

Mariano Arana, coordinador

Uruguay: La centralidad montevideana



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Control Histórico

Editor general

Fernando Carrión M.

Coordinador editorial

Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión M.

Jaime Erazo Espinoza

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb B.

Coordinador

Mariano Arana

Editores de estilo

Andrés Landázuri

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-20-9

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Telf: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: julio de 2011

Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Prólogo	
Montevideo: la reconquista del territorio y la urbanidad.	9
Mariano Arana	
Revisitada: ciudad reinventada	21
Liliana Carmona y Alma Varela	
Centralidades urbanas e históricas de Montevideo.	
Políticas urbanas e instrumentos de gestión: Plan Montevideo 1998-2005	49
Nelson Inda	
Las centralidades: componente clave en los procesos de planificación territorial. Una mirada sobre las estrategias e instrumentos idóneos para orientar su desarrollo	97
Juan Daniel Christoff	
Razones y estrategias para la regeneración urbana en Montevideo.	131
Federico Bervejillo Terra	
De centralidades fragmentadas y cotidianos escindidos	163
Adriana Berdía	

Claves para entender el proceso de transformación del área central de Montevideo	189
Patricia Roland	
Las palabras y las cosas. La construcción de la costa de Montevideo como paisaje significativo	223
Alicia Torres Corral	
Heterogeneidad social y ambiental. El Parque Lineal del arroyo Miguelete	249
Hugo Gilmet	
Aprovechando enseñanzas para avanzar: la actuación montevideana como fundamento de la nueva legislación territorial	277
Roberto Villarmarzo	
Montevideo y las centralidades históricas metropolitanas. Los casos de La Paz, Las Piedras y Progreso	315
Salvador Schelotto	

Aprovechando enseñanzas para avanzar: la actuación montevideana como fundamento de la nueva legislación territorial

Roberto Villarmarzo¹

Introducción

Montevideo innova para Uruguay al aprobar, en 1998, el Decreto Departamental N.º 28.242 “Plan de Ordenamiento Territorial, POT”, y moderniza la gestión pública al orientar su desarrollo urbano territorial en base a dicho plan.

Esta transformación en los modelos de gestión, que implicó la profundización en la apuesta democratizadora de descentralización para la participación ciudadana, se expresó en la asunción de gobierno, por los gobiernos departamentales, para la integralidad del territorio en su jurisdicción —abordando la gestión del suelo rural—. Al mismo tiempo incorporó nuevos instrumentos para la actuación en el territorio urbano, con formas de cooperación público-privada y mecanismos tales como la socialización de las valorizaciones inmobiliarias, entre otros varios.

1 Arquitecto. Profesor Titular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Fue también Profesor Agregado de Anteproyectos y Proyectos de Arquitectura y Urbanismo, Director Nacional de Ordenamiento Territorial, Director General de Acondicionamiento Urbano y Director de la División Espacios Públicos y Edificaciones en la Intendencia de Montevideo, así como integrante del Consejo de la Facultad de Arquitectura y Decano Interino, Presidente y Directivo de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Registra una destacada actuación profesional, habiendo obtenido premios en concursos nacionales de Arquitectura.

La gestión del territorio departamental montevideano con impronta planificadora se ha expresado en actuaciones urbanas diversas, en especial respecto a la vivienda social, la rehabilitación urbana, los espacios públicos, la movilidad de la población, el sistema de centralidades y grandes equipamientos, etcétera.

La experiencia exitosa de Montevideo ha estado en la génesis de la reciente Ley N.º 18.308, que, a partir de junio de 2008, orienta la gestión territorial en Uruguay en clave planificadora. Ésta, asimismo, asume una fuerte impronta descentralizadora como parte de la transformación democrática del Estado para la construcción social de políticas públicas a través de la participación social y el monitoreo ciudadano para la actuación gubernamental.

Construcción social del Plan

En el año 1994, culmina en Montevideo² una fase en la formulación del “Plan Estratégico para el Desarrollo”, construido desde los ámbitos locales —a partir de una iniciativa originalmente central—, en un proceso de participación vecinal hasta entonces inédito para la ciudad y el país, con intervención de los órganos descentralizados recientemente creados. Dicho Plan plantea como directriz general “mejorar la equidad social, dinamizar el crecimiento económico y elevar la calidad física y ambiental, potenciando la competitividad y posicionamiento regional de Montevideo”. Así mismo, se sustenta mediante el desarrollo de tres líneas estratégicas: “orientando la dinámica urbana” para el “mejoramiento de la calidad de vida” y sosteniendo la “potenciación de la vertebración social e institucional”.

2 La República Oriental del Uruguay está estructurada en 19 departamentos, cuyo gobierno y administración son ejercidos por una Junta Departamental, órgano legislativo y contralor, y un Intendente, con funciones ejecutivas y administrativas. La reforma de la Constitución de la República aprobada por amplia mayoría en el plebiscito de 1996 creó la materia municipal, pero aún no se ha legislado para la efectiva materialización de este tercer nivel de gobierno.

Se incluyeron como sus directrices específicas: 1. disponibilidad y uso del suelo; 2. infraestructura y servicios básicos; 3. accesibilidad, movilidad y transporte; 4. actividades económicas; 5. calidad ambiental; 6. bienestar social; 7. proyección cultural; 8. capacidad de gestión cultural; 9. participación social y desarrollo de la acción de los órganos de gobierno local; y 10. relacionamiento y cooperación público-privada.

En agosto de 1994, y coincidiendo con la realización en Montevideo del VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo, la Intendencia elabora un “Documento de discusión” que publica bajo el título de “Montevideo: visión de ciudad”. En este documento resume los avances hasta ese momento y adelanta las principales líneas estratégicas territoriales que estarán en el debate para la elaboración del Plan.

En el documento, luego de realizar una “síntesis histórica” y un “diagnóstico actual”, bajo el título “visión de ciudad” se abordan los subtítulos: 1. Roles de Montevideo; 2. Hacia una idea consensuada de ciudad; 3. Armonización de las acciones municipales; 4. Equipar y reequilibrar la ciudad interior; 5. Fortalecer y densificar el centro y las centralidades; 6. Valorizar el paisaje de la bahía; 7. El “verde” en las cuencas de los arroyos y la costa y 8. Estrategia y limitaciones.

En el capítulo central y bajo el rótulo: “Políticas”, se encaran los temas de descentralización, catastro y planificación territorial, reestructura municipal, preservación, estrategia territorial, vivienda, vialidad, tránsito y transporte, saneamiento e infraestructuras, y equipamiento urbano.

El 13 de junio de 1996, el Intendente de Montevideo dicta una resolución fijando los “objetivos generales y particulares orientadores de la elaboración del Anteproyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo”. Se inicia así, formalmente, el proceso de elaboración que llevará a la aprobación del “Plan Montevideo”.

Al año siguiente, se presenta públicamente el “Avance del Plan de Ordenamiento Territorial”, recogido en la publicación: *Hacia un plan de Montevideo*. Se desarrolla así, durante todo un año, la discusión del futuro Plan en los ámbitos de participación existentes en todo el departamento de Montevideo y con las organizaciones de la sociedad civil.

El documento tiene seis capítulos: 1. Escenarios; 2. Elementos de diagnóstico territorial; 3. Introducción a la propuesta, incluyendo los lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta; 4. Sistemas y estructuras territoriales; 5. Ordenación territorial; y 6. Actuaciones y proyectos especiales.

En los “lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta” se incluyen: optimizar el uso de la capacidad urbana instalada, promover la bahía como nuevo baricentro de la ciudad, afirmar el atractivo del centro principal y sus centralidades, mejora de la articulación puerto-ciudad, estructurar y equipar las áreas periféricas, mejorar la oferta de espacios verdes, prever áreas para el sector terciario, así como áreas de prioridad agrícola, reserva ambiental y protección paisajística. Estos conceptos describen y preanuncian claramente las estrategias territoriales que contendrá luego el Plan Montevideo.

En el capítulo de “Sistemas y estructuras territoriales” se comprenden: las redes de infraestructura, la red vial y el sistema de transporte, el sistema de equipamientos y centralidades, y el sistema de espacios verdes.

Bajo el título de “Ordenación territorial”, se incluye un capítulo que traza las previsiones de: zonificación primaria, zonificación secundaria, áreas de actuación en suelo urbano, áreas de actuación en suelo rural, áreas de preservación específica en suelo urbano y áreas de preservación específica en suelo rural.

También se realizan las primeras previsiones respecto a las actuaciones y proyectos especiales, esbozando el proyecto ‘Avenida 18 de Julio’ y el proyecto ‘Arroyo Miguelete’.

Estas orientaciones reconocen un impulso de nueva dimensión con la aprobación del “Plan Montevideo” (Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto N.º 28.242) en 1998.

