

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

URUGUAY HACIA HABITAT II
Tomo III

PLAN NACIONAL DE ACCION
DE LA
REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

COMISION NACIONAL PREPARATORIA DE HABITAT II
Montevideo, 1996

Presidente de la República

Doctor JULIO MARIA SANGUINETTI

Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Señor JUAN ANTONIO CHIRUCHI

Subsecretario de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Doctor JUAN A. GABITO ZOBOLI

Comisión Nacional Preparatoria de la Cumbre Habitat II

Presidente **Doctor RICARDO GOROSITO ZULUAGA**

Contadora BEATRIZ MARTINEZ

Licenciado CARLOS SERRENTINO

Doctora SYLVIA USHER

Ingeniero SALOMON NOACHAS

Arquitecto MARIANO ARANA

Ingeniero Agrónomo MIGUEL PETIT

Licenciado VICTOR CANTON

Doctor Arquitecto PABLO LIGRONE

Arquitecto GONZALO MORELL

Doctor HERMANN LEIS

Doctor GUZMAN IZUIBEJERES

Embajador ALBERTO RODRIGUEZ NIN

Arquitecto CARLOS ACUÑA

Ingeniero RAFAEL GUARGA

Señor LINDOR SILVA

Doctor RODOLFO TALICE

Ingeniero Químico JACINTO MUXI

Ingeniero ENRIQUE BALIÑO

Señor EDUARDO FERNANDEZ

Señor EDUARDO CLAVIJO

Arquitecta ISABEL VIANA

Arquitecta ANA MARIA CRESPI

Arquitecto ANTONIO CIRILLO

Arquitecta TERESA BURONI

Licenciado GERARDO HONTY

Señora MARIA CRISTINA PAPALEO

Arquitecto JESUS MARIA PERAZZO

Arquitecta MIRNA SIERRA

Indice general

A.	INTRODUCCION.....	11
A.1.-	El proceso seguido y los participantes.....	11
B.	EVALUACION Y PRIORIDADES.....	11
B.1.-	El marco general.....	12
	La situación internacional.....	12
	La situación regional.....	12
	La situación nacional.....	13
B.2.-	Ultimos veinte años.....	18
B.3.-	Programa 21 y Estrategia Mundial para la Vivienda hasta el Año 2000.....	19
	Estrategia Mundial para la Vivienda hasta el Año 2000.....	19
	Agenda 21.....	19
B.4.-	Los grandes temas emergentes.....	20
B.5.-	Legislación.....	23
C.	PLAN NACIONAL DE ACCION.....	23
C.1.-	Estrategias.....	23
C.2.-	Objetivos.....	25
	Objetivos de ordenamiento territorial.....	25
	Objetivos de desarrollo urbano.....	26
	Objetivos habitacionales.....	27
C.3.-	Actividades para el quinquenio 1996 - 2000.....	28
D.	COOPERACION Y AYUDA.....	31
	INTERNACIONAL.....	31
D.1.-	Prioridades y fortalecimiento institucional.....	31

A. INTRODUCCION.

A.1.- El proceso seguido y los participantes.

1. Ante la Convocatoria para la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, llamada «La Cumbre de las Ciudades», el Gobierno Uruguayo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), designó a la Comisión Nacional Preparatoria integrada por representantes de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MVOTMA asumió las funciones de coordinación y ejecución de las acciones nacionales.
2. Se cuenta entre sus miembros: representantes de ambas Cámaras del Poder Legislativo; funcionarios de las Direcciones Nacionales de Ordenamiento Territorial, Vivienda y Medio Ambiente y del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Sr. Intendente Municipal de Montevideo en representación del Congreso Nacional de Intendentes; los Decanos de las Facultades de Arquitectura e Ingeniería de la Universidad de la República; representantes del Banco Hipotecario del Uruguay; representantes de las ONGs, representantes de gremiales de trabajadores y empresarios y eminentes personalidades, hombres y mujeres, de la vida nacional. Los miembros de la Comisión Nacional Preparatoria actuaron como nexos con sus respectivos sectores de la sociedad.
3. La Comisión Nacional llevo a cabo distintas actividades, entre las que cabe destacar la redacción del Plan de Acción Nacional. Esta tarea fue llevada a cabo por una comisión ad hoc, en la que estuvieron representados sectores gubernamentales y no gubernamentales.
4. Se realizaron también tareas de difusión, procurando que la información llegara hasta el nivel de cada ciudadano, a través de la prensa nacional y local, y también de la prensa formal e informal barrial de la capital.
5. La Comisión Nacional se ha propuesto que sus tareas no finalicen con la realización de la Conferencia, sino que prosigan en la difusión de los acuerdos y conclusiones que en ella se produzcan, así como en el seguimiento de las acciones propuestas.

B. EVALUACION Y PRIORIDADES.

6. Para el Uruguay el diagnóstico y la elaboración de políticas en relación al hábitat impone, en lo sucesivo, un enfoque integral, en que las políticas de vivienda, los servicios y las infraestructuras se vinculen estrechamente a las políticas de ordenamiento territorial, de mejora de la calidad ambiental y de desarrollo. Esta nueva orientación resulta insoslayable en un país en que las políticas de Estado han sido sistemáticamente sectoriales, prescindiendo de la previsión de las sinergías y/o de los impactos negativos sobre el desarrollo sustentable a escala nacional, regional y local, generando resultados aleatorios directamente perjudiciales para el hábitat. Sólo la reciente creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (1990) y la

acción de algunos Gobiernos Locales, parece pautar ciertos cambios en los ámbitos decisionales en cuanto a vincular el desarrollo con el ordenamiento territorial y el hábitat. Sin embargo, importantes desafíos se plantean en virtud de crear una Cultura del Hábitat que permita, en un mediano plazo, concretar el derecho constitucional de todo habitante a gozar de vivienda decorosa, y de avanzar sobre la generalización del derecho de todo habitante a gozar de ámbitos rurales y urbanos también decorosos.

B.1.- El marco general.

La situación internacional.

7. Las políticas de desarrollo del Uruguay deben ser concebidas, hoy más que nunca, dentro de una reflexión geopolítica y geoestratégica. La evaluación adecuada de los escenarios de inserción del Uruguay en el contexto internacional deben pautar las estrategias internacionales y nacionales. Para el Uruguay, país en que la presencia del Estado y de lo público impregna históricamente las actividades económicas y sociales, estructurando el imaginario social desde las primeras décadas del siglo XX, la retracción de la participación del Estado que se ensaya en forma creciente en la mayoría de los países, supone un dato sustantivo.

8. Un segundo elemento que resulta particularmente relevante es el proceso de globalización mundial. En efecto, la tradición de un Estado paternalista en lo social y proteccionista en lo económico, ha sido «refractario» por largos períodos a los cambios económicos mundiales posteriores a la gran crisis de los '30. Actualmente se enfrenta al enorme desafío de una reconversión económica que sustente un modelo flexible de diversificación de las exportaciones y de los mercados, sin por ello perder las virtudes que el país logró acuñar en materia de calidad de vida.

9. Un tercer elemento refiere al deterioro acelerado del ambiente en las áreas de uso intensivo del territorio : áreas urbanas, costas, valles y cuencas hídricas. En esta materia, la consideración del territorio como un bien no perecedero y por tanto considerable en ocasiones con una lógica de corto plazo económico resulta un aspecto decisivo en dicho deterioro. En el Uruguay la cultura ambiental es aún incipiente.

10. En cuarto término el avance de las telecomunicaciones habilita a Uruguay, geográficamente periférico en relación a las regiones de mayor desarrollo económico, a ensayar una inserción en redes culturales, económicas y políticas antes impensable.

11. Finalmente, en un mundo en creciente urbanización, la precoz urbanización del país combinada con la endémica crisis económica de los últimos 40 años y a la ausencia de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, han generado procesos de segregación y de deterioro del hábitat de muy difícil resolución.

