

## PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

### UNIDAD DE EVALUACIÓN Y MONITOREO

# INFORME TÉCNICO

## ACTUALIZACIÓN DE LA CARTOGRAFÍA NACIONAL DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES 2018

### Contenido

Introducción .....	2
Antecedentes.....	2
Metodología.....	3
Resultados.....	5
Dinámica.....	8
Conclusiones.....	9
Anexo .....	10

## Introducción

El objetivo de este trabajo es actualizar la cartografía de asentamientos irregulares del país, con la finalidad de establecer comparaciones con las mediciones anteriores y aportar al conocimiento de la dinámica del fenómeno de la irregularidad urbana en Uruguay.

A diferencia de los dos estudios anteriores (relevamientos de 2006 y 2011), en esta oportunidad no se cuenta con un Censo de INE reciente, por lo cual no se realizarán estimaciones a nivel de hogares y personas. Por tanto, el estudio se concentra en actualizar la cantidad de asentamientos, generar un mapa con su localización, y revisar la totalidad de los polígonos. Sólo en los casos de nuevos asentamientos detectados, se estima también la cantidad de viviendas a partir de la interpretación de imágenes satelitales<sup>1</sup>.

El estudio recoge información proporcionada por las intendencias departamentales durante el año 2017. En 2018 se realizaron visitas a territorio para validar datos y complementar información insuficiente, a la vez que se esperaba la respuesta de las Intendencias que aún no habían contestado. El procesamiento de los datos, la elaboración de la cartografía definitiva y la redacción del informe se realizaron en 2018.

## Antecedentes

En 2006, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) firmaron un Convenio con el objetivo de “identificar y localizar los Asentamientos Irregulares (AI), expresados a través de la representación espacial de los mismos, obteniendo un primer avance del estado de situación de la problemática en cada departamento. El segundo objetivo se encaminó a generar un listado único y actualizado accesible a todas las organizaciones e instituciones que así lo necesiten.”

En esa oportunidad se estableció una definición de asentamiento irregular que fue utilizada para la realización del relevamiento, único con cobertura completa del territorio nacional, de carácter oficial.

### Definición de asentamiento irregular

En Uruguay, a partir de 2006 se define un asentamiento irregular como:

*“Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, contruidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.”*

Al igual que en el informe publicado en 2012, en el presente relevamiento se mantuvo la

---

<sup>1</sup> Este informe cuantitativo se complementa con un estudio cualitativo enfocado exclusivamente en los asentamientos más recientes. Ambos informes se publican conjuntamente con la finalidad de dar una visión más amplia del fenómeno.

definición de 2006 para establecer comparaciones válidas con ambas mediciones.

Adicionalmente, se incorpora en este trabajo una subcategoría de asentamiento que denominamos “asentamiento parcialmente irregular”. Estos casos se caracterizan por presentar una *combinación de ocupaciones regulares e irregulares de padrones en una misma manzana, de forma tal que sólo es posible determinar la proporción de ocupaciones irregulares de lotes visitando las viviendas individualmente.*

Generalmente se trata de fraccionamientos regulares abandonados durante muchos años, o cuyos dueños no se interesan por su propiedad, permitiendo o tolerando su ocupación irregular. Existen también situaciones de este tipo originadas por la venta ilegítima de terrenos.

Cuantificar la proporción de ocupantes legales e ilegales en estos fraccionamientos requeriría un estudio pormenorizado de los registros de propiedad y visitas a campo, lo cual excede los objetivos de este trabajo y las competencias del PMB. Algunas zonas de Canelones presentan varios casos de este tipo, aunque también existen casos en el resto del país. Por sus características, la identificación de estos casos es mucho más compleja que la de los asentamientos que ocupan padrones no fraccionados, y es posible que existan más casos de este tipo que los que efectivamente han podido identificarse a la fecha.

Los asentamientos de esta categoría están incluidos en el número final de asentamientos identificados en este informe, pero se distinguen como un subtipo por el hecho de que tienen una conformación urbana diferente y cualquier acción a tomar en estos casos requerirá estrategias de intervención que atiendan su particularidad.