Debe anotarse que, por su lado, la planificación estratégica ha acompañado la gestión bajo diversas formas. En especial, los concejos vecinales, junto con las juntas locales zonales, han elaborado y realizado acciones en ese sentido, dentro del contexto planificador descrito. Es a través de los Planes Estratégicos de Desarrollo Local –Plaidez– que se profundiza el diagnóstico de cada zona, en primera instancia, para plantear líneas estratégicas que trasciendan, incluso, lo simplemente municipal.

El Plan Montevideo

El Plan de Ordenamiento Territorial, POT —más conocido como “Plan Montevideo”— encuadra globalmente todas las temáticas territoriales, abarcando la vivienda y los usos no residenciales de servicios y equipamientos complementarios de aquélla, estableciendo vínculos estructurales con la movilidad de la población, democratizando la accesibilidad al trabajo y a los privilegios de la urbanidad, y compatibilizando sus previsiones con la realidad física de las actividades económicas, tanto de uso industrial y de intercambio como de producción rural. El POT se apoya en la recuperación, conservación, plena utilización y desarrollo de las infraestructuras físicas básicas enlazadas a las condiciones y desarrollo socio cultural de la población y atravesadas por una clara orientación de sustentabilidad ambiental.

Las acciones municipales se encuadran entonces en pautas estratégicas, recogiendo los consensos sociales expresados por los órganos políticos de gobierno. El Plan se fundamenta en un enfoque urbano metropolitano y regional, plantea el reequilibrio socio-urbano, establece las bases para el soporte e impulso territorial de las actividades productivas y de servicio, al tiempo que se apoya con realismo en la preservación y conformación urbano-territorial de su término municipal.

El modelo territorial del Plan está constituido por un conjunto integrado de propuestas de estructuración que cubren la ciudad y el territorio. Las estructuras y sistemas territoriales constituyentes del Plan son la red vial jerarquizada, el sistema de espacios verdes, las redes de infraestructuras básicas y las centralidades y equipamientos. Se le integran, además, un conjunto de áreas de promoción y de planes especiales de valor estratégico para la implementación de sus lineamientos políticos.

El desafío es integrar las actuaciones sectoriales —y las de vivienda con sus servicios complementarios son unas de ellas— en la estructura planificadora definida.

El Plan de Ordenamiento Territorial aprobado se estructura mediante cuatro capítulos o “memorias”: la Memoria Informativa; la Memoria de Ordenación; la Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento; y la Memoria de Participación.

La Memoria Informativa plantea los “objetivos” —comprendiendo los objetivos generales orientadores del proyecto y los objetivos particulares—, analiza los “escenarios” construidos durante la elaboración del plan y formula el “diagnóstico territorial”.

La Memoria de Ordenación, que constituye el fundamento del Plan, incluye los lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta e incorpora las estructuras y sistemas territoriales, los usos y modos de ocupación del suelo y la preservación territorial. Así mismo, describe las áreas de promoción y planes especiales de valor estratégico.

Entre las estructuras y los sistemas territoriales se comprenden los criterios generales de ordenación del espacio público, las redes de infraestructura básica, la red vial y de transportes, el sistema de espacios verdes y las centralidades y equipamientos.

En el capítulo de usos y ocupación del suelo, se establecen los criterios generales de ordenación del suelo y se detalla la zonificación primaria, la zonificación secundaria y la zonificación terciaria.

En cuanto a la preservación territorial, se fijan sus criterios generales y se determina la preservación patrimonial en suelo urbano y la preservación patrimonial en suelo rural.

Finalmente, la Memoria de Ordenación crea las áreas de promoción y los planes especiales de valor estratégico, indicando los criterios generales para ello. Detalla, simultáneamente cuatro de estas áreas: Bahía de Montevideo, bulevar Batlle y Ordóñez, avenida Dr. Luis Alberto de Herrera, Proyecto Centro y arroyo Migulete.

El Plan introduce en su Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento los criterios generales y describe las principales innovaciones del Plan y los instrumentos de seguimiento.

El instrumento legislativo de la planificación territorial lo constituye el “Decreto” del Plan Montevideo, siendo que, en Uruguay, los decretos departamentales tienen fuerza de ley en su respectiva jurisdicción.

La Memoria de Participación contiene un informe general acerca de la consulta pública realizada y los créditos para sus cooperadores.

Planes especiales

En la Memoria de Ordenación del Plan Montevideo se describen estos singulares instrumentos de gestión territorial, incorporados por primera vez en Uruguay a la normativa, constituyéndose en una de las más importantes innovaciones de éste.

Como bien se expresa en la mencionada Memoria, en el conjunto de capítulos del Plan “se desarrollan, en una perspectiva de conjunto, las propuestas de estructuración y de ordenación que abarcan toda la ciudad y el territorio y constituyen el marco de referencia general de las múltiples actuaciones e intervenciones urbanas”.

Todo este andamiaje conceptual y normativo requiere de institutos de actuación específicos que permitan avanzar en la realidad para volver en hechos las principales determinaciones del Plan.

Es así que el Plan introduce un subsistema de planificación derivada, constituido por un conjunto de planes especiales y planes sectoriales. Dos de estos institutos se destacan: las “áreas de promoción” y los “planes especiales de valor estratégico”.

Las áreas de promoción son áreas geográficas continuas que serán objeto de intervención prioritaria. Se asume que su desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio y se llevará a cabo mediante planes y programas de actuación específicos.

Estos programas de actuación se sostendrán en la aplicación de un régimen específico mediante la delimitación de unidades de actuación para su ejecución concertada.

El Plan identifica tres áreas de promoción, aunque admite que puedan diseñarse otras durante su vigencia. Estas son: la Bahía de Montevideo, el área estructurada por el bulevar José Batlle y Ordóñez y la avenida Dr. Luis Alberto de Herrera, y el arroyo Miguelete.

Esta última área de promoción coincide con uno de los planes especiales de valor estratégico que determina el Plan.

Los planes especiales de valor estratégico tienen un carácter básico de intervención física y de inversión pública sobre el espacio público, apostando a su mejora y revitalización de diversas áreas y la

consecución de equipamiento y espacios libres a nivel ciudad.

Además del “Arroyo Miguelete”, el Plan incluye el “Proyecto Centro”. La Avenida 18 de Julio y su entorno siguen concentrando la gran mayoría de los edificios institucionales de la ciudad, localizándose en la zona la más variada oferta cultural de Montevideo. También concentra los mejores servicios turísticos, así como una importante concentración de instituciones públicas y privadas.

Se promueve la revalorización de estas áreas, de importantísimo contenido patrimonial e innegable valor simbólico, por su imagen y significación urbana. El centro se localiza en continuidad con la Ciudad Vieja, que es una de las áreas urbanas bajo régimen patrimonial de gestión de suelo.

En las áreas bajo régimen patrimonial de gestión de suelo, el Plan prevé la formulación de planes especiales de protección y mejora. Ya se han elaborado y aprobado los planes para las áreas patrimoniales de Ciudad Vieja y Barrio Sur, encontrándose en proceso de culminación los de Prado-Capurro, Pocitos Viejo y Carrasco-Punta Gorda.

Así mismo, dentro de la “planificación derivada”, se han concretado los planes especiales de Goes, Bahía-Cerro, Bahía-Capurro, Fénix-La Aguada y los alrededores del Palacio Legislativo, entre otros.

Para las áreas de suelo categorizadas como potencialmente urbanizables, el Plan prevé la realización de programas de actuación urbanística que aseguran el cumplimiento de los deberes territoriales de equidistribución de cargas y beneficios, y retorno de valorizaciones en el proceso de su transformación.

Para la realidad uruguaya, estos dos institutos normativos constituyen una novedad señalable, y su formulación —así como su aplicación en operaciones urbanas— son un antecedente ineludible para la doctrina territorial y para la formulación del proyecto que culminó en la Ley de Ordenamiento Territorial.

Merece especial destaque la previsión existente en el Plan Montevideo para la necesaria formulación del Plan Sectorial de Movilidad y del Plan Especial de Localización de Vivienda Social.

Gestión territorial en Montevideo

Aunque tengas pocos recursos, si puedes canalizar la capacidad de ilusión de la gente, consigues un buen proyecto.

Manuel González Fustegueras³

Las políticas sociales en la Intendencia de Montevideo

Si entendemos fundamentalmente a la ciudad como espacio para vivir, espacio para la producción –no sólo material, sino también cultural– y para el intercambio, la ciudad será además el ámbito propicio para la construcción de ciudadanías, para el salto de habitante a ciudadano.

En la construcción de la ciudad es la vivienda el componente central, no sólo por su significación proporcional, sino por ser el componente singular, con los servicios urbanos que la complementan, para la calidad de la vida colectiva. El derecho a la ciudad carece de significado si no se encuentra satisfecho el derecho a la vivienda como necesidad básica para la calidad de vida; derecho a la ciudad entendido con Lefebvre “no como el derecho a la ciudad antigua, sino a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares, etc” (Lefebvre, 2005).