La situación regional

12. Situado entre dos gigantes (Brasil y Argentina), Uruguay se inscribe dentro de un proceso de integración regional (Mercado común del Cono Sur, MERCOSUR) en el que está llamado a

jugar un rol central. Los procesos encarados desde el Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, suponen, en una primera fase, la integración de los intercambios comerciales, con los complementarios procesos de transformación productiva del país, de las comunicaciones y los transportes.

13. Los principales cambios en curso, que exigen una política en materia de ordenamiento del territorio, refieren a la eliminación de tarifas intra-regionales para un amplio abanico de productos (desde enero de 1995), disminución de las formalidades aduaneras sobre la circulación de bienes y libre tránsito de personas, y los grandes proyectos de integración física en estudio: Eje vial del Cono Sur, Puente Buenos Aires-Colonia, Hidrovía Paraguay-Paraná-Río de la Plata y los sistemas portuarios.¹

14. La metropolización de Montevideo, el ordenamiento del litoral sur y los procesos del centro-norte, en el actual contexto internacional, plantean a los decisores la necesidad de estudios y acciones que hagan posible una adecuada inserción del Uruguay en un proceso de amplia integración regional.

15. El éxito del país en el aprovechamiento de las ventajas de la integración, depende en gran medida, de la oportunidad y sabiduría de las decisiones de transformación reconversión productiva y ordenamiento de estos territorios. El doble desafío central para el desarrollo y el ordenamiento del territorio, cuyas dimensiones y escalas son múltiples, se basa en dos objetivos cuya compatibilización resulta imprescindible : competitividad y solidaridad.

La situación nacional

16. El Uruguay en este fin de siglo vive transformaciones territoriales que anuncian mutaciones esenciales para la estructuración y el desarrollo del país. Entre las más significativas identificamos la metropolización de su capital y el vaciamiento y pérdida de roles y funciones de áreas del interior del país, la intensificación de la ocupación del litoral sur y el proceso de conurbación creciente de su principal polo turístico, Punta del Este-Maldonado.

17. Para reflexionar sobre su futuro cercano, un análisis prospectivo de los impactos del nuevo proceso de integración regional resulta indispensable. Los efectos sobre la reconversión productiva acentúan procesos recientes (años '90): forestación industrial, turismo diversificado, renovación portuaria y terciarización acelerada. Los proyectos del puente Buenos Aires - Colonia, la Hidrovía Paraguay - Paraná y el Eje Vial del Cono Sur podrían generar impactos territoriales de enorme

¹. *El Eje vial del Cono Sur es un proyecto que debe relacionar las metrópolis de Sao Paulo, Porto Alegre, Montevideo, Buenos Aires y Santiago de Chile. El transporte de mercaderías entre las más importantes regiones del Cono Sur constituye una obra mayor, que despierta el interés inclusive de la Comunidad Europea en la medida que establece una conexión entre el Atlántico y el Pacífico sur.*

El Puente Buenos Aires-Colonia sería una pieza clave del Eje y, al mismo tiempo, conectará directamente al territorio uruguayo con el área metropolitana de Buenos Aires, lo cual supondría la incorporación de la región de Colonia como zona de expansión metropolitana.

La Hidrovía constituye un vasto sistema fluvial de 3.400 km de largo, constituido por los ríos Paraná, Paraguay y Río de la Plata. Estos cursos de agua deberían ser acondicionados para poder desenclavar a precios competitivos la producción de un importante territorio que incluye los estados brasileños de Matto Grosso y Matto Grosso do Sul, una gran parte de Bolivia, Paraguay y las provincias del noreste argentino.

envergadura, que afectarán la economía global del país, y particularmente el litoral sur uruguayo. Es por la vía del puente que la región metropolitana de Buenos Aires desencadenará un segundo proceso de metropolización sobre el litoral sur-oeste del Uruguay.

18. Los desequilibrios regionales e intraurbanos, surgen a lo largo de tres siglos de ocupación y estructuración del territorio, consolidando paulatinamente la dicotomía entre el Uruguay meridional y el resto del país. Históricamente el litoral sur se constituye en un territorio estratégico para Uruguay. En efecto, en un país cuya escala dada por un territorio emergido de 176.200 km² y tres millones de habitantes, las llanuras litorales del sur concentran el 70% de la población y el 80% de la actividad económica, sobre una franja de un ancho promedio de 25 km, a lo largo de una ribera fluvial y oceánica de 700 km, esto es un 20% de la superficie del país. Asimismo, el área metropolitana de Montevideo y el litoral sur, que concentran los principales soportes del desarrollo y de la transformación del país, serán, en un mediano plazo, territorios fuertemente impactados por las grandes obras de integración. Las dinámicas actuales aceleran el proceso histórico de concentración de la actividad en el sur. El interior rural del país se encuentra prácticamente vacío y vive únicamente de desarrollos puntuales, en muchos con procesos de accesibilidad apoyados en unas pocas ramas productivas, constituyendo verdaderos enclaves de escasa influencia espacial. Los desequilibrios regionales y la segregación socio-espacial se acentúan pese al desarrollo de ciertos puntos fuertes sobre las fronteras.

19. El análisis del proceso de ocupación y puesta en valor del medio natural muestra el estrecho vínculo entre las características de la geología, de los suelos y la presencia de costas fluvio-marítimas con el desarrollo de las regiones. Dos grandes zonas pueden ser identificadas : las llanuras fluvio-marítimas, con suelos profundos y fértiles, que cubren un 45% de la superficie, y las cuchillas, elevaciones de baja altura (máximo 514 m) sobre suelos poco profundos.

20. Desde la colonización española, el ganado se extiende por las campañas sobre las vastas praderas que cubren la casi totalidad del territorio nacional, lo que genera un desarrollo bastante homogéneo, tensionado únicamente por la presencia del puerto de Montevideo. La diferencia entre regiones comienza a surgir a finales del siglo XIX, en base a un fuerte proceso de colonización agraria promovido desde el estado y protagonizado por empresas privadas que «importaron» población de las campañas europeas en crisis. En este período se desarrolla el último gran impulso fundacional de centros poblados siguiendo la lógica de la explotación agropecuaria y de la instalación de los ferrocarriles. Las llanuras del sur, con ricas tierras, se ve beneficiado a partir de la región de Montevideo hacia el oeste. El litoral sur-este, caracterizado por suelos pobres para la agricultura, deberá esperar hasta mediados del siglo XX para conocer un fuerte desarrollo, más allá de la producción pecuaria, en base al turismo sobre las playas oceánicas.

21. El Uruguay llega a mediados del siglo XX con su estructura de distribución actual de la población, infraestructuras y servicios : Montevideo crece fuertemente de un 30% a un 46% de la población en los primeros 50 años del siglo. Uruguay se industrializa y acelera su precoz urbanización en beneficio de las capitales departamentales. El centro y norte del país se vacía (de un 19% al 11% de la población total) como consecuencia del éxodo rural y de las ciudades del interior hacia Montevideo.

22. La corona fronteriza disminuye su importancia relativa (de un 21% al 16,5%). Hacia 1960 los departamentos costeros concentraban ya el 66% de la población. En 1950 Uruguay tiene un 80%

de su población viviendo en ciudades, siendo el país más urbanizado de América Latina hasta los años 80 en que llega a un 87%. En la actualidad se estima en un 90% la tasa de urbanización.

