciudad de altos ingresos.

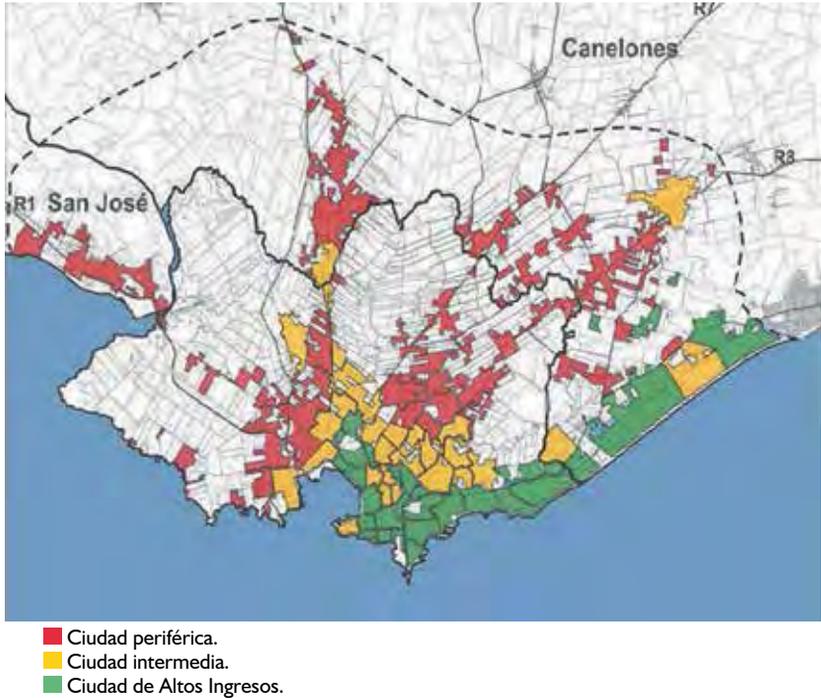
Por este motivo, el tema de la fragmentación socio urbana que estamos discutiendo, desde el punto de vista político y social es el más importante del Uruguay. Es un tema que, en general, no está en la agenda de ningún partido político. Siempre escuchamos que Uruguay tiene problemas en educación y en seguridad, lo escuchamos todos los días. Pero no se va al centro del problema, que en mi opinión está en la precariedad urbana y las desigualdades territoriales, sobre todo para un país como el nuestro, en el que la población se afina fundamentalmente en centros urbanos.

Nuestro desafío en las ciudades se puede sintetizar en la aplicación de una Arquitectura y un Ordenamiento Territorial de calidad y por tanto contando con el conocimiento experimentado, para aplicar verdaderas políticas urbano-habitacionales y olvidarnos del vocablo vivienda que confunde nuestro debate. De este modo, se mitigará la fragmentación socio urbana ya que las diferentes políticas públicas resultarán acumulativas en el tiempo y estructurantes del territorio.

Una visión prospectiva para el Gran Montevideo. La reflexión del urbanista Rosario Pavia resulta consistente con el razonamiento que estamos desarrollando: en la ciudad existe una pluralidad de partes que esperan ser reconocidas y reinterpretadas: el casco antiguo, las primeras expansiones, las numerosas periferias. Cada parte reclama una diferente metodología de intervención.

## Gran Montevideo

Tres ciudades: periférica, intermedia y de altos ingresos.



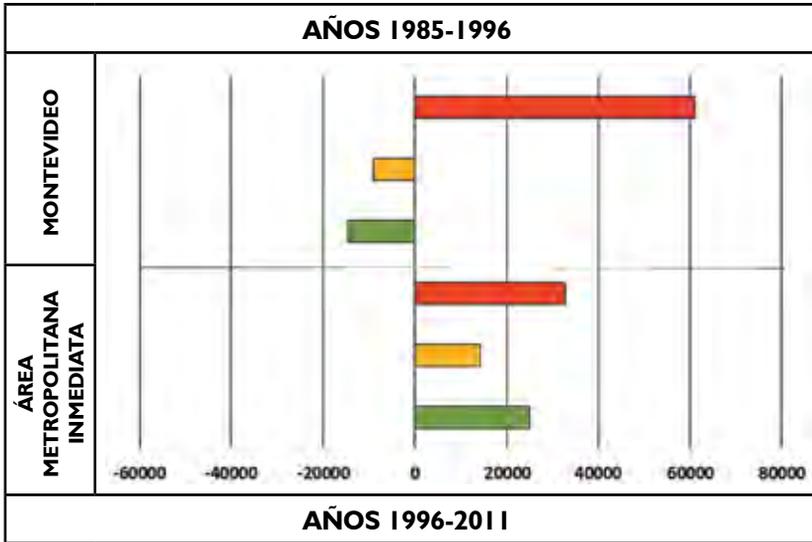
Este aporte del Profesor quizás sea una herramienta útil para reconocer las partes referidas en el mapa anterior. Si ustedes me preguntaran qué hacemos con este territorio, lo primero es reconocerlo como la ciudad real, Montevideo y su Área Metropolitana inmediata. Sin embargo, otra vez, los decisores políticos no lo recuerdan, aunque en este territorio se afina más de la mitad de los uruguayos, 52% según censo del 2011. El mapa define tres ciudades: la ciudad periférica en rojo, la intermedia en amarillo y la de altos ingresos en verde.

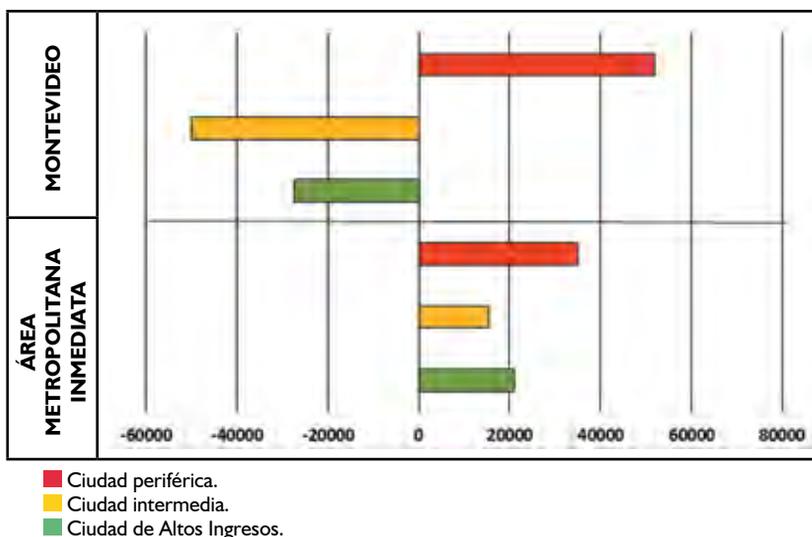
¿Qué estoy proponiendo hacia el 2050? Estoy pensando que la ciudad periférica es la ciudad del mejoramiento barrial y no la de densificación habitacional, que es lo que no está ocurriendo en la actualidad. Ustedes me dirán que ocurre por el crecimiento de los asentamientos irregulares; yo les digo que no: es por los asentamientos irregulares y por las políticas públicas.

¿Cuál es el lugar indicado para la densificación urbano habitacional? Es de manera prioritaria en la ciudad intermedia. Según un cálculo que hizo el sociólogo Menéndez, en la ciudad intermedia los cinco quintiles son muy parejos, se encuentran en el entorno del 20% cada uno. O sea que, en esta ciudad conviven el primer quintil, el segundo, el tercero, el cuarto y el quinto, así que la ciudad intermedia representa una verdadera heterogeneidad social. Y es una ciudad de muy baja densidad, por lo tanto tiene una potencialidad absoluta de densificarse.

En este sentido vemos un ejemplo concreto, en la muy buena política de la Intendencia y el MVOTMA en el entorno del renovado Mercado Agrícola. Esta es una experiencia que muestra cómo se puede densificar la ciudad intermedia.

A la ciudad de altos ingresos también hay que mantenerla. La ciudad de altos ingresos, por suerte, es una ciudad abierta. Esto no ocurre en otras ciudades de América Latina. Aquí ocurre, por ejemplo, la posibilidad geográfica de tener ese conjunto de playas públicas que hoy pueden ser utilizadas por toda la población de Montevideo.





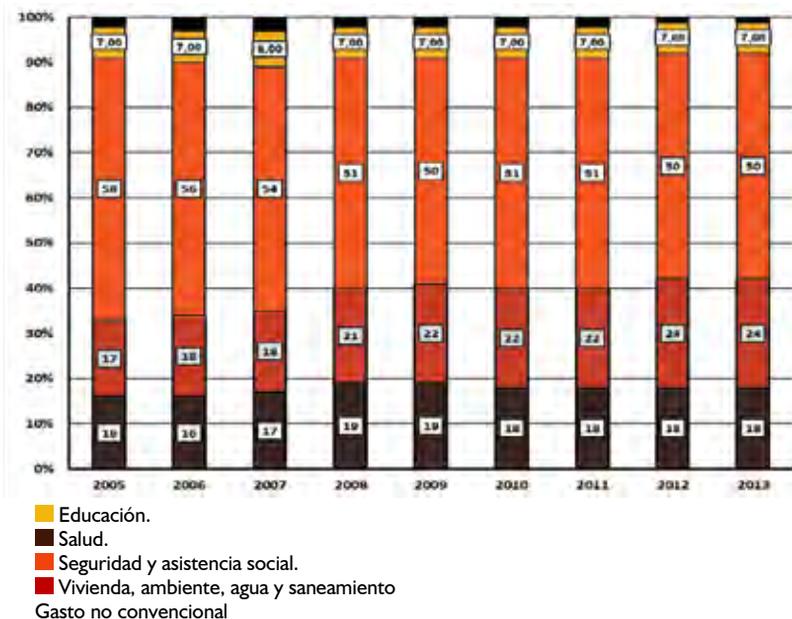
¿Qué demuestran las dinámicas demográficas del Gran Montevideo? Demuestran la agudización de la fragmentación socio urbana, no su mitigación. Observen que en el período 85-96 la ciudad periférica crece, la ciudad intermedia decrece -muy poquito- y la ciudad de altos ingresos decrece. Mientras tanto, en el Área Metropolitana inmediata, crecen las tres ciudades, aunque la que más crece es la ciudad periférica. ¿Por qué ocurre esto? ¿Por qué decrece la ciudad intermedia y decrece la ciudad de altos ingresos? Ocurre sobre todo, por los vasos comunicantes que se generan entre Montevideo y Ciudad de la Costa. En ese período Ciudad de la Costa duplica su población: pasa de 45 mil a 90 mil habitantes. Es muy interesante ver esto entre Montevideo y su Área Metropolitana inmediata, si no, no entendemos a Montevideo. Montevideo se entiende en su relación con el Área Metropolitana inmediata y viceversa.