El “problema de la vivienda” o “el hambre de vivienda” (al decir de Julián Salas, 2005) no es exclusiva ni principalmente un tema de producción de vivienda –construirlas en mayor cantidad y mejores– o de abaratamiento de la vivienda –construirlas más barato–, aunque efectivamente sea necesario enfrentar ambos aspectos. Tampoco es un tema de mejorar la accesibilidad de las familias a la vivienda –créditos, subsidios, garantías, etc.–, aunque sea imprescindible su abordaje. El derecho a la vivienda, en una sociedad de mercado en que la vivienda es una mercancía, pasa singularmente por la situación de los ingresos de las familias y sus estrategias para la supervivencia.

3 Citado en “URB-AL Red N° 5 en movimiento: políticas sociales urbanas”, Segunda Reunión de Trabajo Anual de la Red, Montevideo, junio de 2001, sin mención de la fuente.

El “hambre de vivienda” podría entonces asimilarse a una necesidad insatisfecha, un indicador más de la pobreza, de la escasez de ingresos en la población que le impide acceder a una vivienda digna como consumidores en el mercado. Pero la pobreza no es una condición natural. Al contrario, es impuesta por la sociedad en la medida en que los ingresos de las familias no son maná sobrenatural (no es algo mágico), sino que provienen de remuneraciones que se obtienen por el trabajo en sus más diversas modalidades y expresiones.

Siguiendo a Coraggio (1999), recordamos que la pobreza –y su correlato: el problema de la vivienda– es un tema de exclusión de algunos –los más– del circuito productivo, del empleo, del trabajo formal; siendo la sociedad que, por su estructura, los arroja a un submundo marginal, que los excluye además del privilegio del acceso al ingreso formal y del consumo contemporáneo, incluyendo el consumo de vivienda. Así, los pobres pasan a integrar el circuito de la informalidad, la precariedad, la ilegalidad, la no sustentabilidad ambiental.

La exclusión social, la marginación del circuito productivo formal, conlleva a la ciudad marginal, una ciudad paralela, clandestina y excluida en el uso y goce del espacio urbano de la ciudad, de los privilegios de la urbanidad. Además, las condiciones de ingreso de las familias y sus estrategias de supervivencia, en el terreno de la vivienda, han tropezado con políticas neoliberales respecto a los arrendamientos y la liberación de la incorporación de vivienda nueva de interés social exclusivamente a las “leyes” del mercado.

Se potencia así un proceso de creciente imposibilidad de acceso formal a la vivienda, arrinconando las alternativas solidarias –familiar u cooperativa– y activando las salidas irregulares: invasiones y otras formas de acceso ilegítimo a tierras en la periferia urbana, con autoconstrucción rudimentaria o sobreocupación de fincas en las zonas de centralidad ciudadana.

Montevideo actual, heredera del histórico macrocefalismo urbano uruguayo, reúne algunas de las aristas más dolorosas de la temática social, recogiendo casi el noventa por ciento de la pobreza crítica del país, entre otros indicadores de la creciente segmentación social y agudeza del empobrecimiento de los sectores más desamparados.

Las políticas sociales en el campo de la vivienda, como las de enfrentamiento a la pobreza, deben analizarse a partir de este marco conceptual. Si bien debe necesariamente actuarse para aliviar la pobreza, para atenuar en algo las consecuencias del empobrecimiento, esta acción debe reconocer “al otro” y apostar a su crecimiento como individuo, a su inclusión social efectiva, para no quedar en el mero asistencialismo.

Cuando el Gobierno departamental desarrolla sus políticas sociales, además de correr detrás de los problemas (que es ineludible), debe integrar sus acciones en procesos de actuación estratégicos para hacer frente a la pobreza —a la marginalidad—, que efectivicen ponerse por delante de los problemas (y las políticas sociales entendidas no sólo por las que tradicionalmente llevan ese rótulo, ya que las políticas municipales en su conjunto son sociales). Son necesarias estrategias que pongan en valor al individuo, socialmente integrado, como productor y sostén de su hábitat. El vecino no sólo como demandante —de obras, de servicios—, sino como auténtico constructor de su entorno, participando en estructuras asociativas y organizativas que simultáneamente construye.

Así, las acciones en cuanto a afirmación de las centralidades, a la mejora de los espacios públicos, a la expansión de la movilidad de la población, entre otras desarrolladas a nivel municipal en Montevideo, reconocen estas dos vertientes simultáneamente, tanto los aspectos físicos que determinan la calidad de los ámbitos para el encuentro y la convivencia colectiva, como los de accesibilidad y de condiciones ambientales que posibilitan o inhiben el sentimiento del entorno urbano como lugar propio.

Este punto podría ejemplificarse, fuera de los programas más conocidos, con materias como:

- Movilidad de la población. Ya que más del 70% de las familias tienen como su medio de desplazamiento el transporte público, la Intendencia está procesando una profunda reestructura del sistema, con importantes inversiones en infraestructura, al tiempo que asiste a más de 220.000 usuarios con subsidio directo y tarifas especiales.
- Espacios libres de uso público. En una ciudad donde existen más de

650 paseos públicos, en el último decenio se realizaron intervenciones en más de 400 plazas y plazuelas, con renovación o creación de nuevos espacios, ubicándose más del 80% de éstos en la periferia.

- La municipalidad atiende un servicio fúnebre gratuito para los sectores más carenciados de la sociedad, siendo la segunda empresa de servicios en esta área en Montevideo.

Una política social de tierra urbana

Si bien desde el ámbito municipal no es posible enfrentar directamente las causas profundas estructurales —económicas y sociales— de los hechos que desembocan, entre otras secuelas, en la profunda “hambre de viviendas” y de su contracara, el crecimiento sostenido de los asentamientos irregulares y otras formas más o menos informales o clandestinas de vi-vienda, es imprescindible reconocer que las competencias de los gobiernos municipales habilitan su intervención en las múltiples manifestaciones y expresiones del fenómeno.

Así lo han entendido las cuatro últimas administraciones departamentales de Montevideo.

Por ese motivo, se ha implementado un conjunto de lineamientos de acción e instrumentos que constituyen lo que hemos denominado una “política social de tierra urbana”, por cuanto se considera que el acceso a la tierra es una de las claves para atender a la problemática planteada.

Atendiendo a que las competencias y facultades institucionales brindan un amplio espectro de actuaciones en lo físico —tanto directas como de regulación y estímulo para otros actores sociales urbanos—, se han planteado políticas que contemplen específicamente el acceso y utilización del suelo con fines habitacionales.

La administración departamental impulsó políticas específicas en materia de tierras para vivienda con la aprobación del decreto N.º 24.654 en septiembre de 1990.

Se reconoce, en dicha norma, la necesidad de actuar simultáneamente tanto en el favorecimiento del acceso a condiciones de vivienda y vida urbana digna para las familias de menores ingresos, como en la garantía de la disposición de suelo urbanizado para vivienda popular.

Para actuar en el apoyo del acceso a la vivienda:

- Se potencian y alientan las formas solidarias de acceso, apoyando, con otorgamiento de tierras y otras acciones, a cooperativas de ayuda mutua y de ahorro previo y fondos sociales.
- Se impulsan apoyos particulares para las familias que autoconstruyen su vivienda, reconociendo esta tradicional forma de acceso, volcando incluso tierras en lotes individuales accesibles para este fin.
- Se generan políticas específicas para contener el crecimiento de la informalidad urbana tanto en fincas tugarizadas como en asentamientos irregulares, propiciando el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias implicadas y las de su entorno, así como la regularización dominial.
- Se propicia la elevación de la calidad de la oferta habitacional y la innovación tipológica y tecnológica facilitadoras del acceso a la vivienda digna.
- Se estimula la atención a los sectores de población especialmente desprotegidos, entre ellos: discapacitados, familias de jefatura mononuclear femenina, adultos mayores y jóvenes.

Para intervenir en la disponibilidad de suelo:

- Se patrocina efectivamente la incorporación de tierras urbanas aptas a la oferta para uso habitacional, adquiriendo, por expropiación, licitación o canje con otros organismos públicos, terrenos que se vuelcan para vivienda.
- Se otorgan a cooperativas y fondos sociales, y se ponen a disposición de organismos públicos, tierras para vivienda –firmándose convenios con la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y con la Federación de Cooperativas de Ahorro

Previo (FECovi) para la adjudicación de predios y fincas, ofreciéndole al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) terrenos municipales para la construcción de conjuntos de núcleos básicos evolutivos.

- Se ampara activamente las acciones de rehabilitación del patrimonio construido para su uso residencial, otorgando fincas y otros apoyos para acciones de reciclaje en áreas centrales.
- Se concerta con otros actores públicos y privados para asegurar la atención de la creciente demanda social, impulsando acciones de nueva construcción y reciclaje.
- Se agregan nuevos institutos a la legislación municipal y se reafirman otros ya existentes para estimular y conducir las acciones de privados —y en acuerdo con éstos— para la incorporación de tierra urbanizada y viviendas al mercado.