23. A partir de los años 50 el Uruguay asiste básicamente a tres procesos demográficos relevantes - en un país cuya tasa de crecimiento vegetativo comienza a ser mínimo, situándose en un 0,5% anual :

a) Una fuerte emigración de un 10% de la población motivado por la crisis económica y por la dictadura militar (1973-1985),

b) El proceso de metropolización de Montevideo, originado en un doble proceso de éxodo rural y de expulsión de población de las áreas centrales de la ciudad hacia las periferias, que en su prolongación costera hacia el este se vincula funcionalmente con la incipiente conurbación del principal polo turístico, Punta del Este, a partir de los años 70 .

c) La conformación del Uruguay lineal costero, durante las décadas de los 60 a 80, marca, conjuntamente con la metropolización, la crisis del modelo radiocéntrico y macrocefálico.

24. En el resto del país, salvo algunos desarrollos puntuales fronterizos, se asiste al paulatino vaciamiento de las campañas y de la ciudades. Este vaciamiento se acompaña con el deterioro creciente de infraestructuras, de los servicios urbanos, del stock habitacional y en general del hábitat, urbano y rural. Situaciones críticas se viven en las ciudades vinculadas a la estructura ferrocarrilera, cuya decadencia hasta fines de los '80 es permanente. Un proceso similar sufren las ciudades otrora centros de servicios a la producción agropecuaria, en crisis global desde los años 50.

25. El sistema de ciudades tiene hacia los años '50, una morfología ramificada, radiocéntrica y macrocefálica. El 54% de la población reside en el área metropolitana de Montevideo, sobre un 1,5% de la superficie del país. Sus principales ejes de comunicación convergen hacia Montevideo, cuyo puerto resulta el principal equipamiento del país, y el mejor puerto natural del río de la Plata.

26. Diversas intervenciones sectoriales han intentado fracturar el radiocentrismo trazando rutas transversales, fracasando en su intento por ser medidas aisladas y sin sustento productivo adecuado de las regiones que pretendían vincular. La tendencia de las últimas tres décadas confirma la consolidación de un Uruguay lineal costero, que se superpone a los modelos preexistentes de origen colonial. El desarrollo en curso sobre ciertas zonas fronterizas, sugiere una tendencia de mediano plazo a completar la estructura nacional con un sistema anular de ciudades.

La metropolización de Montevideo. Fase de constitución del Area Metropolitana de Montevideo (1945 - 1975).

27. «El Area Metropolitana de Montevideo se constituye a partir de una aglomeración que en la expansión de su tejido urbanizado va englobando un conjunto de centros poblados existentes, a la vez que provoca la generación de nuevos tejidos concentrados o lineales, estructurados a lo largo de las principales vías de conexión con el centro. Las áreas rurales que rodean la ciudad disminuyen a la vez que pasan a ocupar los intersticios entre las «conurbaciones» lineales; su fraccionamiento se intensifica generando un tejido rural minifundiaro que oscila entre su capacidad de desarrollar una producción hortifrutícola directamente ligada al consumo cotidiano local, y su potencialidad para albergar actividades recreativas, industriales, residenciales u otras. Esta «indiferenciación» de usos responde no sólo al tamaño de los fraccionamientos sino a su alta conectividad con las

centralidades urbanas, sustentada en una malla vial intensa y en una amplia distribución de servicios.»²

28. «La expansión de Montevideo, a diferencia de las principales metrópolis latinoamericanas, no responde al crecimiento vegetativo de la población sino a migraciones internas. Los principales factores explicativos son los siguientes:

a) Proceso universal de urbanización consolidado y acentuado en la 2a. posguerra.

b) La aplicación de la Ley de Centros Poblados de 1946, lleva al Gobierno Departamental de Montevideo a establecer firmes restricciones a la expansión urbana, sin la instrumentación de medidas de acompañamiento que atendieran la demanda de tierra para viviendas. Se generan traslados de población hacia los departamentos vecinos, Canelones y San José, sobre el límite del departamento de Montevideo - con normas departamentales más permisivas. Asimismo la aplicación del Plan Director de Montevideo de 1956 - que protegió sabiamente el área agrícola departamental-, la incapacidad de la ley de propiedad horizontal para sustituir la expansión horizontal por crecimiento vertical combinado con los procesos migratorios campo - ciudad - periferia, pueden explicar el inicio de la extensión urbana fuera del departamento, verificándose amplias discontinuidades del tejido, y profusos intersticios de muy baja densidad.

c) La instrumentación de políticas de vivienda han demostrado ser ineficaces en la oferta de soluciones habitacionales adecuadas a la pérdida del poder adquisitivo de la población, desplazándose de las áreas centrales consolidadas hacia las conurbaciones lineales de Canelones y San José, en busca de tierras baratas, aunque sin infraestructuras ni servicios, o a enclaves marginales en áreas fiscales o inundables.

d) Las políticas de arrendamiento tuvieron notorias repercusiones. El congelamiento de arrendamientos hasta 1974 propició el deterioro del stock en áreas centrales así como la posterior liberalización del mercado de arrendamientos que desplazó población hacia la costa de Canelones, Rincón de la Bolsa y hacia el norte en asentamientos como La Paz, Las Piedras y Progreso. La puesta en vigencia de la actual ley de alquileres agudizó el problema de vivienda incrementando la tugurización en áreas consolidadas así como implantaciones marginales tanto en terrenos anexos a las vías de acceso de la ciudad como en las márgenes de los arroyos Pantanoso, Miguelete y Carrasco.

e) La baja incidencia relativa de los costos del transporte colectivo de pasajeros, debido a que la igualdad de tarifas genera un subsidio de los trayectos largos en base a los trayectos cortos.

f) La relocalización industrial en las áreas limítrofes de San José y Canelones en busca de menores costos de la tierra y su tributación así como el menor contralor, salarios diferenciales y menores niveles de sindicalización.

g) El deterioro de la vida barrial vinculados a las dificultades de mantenimiento del stock habitacional y la idiosincrasia montevideana afecta a la naturaleza, la ilusión de la vivienda individual, la búsqueda de una mejor calidad de vida, y la gestión para el logro de equipamientos

². Ligrone, P. 1992, *Área metropolitana de Montevideo: hacia una reflexión geopolítica*

y servicios residenciales a lo largo de las rutas de salida, acentúan la expansión a lo largo de la faja costera.

h) La gestión especulativa de la tierra urbana, y la ausencia de políticas municipales de tierras «.³

También se dan carencias de planificación territorial y urbana, tanto a nivel nacional como departamental. Permisividad en el otorgamiento de autorizaciones de desarrollo urbano.

El ciclo de «desarrollo selectivo de las periferias» metropolitanas (1975-fin de los años '80)

29. «Pasado el impulso del ciclo anterior, cuando debido a la inflación el fraccionamiento masivo dejó de ser un negocio especulativo rentable a la vez que cayó la capacidad de ahorro de las clases medias y populares, cuando disminuyó el ritmo de crecimiento asociado a la migración campo-ciudad, las transformaciones metropolitanas entraron en otras reglas de juego. Estas ya no se caracterizan procesos uniformes y masivos, sino más bien por procesos selectivos y diferenciales de crecimiento-consolidación». ⁴

30. «La polarización centro-periferia es sustituida (...) claramente por una nueva polarización ciudad costera-ciudad interior» ⁵. En efecto, la segregación y la polarización socio-espacial están ligadas a las migraciones internas, que explican el vaciamiento progresivo de las zonas consolidadas, el desplazamiento de las clases medias hacia la costa este, las migraciones de las clases populares hacia los desarrollos metropolitanos oeste, norte y noroeste, y el estancamiento de los antiguos centros periféricos. Dentro de un marco de «involución urbana generalizada» ⁶ los barrios consolidados, tanto centrales como periféricos pierden población y el tejido urbano se degrada. Las expansiones metropolitanas se caracterizan casi sin excepción bajas densidades, por graves carencias de infraestructuras viales y de saneamiento, y por un ambiente fuertemente deteriorado. Sólo en la expansión costera este, caracterizada por un proceso de sustitución de las actividades balnearias por barrios dormitorio, la calidad general de las viviendas construidas en este período es bueno o muy bueno.