Lo que vemos en los períodos intercensales 96-11 es muy parecido a lo que reconocimos en el período del 85-96, solo que la ciudad intermedia decrece aún más en Montevideo. Sinceramente, no conozco las causas. Hay muchos jóvenes acá; sería interesante que fuera una pregunta de tesis de maestría para saber qué es lo que ocurrió entre el 96 y el 2011 y por qué decreció tanto la ciudad intermedia. Además, es muy interesante saber que en el Área Metropolitana inmediata el comportamiento es casi un calco en ambos periodos intercensales.

Este razonamiento acerca de las dinámicas demográficas en el Gran Montevideo demuestra, entre otros temas, la relevancia que representa la distribución de la inversión social pública. Lo que algunos economistas denominan el gasto público social. Casi como un mal necesario.

### 3.2 La inversión social pública

Distribución del gasto público social



Fuente: Búsqueda (en % del total) realizada en base a datos del observatorio Social del Mides.

En la gráfica vemos cómo la educación entre el 2005 y el 2013 creció cinco puntos, cómo la salud entre el 2005 y el 2013 creció siete puntos, cómo seguridad y asistencia social decreció del 58% al 50%, y cómo vivienda, ambiente, agua y saneamiento se mantuvieron prácticamente en un 7%.

Esta gráfica resulta muy interesante porque puede tener muy distintas interpretaciones. Yo les voy a decir la que yo tengo, pero probablemente otros tengan otra, que será tan válida como la mía. Este 7% no puede crecer contra la seguridad y la asistencia social, no puede crecer contra la salud y contra la

educación: lo que hay que incrementar es la inversión total. Éste es uno de los principales problemas que tiene el Uruguay.

Un asunto que está muy de moda por parte de nuestro Gobierno, es la importancia que se le asigna a la renuncia fiscal. Parece que nada se puede hacer en el Uruguay si no hay renuncia fiscal, cosa que yo pongo en tela de juicio como ciudadano porque creo que, salvo excepciones muy bien fundamentadas, es una política equivocada. En el semanario Brecha leí que en la tesis de maestría de Mauricio de Rosa, tutorada por la economista Andrea Vigorito, se afirma que las 2.500 personas que integran el 0,1% más rico del Uruguay controlan más de la mitad de la riqueza financiera y casi el 80% de la empresarial. Es alarmante que esta concentración de la riqueza exista en nuestro país. Entonces, me pregunto si no sería mejor que se grave de manera proporcional a estas 2.500 personas. ¿No sería más sensato? Porque realmente es una concentración absolutamente desproporcionada. Y de esta manera podríamos incrementar la inversión social pública.

**Las relaciones entre sociedad – territorio – Estado – mercado.** En lo que refiere al territorio considerado como sujeto y no como simple soporte de actividades siempre reitero la frase del sociólogo urbano chileno Francisco Sabatini que me parece esclarecedora: “El territorio no es un mero reflejo de las desigualdades sociales; es una dimensión de ellas que debemos conocer mejor para actuar con mejores posibilidades de éxito.”

Para ejemplificar el carácter de sujeto que tienen las cuatro dimensiones del subtítulo me interesa discutir la ley relacionada con la Vivienda de Interés Social (VIS). Sinceramente no comparto en absoluto este programa de VIS. El programa es de la administración anterior y en esta administración el gobierno bajó aún más los topes a los valores de las unidades, cumpliendo de este modo con las reivindicaciones de los promotores inmobiliarios. Incluso se le cambia el nombre al programa: de Vivienda de Interés Social y se pasa a denominar Vivienda Promovida. Una vivienda de un dormitorio cuesta 100 mil dólares contando con una importante renuncia fiscal. Si una vivienda de un dormitorio en la actualidad cuesta en el entorno a los 100 mil dólares, es evidente que solo pueden acceder quienes se encuentran en los quintiles más altos de ingresos. Si es así, ¿qué sentido tiene la importante renuncia fiscal que realiza el Estado? En mi opinión esto ocurre porque el mercado le tuerce el pescuezo al Estado. De este modo no se benefician ni la sociedad ni el territorio.

## Segunda Parte.

Esta segunda parte refiere a las sugerencias de políticas urbano habitacionales para la ciudad periférica.

**Salvo obras excepcionales resulta primordial controlar el límite urbano rural.** El límite urbano rural incontrolado tiene tres consecuencias socio- territoriales perversas:

- la expansión urbana en baja densidad y precarizada;
- la inexistente defensa de los suelos de uso rural- por este motivo comparto la exposición de la compañera Isabel Andreoni que aportó cifras concretas relacionadas con este tema-,
- y la consecuente contaminación ambiental de cañadas y arroyos cuando los asentamientos irregulares se localizan en sus riberas y en espacios de uso rural.

Además, este fenómeno perverso contribuye a la agudización de la segmentación social y la segregación urbano residencial.

**Caso de interface urbano habitacional y salud de las familias.** Pablo Anzalone, director de la División Salud de la Intendencia de Montevideo, afirma que en varias escuelas el 65% de los niños tiene parásitos y que en ocasiones la cifra trepa al 80% (03/08/2013). Como consecuencia de esta realidad, es urgente reparar o realizar la instalación sanitaria de las viviendas existentes y conectarlas al saneamiento. Y digo más, si hubiera algún asentamiento irregular que no se pudiera conectar al saneamiento, habrá que hacer pozos impermeables para luego recoger los efluentes con barométricas. Esto es de urgente realización por un tema de salud pública.

Luego hay que realizar la posterior gestión de las obras. O sea que, un conjunto de técnicos, por un lado, deberá preservar las obras realizadas, y a la vez deberá realizar y sostener en el tiempo campañas de higiene sanitaria dirigidas a las familias más vulnerables y por otro contar con la participación ciudadana.

Realizar un adecuado drenaje de las pluviales. Este programa de mejoramiento barrial debe ser simultáneo con el anterior. Ya que sin el drenaje de las pluviales fracasará el saneamiento en las zonas de actuación.

Acerca del fundamento de la urgencia de la propuesta, la profesora de parasitología del Instituto de Higiene, Ana María Acuña (06/ 11/ 2016) afirma:

La parasitosis causa diarreas, problemas respiratorios y patologías más solapadas: complicaciones en el crecimiento y en el aprendizaje de los niños. Quiere decir que éste es un tema absolutamente urgente, porque la inexistencia de baños y de la conexión necesaria al saneamiento es lo que produce las consecuencias que nos está diciendo la doctora y profesora.

Entonces, con el liderazgo de la Intendencia de Montevideo y su descentralización, esta tarea requiere de la coordinación interinstitucional. Veamos algunos ejemplos, puede haber otros, con la ANEP, con la UDELAR, con el Ministerio de Salud Pública, con el MVOTMA y con el MIDES.

También me consta que no partimos de cero. Hay experiencias en el país, tanto desde el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) como del propio MIDES. De manera que hay que sumar institucionalidad a este tema que, reitero, es absolutamente urgente.

**Otro caso de interface urbano habitacional y salud de las familias.** Otro problema que tiene relación con la interfaz urbano-habitacional-salud es que de manera frecuente se incendian viviendas vulnerables debido a instalaciones eléctricas precarias, con consecuencias dramáticas para los integrantes de las familias. Por tanto es urgente reparar o realizar la instalación eléctrica en debidas condiciones de seguridad para el uso de las familias.

Nuevamente, no hay otra manera de realizar este programa de mejoramiento barrial que coordinando instituciones, otra vez, con el liderazgo de la Intendencia, con el MVOTMA, con la UDELAR, con la ANEP, con el MIDES y, por supuesto, con la UTE.

Resulta interesante interpretar estas sugerencias a la luz del AVEO explicado. En efecto, en términos generales los mejoramientos barriales están dirigidos a familias con Activos bajos y Vulnerabilidades altas. La combinación de ambas dimensiones dan como resultado Estructuras de Oportunidades débiles. Se trata de fortalecerlas.

**III. Síntesis.** Para mitigar la fragmentación socio-urbana que se verifica en nuestro sistema de ciudades:

- resulta primordial asociar los planes, los proyectos y las gestiones y potenciar buenas prácticas en el territorio.