La ley necesaria

Para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, ha alcanzado dimensiones críticas. A tal fin, debemos encarar de manera amplia las modalidades de producción y consumo insostenibles [...], los cambios demográficos insostenibles, incluidas la estructura y la distribución de la población [...]; las personas sin hogar; el aumento de la pobreza [...]; la exclusión social [...]; la falta de infraestructura y servicios básicos; la ausencia de una planificación adecuada; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres (ONU: 1996).

El ordenamiento territorial carecía, hasta el año 2008, de un marco legislativo específico en Uruguay.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, vigente desde el mes de junio del mencionado año, constituye la primera etapa en la implementación de legislación de ordenamiento territorial que el

actual Gobierno uruguayo tiene planteado como parte de sus objetivos estratégicos hacia la gestión planificada del desarrollo.

Resulta pertinente abordar los antecedentes de ordenamiento territorial en el país, dentro de los cuales el Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Montevideo es el antecedente de mayor relevancia⁴. Y es también oportuno glosar la fundamentación que acompañó el Proyecto de Ley mencionado, así como las características del proceso de discusión pública seguido en su formulación, a partir del repaso de las consideraciones contenidas en la “exposición de motivos” que lo acompaña.

Situación de la legislación referida al territorio en Uruguay

Con la promulgación de la Ley 16.112, el 30 de mayo de 1990, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con lo cual en Uruguay adquiere relevancia institucional, de manera tardía, la materia del ordenamiento territorial y la temática medioambiental. Al mismo tiempo, en la mencionada Ley se define la voluntad del Estado de contar con políticas nacionales de ordenamiento territorial⁵.

A pesar de ello, en los más de tres lustros transcurridos hasta la presente Administración nacional, el ordenamiento territorial no ha tenido el desarrollo necesario y sigue sin haberse constituido en una política pública firmemente institucionalizada en los distintos ámbitos de gobierno.

La dimensión territorial y su ordenamiento habían tenido muy escasa presencia en las estructuras de decisión, marginándose la visión territorial

4 Al importante rol del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Montevideo, deben agregarse otros esfuerzos planificadores llevados a cabo a partir de esos años y con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para las regiones suroeste y centro del país, así como los planes para la costa atlántica del departamento de Rocha, las ciudades de Paysandú, Melo y Río Branco, entre otros.

5 Le corresponde lo concerniente a [...] la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de ordenamiento territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia” (inciso 6 del artículo 3).

de las actuaciones sectorializadas. No se han formulado políticas territoriales explícitas que orienten a las instituciones estatales y su aporte no ha formado parte sustancial de las incipientes acciones descentralizadoras encaradas en el país. Las iniciativas al respecto se han visto reducidas al planeamiento urbano o a limitados estudios y propuestas con reducido arraigo institucional.

Esta situación se ha correspondido con una muy débil institucionalidad en la materia y una limitada extensión de capacidades técnicas en las entidades estatales. Sin embargo, eso no ha impedido avances significativos en el ordenamiento territorial, en especial en áreas urbanas.

Sin duda, las acciones puntuales de planificación territorial, especialmente las llevadas a cabo por el Gobierno de izquierda en el departamento de Montevideo —que se han detallado más arriba—, así como los esfuerzos académicos y el proceso de discusión pública de la temática y el funcionamiento, en los dos años finales de la última Administración, de la llamada Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial —creada por el decreto N.º 310/94 del Poder Ejecutivo de 1994⁶—, constituyen los más importantes antecedentes para la actual relevancia pública del ordenamiento territorial.

Esta realidad no había sido apoyada por el avance en una legislación que enmarcara los esfuerzos de ordenamiento del territorio. La legislación nacional específica existente se reducía a las Leyes de Centros Poblados, que en 2006 cumplieron sesenta años y que tienen por objeto solamente la creación y expansión de las urbanizaciones. El resto del marco jurídico que regula la ocupación y uso del territorio se ha venido dictando, en general con otros objetivos específicos, desde fines del siglo diecinueve, sin una visión sistemática e integral del territorio. Es el caso de los códigos de aguas y de minería y de las leyes Orgánica de Gobierno y Administración de los Departamentos, de Protección del Medio Am-

6 La Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial está constituida por 69 instituciones estatales y de la sociedad civil (ministerios, empresas públicas, cámaras empresariales, sindicatos, gremios de graduados universitarios, universidades y organizaciones no gubernamentales, entre otras organizaciones). La integran, además, invitados especiales.

biente, de Impacto Ambiental, de Creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de Recursos y Economía Forestal, de Protección de Suelos y Aguas, entre otras. También desde el punto de vista normativo, los avances de mayor interés se han producido en el ámbito de los Gobiernos departamentales.

Proceso para la generación de la nueva ley

Es en este marco que se encaró la redacción de lo que fue el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ley que ha sido el resultado de una acumulación de conocimiento en la materia, tanto de origen nacional como internacional.

Entre los antecedentes legislativos inmediatos se encuentra el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que el Poder Ejecutivo elevara al Poder Legislativo en mayo del año 2000 y que no llegara a aprobarse. Se reconocen, además, en el texto de la Ley, los importantes aportes de las variantes de aquel proyecto que estuvieron en consideración de la comisión asesora técnica que creó la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado, así como los argumentos volcados en su discusión y que se documentan en las actas de sus sesiones.

Se tomó también en cuenta la iniciativa legal que presentó sobre el final del proceso descrito, en mayo de 2004, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial⁷, así como el documento con las “ocho ideas clave para la ley de ordenamiento territorial” aprobado por la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial el 9 de junio de 2004. Singular aporte lo constituyeron propuestas legislativas sobre aspectos parciales de diversas intendencias.

Estas fuentes se complementan con los aportes recibidos en el marco de un convenio oportunamente suscrito al efecto por el Ministerio de

7 El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se organiza con las Direcciones Nacionales de Vivienda, de Ordenamiento Territorial, de Medio Ambiente y de Aguas y Saneamiento.

Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y con el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de la mencionada casa de estudios.

A esto se agregó el importante asesoramiento sobre las ideas y legislación que se está utilizando en Europa, aportado por la cooperación de la Junta de Andalucía, a partir del protocolo suscrito con la Consejería de Obras Públicas y Transportes de dicha Junta⁸.

El proceso, en su etapa final, que culmina con la redacción del Proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo envió en septiembre de 2006 a consideración del Parlamento, se inició con la presentación por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del documento “Ejes para la redacción de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible”, el 6 de septiembre del 2005, en un taller con los intendentes municipales y directores generales de las 19 intendencias del país, llevado a cabo en la ciudad de Durazno. A partir de ese acontecimiento, se procesó la discusión pública del mismo, especialmente en el seno de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial. En esta Comisión, además, se recibieron los aportes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y de la cooperación de la Junta de Andalucía.

Una segunda instancia para la elaboración de la Ley se inicia con la presentación, a la delegación del Congreso Nacional de Intendentes, el día 11 de mayo del 2006, en el seno de la Comisión Sectorial de Descentralización, por parte del Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, integrante de la delegación del Poder Ejecutivo, del documento “Bases para la discusión de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible”.

Este documento, que apuntaba al articulado de la Ley, fue profundamente discutido a lo largo de 15 sesiones de la Comisión Técnica Asesora

8 Los principales aportes de la Junta de Andalucía han sido llevados a cabo por el Dr. Sebastián Olmedo Pérez, jurista experto en derecho urbanístico, y el Arq. Manuel González Fustegueras, experimentado planificador y, simultáneamente, coordinador de la cooperación de la Junta con Uruguay.

de Ordenamiento Territorial, así como en reuniones especiales en diversos ámbitos, entre los que son de destacar: la presentación ante el pleno del Congreso Nacional de Intendentes, los talleres organizados por las intendencias de Paysandú y Cerro Largo, a las que asistieron directores y funcionarios de otras intendencias, el organizado por la Comisión de Vivienda de la Junta Departamental de Maldonado y el foro realizado por la Agrupación Universitaria del Uruguay (federación de segundo orden que agrupa a los gremios de egresados universitarios).

Como consecuencia del mencionado proceso y del intercambio con las intendencias y los ministerios con competencias en el territorio, se realizaron revisiones del “Documento base para la discusión”, puestas a su vez en discusión pública por capítulos a fines de julio y primeros días de agosto del mencionado año 2006.

Entre los aspectos más destacables que se revisaron en el proceso, cabe resaltar los ajustes en la redacción de las facultades y obligaciones de la propiedad inmobiliaria, la reducción en el detalle de descripción de los instrumentos de ordenamiento territorial —cuya precisión se dejó librada a la futura legislación de los departamentos—, así como la eliminación de la necesidad de aprobación ordenada y en relación de jerarquía entre éstos. El mencionado proceso de discusión también resultó clave en la redacción final de la categorización de suelo planteada en el proyecto, junto con la definición de los límites y estándares mínimos. A estos ajustes, debe agregarse un sinnúmero de aportes puntuales que son reconocibles en el texto adoptado para la mayoría de los artículos de la Ley.