## Metodología

Se optó por reproducir la metodología de trabajo de los relevamientos anteriores, tomando a las Intendencias Departamentales como fuentes principales de datos. Para ello se elaboró una cartografía actualizada de asentamientos, construida a partir del análisis de las imágenes satelitales públicamente disponibles (Google Earth) y los parcelarios rurales y urbanos actualizados disponibles públicamente (Dirección Nacional de Catastro a través del servicio web de geocatastro).

Esta información fue enviada a cada Intendencia Departamental, solicitando rectificación o confirmación de cada uno de los asentamientos identificados, la indicación en los mapas de nuevos asentamientos, o cambios en los límites de los asentamientos ya existentes. En el departamento de Montevideo se realizaron reuniones de trabajo con los Centros Comunales Zonales involucrados y visitas de campo. También se realizaron reuniones de trabajo con diferentes instituciones de los departamentos de Canelones, Maldonado, Paysandú, Rivera y Salto. La información obtenida fue sistematizada en un Sistema de Información Geográfica. La cartografía resultante se publica conjuntamente con este Informe.

El procedimiento de solicitud de información, correcciones y consultas puntuales comenzó con la Intendencia de Montevideo a través de los Centros Comunales Zonales y luego con

el resto de las Intendencias Departamentales. Entre los meses de marzo y noviembre de 2017 se concentraron las revisiones y puesta a punto con todas las Intendencias que respondieron a las solicitudes de información realizadas.

En total, 13 Intendencias Departamentales respondieron efectivamente<sup>2</sup>. Los 6 departamentos restantes reúnen en total 27 asentamientos irregulares (4,4% de los asentamientos irregulares del país).

En el caso de Florida se utilizó un listado enviado al MVOTMA por la Cámara de Representantes con motivo de una solicitud de informes y con información de otras fuentes con la que contaba la Dirección Nacional de Vivienda. En el caso de Artigas, que respondió en forma parcial, se complementó la información con apoyo de oficinas locales y otros organismos del Estado presentes en el territorio.

Es importante notar que la responsabilidad por la identificación de los asentamientos recae en las Intendencias, que en cada consulta tienen la potestad de responder atendiendo a las particularidades de cada departamento, siempre que se ajusten a la definición. A modo de ejemplo, en este informe se incluyen dos “casos especiales” -ambos en Montevideo- de asentamientos en los cuales los ocupantes compraron el suelo al propietario, pero no lo han fraccionado aún.

Considerando todo lo anterior puede afirmarse que la cobertura del relevamiento es suficiente para los objetivos del estudio y permite comparar con validez a nivel nacional respecto de los relevamientos anteriores.

Correcciones realizadas a los relevamientos anteriores.

Al igual que en 2011, el trabajo de campo y las consultas con las Intendencias mostraron la existencia de asentamientos no identificados en los relevamientos anteriores (tanto en 2011 como en 2006). Esto se debe fundamentalmente a mejoras en la calidad y disponibilidad de nuevas imágenes satelitales de períodos anteriores. Siguiendo la misma opción tomada para el último informe, se procedió a corregir los listados de 2006 y 2011 para poder establecer comparaciones válidas entre los estudios. Los resultados de estos cambios se presentan a continuación:

---

<sup>2</sup> Ver listado de intendencias en Anexo.

Cuadro 1. Asentamientos no identificados en relevamientos anteriores, por año de relevamiento en que deben incluirse, según departamento.

	2006	2011	Total
ARTIGAS	1	0	1
CANELONES	4	5	9
FLORIDA	1	0	1
MONTEVIDEO	2	6	8
RIVERA	0	1	1
ROCHA	0	1	1
SALTO	1	2	3
SAN JOSÉ	0	1	1
TACUAREMBÓ	1	0	1
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>26</b>

Fuente: Elaboración propia.

## Resultados

Una vez procesadas las correcciones a bases de datos de relevamientos anteriores, la serie de resultados por departamento se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Asentamientos irregulares por departamento, según año de relevamiento.