## ¿Qué se requiere para el logro de estos objetivos?

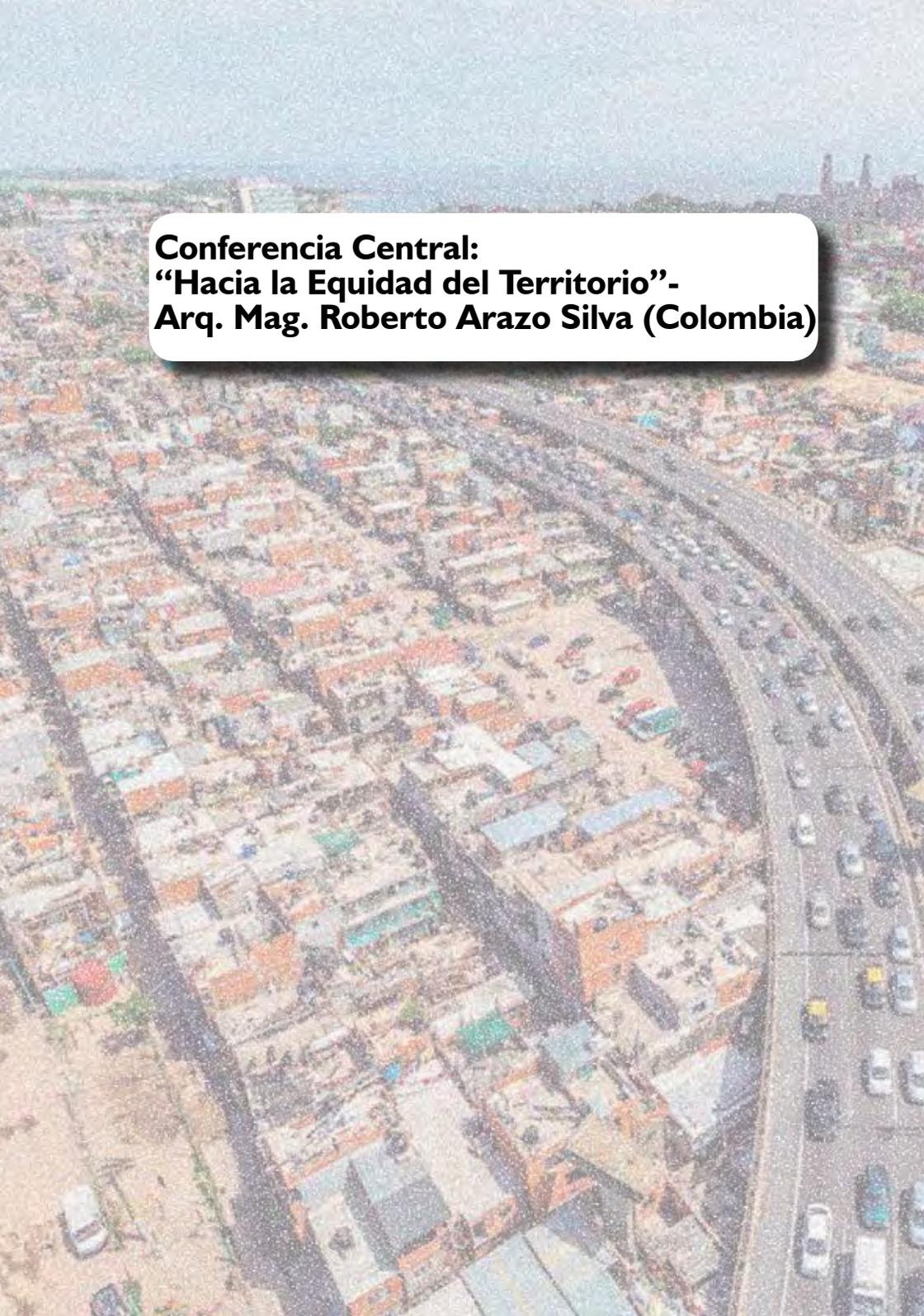
- ampliar la inversión social pública de nuestro país;
- contar con inteligentes decisores políticos, o sea, burocracias con actualizado conocimiento experto, tanto desde lo local como desde lo sectorial,
- y concretar programas acumulativos y estructurantes en el territorio.

De manera frecuente observo inversiones que se hacen con la mejor intención pero en las que se dilapidan recursos. ¿Por qué no concentrar ciertos servicios en edificios simbólicos, importantes, que le generen autoestima a esta población carenciada? ¿Por qué no ver un poco lo que se hace en algunas ciudades de Colombia, por ejemplo? Me parece que sería interesante experimentar con estos condensadores sociales.

Ya el SACUDE está mostrando que es un éxito. Y en la propia cartelera que estuve leyendo en este mismo lugar, aprecié que también se están haciendo actividades muy interesantes que, como muy bien decía el sociólogo Jorge Menéndez generan redes y comunicación entre los vecinos. Las redes son muy importantes para conseguir trabajo, son muy importantes desde el punto de vista afectivo y son muy importantes para la autoestima de las personas.

Los planes tienen que elaborarse sobre la base de un diálogo entre el conocimiento experto y el conocimiento experimentado. No hay plan que se pueda realizar desde el piso 25 de la Intendencia, eso es absolutamente imposible.

Si logramos estos objetivos naturalmente vamos a tender hacia una interacción virtuosa de los cuatro sujetos centrales de la Arquitectura y el Ordenamiento Territorial: sociedad, territorio, Estado y mercado, y a la vez nos encaminaremos hacia la integración social en el territorio.

An aerial photograph of a densely populated urban area, likely a favela or informal settlement. The buildings are tightly packed and feature colorful roofs in shades of orange, red, and blue. A multi-lane highway with heavy traffic runs along the right side of the image. In the background, industrial structures with tall chimneys are visible under a hazy sky.

**Conferencia Central:  
“Hacia la Equidad del Territorio”-  
Arq. Mag. Roberto Arazo Silva (Colombia)**



Dado que la intención es afrontar la problemática de la precariedad urbana y desigualdad territorial, es importante reflexionar sobre el origen y complejidad del fenómeno; y a partir de su entendimiento, promover políticas y herramientas eficaces. Para ello se aborda de forma esquemática la relevancia económica de la ciudad y su influencia en el mercado del suelo, la segregación socio espacial y la expansión urbana; por último, la transición de la planificación a la gestión territorial, recreando la experiencia colombiana en la disposición de instituciones y mecanismos para la administración y financiación del desarrollo urbano.

**Urbanización y... ¿Riqueza?** La trascendencia económica de los asentamientos urbanos se inicia principalmente con la distribución de productos del primer sector, posteriormente con la revolución industrial adquieren un mayor peso en la economía y la generación de riqueza, participación que se incrementa con el desarrollo de las tecnologías, el posicionamiento del sector terciario y el proceso de globalización. Al emerger las ciudades como motores de la economía mundial polarizan los flujos migratorios e incrementan exponencialmente su territorio. Paradójicamente frente a la generación y concentración de riqueza, las ciudades son la evidencia empírica de la desigualdad socio-económica.



PBI Total de Mega y Medianas Ciudades, 2010.  
Fuente: McKinsey&Company.



Estimación del Crecimiento Urbano por hora (Crecimiento Interno Natural + Migración).  
Fuente: *World Urbanization Prospects 2014*, *Ciudades de LSE*.

Es el caso de Latinoamérica, la región con el mayor índice de población viviendo en ciudades (80%), donde las diez más importantes aportan el 30% del PIB de la región; urbes como Buenos Aires, Lima, Montevideo y Santiago concentran más del 30% de la población y producen más del 50% de la riqueza de sus países. No obstante es de las regiones más desiguales del mundo; el ingreso medio del quintil superior es 20 veces mayor al de la población del último quintil, disparidad que se reproduce en el espacio urbano, donde 110 millones de personas –cerca del 20% de la población–, vive en asentamientos en condiciones precarias; *“esta situación no puede ser atribuida exclusivamente a los factores macroeconómicos que contribuyen a la pobreza urbana, sino también a la manera como se financia la provisión de servicios e infraestructura, los procedimientos que se aplican en la gestión de los usos del suelo y la forma como se determinan los derechos de propiedad”*<sup>7</sup>.

7 Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina, Martim Smolka, 2013.



Asentamiento Precario “Villa 31”, Buenos Aires.  
Fuente: airpano.com

**Mercantilización del Suelo y Desigualdad Territorial.** El suelo tiene un carácter productivo, ya sea para extraer, cultivar o construir en él; es así que su valor está determinado por lo que se puede hacer en este. Bajo lógicas de mercado el suelo se destina al mayor y mejor uso, al más rentable; uso y rentabilidad que depende a su vez de lo que demande y esté dispuesta a pagar la sociedad para su consumo.

Con respecto al suelo urbano, el nivel de productividad y el valor están ligados a las ventajas de localización dentro de la estructura urbana, incluyendo atributos dados por las inversiones públicas y las normas urbanísticas que regulan la intensidad del uso del suelo. Al incrementarse la población, aumenta la demanda por usos y servicios urbanos, la competencia y disposición a pagar por parte de consumidores e inversionistas por las mejores ubicaciones, elevando así el precio de los bienes y la renta –plusvalía– que se percibe en el suelo urbano. Por su parte, la población de bajos ingresos ante la dificultad de competir y acceder a los precios del mercado formal, acude a la ocupación ilegal o al mercado urbano informal.

Es de esta manera que el mercado del suelo influye en la configuración socio-económica y espacial de la ciudad; las zonas céntricas, comúnmente mejor servidas y con mayor edificabilidad, son apropiadas por usos más

rentables, como los núcleos de empleo, comercio y servicios, y las viviendas para el mayor nivel adquisitivo.



Centro Financiero de Bogotá. Autor: Pedro Felipe. Licencia CC by 3.0

Hacia la periferia, distantes de los beneficios que ofrece la aglomeración urbana, se ubican los usos menos rentables, como las zonas residenciales precarias. Un caso particular ocurre con las zonas céntricas en obsolescencia, que al ser abandonadas por usos jerárquicos, dan lugar a la ocupación por grupos de menores ingresos.