Se llegó así al texto finalmente enviado por el Poder Ejecutivo al Legislativo, enmarcado en la construcción del país con participación ciudadana y concertación de actores, en una realidad caracterizada por la escasez de recursos y la emergencia social estructural histórica, en que se propone avanzar en una legislación positiva, por la vía de la cooperación de los gobiernos en sus distintos ámbitos y una fuerte apuesta a la descentralización efectiva, con intervención de la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil, para construir un territorio con equidad y mejor calidad de vida para todos sus habitantes.

Luego de una muy extensa y profunda consideración parlamentaria, con numerosas audiencias concedidas a diversos actores institucionales y de la sociedad civil, el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo enviara fue aprobado, con muy ligeras modificaciones, el 18 de junio del 2008. Fue promulgado el 22 de julio del mismo año, como Ley N.º 18.308 “de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”.

Gestión planificada del territorio

A lo largo de los últimos 50 años, Uruguay ha ensayado diversos modelos o estrategias de desarrollo. Algunas han sido de naturaleza inercial, es decir, han respondido a modos de impulsar políticas de producción, intercambio comercial y distribución de la riqueza heredados de una forma de hacer política pública que se asocia con el batllismo de principios del siglo XX⁹. Esa política contenía, en esencia, un modelo industrializador, fuertemente urbano, que se financiaba con el excedente agroexportador. En todo caso, constituía un conjunto de políticas públicas pensadas desde los sectores de la política más que desde el territorio, realidad ésta que se explica, en parte, por el proceso de fortalecimiento del Estado central luego de culminado el ciclo de guerras civiles y a partir del año 1904.

Este modelo dio sus beneficios, pero también dejó sus marcas sobre una forma de hacer política pública, esencialmente particularista antes que universalista, en la cual no había ni un Estado fuerte y planificador ni un mercado que asignara eficientemente los recursos. Esta forma de hacer política pública es, en parte, causa de la debilidad institucional de muchas de las sociedades, economías y gobiernos locales que tuvieron como su contracara la macrocefalia de la capital, Montevideo.

9 José Batlle y Ordóñez (1856-1929), dos veces presidente de la República, fue fundador de una corriente política y generador de la ideología dominante en la sociedad uruguaya, caracterizada por el estatismo intervencionista y redistribuidor de riquezas y de una legislación social avanzada.

En este marco de inexistencia de planificación, de ineficiente articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad, Uruguay vivió hasta la década de 1960 en un perfecto desconocimiento oficial de su situación. Así, las decisiones de política pública se tomaban más por la valoración subjetiva de las autoridades políticas que por la sistematización de información, el monitoreo y la evaluación objetiva de las acciones pasadas y las necesidades futuras. Las autoridades públicas decidían en función de su sensibilidad y de selección de las demandas de los grupos organizados de la sociedad, asignando los recursos en función del peso relativo del poder de cada uno de los grupos en puja por la redistribución de recursos. Estos se manifestaban, por ejemplo, en forma de tipos de cambio diferencial, cuotas de importación, subvenciones de diverso tipo, jubilaciones y otros beneficios sociales y económicos.

Como mencionáramos más arriba, este estilo de gobierno se basó en una exitosa inserción internacional de los productos del sector agropecuario y agroindustrial, lo cual generó excedentes suficientes para mantener un *statu quo* que se agotó a mediados del siglo pasado. Luego se ensayaron diversas respuestas más o menos claras, más o menos eficientes, pero que, en rigor, nunca permitieron al país establecer las bases para un proceso de desarrollo sostenible.

Las políticas de desarrollo aplicadas han tenido éxitos pasajeros y fracasos duraderos. El resultado neto ha sido una serie de avances, frenos y aún retrocesos en materia de crecimiento económico, así como, en los últimos años, una marcada pérdida de la calidad de vida de los uruguayos. Más aún, como lo muestran estudios realizados en la Universidad de la República, el crecimiento económico de Uruguay fue de tan solo un 1% promedio en el siglo XX. Este crecimiento promedio fue más fuerte en las primeras tres décadas del siglo pasado, pero más lento entre 1930 y 1960, y más lento aún entre 1960 y 2000. Estos promedios ocultan grandes y bruscas fluctuaciones, avances y caídas en el crecimiento económico, y expresan, también, la falta de planificación a largo plazo.

En general, las políticas han priorizado el crecimiento de corto plazo hipotecando las posibilidades de crecimiento posterior. Este tipo de crecimiento espasmódico deja secuelas extremadamente dañinas en la economía y la sociedad. La alternancia de períodos de fuerte crecimiento y drásticas caídas tiene un impacto destructivo en las empresas, la formación de capital humano, la construcción institucional y las expectativas y confianza de la población en sus propias capacidades. Para la economía uruguaya no ha sido difícil experimentar períodos de rápido crecimiento, pero ha resultado imposible crecer de manera sostenida y mantener cierto control sobre la dinámica del crecimiento (Bértola, Luis; s/f)¹⁰.

En este contexto, es necesario rescatar una experiencia que mostró un camino alternativo posible y que, aún cuando fue casi de inmediato abandonada, ha permanecido en la cultura política de nuestra sociedad y ha sido reiteradamente recogida tanto en la legislación como en diversos programas políticos, aunque nunca se consolidó en acciones. Nos referimos a la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE), que, luego de un arduo trabajo coordinado por el Cr. Enrique Iglesias, con el impulso político institucional de Wilson Ferreira Aldunate, culminó en lo que la historia recoge como “Plan de la CIDE” en el año 1962.

El Plan de la CIDE, más allá de sus logros concretos, incorpora, por primera vez en la historia del país, una forma de entender la política pública basada en la recolección sistemática de información, en la coordinación entre diversas instituciones del Estado, en el análisis institucional, la evaluación de políticas y la proyección de alternativas a partir del conocimiento objetivo de la realidad. Muchos aspectos del Plan no se plasmaron en políticas, mientras que otros aún no se han evaluado en su impacto y pertinencia. Sin embargo, cierto es que aspectos de ese impulso, como la realización del segundo censo del siglo XX en 1963, luego de 55 años de realizado el anterior, nos permitió a los uruguayos tener una clara conciencia de nuestra situación demográfica, económica y social.

10 Citado en la “Exposición de motivos” de la Ley 18.308 del Marco Regulador General del Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, del 22 de mayo de 2008, promulgada el 18 de junio de 2008. Puede consultarse en <http://www.presidencia.-gub.uy/>.

La posterior incorporación en la Constitución de la República, en 1966, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Banco Central y otros instrumentos, fueron logros de esa fase, en la cual la gestión planificada, o la aspiración a ésta, tomaría un rol fundamental en el modo de hacer política pública del país. Si bien el modelo de planificación de la CIDE era más sectorial que territorial, de todas formas la idea misma de la planificación como instrumento para el desarrollo se inició entonces para nuestro país (aunque, bueno es reconocerlo, también se detuvo allí, ya que la creación de una dependencia de planeamiento y presupuesto, al máximo nivel público, ha resultado en una cierta duplicación en las competencias de gestión presupuestal, a lo que ciertamente se ha dedicado la actual oficina, más que a la implementación efectiva de una actividad planificadora consecuente en el Estado).

Los arreglos político-institucionales creados por el modelo desarrollista que el Plan de la CIDE insinuaba se crearon concomitantemente con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones predominante en el país. A pesar de ello, y de que ese paradigma se encontraba disponible, no fue la planificación pública la que se impuso como instrumento de un modelo de desarrollo alternativo. Así, más allá de las instituciones creadas en el marco de las recomendaciones de la CIDE, la planificación no se volvió práctica en el Uruguay. Los elencos políticos de la década de los sesenta y los primeros años de la década de los setenta no lo intentaron. La dictadura cívico-militar (1973-1985), a diferencia de otras contemporáneas en la región, a pesar de su fuerte regulación estatal centralista, tampoco incursionó más que fragmentariamente en el modelo planificador.

La restauración democrática de mediados de los ochenta planteó otras urgencias a los actores políticos. Sin una tradición institucionalizada de planificación y en el marco de una ofensiva neoconservadora y neoliberal en materia de política económica, la planificación era percibida como una forma de interferencia del Estado en el mercado que solamente podría crear ineficiencias en la asignación de los recursos. De esta forma, en el modelo teórico de los Gobiernos uruguayos de los veinte años posteriores a la restauración democrática, el mercado como exclusivo agente asignador de recursos fue el que se impuso como eje del modelo de desarrollo que se co-

menzó a implementar en la década de los setenta. Ciertamente, esto se continuó y profundizó en los años noventa, generando profundos desbalances sociales que se han expresado, también, en el incremento de desigualdades regionales y territoriales en nuestro país.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible retoma, de la tradición intelectual y política, la tendencia a la planificación y, en particular, a la planificación para el desarrollo ambientalmente sustentable, con equidad social a nivel regional y local.