La consolidación del Uruguay lineal costero.

31. En la primera mitad del siglo XX, el sur Uruguayo se equipa, aún en la lógica del radiocentrismo macrocefálico nacional: rutas paralelas a la costa, equipamientos turísticos puntuales y algunos fraccionamientos costeros. Durante los años 60, 70 y 80 se asiste primero a la crisis del modelo territorial precedente, y luego a una crisis de crecimiento y saturación del área metropolitana. En este período el turismo y la especulación inmobiliaria constituyen los principales factores de desarrollo del litoral sur.

32. ¿Sobre qué escenario territorial del sistema nacional de ciudades ha de posicionarse el país para enmarcar las políticas referidas al hábitat?

³. MVOTMA - ITUR España 1992 *Informe del primer encuentro del AMM*

⁴. Bervejillo, F. 1994, *Estructuras y tipos urbana.ropolitana de Montevideo* p. 34

⁵. Lamoglie y Piperno, 1994 «Proceso de ocupación del territorio» in : *Montevideo, Región Metropolitana Montevideo* : ITU

⁶. ITU 1990, *Montevideo : una aproximación a su conocimiento.*

En síntesis: Modelos sucesivos se han superpuesto en Uruguay: el modelo defensivo sobre la base de puntos fortificados perimetrales; el modelo ramificado, funcional a los períodos colonial y post-colonial, fundado sobre un sistema económico apoyado en la exportación de productos pecuarios; el modelo macrocefálico correspondiente a la fase de industrialización del país y de consolidación del Uruguay moderno. El período contemporáneo marca las transformaciones del modelo radiocéntrico hacia el modelo lineal-costero, propio de una fase de desarrollo acelerado de los servicios, en particular el turismo.

33. La perspectiva de éxito de la integración macro-regional, su dinámica y las políticas endógenas abren diversos escenarios de mediano plazo, en los cuales el modelo territorial puede tomar diferentes imágenes de largo plazo, tales como:

a) el modelo lineal se «perpetúa» y se consolida su primacía económica y política.

b) el modelo lineal queda incompleto, siendo reemplazado por el modelo anular de integración completa y de una economía nacional diversificada (turismo, producción, investigación, ...);

c) el territorio nacional asume una estructura multipolar, sea en un estadio de consumo del espacio intenso pero calificado, en un contexto de crecimiento económico endógeno o de demanda de una inmigración regional de alto poder adquisitivo

B.2.- Últimos veinte años.

34. En los últimos veinte años, Uruguay transcurre por tres fases claramente definidas: un período de dictadura militar (1973-1985), un período de reafirmación democrática (1985-1990) y el período de democracia consolidada (1990-1996).

35. La Ley Nacional de Viviendas de 1969 crea una Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) en el seno del Ministerio de Obras Públicas, con los cometidos de formular los planes de vivienda y fiscalizarlos, apoyados en un Fondo Nacional de Vivienda que es administrado por el Banco Hipotecario del Uruguay, promueve el cooperativismo mediante préstamos y mediante la creación de Institutos de Asistencia Técnica interdisciplinaria (IAT). Luego es creado el Ministerial de Vivienda y Promoción Social que retoma las competencias de la DINAVI.

36. La dictadura elimina el Ministerio y la DINAVI, pasando la globalidad de sus cometidos al Banco Hipotecario. Asimismo promueve la desaparición de las cooperativas mediante la eliminación de los préstamos a éstas y de los IAT.

Durante la reafirmación democrática, es el Banco Hipotecario el organismo rector de las políticas de vivienda, las cuales pierden su carácter social priorizando el principio de rentabilidad bancaria y de realimentación financiera del sistema. En el período se procede a la liberalización del mercado de arrendamientos y el aliento de la promoción de vivienda social por parte del sector privado, que marcan en gran medida el desarrollo del sector hasta el presente.

37. En etapa actual la atención de la demanda de viviendas, teniendo en cuenta las franjas de ingresos, está a cargo del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Esta etapa se inicia con la creación por ley del MVOTMA quien toma a su cargo la política Nacional de vivienda a través de los planes, asumiendo además la atención directa de los sectores de menores ingresos. A estos efectos se ha establecido un sistema de subsidios explícitos y directos para completar el poder de compra a la demanda no solvente, subsidios cuyos montos son inversamente proporcionales al nivel de ingresos del núcleo familiar. Se ha dado una reactivación del movimiento cooperativo, y un fuerte apoyo a la erradicación de la vivienda insalubre rural.

38. El BHU debe atender a la demanda de los sectores medios y medios altos. Para lograr este fin cuenta con distintas líneas de producción de viviendas y soluciones habitacionales. Dificultades provocadas por la política económica nacional generan una problemática para el cumplimiento en el pago de la amortización del crédito.

39. El mercado de alquileres ha estado por décadas fuertemente incidido por las sucesivas intervenciones públicas sobre el mercado de la vivienda para arrendamiento que no crearon las condiciones para un funcionamiento transparente, resultando en el desaliento de las inversiones en vivienda de alquiler y el retiro de la oferta de viviendas ya construidas. La oferta de viviendas de alquiler resulta inadecuada a las posibilidades y requerimientos de la demanda.

B.3.- Programa 21 y Estrategia Mundial para la Vivienda hasta el Año 2000.

Estrategia Mundial para la Vivienda hasta el Año 2000.

40. La Estrategia Mundial para la Vivienda (EGH), definió a la vivienda adecuada como aquella que provee adecuada privacidad, espacio, seguridad, iluminación y ventilación, infraestructura básica, localización de acuerdo al lugar de trabajo y acceso a otros servicios, todo esto dentro de costos razonables.

41. De las medidas que comprometían a los Gobiernos, se cumplió con:

a) la creación de un mecanismo líder de coordinación de lo público, lo privado y lo local, el MVOTMA;

b) avances significativos en infraestructuras: especialmente de saneamiento, agua potable y electrificación;

c) implementación dificultosa de un mercado eficiente, equitativo e igualador de la vivienda de interés social.

No se logró establecer canales de participación amplia para formular, implementar y realizar el seguimiento de políticas de vivienda a nivel nacional.

Agenda 21.

42. La respuesta nacional a los cinco puntos centrales planteados por la Agenda 21 fue la siguiente:

a) financiamiento del desarrollo de asentamientos humanos sustentables: se incrementó el apoyo a la erradicación de la vivienda rural insalubre y se recreó un Fondo Nacional de la Vivienda y Urbanización;

b) estrategia para el planeamiento y gestión sustentable del uso del suelo: se elaboró un anteproyecto de ley de Ordenamiento Territorial;

c) cambio en los patrones de consumo urbano antipolutorios: una ley de Impacto Ambiental;

d) promoción de prácticas ejemplares en asentamientos urbanos: reciclajes participativos en áreas consolidadas de la ciudad;

e) demostración de mecanismos que puedan mejorar los asentamientos a sus pobladores: se inician procesos de asistencia técnica para la regularización de asentamientos precarios o espontáneos y para el desarrollo progresivo de los núcleos evolutivos.

La puesta en práctica de éstas iniciativas ha presentado dificultades sociales e institucionales que ameritan importantes esfuerzos para su superación.

B.4.- Los grandes temas emergentes

43. Luego del período de transición democrática vivido en el Cono Sur en la segunda mitad de los 80, se recompone en Uruguay la institucionalidad recuperando un clima de estabilidad interna y de confianza en el mantenimiento de las reglas del juego democrático. Es a partir de 1990, que surgen diversos procesos socio-económicos y territoriales, originales en el país y en la región, encuadrados en un proceso de integración de un mercado macro-regional. El Uruguay se orienta hacia procesos incipientes de reconversión productiva, hacia reestructuras administrativas, a la adecuación de ciertas infraestructuras y a desregulaciones crecientes del mercado.