Ciudad Bolívar, periferia de Bogotá.  
Fuente: colombiaplurar.com

La ocupación de la periferia por parte de la población de bajos ingresos no es únicamente una “elección espontánea”; los programas estatales de vivienda social en busca de construir más viviendas y a un precio de venta asequible, desarrollan proyectos en el perímetro urbano, mitigando la incidencia del suelo en los costos de construcción. Sin embargo, es preciso anotar que en términos relativos, el porcentaje de rentabilidad que arroja el mercado informal en zonas suburbanas es mayor a la del mercado formal; pues se oferta suelo carente de bienes y servicios a precio “urbano”, y no se incurre en los costos y obras que requiere, obras que son trasladadas al Estado, quien debe multiplicar el costo inicial para el mejoramiento de los asentamientos sin poder igualar las condiciones de la urbanización formal. Análisis hechos para una hectárea de suelo en la ciudad de Bogotá (Mutis, 2002), evidencian que la utilidad sobre la inversión en un proceso de urbanización informal puede ser 8 veces mayor a la del mercado formal; mientras que el costo público por la posterior dotación de infraestructura puede ser, en el mejor de los casos, de 3,5 veces más.

### Análisis Comparativo Urbanización Formal e Informal

Mercado Formal	Valor Venta US\$40m <sup>2</sup>	Mercado Informal
53%	Ocupación Hectárea	72%
73	Lotes Subdivididos	100
US\$210.000	Ingresos por Venta de Lotes	US\$288.000
US\$88.000	Costos de Infraestructura	US\$44.800
US\$72.000	Valor del Suelo Bruto	US\$40.000
US\$50.000 (31%)	Utilidad Bruta	US\$203.200 (239%)
US\$42.000	Ingresos Públicos	US\$0
US\$0	Gasto Público Mejoramiento	US\$313.200

Fuente: Sergio Mutis, Lonja de Propiedad Raíz Bogotá, 2002.

Es así que el funcionamiento del mercado del suelo induce la continua expansión de la ciudad y es determinante en la conformación del límite entre lo urbano y lo rural; si la renta que genera el suelo agrícola es menor a la que resulta de los usos urbanos formales e informales, el suelo agrícola es sustituido.

El mercado del suelo propicia y traslada externalidades negativas a gran parte de la sociedad, mientras los beneficios –plusvalías– son acaparados por

pocos propietarios y especuladores urbanos; “salvo en ocasiones excepcionales en que acciones desarrolladas por los propietarios de la tierra pueden incrementar su valor, la regla general es que el incremento de la renta del suelo provenga de acciones de personas o instituciones distintas del propietario.”<sup>8</sup> Es el caso de las promovidas por el sector público, como las inversiones en infraestructura y los cambios en la intensidad del uso del suelo; o aquellas generadas por el crecimiento general de la población urbana y las dinámicas del mercado, como el aumento de la demanda y de la oferta de bienes y servicios. En cualquiera de estos casos, el incremento del valor del suelo, la plusvalía, no se deriva del esfuerzo de su propietario, sino que es resultado de decisiones o actuaciones del estado en el marco de la planificación territorial y del beneficio e interés general, y así como del proceso de construcción colectiva de la ciudad. *“Cuando las plusvalías no se recuperan, así sea parcialmente, se están transfiriendo cuantiosos recursos fiscales así como el ahorro y el trabajo de los ciudadanos al propietario, produciendo así profundas inequidades socio-territoriales; toda vez que el suelo es un elemento fundamental para asegurar bienestar tanto a nivel colectivo como individual, ya que a través de éste accede a la vivienda y al conjunto de bienes y servicios de carácter colectivo que son uno de los elementos que por excelencia definen la ciudad”*<sup>9</sup>.

**La Complejidad de la Expansión Urbana.** La supremacía económica, el crecimiento poblacional, el comportamiento del mercado del suelo y la falta de vivienda asequible, inducen a un modelo —comúnmente no planificado— de ciudad expandida de baja densidad; modelo que además de consumir los suelos agrícolas, implica problemas de gobernabilidad, ineficiencia en la inversión pública y la provisión de transporte, deterioro del medio ambiente y pérdida de los beneficios de economías de escala inherentes a la urbanización.

Al crecer la ciudad a una escala macro, al punto de conurbarse y configurar un área metropolitana, aumenta la complejidad administrativa, de coordinación institucional y gestión de recursos; la incongruencia entre el territorio funcional y el jurisdiccional, entorpece la articulación de las acciones de gobierno y minimiza el impacto de las inversiones públicas, disminuyendo la recaudación fiscal por superficie de suelo y elevando el costo relativo de las obras. Asimismo en una entidad metropolitana, los asentamientos informales tienden a consolidarse en zonas de menor interés de mercado, que a su vez

8 Recuperación de Plusvalías para el Desarrollo Urbano: Una Comparación Interamericana, Martim Smolka y David Amborski, 2003.

9 Elementos Básicos para la Aplicación de la Participación en Plusvalía en Colombia, María Mercedes Maldonado, 2004.

coinciden con los municipios de baja capacidad institucional, fiscal, de regulación y control.

La expansión dificulta la reproducción de núcleos de actividad económica, pues requieren de ciertas cualidades urbanísticas y densidades compactas, por lo que empresas y empleos se concentran en puntos estratégicos; forzando a largos traslados de los bordes a las centralidades, ocasionando congestión, contaminación, gasto energético y subutilización del tiempo.

Se espera que para el 2050, con una tasa moderada de crecimiento vegetativo y persistiendo la inercia del modelo de baja densidad, las ciudades Latinoamericanas crezcan hasta seis veces más, pese que a su población lo haría en un 10%. Es indispensable replantear la expansión y propender por el uso racional y eficiente del suelo; repensando la tipología de vivienda social estatal, “más densidad sin perder vecindad”, y considerando la intervención de los asentamientos precarios como la reserva de suelo para su futura densificación.

**De la Planificación a la Gestión Territorial.** Generalmente la planificación urbana se basa en métodos regulatorios estáticos, que establecen un *zoning* y parámetros morfológicos en conjunto con requerimientos de infraestructura, equipamientos y espacio público; una normalización que minimiza la transformación orgánica de la ciudad, se rezaga ante el crecimiento acelerado y fija operaciones y restricciones con efectos adversos.

Gestionar el territorio es partir de una planificación urbana holística y dinámica: reconociendo las ventajas de los micro-territorios y su sinergia en la totalidad del conjunto; identificando subsistemas informales y el potencial de su reproducción espontánea; trazando intervenciones integrales de escala y progresividad adecuados a la dimensión y temporalidad de los problemas; fortaleciendo la productividad y especialización de la ciudad, articulada a las políticas estatales de inversión pública, desarrollo económico y capital humano.

Es entonces la gestión territorial un modelo pragmático de planificación, que involucra voluntad política y continuidad de las políticas, así como instituciones y herramientas especializadas que: contrarresten las consecuencias negativas de la competencia económica, recuperen y redistribuyan las rentas diferenciales –plusvalías– causadas por el sector público y la sociedad, y canalicen a favor de la colectividad las acciones que realizan los actores urbanos formales e informales en la configuración socio-económica y espacial de la ciudad.

Un caso que recrea la formulación de una base institucional y herramientas ad hoc para el desarrollo urbano, es lo hecho por el Estado Colombiano;

quien adopta reformas (Ley 9 de 1989, Constitución Política de 1991 y Ley 388 de 1997), que le atribuyen a los gobiernos locales autonomía y nuevos instrumentos para la administración y regulación del territorio, fundamentados en los principios de: interés general sobre el particular, función social y ecológica de la propiedad, función pública del urbanismo, participación en la plusvalía de las acciones urbanísticas del estado, regulación del uso y espacio aéreo del suelo en defensa del interés común y, reparto equitativo de cargas y beneficios en ejercicio de la igualdad de los ciudadanos ante las normas del ordenamiento territorial.

Frente al comportamiento del suelo urbano, la urbanización precaria y el déficit habitacional; configura el alcance y contenido jurídico y económico del derecho de propiedad, e incorpora instrumentos que facilitan: la intervención del mercado y la gestión de inmuebles, la captación de recursos de financiación –participación en plusvalía–, el mejoramiento de asentamientos y la edificación de vivienda. Como mecanismos de intervención del mercado y gestión de inmuebles adopta:

- instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, e inducir formas asociativas entre propietarios, como el *reajuste de suelos o integración inmobiliaria* –redefiniendo los límites prediales para optimizar la configuración de los proyectos– y la *cooperación entre partícipes*. Mecanismos en los que se contemplan los inmuebles y su valor como aporte y factor de cambio para distribuir obligaciones urbanísticas y beneficios de los proyectos;
- instrumentos para facilitar la adquisición de inmuebles, como *enajenación voluntaria y enajenación forzosa, expropiación por vía administrativa y expropiación por vía judicial, y derecho de preferencia* –que obliga al propietario, en el evento que quiera vender su inmueble, a ofrecerlo prioritariamente a la entidad que haga las veces de gestor del proyecto–. Vinculando a estos el mecanismo *anuncio de proyecto*, que con base en avalúos previos a cambios normativos o proyectos de iniciativa pública, sienta un precio de referencia que no reconoce las expectativas en el valor de adquisición de inmuebles;
- instrumentos para inducir el desarrollo de sectores o predios de la ciudad, como el *derecho de preferencia, la integración inmobiliaria, la cooperación entre partícipes y la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria* –exigiendo la edificación de terrenos vacantes en cierto período de tiempo, caso contrario da lugar a enajenación forzosa en subasta pública–.

En relación a los instrumentos empleados para financiar políticas y obras públicas, dispone de carácter *tributario* y *regulatorio*; son utilizados para distribuir los costos, transferir las obras o recuperar recursos de la plusvalía resultante de las actuaciones del Estado.

### Características de los Instrumentos utilizados en Colombia y en general en Latinoamérica para la Recuperación de Plusvalías.