Los mercados libres requieren de esquemas regulatorios que garanticen su funcionamiento eficiente: políticas de competencia, regulación de mercados no competitivos o con amplias externalidades, y la corrección de las fallas de mercado en los mercados de factores, particularmente en los mercados de capital de largo plazo, tecnología, capacitación de la mano de obra y tierra” (Ocampo, 2006).

Esta Ley rescata, así, la aspiración planificadora plasmada en nuestra Constitución y en el programa comprometido ante la ciudadanía por la nueva fuerza política que asumió el gobierno nacional el 1 de marzo del 2005. Lo hace, además, innovando en la introducción de la planificación como instrumento de desarrollo.

Para la Ley, la planificación es el eje articulador del modelo de gestión que se incorpora, planificación que no se comprende fuera de una concepción centrada en la sustentabilidad ambiental y la integración social con equidad. Esta se plantea creando ámbitos de coordinación a nivel central y también a nivel departamental. Así mismo, se apunta a resolver las ineficiencias creadas por la intervención pública sectorial sobre las políticas territoriales a nivel departamental. En este marco es que debe entenderse, además, la introducción de los sistemas de información y de las nuevas tecnologías para la gestión territorial que la propuesta busca incorporar como herramientas imprescindibles de la planificación.

Los contenidos de la Ley

La Ley esta estructurada en ocho títulos que organizan los dominios de su materia y articulan sus contenidos.

Reiterando el orden usual en la legislación comparada que fuera recogido en anteriores proyectos en nuestro país, la Ley propone inicialmente las grandes definiciones que enmarcan su materia específica. La Ley define su objeto propio y el concepto, finalidad y materia del ordenamiento territorial.

También en el mismo sentido de los consensos existentes en la disciplina en Uruguay, se declara el interés general del ordenamiento territorial y, coincidiendo con la exposición de motivos que presentó el proyecto del Poder Ejecutivo en mayo de 2000, “esta actividad de incuestionable naturaleza pública es declarada como cometido esencial del Estado, siguiendo la tradición jurídica latina”.

Establece los principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible fundados en la concepción del país para su gente, generando mecanismos de solidaridad en la administración de los recursos del territorio como parte de una política pública para el desarrollo sostenible.

Derechos y deberes territoriales

La Ley innova en el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos en materia territorial. Nuestra Constitución de la República y la legislación vigente son ricas en antecedentes normativos de los que se pueden desprender, sin dificultad, la enunciación de los mencionados derechos y deberes de las personas.

Para que los ciudadanos puedan convertir en efectiva la democracia y asentar la participación social, es necesario que se reconozcan derechos. La propuesta que se presentó puntualiza los derechos territoriales de las personas sin omitir los deberes que el ejercicio de esos derechos conlleva.

A los derechos de información, sobre el territorio y sobre la gestión para su ordenamiento se agregan los derechos a que éste se lleve a cabo en consonancia con los intereses generales y con esquemas de participación social. Se reconoce asimismo la accesibilidad territorial como derecho esencial y se enuncian los deberes que el ejercicio de los derechos conlleva en materia territorial.

A este conjunto de derechos y deberes, que corresponden a las personas, se agregarán, en capítulos posteriores de la Ley, las facultades y obligaciones consecuentes atribuidas a la propiedad territorial.

Participación social y descentralización política

La Ley innova adoptando una perspectiva territorial en los procesos de formación de políticas públicas de desarrollo. Lo hace también al proponer la sistematización de información vinculada a los procesos de toma de decisiones, monitoreo de procesos y evaluación de impacto.

Desde que el ejercicio de la planificación territorial dejó el urbanismo funcionalista e imperativo para adoptar principios de permanente manejo democrático y sostenible del suelo, las actividades de ordenamiento territorial y del urbanismo tienen una fuerte relación con la gestión democrática y la gerencia de las instituciones públicas o empresariales, con sus principales marcos legales y sus efectos o impactos en el ambiente, en el territorio y, sobre todo, en la calidad de vida” (Menna, s/f).

Desde la perspectiva de la vocación democratizadora del actual Gobierno uruguayo y de la profundización democrática, esta Ley busca tanto la democratización de la dimensión política como la dimensión social de la misma. En lo que hace a la democratización social, se incorporan mecanismos de acceso a la información territorial y participación ciudadana en el proceso de formación de políticas públicas, en el monitoreo y en la evaluación de la eficacia y eficiencia de las acciones. Con esto último se innova no solo en la democratización, sino también en la buena gobernanza, en la incorporación de mecanismos de contralor ciudadano sobre

la gestión pública y en la evaluación social de los resultados de las políticas de vocación territorial. Así se inicia la incorporación de la ciudadanía también en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, frente a los tradicionales sistemas de evaluación por gasto, se pretende incorporar sistemas de evaluación por procesos e impacto.

En la dimensión política, esta propuesta democratiza, adicionalmente, haciendo realidad la voluntad del Constituyente de 1996, mediante la descentralización efectiva de competencias, a los Gobiernos departamentales en materia de ordenamiento territorial. Importa resaltar que la descentralización también aumentará la eficacia de las acciones del sector público en la medida en que permitirá una mejor coordinación sobre la base concreta del territorio sobre el cual se interviene.

Siendo Uruguay uno de los países más fuertemente centralistas de América Latina, la descentralización política, si bien alcanza el rango constitucional como se ha dicho, muestra un desarrollo realmente incipiente a nivel nacional. En este panorama, sólo la izquierda, que a partir de marzo de 2005 alcanzó el Gobierno Nacional, implementó un proceso de descentralización en su gestión al gobernar el departamento de Montevideo desde 1990.

El centro de los instrumentos de planificación que se crean se localiza en los Gobiernos departamentales. Serán las intendencias las principales responsables de la existencia de planes de ordenamiento para el desarrollo sostenible. El Gobierno central tendrá la responsabilidad de definir las grandes directrices de la política de ordenamiento para el territorio nacional.

Se dota a los Gobiernos departamentales de instrumentos para la planificación y se promueve la construcción de mecanismos institucionales que las intendencias podrán emplear para promover el desarrollo de sus departamentos, microrregiones y localidades, y para el establecimiento de alianzas regionales.

Es de notar que una de las críticas más serias y fundadas que se ha realizado a la descentralización en América latina es que la misma transfiere competencias y responsabilidades sin que se transfieran los recursos necesarios para que estas responsabilidades puedan ser asumidas responsable-

mente. Es así que las regiones o las localidades que reciben nuevas responsabilidades, muchas veces carecen de las capacidades de gestión y de los recursos humanos y materiales como para satisfacer las expectativas que la descentralización genera. No debemos olvidarnos que la descentralización ha sido, en el pensamiento neoconservador, un instrumento para descomprimir las demandas que los ciudadanos dirigían al Gobierno central ante las crisis de los Estados de bienestar. Sin embargo, la descentralización como un instrumento democratizador y como un mecanismo para promover el desarrollo local no puede descuidar la formación de capacidades de gestión y la transferencia y/o generación de recursos para la gestión descentralizada del desarrollo.

Es por estos motivos que esta Ley no sólo crea los mecanismos institucionales, sino que, además, genera la posibilidad de que las intendencias liberen al mercado un factor de producción que, inmovilizado, solo satisface un interés especulativo por parte de algunos actores económicos. Con esto no solamente se hará más accesible un factor de producción tan importante como es la tierra, sino que además se dotará de más recursos a los Gobiernos locales a través de una más justa imposición del suelo. Con esto se dotará de recursos a las intendencias para que puedan llevar adelante las nuevas responsabilidades que la planificación para el desarrollo supone.

Además de los recursos propios de los Gobiernos departamentales que esta Ley permitirá generar, el Gobierno Nacional asume el apoyo tanto financiero como técnico para los procesos de planificación de las intendencias. Esto se traducirá en presupuesto, capacitación y cooperación técnica. Todos estos elementos hacen que la descentralización que esta Ley promueve, junto con el estímulo a la planificación territorial, puedan cerrarse virtuosamente en procesos de desarrollo local y regional.

Lo que importa destacar, además, es que este proceso de desarrollo local no se realizará en el marco de lo que puede ser una competencia entre localidades, regiones o ciudades. Esto es debe a que el Estado, al consagrar derechos y deberes, se coloca, como no podía ser de otra forma, como el garante del cumplimiento de estos derechos y deberes, velando por el mantenimiento de los equilibrios territoriales necesarios para un desarrollo armónico y sustentable.

Este modelo de desarrollo local se vuelve operativo, también, tomando al territorio local como el espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales. De esta forma, lo territorial y lo sectorial deberán armonizarse evitando la superposición de acciones públicas sectoriales y locales que quiten eficiencia y eficacia a la inversión pública y privada.