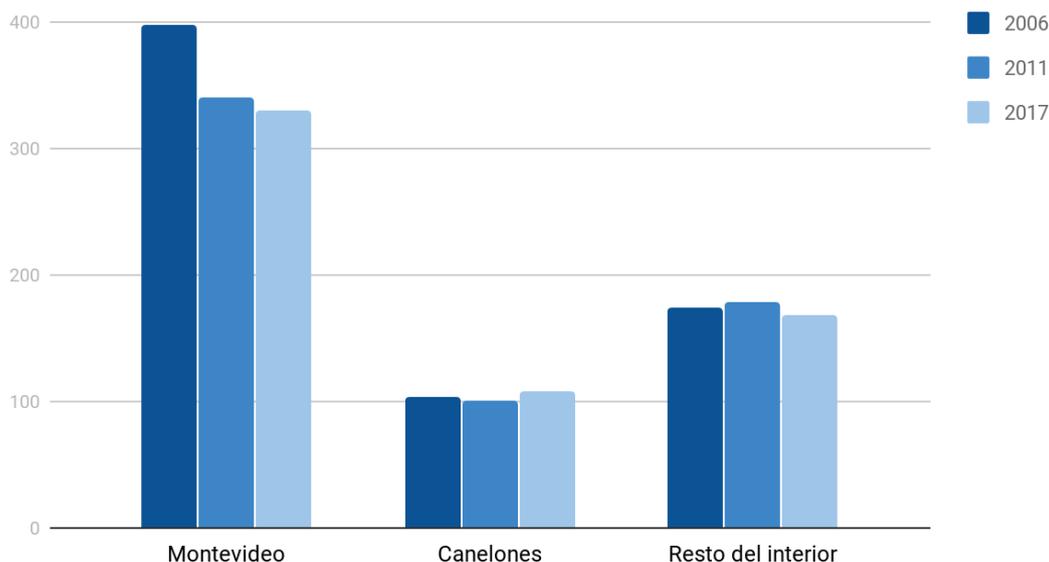
DEPARTAMENTO	2006 (CORREGIDO)	2011 (CORREGIDO)	2018
ARTIGAS	24	30	30
CANELONES	103	100	109
CERRO LARGO	5	5	4
COLONIA	14	13	10
DURAZNO	2	2	1
FLORES	1	0	0
FLORIDA	6	5	4
LAVALLEJA	7	6	6
MALDONADO	20	20	13

DEPARTAMENTO	2006 (CORREGIDO)	2011 (CORREGIDO)	2018
MONTEVIDEO	397	340	330
PAYSANDÚ	31	34	33
RÍO NEGRO	4	2	1
RIVERA	18	15	15
ROCHA	5	5	6
SALTO	15	17	26
SAN JOSÉ	6	8	9
SORIANO	7	6	5
TACUAREMBÓ	6	6	4
TREINTA Y TRES	1	1	1
<b>URUGUAY</b>	<b>672</b>	<b>615</b>	<b>607</b>

Fuente: Elaboración propia.

Se aprecia una tendencia de decrecimiento a nivel de todo el país, aunque la intensidad de esa disminución es mucho menor en el último período en comparación con período anterior. Mientras entre 2006 y 2011 la cantidad de asentamientos cayó 8,5%, entre 2011 y 2018 la disminución fue de 1,3%. Debe recordarse que aquí se contabiliza exclusivamente la cantidad de asentamientos, no así la población que reside en ellos. También es importante recordar que el número global agrupa casos muy diversos en cuanto a la cantidad de viviendas. Por tanto, el conteo de asentamientos es un *proxy* indicativo del fenómeno de la irregularidad, pero dista de ser el único indicador relevante para diagnosticar la situación.

### Asentamientos en Uruguay por año de relevamiento según región



La tendencia global decreciente muestra diferencias entre las regiones. Así, por ejemplo, el departamento de Canelones tuvo un aumento en el último período, mientras que Montevideo y el resto del país disminuyeron la cantidad de asentamientos. Considerando que se trata del segundo departamento con mayor tasa de crecimiento demográfico intercensal entre 2004 y 2011, y el de mayor crecimiento en términos absolutos (35.000 personas), no resulta extraño que también sea donde ocurren con mayor dinamismo las ocupaciones irregulares de suelo.