44. Los procesos endógenos relevantes de los '90 refieren a:

- cambios políticos: aparición de un tripartidismo, en un país tradicionalmente bipartidista, y el ensayo de gobiernos de coalición.

- reforma constitucional

- reforma de la seguridad social

- reforma del Estado

- reforma educativa

- reformas sectoriales: ley de puertos, ley forestal, ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ley de evaluación de impacto ambiental

45. Las transformaciones territoriales resultantes afectan a los equipamientos portuarios, la forestación, la actualización de las infraestructuras viales de la franja costera sur, la mejora en los canales de navegación, los procesos urbanos de segregación acelerada, el deterioro creciente de la

faja costera por la expansión descontrolada de asentamientos humanos, y el deterioro general de la calidad ambiental y de hábitat urbano en particular.

46. Ciertas problemáticas comunes a las ciudades uruguayas plantean:

a) Graves problemas de generación, suministro y disposición final del agua para consumo humano e industrial. El país cuenta con una red hídrica superficial y un conjunto de acuíferos subterráneos de importancia en función del tamaño del país. Sin embargo su manejo ha sido históricamente inadecuado tanto en relación con la producción agrícola (por la carencia de redes de riego y por la contaminación con agroquímicos de las aguas superficiales y de los acuíferos), como la producción industrial (que utiliza aleatoriamente los acuíferos para la toma de agua, incluso en áreas en que éstos son una alternativa vital para el consumo humano) y notoriamente con respecto a las ciudades. En este sentido la expansión urbana y la localización de actividades en el periurbano, no ha tomado en cuenta nunca la limitante del suministro y evacuación de aguas.

b) Respecto a la vialidad en las ciudades el porcentaje de calles de tierra afirmada es creciente en la medida que la ciudad se expande en baja densidad en función de fraccionamientos meramente especulativos que no conciben con un crecimiento racional. Problemas crecientes de transporte y movilidad urbana.

c) Retracción de las centralidades urbanas tradicionales, acompañado de procesos de deterioro y tugurización, afectados por la aparición de nuevas centralidades que compiten con ellas.

d) Los recursos naturales en las periferias de las ciudades no son protegidos a la hora de la expansión. Humedales, escurrimientos naturales, bosques indígenas, cursos de agua, son antropizados sin criterio de sustentabilidad.

e) El patrimonio histórico-cultural construido sufre permanentes destrucciones tanto en las áreas centrales como periféricas. Manejo inadecuado de la comunicación urbana, con hábitos de consumo compulsivo y falta de una cultura del mantenimiento.

f) La forestación urbana y periurbana se ve amenazada permanentemente por las nuevas edificaciones y las obras viales, cuyo enfoque sectorial desconoce el costo social y económico de los árboles en las ciudades.

g) Las áreas de producción hortícola se ven fuertemente amenazadas por un doble proceso : la expansión urbana y la baja de aranceles externos.

47. *En suma, las comunidades urbanas han permitido que las ciudades uruguayas en las últimas décadas, y aceleradamente en la actualidad, asistan al deterioro de sus patrimonios naturales y culturales, al despilfarro del espacio, al crecimiento en densidades de población muy bajas en grandes extensiones sin servicios ni infraestructuras, a la retracción de las áreas productivas agrotensivas, y a la localización aleatoria de cualquier actividad en las periferias.*

48. Frente a estas transformaciones y a los desafíos de integración, los poderes públicos y la sociedad civil, han encarado acciones directas e indirectas que tienden a la mejora de la calidad del hábitat. Aunque aún no han sido suficientemente evaluadas, entendemos conveniente desatacar las siguientes acciones:

a) Creación de un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con el cometido de la elaboración, coordinación e implementación de las políticas nacionales en

estas materias. Creación de una Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial que involucra a todas las instituciones nacionales y departamentales vinculadas al hábitat.

b) El mantenimiento, saneamiento financiero y el manejo en la órbita del MVOTMA del Fondo Nacional de Vivienda y la implementación del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV).

c) Proceso de descentralización de la gestión urbana de Montevideo, dividiendo su territorio en 18 sectores en vistas a su gestión con la participación de los vecinos.

d) Elaboración de planes de infraestructuras: abastecimiento de agua potable a nivel nacional, saneamiento en Montevideo y Maldonado-Punta del Este, suministro de energía eléctrica a nivel nacional.

e) Aprobación de la ley de evaluación de impacto ambiental que inaugura una modalidad de control del Estado Central sobre las acciones que deterioran el medio ambiente.

f) Elaboración en curso de seis planes directores departamentales y urbanos.

g) El cooperativismo en materia de construcción de vivienda ha sido una experiencia a destacar en los últimos 30 años.

h) Acciones directas de recuperación urbana de los espacios públicos de ciertas áreas centrales urbanas, en particular en Montevideo.

i) Implementación de líneas de crédito para el reciclaje y recuperación edilicia del stock habitacional existente, en algunos barrios centrales.

j) Recuperación del patrimonio urbano-arquitectónico en los núcleos barriales antiguos de ciertos sectores de Montevideo, y la recuperación del barrio histórico de la ciudad de Colonia, logrando su calificación de patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO. Ambos procesos tienen su origen en la acción de ciertos individuos y grupos de profesionales que, actuando persistentemente sobre la creación de una conciencia cultural, lograron transformaciones en las formas de gestión urbana tradicionales : Comisiones del patrimonio histórico, Comisiones especiales de protección del patrimonio barrial.

k) El Gobierno Departamental de Montevideo promueve la conformación de una cartera de tierras, la recuperación y rehabilitación de fincas de propiedad municipal, experiencias piloto de construcción participativa.

l) Programas y proyectos de reciclaje participativo de inmuebles urbanos en áreas centrales, con carácter piloto en vistas a superar la tugurización.

m) Programas de consolidación de asentamientos irregulares en aquellos casos en que su inserción al tejido urbano sea viable. Esta metodología es encarada a nivel ministerial y de los gobiernos departamentales, en particular en Montevideo en que se concentran la amplia mayoría de los asentamientos precarios.

n) Creación de bancos de materiales a nivel ministerial y de algunos Gobiernos Municipales, en particular Montevideo.

B.5.- Legislación.

49. En 1968 se dicta la ley marco sobre vivienda, la cual en sus aspectos esenciales, permanece vigente, sin perjuicio de algunos ajustes que ha sufrido con posterioridad. Asimismo la legislación sobre arrendamientos permanece, en términos generales, incambiada desde 1974. Las leyes 14.804 de 14/6/78 y 15.460 de 6/9/83 regulan el funcionamiento de las sociedades civiles, para la compra y construcción en propiedad horizontal respectivamente. Las leyes 15.597 y 16.091 regulan la constitución de bien de familia.

50. Progresivamente se fue afirmando una nueva institucionalidad con la Ley 16.237, modificativa de la ley de vivienda, y la creación (ley 16.112 de 23/5/90) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Se establecen nuevas concepciones sobre el papel del estado y del mercado, sobre la acción compensadora de las políticas públicas.

51. Como evaluación del sistema legislativo nacional, se señala su falta de coordinación, y ausencia de una visión globalizadora sobre la problemática de los asentamientos humanos.

C. PLAN NACIONAL DE ACCION

C.1.- Estrategias.

52. Todos los seres humanos, independientemente de su género, etnia, religión, edad o clase social, tiene derecho al uso y disfrute del espacio urbano, de una vivienda digna y adecuada, de los servicios, a un medio ambiente sano, al respeto de su identidad cultural, al desarrollo de su creatividad y al acceso a la información y la participación.

53. Aceptando el doble desafío de fortalecer la solidaridad interna, aumentando la competitividad internacional del territorio, en un contexto de desarrollo sustentable, se plantea actuar sobre los aspectos prioritarios descritos en el capítulo anterior, para hacer nuestros asentamientos más humanos, vivibles e incrementar la calidad de vida de la población, subordinando los intereses particulares al bien común.