Ya que este modelo de desarrollo local que se impulsa reconoce la relevancia del sector privado como generador de emprendimientos productivos, esta Ley está proponiendo la posibilidad de impulsar la creación de empresas de desarrollo territorial de economía mixta, en el marco de lo dispuesto constitucionalmente, contribuyendo a una justa distribución de los riesgos de inversión y a una más eficiente regulación de la economía de mercado.

Un Estado como el uruguayo, que se conformó con una fuerte impronta centralista y con principios de intervención pública altamente sectorializada, confronta, en una economía más abierta y competitiva que en el pasado, un conjunto de riesgos y oportunidades que la presente propuesta apunta a ayudar a enfrentar.

Entre los riesgos se destacan la inmovilización de recursos de producción, la falta de coordinación intersectorial con su consiguiente superposición de esfuerzos e ineficiente uso de recursos públicos, la toma de decisiones ineficaz por alejada de las realidades locales, la inexistencia de mecanismos de evaluación y la exclusión social. Estos son solo algunos de los aspectos a superar para que nuestro país se inserte en la economía global, generando más y mejores oportunidades para los ciudadanos.

Entre las fortalezas se subrayan la estabilidad macroeconómica, la solidez democrática, el compromiso institucional con la descentralización y una fuerte vocación por el cambio, expresada por la ciudadanía en las elecciones del año 2005. Estos son algunos de los signos distintivos que el Uruguay debe aprovechar para generar condiciones que impulsen un modelo de desarrollo con crecimiento económico y equidad social.

En este marco, así caracterizado, en lo que hace a la dimensión social de la democracia, el actual Gobierno uruguayo, a través de la Ley, busca crear las condiciones materiales de accesibilidad a la tierra a través de una mejor asignación del suelo. También, en este mismo plano, la propuesta del

Gobierno genera las condiciones para la reducción de la segregación espacial. Vale la pena recordar que este último aspecto es esencial para la reconstitución del tejido social de una sociedad que de “hiperintegrada” camina aceleradamente hacia una visible desintegración.

Desarrollo territorial sostenible, los instrumentos de planificación

A diferencia de los proyectos anteriores y respecto a alguna legislación comparada, la presente Ley propone un esquema sencillo y abierto para los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, sin imposiciones ni plazos para su implementación hieráticamente jerarquizada. El amplio y creciente consenso social y político, así como las ventajas comparativas del establecimiento de reglas claras para la acción e inversión en el territorio mediante un marco planificado, estimularán la adopción de los instrumentos necesarios en el futuro próximo.

Se reconocen dos ámbitos principales para los instrumentos: el departamental y el nacional. Si bien en nuestro ordenamiento existe concurrencia de las competencias en el territorio, se plantea la armonización por la vía de la afirmación de las jurisdicciones departamentales en la materia y al circunscribir la actuación del Poder Ejecutivo en la formulación de directrices nacionales que aseguren la integralidad del territorio y la armonía de los planes departamentales, al tiempo que desarrolle programas para regular transversalmente su propia actividad en la materia.

La descripción y las condiciones de los instrumentos del nivel departamental se han dejado ampliamente libradas a la legislación que sus Gobiernos formulen, frente a concepciones anteriores fuertemente dirigistas al respecto.

A este esquema de dos ámbitos se agrega, para los ámbitos regionales, un instrumento de singular proyección futura: las estrategias regionales para la atención concertada de la gestión planificada y flexible de ámbitos mayores que la jurisdicción departamental, con participación y apoyo del Gobierno Nacional. Se prevé, además, un instrumento de carácter

local para el ordenamiento territorial de microrregiones compartidas entre departamentos. El artículo 262 de la Constitución de la República otorga un marco para ello.

Entre los instrumentos especiales del ámbito departamental se destacan, por su proyección para la ejecución de los planes que se formulen, los programas de actuación integrada, constituidos en pieza clave para que la imagen prospectiva del territorio deseable logre plasmarse en nuevas realidades tangibles en los plazos que los instrumentos prevean.

Con referencia a la elaboración y aprobación de los instrumentos, se regulan los mecanismos de participación, instituyéndose las figuras de puesta de manifiesto para los anteproyectos a medio término de su formulación y la audiencia pública una vez culminados.

Similar desafío que el originado por la posibilidad de desarrollar procesos de ordenamiento del territorio queda planteado por los efectos que la vigencia de los instrumentos determina para los diferentes actores.

La planificación para el desarrollo territorial sostenible se funda en el establecimiento de un claro régimen jurídico para el territorio.

Para ello, se reafirma y precisa la competencia exclusiva de los Gobiernos departamentales en la delimitación del territorio mediante la categorización del suelo. Prescindiendo de los intentos de transponer los sistemas de la legislación comparada, se acepta el reto de utilizar el marco que la Constitución de República dispone a efectos de las fuentes de recursos departamentales respecto de la propiedad inmueble¹¹. Se establece así la correspondencia entre los conceptos de propiedad inmueble rural, urbana y suburbana con las categorías de suelo a efectos del ordenamiento territorial, y se incorpora al derecho positivo su definición ajustada.

Este régimen de la propiedad inmueble se perfecciona con el discernimiento de un sistema de derechos y deberes que resulta del estudio de la legislación existente y la aplicación de los conceptos constitucionales.

11 La Constitución de la República determina que serán fuentes de recursos de los Gobiernos departamentales, entre otros: "*los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana [...] decretados y administrados por éstos [y] los impuestos sobre la propiedad inmueble rural [...] fijados por el Poder Legislativo*".

La Ley delimita el ejercicio del derecho de propiedad territorial en función del interés general.

Se completa con la incorporación del instituto para la equidistribución de las cargas y los beneficios que derivan de los procesos de implementación de los instrumentos y la actuación territorial, tal como se ha incluido en todos los proyectos de ley desde el presentado por el Poder Ejecutivo en mayo del año 2000. Simultáneamente, se definen las condiciones para el retorno a la comunidad de las mayores valorizaciones inmobiliarias que se producen por las decisiones de los niveles de gobierno.

También se regula la armonización de esta legislación territorial con la del Plan Nacional de Vivienda, incorporando esta concepción en una visión integral del hábitat.

Es de destacar que en la Ley se establece un sistema para la garantía de la sustentabilidad ambiental mediante un procedimiento ambiental en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

En el contexto nacional que asume la conservación del medio ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad como objetivo político prioritario, todas las actuaciones y soluciones de planificación referidas al territorio deben garantizar la sostenibilidad.

Así, se establece el procedimiento de evaluación ambiental estratégica para los planes, siendo obligatorio para los planes locales y facultativo para las directrices y estrategias. En el caso de instrumentos especiales, esto es, planificación complementaria o derivada, será obligatoria la tramitación de una autorización ambiental estratégica.

Como parte de las previsiones ambientales de la Ley, se establecen previsiones para la exclusión de terrenos de todo proceso urbanizador, disponiendo que los planes deberán establecer medidas de especial protección en esos casos.

También se acompañan disposiciones de prevención de riesgos y para la protección especial de las zonas costeras.

Los institutos para la actuación y control en la gestión planificada

Para la actuación y control en el nuevo marco del ordenamiento territorial, se incorporan nuevos institutos al derecho positivo.

En lo que hace a los procesos de desarrollo, esta propuesta innova en varios aspectos. En la medida en que una economía abierta no debe inmovilizar recursos y factores de producción, aquí se busca habilitar la libre circulación, uso social y explotación en el mercado de un bien no renovable como es la tierra.

Se introducen así, por la Ley, institutos de derecho positivo, que son aplicación de otros existentes en la legislación nacional y en la Constitución de la República. Estos institutos jurídicos delimitan el ejercicio del derecho de propiedad inmueble en función del interés general. La delimitación se implementa a partir del reconocimiento de derechos y deberes, y opera, por remisión de la Ley, mediante los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible que se regulan.

Se regulan las unidades de actuación que delimitan áreas de territorio para la implementación de las determinaciones de los planes aprobados, y se acompañan con disposiciones para su gestión mediante los proyectos de urbanización y de reparcelación.

De la misma forma que lo propuesto ya en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo del año 2000, así como en todas sus alternativas, se plantea la posibilidad de que se encaren operaciones territoriales concertadas, incluyendo la cooperación público-privada, y también el marco para la creación de sociedades de economía mixta de desarrollo territorial, según de lo establece en la Constitución de la República.

Así mismo, se agregan diversas herramientas que apuntan a desestimular la especulación con suelo, tanto en su utilización ilegal como en su retención con esos fines. En este sentido, se establecen criterios para que los instrumentos puedan ordenar el fraccionamiento, la edificación o la utilización en forma obligatoria, así como la expropiación por su incumplimiento o por resultar necesarios para la implementación de sus disposiciones, y se acuerda un criterio para la valorización de suelo en caso de expropiación. Con el

mismo sentido de prevención, se sanciona una prescripción adquisitiva extraordinaria para los inmuebles colocados en forma irregular en el mercado informal de suelo que estén en posesión de familias de escasos recursos.

Complementariamente, se establece el derecho de preferencia para las compraventas inmobiliarias y se institucionalizan las carteras de tierra para fines de gestión territorial.