Instrumento y Características	Impuestos	Contribuciones	Regulatorios
Vía	Tributaria	Tributaria	Reglamentación Urbana
Acción Generadora	Inversión pública y crecimiento urbano	Inversión pública	Cambios en los usos del suelo
Inmuebles Objeto de Cobro	En general y el suelo en particular	En general y zonas en particular	Suelo en particular
Escala y Tiempo de Cobro	Urbana o zonal Temporal o permanente	Urbana o zonal Temporal	Por proyecto cuando se haga efectivo el cambio
Forma y Cálculo del Valor a Pagar	Dinero, proporcional o progresivo, según tasación fiscal	Dinero, proporcional a costo de obra o incluyendo valorización por obra	Dinero o especies, estándar o proporcional, por método de valor residual del suelo
Complejidad	No hay destinación específica en inversión pública, y el valor fiscal es lejano al de mercado	Valor fiscal es lejano al de mercado y no se cobra la valorización real	Dinámica del mercado, conocimiento de costos y rentabilidad desarrolladores

Fuente: Elaboración propia.

Vía tributaria se utilizan impuestos y contribuciones. El *impuesto predial* (inmobiliario) es permanente y se tasa con base en el avalúo catastral o fiscal –calculado según uso y localización de la propiedad–; algunos países implementan un impuesto progresivo o incremental para castigar los inmuebles baldíos y vacantes; otros por su parte, gravan las ganancias extraordinarias en la transferencia del dominio de inmuebles en los que sea manifiesta la plusvalía. Las *contribuciones* se cobran una única vez y están ligadas a obras públicas específicas de mayor escala; si es *contribución por mejoras* se distribuye el costo de la obra, si es *contribución por valorización* se prorrotea el costo sumado al plusvalor que se calcula obtendrían las propiedades; para ambas se detallan

los inmuebles beneficiados y la capacidad de pago de los contribuyentes. Con la contribución por valorización en Colombia, se recaudan los recursos previo al inicio de las obras, de tal forma son financiadas; para el cobro si bien se tiene en cuenta el valor y beneficio de cada inmueble, normalmente el monto a pagar refleja el costo de la obra pero no la valorización real de la propiedad.

La *participación en plusvalía* como mecanismo es de índole tributario, causándose por incrementos en el valor del suelo resultado de acciones urbanísticas –cambios de zonificación u obras cuando no se aplica la contribución– que modifican su utilización o incrementan su aprovechamiento. También es interpretable como regulatorio, pues la acción urbanística en ocasiones se da en el marco de la aplicación de instrumentos de planificación urbana y el principio de *reparto equitativo de cargas y beneficios*, en donde el propietario o desarrollador cede suelo y/o ejecuta obras (cargas o compensaciones) como requerimiento para la concreción de la nueva normativa (beneficios). Si el incremento del valor del suelo aún es mayor al costo de las cargas, se tributa sobre la diferencia. La *participación en plusvalía* se exige en actos que impliquen la transferencia del dominio del inmueble o al momento de expedición de los permisos de urbanización o construcción que autorizan el uso más rentable. Brasil por su parte, emplea instrumentos regulatorios como la *outorga onerosa do direito de construir o suelo creado*, con el cual exige contrapartidas, por la posibilidad de construir sobre un límite mínimo o factor básico de edificabilidad; mecanismo similar se adopta recientemente en Uruguay.

Una herramienta poli-funcional de la legislación urbana colombiana, son los *Bancos de Tierras o Inmobiliarios*; una figura institucional que en función de proyectos de interés público tiene la potestad de administrar propiedades fiscales e implementar los mecanismos de ley para la gestión de inmuebles y participación en plusvalías. Los Bancos de Tierras pueden constituirse como establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta. Al constituirse como Empresas Comerciales e Industriales (Empresas de Desarrollo Urbano), cuentan con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera; esto les permite separar su patrimonio del resto de bienes que integran el patrimonio general del Estado, agilizar los tiempos burocráticos, reducir costos y asociarse con privados.

Su objetivo primordial es regular un mercado de carácter imperfecto como el del suelo urbano; tratando de introducir un factor corrector en la correlación oferta/demanda, al conformar grandes reservas de suelo de titularidad pública –por aporte de propietarios o adquisición a un precio previsto–,

para su dotación y posterior puesta en venta a precios no especulativos. Utilizan el reparto equitativo de cargas y beneficios, la norma urbanística y la plusvalía que genera, como incentivo para inversionistas y medio de financiación de viviendas sociales, mejoramiento integral de barrios, infraestructuras, equipamientos y espacios públicos. Promueven la mezcla de usos y de productos inmobiliarios; un alto porcentaje orientado a fines sociales y el restante a equilibrar financieramente el proyecto. Se repagan con las utilidades de la enajenación de terrenos urbanizados o productos inmobiliarios; por venta directa o al momento de liquidar encargos fiduciarios –cuando existe gestión asociada con aportes privados–.

La implementación y combinación de un conjunto de instrumentos no solo hacen viable la recuperación de plusvalías y la consecución de suelo para fines públicos, incluso son herramientas que puestas en práctica de forma estratégica atribuyen una gran autonomía en el momento de fijar y consolidar las prioridades del modelo de desarrollo urbano.

**A manera de corolario.** Gabriel García Márquez en su novela Cien Años de Soledad escribió: *“José Arcadio Buendía, que era el hombre más emprendedor que se vería jamás en la aldea, había dispuesto de tal modo la posición de las casas, que desde todas podía llegarse al río y abastecerse de agua con igual esfuerzo, y trazó las calles con tan buen sentido que ninguna casa recibía más que la otra a la hora del calor”*; tal vez el paradigma de equidad urbana del realismo mágico...



**Mesa institucional de cierre de las Jornadas.**





En este apartado se recuperan - textualmente - algunos de los conceptos clave que intercambiaron los integrantes de la mesa que sintetizó lo trabajado en los dos días de las Jornadas y ofició de cierre de las mismas.

Esta mesa estuvo integrada por la Edila Graciela Villar, Presidenta de la Comisión de Asentamientos de la Junta Departamental de Montevideo; el Sr. Francisco Fleitas, Alcalde del Municipio F, el Arq. Salvador Schelotto, Director de la Dirección Nacional de Vivienda y el Arq. Herbert Ichusti, en representación de la Intendencia de Montevideo.

### **Presidenta de la Comisión de Asentamientos de la Junta Departamental de Montevideo, Edila Graciela Villar.**

*“Estas jornadas fueron una iniciativa del ámbito político y cabe señalar, también, que del ámbito oficialista. Teníamos la necesidad de parar y repensar qué habíamos hecho hasta ahora, mirando no el vaso vacío, sino dando un justo lugar a todo lo que se había hecho sin dejar de lado las consecuencias de lo que habíamos hecho, que nos había aparejado nuevos problemas, por lo que teníamos necesidad de replantearnos cómo seguir”.*

*“La Junta Departamental es un ámbito articulador, un ámbito legislativo vinculado exclusivamente al tema departamental. Trabajamos en el período pasado en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en cuanto a la definición y a la redefinición de las áreas rurales, las potencialmente urbanas y las suburbanas, lo que significó también establecer criterios y límites de valor a la tierra y criterios de su buen uso. Esto nos obligó a aprender cosas desde el ámbito político, pero teniendo muy en cuenta la realidad social del departamento. Más allá de eso, la urgencia de los temas tratados en un ámbito como el de la Comisión de Asentamientos en la Junta Departamental nos lleva a pararnos en un plano de impotencia.”*

*“Esto es así porque a este ámbito al que hoy estoy representando, llegan los ciudadanos y las ciudadanas que están fuera de la planificación, llegan los que no están dentro del PIAI, los que no están en los planes sociales, los que no acceden a las viviendas sociales. Llegan los que no existen, los que hoy visibilizamos desde realidades muy diversas y a los que es muy difícil articular respuestas. Llegan los que viven en los territorios contaminados, los que viven en los territorios inundados. Llegan los que viven en los territorios rurales, los criadores de chanchos, los*

recicladores, que generan desde sus estrategias de sobrevivencia otros problemas, como una onda expansiva de una realidad que se multiplica a través de su propia experiencia vital”.

“Era necesario plantearnos hoy cómo retomar esa realidad del departamento de Montevideo. Tener la posibilidad de encontrarnos en esta forma circular, desde lo horizontal, desde el lugar que cada uno ocupa, con honestidad intelectual y con disposición a hacer y a reconocer lo que se hizo mal para ver cómo lo hacemos bien, para retomar esta etapa con nuevas formas, con nuevas fuerzas, con nuevas propuestas, quizá con mayor audacia política para abordar temas que hoy es fundamental resolver.”

“A veces la inercia, el convencimiento de que estamos haciendo lo posible, nos lleva a repetir sin cuestionarnos las mismas recetas. Y la verdad es que a veces las mismas recetas no dan el mismo resultado que al principio. Por lo tanto, está bueno cuestionarnos, mirarnos, no para juzgarnos sino para analizarnos desde el justo valor que tenemos cada uno, es decir, quienes hacemos política, quienes aplican las políticas y quienes sufren las políticas.”

“Hoy vivimos realidades increíbles. Hay un aspecto al que le dimos poco valor y es la parte legal. Es el tema de la propiedad privada, el de la responsabilidad en cuanto a las propiedades abandonadas, que implican que áreas centrales, con todos los servicios, estén pauperizándose porque no podemos acceder a esas viviendas. Están en el corazón de barrios como Aguada, Ciudad Vieja o Cordón. Son lugares a los que el derecho a “la propiedad” nos impide tomar decisiones sobre alguien que no cumplió el primer principio del propietario, que es el de cuidar su bien. Eso genera nuevos problemas y también quita posibilidad de ocupar la centralidad, que cuenta con los servicios. Es algo a lo que el sistema político le tiene que dar necesariamente respuesta. Tenemos que ver una forma de abordar la irresponsabilidad del dueño frente a la propiedad, lo que hoy genera problemas de todo tipo al conjunto de la sociedad: problemas de seguridad, medioambientales, de ‘guetizaciones’. Ese es un tema.”