54. Se procura lograr mejoras en los niveles habitacional, de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, implementando en estos aspectos políticas de estado, de largo aliento, concertadas entre los diferentes actores intervinientes y asegurando su real participación.

55. Las principales estrategias de actuación son los siguientes:

a) Adecuar las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a los planes de desarrollo económico y social del país. Fomentar una ocupación más equilibrada del territorio, buscando mecanismos dirigidos a atenuar la concentración de la población y las actividades económicas en los principales centros urbanos, y procurando el óptimo aprovechamiento de lo existente en el sector productivo, urbano y habitacional.

b) Fortalecer la capacidad de desarrollo endógeno de las ciudades intermedias y menores, fomentar la agroecología y reestructura de los regímenes de tenencia de tierras de forma de retener a los pobladores rurales en sus lugares de origen, mejorando su calidad de vida. Enfocar las políticas

relativas a la solución de la marginalidad y pobreza urbanas en forma integral. En particular se hará énfasis en la generación de empleo y en políticas de integración social. Fomentar los sistemas productivos que privilegien la mano de obra y las tecnologías apropiadas.

c) Lograr un planeamiento y construcción democrático del hábitat, sobre la base de la participación ciudadana, la concertación y la información pública. La ciudad es una creación cultural y participativa de todos sus habitantes y debe ser un instrumento que contribuya a elevar los beneficios y reducir los costos que permitan a todos los grupos e individuos gozar de un hogar adecuado a su condición, respetando las identidades individuales y culturales, salvaguardando los recursos naturales y el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

d) Armonizar los intereses locales y regionales con lo nacional en los niveles habitacional, de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio. Definir el modelo de descentralización que necesitamos, los roles de los diferentes actores públicos y privados y la coordinación interinstitucional que aseguren el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, adecuando los marcos normativos y los modelos de gestión a esta realidad.

e) Prestar especial atención a los impactos que sobre el territorio y el ambiente, pueden producir los grandes proyectos de infraestructura previstos en el marco del proceso de integración regional y la reconversión productiva del país, y los impactos acumulativos de decisiones menores sobre espacios reducidos.

f) Procurar una mejora sensible en materia de calidad habitacional y urbana, disminuyendo el déficit habitacional, haciendo un correcto manejo del stock edilicio, de la infraestructura existente y del suelo urbano y urbanizable, logrando la concurrencia de diferentes actores privados y públicos para el logro de los objetivos y continuar ampliando la cobertura de infraestructura y servicios a toda la población, especialmente a la más carenciada.

56. Establecer cinco unidades de programación para el ordenamiento territorial del país, en procura de un desarrollo ambientalmente sustentable y socialmente justo:

a) La región metropolitana de Montevideo, de gran significación internacional, y la única región capaz de propagar su desarrollo hacia el centro-sur del país, sobre el eje rutero norte-sur. El puerto, cuya expansión y modernización resultan indispensables, se constituye en la pieza estratégica de la región.

b) El litoral suroeste constituye un territorio clave para el desarrollo del conjunto del litoral del río Uruguay. Un programa que incluya la totalidad de ese litoral supone el desarrollo integrado de la vía fluvial, de las estructuras portuarias, del eje ferroviario Paraguay-Salto-Nueva Palmira, de las ciudades fronterizas con la Argentina, y de las actividades económicas de integración transfronterizas.

c) El litoral sureste aparece como un sector de gran significación económica basado en el turismo internacional, con fuerza de propagación espacial difusa del desarrollo por el hecho de que el turismo litoral vitaliza economías complementarias en el interior del país.

d) La cuenca arrocerera que comprende el este y el noreste del país. Su desafío principal consiste en un desarrollo ambiental sustentable, la regulación hídrica y la diversificación productiva, incorporando otras actividades, pecuarias y forestación.

e) El centro y noreste, sector fuertemente relacionado a la ganadería extensiva y a los efectos fronterizos con Brasil, deberá impulsar el desarrollo de las ciudades transfronterizas y de las micro-regiones asociadas a estas, y propagar su desarrollo hacia las áreas centrales.

C.2.- Objetivos.

Objetivos de ordenamiento territorial.

57. Reforzar el sistema de ciudades en base a un modelo de integración regional y al mismo tiempo poner frenos a la extensión y completamiento del modelo lineal costero, a los efectos de mejorar la eficacia económica y social del conjunto del país. Con esta estrategia, y sobre la base de un sistema de planificación territorial eficiente y eficaz, las ventajas para los desarrollos locales y para ciertos reequilibrios territoriales, serán consecuencia de una mejor difusión del desarrollo a partir del sistema de ciudades y comunicaciones.

58. Una política de desarrollo transfronterizo deberá ser encarada en coherencia con una integración regional a diferentes escalas territoriales, y con el reforzamiento del sistema de ciudades. Es indispensable el control soberano del Estado uruguayo sobre las futuras grandes infraestructuras de integración:

a) El eje vial del Cono Sur, que sería concebido, en su pasaje por territorio nacional, como un sistema vial de desarrollo, a la vez local y nacional, y de reequilibrio territorial.

b) El puente Buenos Aires-Colonia, que se encarará como un proyecto nacional de desarrollo, y cuyos impactos deberán ser anticipados, minimizados y encauzados en una adecuada política de ordenamiento territorial, fundamentalmente en la región suroeste.

c) La Hidrovía es considerada como una potencial ventaja estratégica de alcance continental. Esta consideración orientará una política exterior del país de fuerte apoyo al proyecto, en un marco de control riguroso de sus posibles impactos negativos, afirmando su condición de proyecto para un desarrollo sustentable y procurando el desarrollo multimodal de las comunicaciones. Asimismo se desarrollarán todas las estructuras portuarias, viales y de telecomunicaciones necesarias para un óptimo posicionamiento del país en el sistema. En especial se buscará en el corto plazo desarrollar la «Hidrovía del río Uruguay».

59. La construcción y gestión de las infraestructuras de comunicación resulta capital para permitir al país convertirse en un nodo multimodal de comunicaciones y transportes del Cono Sur. El tal sentido se requiere el desarrollo del potencial portuario, la adecuación de las redes viales y de transporte nacionales, la reconversión del sistema ferroviario, la modernización de los aeropuertos, y la gestión coordinada de comunicaciones y transportes con los países del Cono Sur.

60. Uruguay, país natural y Uruguay, país turístico son dos «ideas-fuerza» íntimamente ligadas a una apuesta a la calidad del ambiente, el paisaje y del hábitat, a la utilización racional de los recursos naturales, y a lograr un desarrollo diferencial en las diferentes escalas espaciales. Una

política de protección del litoral será instrumentada con el doble objetivo de salvaguardar los ecosistemas costeros y frenar la continuidad del modelo lineal costero.

61. Posicionamiento relevante del Area Metropolitana de Montevideo, en el sistema de metrópolis del cono sur, como centro institucional, y de intercambios, de excelencia cultural y de servicios, de alta calidad ambiental, mediante una mejor conectividad, el desarrollo integral y diversificado de sus ventajas comparativas. Montevideo, en tanto importante ciudad del MERCOSUR, supone un conjunto de acciones nacionales y departamentales convergentes y coordinadas con los actores económicos y sociales en procura de hacer de Montevideo una capital eficiente, calificada y por consiguiente atractiva para la región.

Objetivos de desarrollo urbano.

62. Optimizar el uso de los recursos disponibles en edificaciones, infraestructura y servicios dado que en otras épocas, nuestro país realizó grandes inversiones en estos rubros y por falta de mantenimiento o procesos urbanos mal dirigidos, se encuentran subutilizadas y/o en proceso de deterioro. Tender a un aprovechamiento integral de estos recursos, por evaluarse como socialmente más rentable la recuperación y utilización de los recursos existentes, que su sustitución por otros nuevos.