A las medidas positivas para lograr una disponibilidad de suelo que apoye los procesos de desarrollo se asocian facultades disciplinarias, de control y de policía territorial, acompañadas de estímulos y sanciones específicas.

Así mismo, se ordena a las instituciones públicas la promoción de la participación ciudadana en las temáticas del ordenamiento territorial. En la Ley se institucionaliza la Comisión Asesora, siguiendo el modelo aplicado para las comisiones asesoras de medio ambiente, de aguas y saneamiento y de vivienda.

Una de las claves para la gestión planificada del territorio reside en la eficaz coordinación y transversalización de políticas públicas más democráticas, transparentes y participativas, generando una nueva cultura institucional de cooperación.

A estos fines se crea el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, en el que se acordarán las políticas públicas nacionales en la materia, constituyéndose en la mejor oportunidad a efectos de la institucionalización de la coordinación y cooperación. Se regula también la solución de las divergencias que puedan aparecer en la gestión territorial.

Dos instituciones complementan y facilitan este nuevo ambiente: el inventario para el registro de los instrumentos de ordenamiento territorial y la generación de un sistema nacional de información territorial.

El Gobierno Nacional deberá cooperar con recursos en el desarrollo de las capacidades de planificación y gestión territorial de las intendencias, profundizando una ya tradicional política al respecto. Por ello se institucionaliza la cooperación y el apoyo del Gobierno Nacional a las intendencias para el fomento de la planificación departamental en la materia.

En el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tendrá la responsabilidad específica de conducir y elaborar las directrices nacionales de ordenamiento

territorial –planificación estratégica a escala del territorio nacional–, para lo cual deberá fortalecer sustancialmente su capacidad de análisis, prospectiva y propuesta.

Se agregan también en la Ley algunos ajustes a la legislación vigente (Ley Orgánica Municipal, Leyes de Centros Poblados, entre otras) a efectos de su eficaz compatibilización.

Proyección de la gestión montevideana en la ley 18.308

En esta exposición ha quedado resumido el proceso que ha llevado a la concreción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay, así como la indiscutible influencia que en ésta ha tenido la actuación del Gobierno de Montevideo desde el año 1990.

Observamos que, centralmente, la Ley es una apuesta sustancial en el proceso de transformación democrática del Estado que el Gobierno Nacional está implementando, a partir de lo realizado por la fuerza política, hoy mayoritaria en lo nacional, durante sus años de gobierno en Montevideo.

A nivel estructural, realiza una apuesta descentralizadora, afirma competencias y genera recursos para las intendencias. Transita en la profundización de la democracia creando mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana en la construcción de políticas públicas.

La Ley promueve la capacidad de planificación y gestión en los Gobiernos departamentales, constituyéndolo como el centro de la actuación, aprovechando la experiencia de Montevideo, que ha sido la más completa de las habidas en el país. Serán las intendencias las principales responsables de la existencia de planes de ordenamiento. El Gobierno central tendrá la responsabilidad de definir las grandes directrices de la política de ordenamiento para el territorio nacional, las cuales deberán ser aprobadas por el Parlamento.

La Ley dota a los Gobiernos departamentales de instrumentos para la planificación con el modelo conceptual ya utilizado en Montevideo por el POT. Así promueve la construcción de mecanismos institucionales que

las intendencias podrán emplear para promover el desarrollo, avanzando sobre la experiencia montevideana, siendo en este sentido la posibilidad de establecimiento de alianzas regionales de lo más trascendente. La Ley promueve la generación de recursos propios en las intendencias, como lo había avanzado en Montevideo.

Ya que la Ley se enmarca en los esfuerzos para la construcción del país productivo, plantea una profunda reforma estructural en el modo de gestión del Estado, tanto a nivel nacional como para los Gobiernos departamentales, introduciendo la gestión planificada para el desarrollo sostenible con equidad social.

Como lo había hecho Montevideo, se apoya en las visiones contemporáneas que plantean para el ordenamiento un rol proactivo de planificación para el desarrollo y reconocen al territorio como un factor de desarrollo económico/productivo y no un mero receptáculo.

Se reafirma y precisa la competencia exclusiva de los Gobiernos departamentales en la delimitación del territorio mediante la categorización del suelo, lo cual había sido doctrinariamente cuestionada. Se compatibiliza para ello con el marco de la Constitución de la República respecto de la propiedad inmueble como fuente de recursos de los Gobiernos departamentales. Establece también condiciones generales para los planes, con límites y estándares mínimos para los suelos urbanos, suburbanos y potencialmente transformables, zanjando la cuestión pendiente y sentando valores de sostenibilidad ambiental y equidad socio/territorial.

En la tipificación flexible de planes, se parte de la concepción integral del territorio, atendiendo a la interdependencia de los territorios rurales y urbanos, reconociendo como antecedente nacional el POT montevidiano. La planificación urbana se concibe siempre, como parte de la microregión que integra, bajo la forma de planes locales.

Así, la ley recoge la tradición de ordenanzas en materia territorial de todos los Gobiernos departamentales y en particular los contenidos de la legislación territorial montevideana.

A partir de la experiencia montevideana, se han agregado diversas herramientas que apuntan a desestimular la especulación del suelo tanto en su utilización ilegal como su retención con aquél fin. Se establecen

criterios para que los planes, tanto en suelo rural como urbano, puedan ordenar el fraccionamiento, la edificación o la utilización en forma obligatoria, así como la expropiación por su incumplimiento o por resultar necesaria para la implementación de sus disposiciones.

Se incorpora el instituto para la equidistribución de cargas y beneficios que derivan de los procesos de implementación de planes, y se definen condiciones para el retorno a la comunidad de las mayores valorizaciones inmobiliarias que se producen por las decisiones de los niveles de gobierno. Ambos institutos ya habían sido adelantados, como importante innovación para el país, por el Plan de Montevideo.

Se institucionalizan las operaciones territoriales concertadas, rurales o urbanas, mediante perímetros de actuación que incluyen la cooperación público-privada, siguiendo el modelo de las unidades de actuación del POT montevideano. Como parte del modelo de desarrollo local, se reconoce la importancia del sector privado y se introduce la posibilidad de creación de empresas de economía mixta de desarrollo territorial, en el marco constitucional vigente, avanzando sobre la experiencia montevideana.

También se toman los programas de actuación integrada de Montevideo, aunque se extienden no sólo para suelo urbano o suburbano, sino también al suelo rural, siendo, con la denominación de “perímetros de actuación”, una pieza clave para que el territorio deseable logre plasmarse en nuevas realidades.

Se promueve un modelo de desarrollo local y regional entendiendo el territorio como espacio de coordinación y concertación de las acciones, así como generando una nueva cultura institucional de cooperación.

Se recoge la experiencia de la Intendencia de Montevideo y, aunque más limitada, también de otras, respecto a las dificultades para ejercer la función de policía territorial y la inexistencia o difícil aplicabilidad de legislación para la represión de la irregularidad en la ocupación de suelo. La Ley propone facultades y obligaciones precisas para las intendencias en esta materia.

Entre otros de los aportes reconocibles de la experiencia de Montevideo, se incorporan mecanismos obligatorios de participación social en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes, con la puesta de manifiesto y la audiencia pública como instrumentos necesarios.

En la Ley N.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, resulta ineludible reconocer el aporte de la gestión territorial planificada llevada a cabo en Montevideo a través del Plan de Ordenamiento Territorial POT, que abrió en Uruguay una oportunidad para la gestión integrada de desarrollo que priorice el enfoque de cooperación, a fin de avanzar en el ordenamiento y desarrollo sostenible en clave territorial con participación social.

Se cumplió así con lo planteado el 31 de marzo del 2006 en la ciudad de Salto por el Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez, cuando expresó:

“Están en proceso de elaboración, y serán oportunamente remitidos al Parlamento, proyectos de ley referidos a —como decía hoy Mariano Arana— ordenamiento territorial como herramienta para el desarrollo ambientalmente sustentable. Hay antecedentes importantes, tanto en materia territorial como medioambiental, pero es necesario actualizarlos y articularlos entre sí. Además, uruguayas y uruguayos, es necesario establecer mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales, e institucionalizar ámbitos de participación de la sociedad civil en una política que, como la territorial y la medioambiental, es sustancialmente una política de Estado, para generar cartera de tierra para viviendas, para regularizar asentamientos irregulares, y para terminar de una buena vez por todas las ocupaciones ilegales en la franja costera de los departamentos que están sobre el Océano Atlántico.

Bibliografía

- Coraggio, José Luis (1999). *Desarrollo local en áreas metropolitanas*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Lefebvre, Henri (2005) [1969]. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Menna, Cláudio (s/f). *Discutindo a Paisagem*. São Paulo: Rima Editora.
- Salas Serrano, Julián (2005). *Mejora de barrios precarios en Latinoamérica. Elementos de teoría y práctica*. Bogotá: Escala.