“El otro tema que abordamos recientemente fue votar un incremento del 100% de la Contribución Inmobiliaria de las viviendas abandonadas. Eso estableció discutir el tema de la propiedad privada. ¡Pero señores!, si tienen una propiedad abandonada por más de dos años, es lícito y legal que se les cobre un incremento de Contribución Inmobiliaria a quienes no están cumpliendo con su primer deber como ciudadanos, que es mantener en condiciones su propiedad, porque esas propiedades también son reguladoras del mercado.”

“Estamos tomando medidas, pero necesitábamos escuchar, repensar y visibilizar las opiniones de todos para poder generar nuevas instancias que nos permitan

seguir enriqueciéndonos y, sobre todo, lograr nuevas sinergias y propuestas en la praxis de todos los días.”

*“Montevideo es una ciudad que tiene tensiones entre el puerto, la ciudad y el campo. En esa trilogía de tensiones es que necesitamos repensarla, reactualizarla, reacondicionarla y replantearnos cómo vamos a coexistir en una ciudad que siendo tan pequeña tiene tantas tensiones. Es nuestra responsabilidad la elaboración de políticas y llevarlas a cabo, pero fundamentalmente nuestra responsabilidad es estar siempre dispuestos a escuchar, y ratificar y rectificar rumbos cuando sea necesario.”*

*“A las situaciones no registradas, las que no están en carpeta, las que no están en planificación y que pueden ser irrupciones dentro de la realidad montevideana hay que darles respuestas, y a veces las respuestas no son las mejores; pero también tenemos que entender que frente a la urgencia a veces las respuestas son las posibles. En esa pugna entre la idealidad teórica y lo que podemos responder frente a la urgencia a veces no hay tiempo para pensar: hay que resolver. No digo eso como una justificación, pero a veces la inmediatez de la resolución no nos lleva a hacerlo de la mejor forma posible, pero sí lo hacemos con la convicción de que, en primer lugar, tenemos que responder solidariamente.”*

### **Alcalde Municipio F de Montevideo, Sr. Francisco Fleitas.**

*“Me encantó compartir con nuestra Universidad de la República y con nuestro Parlamento de Montevideo este tipo de actividad en el territorio. Quiero destacar la calidad de este encuentro. Nos quedan repicando cosas en nuestras cabezas, y además nos surgen un montón de otras cuestiones que tal vez nos permitan dar la discusión en otros espacios y en otras condiciones con ese aumento de saberes. Lo diremos como nos salga o como lo hayamos comprendido.”*

*“Se habló mucho de las decisiones de carácter político. Se habló de términos que me encanta escuchar y que a lo largo de los años hemos ido perdiendo; hemos ido teniendo como un miedo a mencionar algunas cosas. Acá se habló en términos muy generales. Se habló de modelo de desarrollo, de propiedad social del suelo, del suelo como un bien finito, de la responsabilidad social que tenemos por lo que provocamos en el uso y capaz que abuso de nuestro territorio.”*

*“Es evidente que a nivel mundial hay un proyecto hegemónico que todos queremos dar vuelta; hay un tema de poder que hay que darlo contra el suelo. Eso ratifica lo que soy, ratifica mi postura ideológica todo los días. Pero cuando doy estos pasos me ratifica mucho más para dónde ir y con quién ir. Yo doy dos pasos para atrás para tomar impulso y para que ese impulso sea organizado. Además,*

ratificar los compromisos nos permite profundizar esas alianzas de carácter estratégico que tenemos a nivel del Estado, pero fundamentalmente con la sociedad civil.”

“En uno de los talleres decía que el tema de la sociedad civil casi siempre lo asociamos pura y exclusivamente a organizaciones sociales, pero acá hay otros operadores de la sociedad civil, en el marco de ese modelo de desarrollo, que lo que buscan es elevar su tasa de ganancia particular y de algunos colectivos. Para eso tenemos que dar la pelea todos los días. Esto nos alimenta la poca o mucha sabiduría que tenemos.”

“Estos encuentros nos permiten conocer determinada información. (...) Muchas veces nos preguntamos cómo hacemos para promover suelos rurales y qué herramientas tenemos para decirle a la familia que se quede, que la vamos a acompañar de tal o cual manera. Yo sostengo que hay que mantener el uso del suelo con características de rural productivo, pero ¿qué hago para acompañar ese proceso? ¿Qué hacemos con esas familias de Servando Gómez que viven desde hace años de la turba, la leña y el pasto, porque también traen pasto?”

“Hay un montón de cuestiones que generan un montón de disparadores. En esto asumo mi compromiso, el compromiso del Municipio y el de todos los espacios que podemos llegar a compartir, que son varios.”

**Director Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda,  
Ordenamiento Territorial y Medioambiente, Arq. Salvador  
Schelotto.**

“Me pareció muy importante no solo el contenido, sino también la presentación de la realidad del área del Municipio F, de la Cuenca, de las áreas de precariedad concentrada, de los asentamientos y también la participación institucional. Me parece que el primer mensaje está ahí, en la presencia del señor intendente, de la ministra de Desarrollo Social, de la ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de la gente de la ANV, de la Junta de Departamental, de las diferentes reparticiones de la Intendencia, de la Universidad de la República, y por supuesto de gente vinculada al medio social, tanto vecinos como integrantes de organizaciones no gubernamentales. Éste es el primer gran dato de esta reunión.”

“Todos tenemos la expectativa de que podemos volver atrás, de que podemos reconstruir lo que fueron la sociedad, las relaciones sociales, las relaciones laborales, la familia, el mundo del trabajo, la ciudad de hace 40, 50, 60 años, que en gran medida también mitificamos. Pero, ciertamente, esto no va a ocurrir. Las

relaciones de producción, las relaciones laborales, la familia, la ciudad, el territorio ya no van a ser lo que fueron, y tenemos que pensar qué es lo que van a ser. En una sociedad post asalariada, en una sociedad en la que la precarización y la informalidad -sobre todo con relación a los ingresos- está instalada como un dato estructural, no podemos imaginarnos un regreso a condiciones que existieron en un modo de producción anterior, en una situación post fordista desde el punto de vista de la producción, y sobre todo, en un Uruguay que ha venido creciendo en los últimos 14 años y que lo ha hecho fundamentalmente sobre la base del incremento de la producción primaria y básicamente fuera de Montevideo. En ese sentido, hay múltiples indicios que están señalando que el dinamismo que ha adquirido la economía uruguaya se registra y se derrama fundamentalmente fuera de Montevideo y del Área Metropolitana.”

“En el período 2005-2014 se lograron indicadores absolutamente inéditos para el país en términos de crecimiento económico, de distribución, de descenso de los índices de pobreza, de indigencia, de mortalidad infantil, etcétera. El tema es si esto alcanza, y yo creo, ciertamente, que no. No alcanza, entre otras cosas, porque los temas que han estado arriba de la mesa en estos dos días hacen a lo más profundo de la civilización contemporánea. Cuando se habla de informalidad se está hablando de un fenómeno que atraviesa toda la sociedad. Informalidad no es sinónimo de pobreza: existe informalidad en los más diversos sectores de la sociedad. Informalidad tampoco es precariedad: podemos tener informalidad sin precariedad y podemos tener precariedad sin pobreza. Y la precariedad urbano habitacional también tiene que ver con distintas formas de expresión de la pobreza.”

“Nosotros hemos abusado de la medición de la pobreza a través del ingreso. Es una manera de medirla; probablemente la que tenemos más a mano. Entonces, a través de los sistemas de transferencias, de la mejora de la ocupación, de la mejora del empleo, de la mejora del salario real, hemos podido cantar victoria en muchos aspectos durante los primeros diez años de estos últimos 13 o 14. Pero no hemos entendido que la pobreza es básicamente una realidad multidimensional, en la que los elementos urbano territoriales, el acceso a servicios y los aspectos socioculturales son fundamentales. Es ahí donde hemos fallado. Yo creo que la autocrítica es fundamental. Tiene que ser una autocrítica informada, no puede ser una autocrítica ingenua, que no nos permita aprender de lo que hemos hecho y de lo que nos falta hacer.”

“Hoy tenemos que re conceptualizar el déficit de vivienda. Muchas veces, yo creo que por automatismo o por comodidad intelectual, tendemos a trasladar estos problemas de la pobreza multidimensional del nuevo escenario urbano a un

problema de necesidad de nuevas viviendas. En esto soy seguidor de una idea que le escuché decir muchísimo a Lucía Etcheverry. Ella repetía que la solución del problema de la pobreza y de la integración social pasa por la vivienda, la condición necesaria es la vivienda, pero en modo alguno es la condición suficiente, porque estas son actuaciones que tienen que ser transversales, multidimensionales, inter actorales. Todos tenemos que converger para eso.”

“La idea del déficit de vivienda sigue siendo todavía muy sectorial, cuando en realidad debemos pasar a pensar cuál es el déficit de ciudad que tenemos. En el Municipio F, en la Cuenca del Chacarita tenemos un déficit de vivienda, pero ante todo tenemos un déficit de ciudad, un déficit de infraestructura, un déficit de servicios, un déficit de espacio público y un déficit de gestión.”

“Por último voy a referirme a los bordes urbanos y al borde urbano-rural, en particular en esta zona. Creo que la respuesta al tema del borde urbano-rural no puede estar en la geometría ni en la cartografía: básicamente, tiene que estar en el uso. La defensa de un borde no puede ser una defensa jurídica: tiene que ser una defensa de uso.”