63. Se buscará asegurar una fluida oferta de suelo urbano y urbanizable en la cantidad requerida, para lo que se debe contar con los instrumentos adecuados para la actuación en la ciudad existente, la calificación y habilitación del suelo y la prevención de tendencias especulativas. Se captará por parte del Estado y los municipios, los plusvalores generados por la realización de obras públicas o mejoras de diverso tipo, así como por decisiones administrativas y por la aplicación de los planes.

64. Se generarán las condiciones institucionales, normativas, impositivas y de capacitación para la gestión, para hacer posible una adecuada gestión local de los procesos de desarrollo y los recursos por parte de los gobiernos municipales. Se deben respetar y fomentar las diversas dimensiones e interrelaciones entre pobladores que comparten valores, costumbres, formas de vida e identidad colectiva sobre las que se forjan las comunidades urbanas, así como sus organizaciones de base y la actuación de Organizaciones no Gubernamentales.

65. Los Gobiernos Departamentales, con el apoyo del Gobierno Nacional, crearán carteras de tierras a partir de la identificación de áreas estratégicas de ordenamiento de los tejidos urbanos consolidados, de la expansión y/o consolidación de las coronas agrícolas y la utilización de los recursos naturales.

66. Manejo sustentable del recurso agua y adecuación de la expansión urbana a la racionalización de su suministro y de su disposición final. Se evitará en especial su utilización como vehículo de productos tóxicos.

67. Se buscará una política integrada del transporte que contemple los siguientes aspectos: a) reordenamiento del transporte público colectivo; b) desestímulo del uso del automóvil particular en áreas conflictivas; c) promoción de sistemas de transporte público eléctrico; d) promoción de

sistemas de transporte no motorizados. Estudiar que la tarificación del transporte coincida con los criterios de desarrollo urbano definidos.

Objetivos habitacionales.

68. Se relacionará los programas de vivienda directamente con los planes de ordenamiento territorial y ambiental y de desarrollo urbano a través de una efectiva coordinación interinstitucional y entre los organismos del estado y las organizaciones representativas de la sociedad civil. El Plan Quinquenal de Vivienda sancionado recientemente prevee desarrollar un nuevo rol del estado, pasando de constructor a planificador, organizador de los programas, facilitando la participación de los agentes privados en la construcción y financiación de la oferta. Se procurará reforzar el papel del Estado como agente promotor.

69. Se asegurará la posibilidad de acceder a una vivienda adecuada en forma equitativa a toda la población de los distintos niveles de ingreso y cualquiera sea su localización geográfica, a través del crédito para la demanda solvente y canalizando además subsidios directos y explícitos a la no solvente.

70. El Estado deberá generar las condiciones, crediticias y normativas, para asegurar la participación de los agentes privados en la construcción y financiamiento de la vivienda social. Se procurará la generación de un mercado de capitales que canalice el ahorro privado al financiamiento de programas de vivienda. Los subsidios serán directos y explícitos y provienen del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización que posee recursos genuinos y sostenibles para tal fin.

71. Se fomentará la producción social de la vivienda, entendida como la construcción realizada por iniciativa y bajo control de los beneficiarios y de las Organizaciones Comunitaria de Base para el autoconsumo.

72. Se considera de fundamental importancia establecer una legislación de arrendamientos que dé condiciones estables, generando confianza entre los propietarios e inversores en viviendas destinadas a estos fines. Es importante lograr un equilibrio entre los intereses de propietarios y arrendatarios, que sea la base de un mercado de arrendamientos fluido, aumente la inversión en construcción y mejora del stock y estimule la incorporación al mercado de viviendas que actualmente se encuentran vacías. Se crearan mecanismos para asegurar el acceso a garantías de los grupos etáricos, ancianos y jóvenes, que son los que más se adaptan a la solución de su necesidad de vivienda por la vía del arrendamiento.

73. Los asentamientos humanos espontáneos y/o precarios, merecen una atención particular y presentan problemas muy disímiles, requiriendo en consecuencia acciones diferentes. Su aparición periurbana obliga a un crecimiento extendido e ineficiente de las redes públicas, y sus habitantes generan y sufren graves problemas ambientales. Las dificultades en el saneamiento de la propiedad de la tierra genera una inestabilidad que no fomenta la inversión familiar en el mejoramiento de la vivienda y el hábitat. El Estado debe desalentar su generación y crecimiento. Sobre los asentamientos existentes se debe evaluar la posibilidad y conveniencia de su consolidación e integración al sistema urbano, o por el contrario el análisis de su relocalización.

74. Los diferentes organismos competentes, procurarán optimizar las normativas sobre tipificación y control de calidad de los materiales, elementos de construcción y sistemas constructivos de las viviendas sociales financiadas con recursos públicos y las normas de habitabilidad, durabilidad y seguridad que cumplirán dichas viviendas. Se buscará desarrollar acciones integradas entre los distintos ámbitos, académicos, oficiales, esfera privada, en el campo de la innovación técnica, la racionalización de los procedimientos constructivos y la sistematización de los aportes nacionales en el área de la autoconstrucción, la ayuda mutua, el reciclaje y el uso de tecnologías apropiadas.

C.3.- Actividades para el quinquenio 1996 - 2000.

75. Elaboración de una Ley de Ordenamiento Territorial que contemple cuatro aspectos básicos: a) la evaluación de impactos territoriales; b) la consagración un sistema de planificación territorial con la previsión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, nacional, regional, departamental y local como instrumentos jurídicos imperativos y ejecutorios e instrumentando mecanismos de control; c) la posibilidad de creación de instrumentos de desarrollo concertado entre el gobierno y la sociedad civil; d) la coordinación interadministrativa eficaz entre los diferentes ámbitos públicos, tanto nacionales como departamentales.

76. Avanzar en las posibilidades que el marco jurídico ofrece a los procesos de descentralización de la gestión territorial, reconociendo la importancia de la gestión local, sobre la base de la participación ciudadana en el desarrollo de los departamentos y del país en su conjunto.

77. El MVOTMA promoverá un debate conceptual y metodológico entre investigadores y técnicos vinculados al ordenamiento territorial y al hábitat, que tienda a superar los enfoques parciales y sectoriales. Tres temáticas se imponen: a) los métodos de planificación, en particular destacando la falsa alternativa plan-proyecto; b) las relaciones teoría-práctica y teoría-realidad, en particular la importancia del trabajo de campo; c) las relaciones técnico-decisor, donde la reflexión ética es primordial.

78. El sistema Universitario asegurará la formación de profesionales, docentes e investigadores a nivel de postgrado en las temáticas del urbanismo, el hábitat y el ordenamiento del territorio desde una visión multidisciplinar. Se requiere con urgencia la inclusión de la dimensión operacional en la formación de grado de profesionales.

79. Un programa nacional de difusión permanente de técnicas y desafíos del ordenamiento territorial y del hábitat, debe encararse en pos de lograr conformar una cultura del hábitat. Se implementarán audiencias públicas para la discusión de planes, programas y proyectos.

80. El MVOTMA, en conjunto con los gobiernos departamentales involucrados promoverá el funcionamiento coherente del Area Metropolitana de Montevideo mediante la Gestión compartida de los procesos metropolitanos comunes.

81. El Estado promoverá el desarrollo (económico, social, y cultural) integral y solidario del sistema nacional de centros poblados, recuperando el derecho a la ciudad para todos sus habitantes, trabajando sobre los problemas sociales críticos a través de programas de integración social, enseñanza primaria y calificación de adultos en áreas de pobreza extrema, y un plan de saneamiento ambiental integral. Dinamización de las actividades productivas mediante la modernización

empresarial de cara al MERCOSUR, la creación de empleo, el fortalecimiento del Estado como elemento orientador, negociador y garante del bien común, la consolidación de la corona agrícola y el desarrollo agropecuario sustentable de las cuencas que lo permitan y el desarrollo industrial, integrado al tejido social y físico urbano.

82. El Estado garantizará el suministro en cantidad y calidad de agua potable para lo cual se requiere de un riguroso control en el uso y ocupación del suelo de las cuencas de aprovisionamiento de agua potable, la adecuación de las infraestructuras de abastecimiento de agua y saneamiento, y la planificación urbana acorde al horizonte máximo de expansión y de densificación del territorio servido por los sistemas.

83. El Estado reorientará las migraciones causantes de la expansión urbana mediante la estructuración y calificación de las áreas urbanizadas centrales, la creación de centralidades en las periferias consolidadas, el fortalecimiento de los centros urbanos menores, la prohibición de todo nuevo fraccionamiento en las conurbaciones lineales periurbanas, la creación una policía territorial, la aplicación de las normas vigentes en materia de ordenamiento territorial, la estructuración de las políticas de acceso a la vivienda orientadas a densificar las áreas urbanas con servicios e infraestructuras, la calificación de los ambientes urbanos, la creación de carteras de tierras municipales para el «relleno» de los tejidos urbanos existentes.

84. Los Gobiernos Departamentales procurarán revertir el proceso de segregación urbana de la población de bajos ingresos, procurando su permanencia en las áreas centrales de prioridad de reciclaje, y la localización de programas nuevos en vacíos del tejido urbano. Se estudiará la posibilidad de canalizar subsidios directos y explícitos a soluciones habitacionales mientras son utilizadas por población subsidiable, continuando con el énfasis en hogares con jefatura femenina.

85. Se elaborará un Plan Nacional de Saneamiento Ambiental con amplia participación de organismos públicos y privados que sirva de marco común a las acciones futuras. El mismo comprenderá a los centros poblados de más de 5.000 habitantes e incluirá los siguientes temas: a) planes de recuperación de calidades de agua, suelo y aire; b) estrategias para el manejo sustentable de residuos sólidos y tratamiento de efluentes; c) adecuación de los programas de manejo de cuencas y zonas costeras; d) implementación de marcos institucionales para la gestión ambiental coordinada entre el estado y la sociedad civil.

86. Se dispondrán normas que garanticen el cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria y especialmente de la tierra urbana, limitando su retención especulativa y estableciendo normas de incorporación al mercado. Se propiciará la revisión de las autorizaciones de fraccionamientos con más de 10 años sin hacerlos efectivos.

87. La acción central del Ministerio de Vivienda está dirigida a promover el acceso a la vivienda en propiedad y la permanencia en ella, a la población de menores recursos. El programa reposa sobre la base de un esfuerzo propio de la población beneficiaria, una ayuda directa del Estado y, eventualmente, un crédito hipotecario complementario, siendo los respectivos montos definidos en función del nivel de ingresos del núcleo familiar. Las soluciones habitacionales se procurarán fundamentalmente a través de la vivienda nueva, definiendo el Ministerio en oportunidad de las postulaciones, el tipo y ubicación requeridos.

88. Las organizaciones de segundo grado, MEVIR en las zonas rurales, Cooperativas, ONGs e IATs, continuarán integrados al sistema público de producción de viviendas, a través de

mecanismos que les permitan aplicar progresivamente los criterios generales. Participan en la inscripción de los beneficiarios, ejecución de los programas, asistencia social y técnica para el mejoramiento de las soluciones habitacionales, asegurando la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones del diseño y la gestión de los programas habitacionales.

89. También se prevé por parte del Ministerio la instrumentación de Programas Especiales que no suponen necesariamente resolver el acceso a la vivienda, sino su mejoramiento, que involucran otros problemas sociales o bien que requieren acciones conjuntas con otras instituciones para ser viables, entre los que se cuentan el mejoramiento de viviendas por el Programa Credimat (crédito de materiales) y la regularización de asentamientos precarios.

90. El Plan de Inversiones del Banco Hipotecario del Uruguay, concentra sus esfuerzos en la construcción de nuevas unidades habitacionales, así como el mantenimiento, ampliación o reciclaje de las existentes. La mayor parte de las inversiones se destinarán en consecuencia a ese fin. Se pretende por esta vía, fomentar la ocupación plena de la capacidad instalada de la Industria de la Construcción, generando un importante número de puestos de trabajo, dado el elevado insumo de mano de obra que esta industria requiere. En dicho marco, se dará fuerte impulso a la Acción Directa con venta anticipada y al Reciclaje.

91. Se procurará a través de los mecanismos de adjudicación de los créditos por parte del BHU, una cobertura equitativa de toda la demanda solvente, en los diferentes niveles de ingreso y distribución geográfica.

92. Se implementarán planes que faciliten la incorporación de empresas constructoras medianas y pequeñas a la producción de viviendas de interés social mediante la adecuación de las exigencias administrativas y financieras y la facilidad de acceso a créditos. Estimular el desarrollo de la industrialización de componentes de sistemas constructivos seriados con la contratación de proyectos sucesivos en el tiempo como alternativa a la concentración espacial de grandes conjuntos. Facilitar la participación de autoconstructores y grupos de ayuda mutua en los planes de vivienda.

C.4.- Supervisión de los progresos alcanzados.

93. Se considera imprescindible la implementación de un monitoreo continuo del progreso de las estrategias y del cumplimiento de los objetivos del presente Plan Nacional. A tales efectos, la Comisión Nacional preparatoria de Hábitat II, se transformará en Comisión de Seguimiento de la misma, dotándola de las competencias necesarias al solo efecto de la recopilación de la información, su procesamiento y la elevación de sugerencias y dictámenes no vinculantes a los organismos competentes, Podría esta iniciativa cuajar en un idóneo mecanismo de administración consultiva y, dada su integración plural, de participación.

94. Para garantizar su fluido funcionamiento, la convocatoria a la comisión de seguimiento podrá efectuarla cualquiera de los sectores representados. La consulta a esta comisión de monitoreo será preceptiva para la elaboración del informe anual de UNCHS.

95. Se definirá una entidad técnica responsable para el procesamiento de los indicadores urbanos y de vivienda propuestos por UNCHS, y la elaboración de Indicadores propios para Uruguay que se consideren oportunos.

96. La entidad responsable contará con las más amplias facultades para requerir de los organismos estatales, intendencias y organizaciones civiles, todo tipo de información necesario para la consecución de sus cometidos.

D. COOPERACION Y AYUDA INTERNACIONAL.

D.1.- Prioridades y fortalecimiento institucional.

97. Resulta prioritario para el país la obtención de cooperación internacional en cuatro grandes áreas de desarrollo básico, a saber:

a) El fortalecimiento institucional y la creación de capacidad en todos los niveles de gestión, a los efectos de viabilizar la política de descentralización y más generalmente las prácticas de ordenamiento territorial y vivienda.

b) La realización de acciones catalíticas, en materia de ordenamiento del territorio y gestión urbana. Se entiende que en ese ámbito resultan prioritarios los temas y acciones referidos a la erradicación de la pobreza y la marginalidad urbanas y la creación de empleo. En todos los casos esas políticas se expresarán en torno a asegurar vivienda y ambiente urbano dignos a todas las persona independientemente de su género, etnia, religión, edad o clase social. Se prevé la realización de acciones específicamente dirigidas a la mujer en cada una de esos sectores.

c) Una tercer área que amerita la solicitud de la ayuda y cooperación internacionales por parte del Uruguay, es la que se refiere a la articulación en su territorio de las grandes obras de infraestructuras de integración regional, minimizando los impactos negativos y potenciando sus efectos sobre el mejoramiento del hábitat.

d) La promoción de acciones de desarrollo social de base comunitaria y el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil (ONGs y OCBs) de acuerdo a las recomendaciones de las Naciones Unidas.