“Creo que solo con bordes potentes, con actividad, se puede defender el límite urbano-rural. Hay que pensar, además, que este borde no es una línea, no es una frontera: es un espesor. Tenemos esta problemática en toda el Área Metropolitana. La tenemos en Montevideo, en Canelones, en San José, en Ciudad del Plata. Mientras no tengamos una política activa de defensa de los bordes urbano-rurales, esta situación va a ser siempre una espada de Damocles sobre el área rural. Quizá pensamos con categorías antiguas, categorizando lo urbano y lo rural de una forma muy esquemática. Hay que pensar que hoy la ruralidad -y fundamentalmente la ruralidad metropolitana- tiene que ser vista desde una lógica mucho más diversa, desde una lógica de mantener un manto rural productivo y no productivo, con características ecológicas, paisajísticas y ambientales, que puede ser soporte de diversidad de usos. Entre ellos deberá estar el uso del productor familiar, por supuesto, pero que también hay que combinarlo con otras posibilidades; si no, ese territorio inexorablemente va a ser perdido, de la peor manera, porque va a ser colonizado por las formas más precarias del hábitat. Como ocurrió en gran parte de la zona de Punta de Rieles, va a ser un territorio abandonado -a veces, ex profeso por sus antiguos propietarios a través de negocios informales o ilegales- para ser ocupado en las condiciones más intolerables desde el punto de vista del hábitat popular.”

**Secretario del Consejo de la Cuenca del Arroyo de la Chacarita,  
Integrante de la Dirección de Planificación de la Intendencia de  
Montevideo, Arg. Herbert Ichusti**

*“Quiero destacar la importancia que tienen los ámbitos colectivos de reflexión y la importancia que tiene la interinstitucionalidad. Casi todos los que están aquí presentes tienen una pata en el Consejo de la Cuenca del Arroyo Chacarita porque pertenecen a alguna institución, porque son vecinos organizados a través del concejo vecinal, o porque han sido invitados especialmente, dado que también tenemos invitados especiales dentro del Consejo.”*

*“El Consejo genera un ámbito que nos permite planificar, concertar acciones y luego tratar que esas acciones se lleven adelante”*

*“Estas fueron unas primeras jornadas; vamos a hacer otras, capaz que aquí, capaz que en otros territorios. Pero lo trascendente de esto es que muchas cabezas reflexionando sobre este tema tienen que inundar, desbordar y permear sus propias instituciones. Cuando trabajamos sobre asentamientos, veo que los compañeros de mi institución que vienen son los que están casi exclusivamente relacionados con el tema. Pero este tema no es solo de los que somos hacedores. Como decía Salvador Schelotto, la periferia tiene que ver con la centralidad y viceversa; tiene que ver con la seguridad, con la calidad en la educación, con la capacidad de movilidad urbana. Todo eso es ese fenómeno complejo que llamamos ciudad, y que es más que lo construido en sí mismo, que es más que lo urbano: tiene una trascendencia rural, tiene un reflejo en todo ese borde espeso.”*

*“Yo los convoco a continuar trabajando en esa dirección, para convencer que con este tema no estamos mirando solo un sector. Cuando miramos un sector estamos mirando otro sector, todos los sectores. Si nosotros no logramos cambiar esta realidad puntual en algunos lugares del territorio, si no escogemos dónde empezar estas acciones porque los recursos son finitos, porque el dinero que tiene el Estado es apenas 70 millones de dólares para revertir Unidad Casavalle y Misiones, que es inabordable. Entonces, dentro de esa realidad tenemos que medir, que seleccionar y ser generosos al momento de evaluar cuáles son las prioridades. Pero lo tenemos que hacer consensuadamente y pegar todos en el mismo clavo, sabiendo que al estar trabajando acá no estamos trabajando en otro lado. Con esa cabeza es que lo hemos venido haciendo.”*



## A modo de cierre<sup>10</sup>

*“La supremacía de un conocimiento fragmentado, según la disciplina, impide a menudo operar el vínculo entre las partes y debe dar paso a un modo de conocimiento capaz de aprehender los objetos en sus contextos, sus complejidades, sus conjuntos”.*  
[Edgard Morin: “Los siete saberes necesarios para la educación del futuro”, París- UNESCO, 1999]

Las Jornadas de Precariedad Urbana y Desigualdades Territoriales han sido una instancia de exposiciones, intercambio, análisis y elaboración de propuestas que puede considerarse como una primera aproximación al abordaje político-técnico de un área del Departamento de Montevideo caracterizada por la manifestación de distintas formas de precariedad urbana, presentándose grandes extensiones de precariedad concentrada, precariedad dispersa y áreas de bordes urbano-rurales.

Estas conclusiones son preliminares porque solo se señalarán los principales aspectos presentados y problematizados en las Jornadas. Es voluntad de los organizadores de las mismas, continuar con estos eventos en forma sistemática, de modo de generar espacios abiertos de construcción y pienso de nuestra ciudad.

Los cambios acaecidos como resultado de la aplicación de un modelo económico hegemónico y excluyente durante décadas ha ido transformando las ciudades en una lógica mercantilista y de competencia, ya que el capital sin territorio fijo se instala allí donde puede sacar más plusvalía. Como consecuencia se han generado fenómenos urbanos que han producido un rezago en los derechos de los ciudadanos y en su acceso a la ciudad.

Es así que se generan territorios con relaciones de fuerza desiguales, desestructurados, con “debilidades en las estructuras de oportunidades” para quienes residen en ellos. Con condiciones de baja habitabilidad y con serios problemas de acceso a los servicios de la ciudad que le posibiliten desarrollar una vida digna.

Es allí donde se generan “fenómenos humanos implicados en el hábitat y el habitar”, con altos grados de informalidad y heterogeneidad socio-habitacional, convirtiéndose en “zonas de cierto deshilachamiento de la propia

10 El presente apartado estuvo a cargo de Cristina Fynn (JDM), Marcelo Pérez Sánchez (Ude-laR) y Graciela Villar (JDM) por parte del equipo redactor.

ciudad” como expuso la Arq. Cecilia Lombardo durante su presentación en las Jornadas.

La segregación espacial es una expresión de la desigualdad social, desigualdad que se fue agudizando a partir de las transformaciones en el mercado de trabajo de las últimas décadas del siglo XX y con su correlato en el rol del Estado.

Las desigualdades territoriales identificadas en la historia de la configuración de esas áreas periféricas son el resultado también de una activa y perversa, en muchos casos, participación del Estado, carente de una mirada integral y con intervenciones pobres en su calidad urbana. Al decir del Arq. Mariano Arana “un Estado autista o desertor”.

La vivienda, el territorio y la ciudad constituyen un todo sin límite escindible. En estos términos el geógrafo David Harvey (2008) expresa que “El derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de anhelos profundos. El derecho a rehacernos a nosotros mismos creando un entorno urbano cualitativamente diferente es el máspreciado de todos los derechos humanos”.

El conocimiento de los “expertos” en los temas considerados ofrece un panorama desde distintas disciplinas, adscripciones institucionales y desde distintas perspectivas, con lógicas de visibilidad diferente pero que dan cuenta de la complejidad de estas áreas de la ciudad.

Una vez más se comparte la necesidad de implementar en estos territorios metodologías de intervención con una perspectiva planificadora como es el Consejo de la Cuenca Chacarita, un ejemplo interesante de convergencia entre actores públicos y de la sociedad civil (como el concejo vecinal) que tienen cierto poder de incidencia y decisión sobre el tema.

Ese Consejo debería asumir el “Plan” como la posibilidad de elaborar objetivos estratégicos y el diseño de planes locales con metas de corto, mediano y largo plazo, que aseguren intervenciones que generen efectos deseados en términos de igualdad social e integración barrial.

Las primeras Jornadas de Precariedad Urbana lograron convocaron en primer lugar a autoridades a nivel nacional (MVOTMA, MIDES, UDELAR), departamental (IM, JDM) y municipal (Municipio F) que tienen responsabilidades en las políticas urbanas; eso implica una voluntad y un hito del cual surgieron una serie de conclusiones.

*Primera conclusión:* es que ha habido por parte de los responsables políticos un reconocimiento de la necesidad de un enfoque integral y una necesaria articulación de las políticas de manera de romper los efectos perversos de la

fragmentación socio-territorial que producen las políticas públicas sectorizadas (tal cual fue expuesto por el docente Gustavo Machado).

Este primer momento es significativo para comprometer a quienes diseñan y ejecutan las políticas con esta realidad compleja y heterogénea, que abarca el tejido social y urbano en el área de la Cuenca de La Chacarita, así como la participación activa de la Universidad de la República.

*Segunda conclusión:* sin voluntad política, sin capacidad técnica y sin organización y participación social de los actores que habitan estas áreas de precariedad urbana, no hay cambios posibles. Para que se produzca una transformación es necesario considerar formas y contenidos que sean coherentes, comprendidos como unidad, que no genere resoluciones parciales e inadecuadas.

El eje articulador del derecho a la ciudad es la participación, el derecho a intervenir en las decisiones relacionadas con el ejercicio de los derechos, es decir la ciudadanía plena. Derecho que es colectivo e indisoluble con otros derechos individuales y colectivos.

Es el derecho a tener derechos sobre una ciudad concebida, no como mercancía sino como producto cultural, colectivo y en consecuencia político. Propone la posibilidad de construir y reconstruir una zona y por lo tanto producir una ciudad en la que vivir dignamente, es reconocerse como parte de ella a través de la participación en sus espacios materiales y simbólicos.

Resulta necesario reconocer y potenciar las grupalidades y organizaciones sociales existentes (más o menos institucionalizadas), no cayendo en el artificio o inventando desde arriba (“top to down”) grupalidades que no existen. Resulta una condición indispensable a pensar para superar las precariedades existentes y no seguirlas reproduciendo.

*Tercera conclusión:* se ha propuesto por tanto no continuar implementando programas de realojo que generen ‘ghetos’ de pobreza y exclusión generando áreas de la ciudad con gran conflictividad y serios problemas de convivencia; a la vez que evitar emplazar dichas personas en áreas carentes o con mala calidad de servicios urbanos y en muchos casos con un elevado nivel de retraso en la respuesta a dichas necesidades. En ese sentido, en las Jornadas se problematizó tanto los desalojos que no reconocen identidades y redes; como también el esencialismo de pensar que necesariamente las personas quieren seguir en el barrio carenciado que están viviendo sólo por una cuestión temporal (tiempo de residencia). Asimismo, el pensar en estrategias que incorporen distintas posibilidades de acuerdos a la situación de las distintas familias y

ciertas grupalidades, no en resoluciones totalizantes (u homogeneizadoras de lo que se sabe diverso).

*Cuarta conclusión:* queda clara la necesidad de transversalidad e integridad de las políticas públicas; éstas solo se podrán concretar en acuerdos macro políticos como políticas públicas de largo aliento y con participación de la sociedad civil organizada. Es deseable que se generen intervenciones territoriales de calidad, integrales, evitando así aumentar el “déficit de ciudad” tal como planteó el Arq. Salvador Schelotto, teniendo en cuenta la multidimensionalidad de la pobreza y de la desigualdad que se expresa de múltiples formas, entre ellas la territorial.

Como *quinta conclusión* de las Jornadas quedó una agenda construida a partir de los diversos acumulados conceptuales que es preciso llevar a la práctica o revisar de nuestras prácticas. Entre ellas vale destacar la necesidad tanto de utilizar, reconociendo varios subutilizados como detalla el Abog. Alberto Quintela, los instrumentos de la normativa existente, como aprobar nuevos instrumentos que permitan abordar el problema de la especulación del uso del suelo (el uso abuso de la propiedad privada) en el conjunto de la ciudad. También, la necesidad de generar mecanismos de mayor envergadura en su cobertura y de menores tiempos en la adquisición de tierras, recuperación de fincas y terrenos servidos “abandonados”. Por otro lado, se refuerza la necesidad de avanzar sobre la producción y cualificación de los espacios públicos como un fin en sí mismos, que favorecen el derecho a la ciudad y las posibilidades de identidad e integración territorial. Para ello hay que incorporar distintas dimensiones, algunas detalladas, como la distancia para el acceso, tal como señalara el Arq. Gonzalo Bustillo, u otras que hacen ubicar en ese espacio la “resolución” de los problemas de convivencia que tienen que ver con las desigualdades sociales insuficientemente contrarrestadas.

*Sexta conclusión:* la metodología de trabajo interinstitucional por cuenca parece ser de gran potencia -como han demostrado otros casos anteriores al referido- si se convierte en una herramienta de transformación social y no un nuevo espacio de mera articulación de actores. Es decir, se precisa pasar de las dinámicas de articulación como un fin *per se* a intervenciones articuladas (Pérez: 2011) y multiescalares. La necesidad de asumir una concepción metodológica dialéctica, tanto en la relación entre la teoría y la práctica como en la de lo global y lo local, parecen un imperativo en esto de desarrollar una praxis político-técnica coherente con una ética de liberación de los sujetos.

*Séptima y última conclusión:* la potencia del diálogo y la articulación de la academia-políticas públicas-vecinos, con sus tensiones y debates, es sin duda

mejor que la arrogancia y aislamiento de cada uno en su ámbito propio. Asumir las diferentes responsabilidades, pero estar dispuesto a la crítica aguda y fraterna, parece fundamental para desarrollar proyectos de transformación de estas realidades y poder recuperar parte de la esperanza de las inmensas mayorías de nuestro pueblo, que necesita y merece la honesta construcción de una ciudad justa y digna para la vida.

Lo que queda por delante es seguir construyendo los sentidos de qué ciudad queremos y para ello hay que seguir triangulando los saberes de “expertos” y “experimentados” y una férrea voluntad política tanto en la asignación de los presupuestos como en la toma de decisiones sobre elementos estructurales que obstaculizan la pública felicidad.

## Bibliografía

Consejo de Cuenca de la Chacarita (2016), Documento de Trabajo, Comisión de Hábitat, vivienda y territorio.

Harvey, D.: "The right to the city". En *International Journal of Urban and Regional Research*, Traducido por Gerardo Pisarello. Vol. 27, N° 4, 2008.

ONU (2013): Think Piece for Habitat III

Pérez Sánchez, M.: "Descentralización, territorialización de las políticas públicas y participación popular: reflexiones desde la extensión universitaria". En *Revista de Estudios Urbanos*, Vol. 16 (2), 2011, pp. 88-103.

Recalde, S (2016): Precariedad habitacional dispersa. Contribución al reconocimiento de una realidad oculta en Montevideo (Tesis doctoral), Universidad de San Pablo, Sao Paulo.

Segura, R.: "Desigualdades socio-espaciales en ciudades latinoamericanas: segregación y fragmentación urbanas en un escenario paradójico". En *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en América Latina*, Coords. Alejandro Sehtman & Elizabeth Zenteno. México: UNAM, 2015, pp. 85-102.

# Anexo

## //Primeras jornadas de precariedad urbana y desigualdades territoriales

### Martes 8 de Noviembre

HORARIO	Actividad	Participantes
08:00 - 09:00	Aberturas	
09:00 - 10:00	Apertura institucional	<p>Ing. David Martínez, Intendente de Municipalidad</p> <p>Milva Delia Rodríguez, Presidenta de la Unidad Departal de Municipalidades</p> <p>D. Roberto Marín, Rector de la UDEAM</p> <p>Ang. Erenda De la Cruz, Miembros de la Unidad, Organismo de Fomento y Fideicomiso</p> <p>Mrs. Nancy Anagnost, Miembro de Desarrollo Social</p> <p>S. Patricia Peña, Alcalde de Municipalidad</p>
10:00 - 10:15	Presentación Tema / Consejo Curva	Ang. Herbert Urbani, Intendente de Municipalidad
10:15 - 11:15	Mesa presentacional contextualizada	<p>Prof. Ana Chávez, Subsecretaria Municipal de Desarrollo Social</p> <p>Mig. Cecilia Lombardi, Tec. de Asa, Desarrollo Humano - UDEAM</p> <p>S. Daniel Espaldo, Representación de Municipalidades</p>
11:15 - 11:30	Pausa	
11:30 - 13:30	Taller de presentabilidad contextualizada	
13:30 - 15:00	Almuerzo	
15:00 - 15:15	Presentación presentabilidad	<p>Lic. Ana Rojas, Municipalidad</p> <p>Mrs. Mariana Urbani, Directora de Municipalidades</p> <p>Sra. Patricia Merced</p>
15:15 - 16:15	Mesa presentabilidad	D. Alberto Quispe, Intendente de Municipalidad
16:15 - 16:30	Pausa	Mrs. Guisela Meléndez, Tec. de Desarrollo Social - UDEAM
16:30 - 18:30	Taller de presentabilidad	

### Miércoles 9 de Noviembre

HORARIO	Actividad	Participantes
08:00 - 10:30	Presentación Tema / Presentación	<p>Ang. PAUL Torres, Intendente de Municipalidad</p> <p>Edm. Marcano Reyes, Junta Departal de Municipalidades</p> <p>Ing. María del Carmen Rodríguez, Intendente de Municipalidad</p> <p>Ang. Zoraida Barrios, Tec. de Asa, Unidad y Colaboración - UDEAM</p> <p>Paula Collado, UDEAM</p>
10:30 - 11:15	Mesa temática	
11:15 - 11:30	Pausa	
11:30 - 11:45	Presentación	
11:45 - 13:00	Trabajo de campo	
13:00 - 13:15	Trabajo de campo	
13:15 - 13:30	Trabajo de campo	
13:30 - 13:45	Trabajo de campo	
13:45 - 14:00	Trabajo de campo	
14:00 - 14:15	Trabajo de campo	
14:15 - 14:30	Trabajo de campo	
14:30 - 14:45	Trabajo de campo	
14:45 - 15:00	Trabajo de campo	
15:00 - 15:15	Trabajo de campo	
15:15 - 15:30	Trabajo de campo	
15:30 - 15:45	Trabajo de campo	
15:45 - 16:00	Trabajo de campo	
16:00 - 16:15	Trabajo de campo	
16:15 - 16:30	Trabajo de campo	
16:30 - 16:45	Trabajo de campo	
16:45 - 17:00	Trabajo de campo	
17:00 - 17:15	Trabajo de campo	
17:15 - 17:30	Trabajo de campo	
17:30 - 17:45	Trabajo de campo	
17:45 - 18:00	Trabajo de campo	
18:00 - 18:15	Trabajo de campo	
18:15 - 18:30	Trabajo de campo	
18:30 - 18:45	Trabajo de campo	
18:45 - 19:00	Trabajo de campo	
19:00 - 19:15	Trabajo de campo	
19:15 - 19:30	Trabajo de campo	
19:30 - 19:45	Trabajo de campo	
19:45 - 20:00	Trabajo de campo	
20:00 - 20:15	Trabajo de campo	
20:15 - 20:30	Trabajo de campo	
20:30 - 20:45	Trabajo de campo	
20:45 - 21:00	Trabajo de campo	
21:00 - 21:15	Trabajo de campo	
21:15 - 21:30	Trabajo de campo	
21:30 - 21:45	Trabajo de campo	
21:45 - 22:00	Trabajo de campo	
22:00 - 22:15	Trabajo de campo	
22:15 - 22:30	Trabajo de campo	
22:30 - 22:45	Trabajo de campo	
22:45 - 23:00	Trabajo de campo	
23:00 - 23:15	Trabajo de campo	
23:15 - 23:30	Trabajo de campo	
23:30 - 23:45	Trabajo de campo	
23:45 - 24:00	Trabajo de campo	