Canelones muestra también la mayor proporción de *asentamientos parcialmente irregulares* del país. En este sentido, pueden establecerse hipótesis a partir de algunos fraccionamientos establecidos hace varias décadas, concentrados principalmente en los ejes de Ruta 8 y Av. Giannattasio, cuyos propietarios no mantuvieron el cuidado sobre la propiedad y dieron lugar a lo que hoy encontramos como asentamientos parcialmente irregulares.

Cuadro 3. Asentamientos por subtipo, según región del país

	Asentamientos irregulares	Asentamientos parcialmente irregulares	TOTAL
Montevideo	330	-	330
Canelones	90	18	108
Resto del interior	163	6	172
<b>Total del país</b>	<b>583</b>	<b>24</b>	<b>607</b>

Fuente: Elaboración propia.

## Dinámica

La dinámica de formación, regularización y realojo de asentamientos en Uruguay responde a múltiples factores, algunos de los cuales se conocen con certeza, por ejemplo, la cantidad de regularizaciones y realojos que realiza el Estado desde sus diversos programas. Por su parte, los factores que determinan la formación de nuevos asentamientos son mucho más variados, y aunque algunos de ellos son evidentes (por ejemplo, el costo de las viviendas y los alquileres en el mercado formal), otros resultan más difusos.

En términos del presente conteo, las razones por las cuales un asentamiento pasa a integrar el listado, son:

- nuevas ocupaciones,
- asentamientos no identificados en uno o ambos relevamientos anteriores,
- ocupaciones no clasificadas como asentamientos irregulares por parte de las Intendencias que ahora sí fueron clasificadas como tales,
- ocupaciones con menos de 10 viviendas que pasan a tener más de 10.

Por otra parte, las razones por las cuales un asentamiento deja de estar en el listado, son:

- regularizaciones (PMB, Intendencias) con obra terminada,
- relocalizaciones (Plan Nacional de Relocalizaciones, Intendencias),
- reclasificaciones (por ejemplo, Condominios clasificados por error como asentamientos),
- asentamientos que pasaron a tener menos de 10 viviendas.

Como forma de aproximación cuantitativa a los cambios más recientes en el fenómeno, se presentan cuadros comparativos del alcance de las acciones de regularización, realojos y los nuevos asentamientos:

Cuadro 4. Asentamientos nuevos, regularizados y realojados, según región.

	Montevideo	Canelones	Resto del interior	Total del país
<b>Asentamientos surgidos luego de 2011</b>	12	12	21	<b>45</b>
<b>Asentamientos regularizados y realojados luego de 2011</b>	22	4	16	<b>42</b>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Cantidad de viviendas en asentamientos regularizados por PMB y realojados, según región.

	Montevideo	Canelones	Resto del interior	Total del país
<b>Viviendas aproximadas en asentamientos surgidos luego de 2011*</b>	443	629	884	<b>1.956</b>
<b>Viviendas en asentamientos regularizados y realojados luego de 2011</b>	2.213	97	907	<b>3.217</b>

Fuente: Elaboración propia.

\* Estimación basada en interpretación de imágenes satelitales.

Al igual que en el informe anterior, en el período 2011-2018 se aprecia que el ritmo de ejecución de las regularizaciones de asentamientos es superior al ritmo de surgimiento de nuevas ocupaciones en términos de viviendas, aunque no así en la cantidad absoluta de asentamientos. Mientras el tamaño medio de los asentamientos regularizados en el período fue de 78 viviendas, el tamaño medio de los nuevos asentamientos es de 44 viviendas<sup>3</sup>.

De todas formas, es importante notar que este “saldo” entre las acciones de regularización y las nuevas ocupaciones no es suficiente para afirmar que haya disminuido o aumentado la cantidad de viviendas o personas en asentamientos, ya que no se conoce cómo evolucionó la dinámica poblacional en los demás casos.

## Conclusiones

A nivel de todo el país, se verifica una tendencia global de decrecimiento en la cantidad de asentamientos, aunque menos pronunciado que en el período anterior. Esta tendencia decreciente presenta variaciones entre regiones y departamentos.

La cantidad de asentamientos es un indicador indirecto del fenómeno de la ocupación irregular del suelo en las ciudades. Sólo podrán establecerse conclusiones más sólidas sobre la dinámica poblacional en estas áreas una vez que se realice el Censo Nacional por parte del Instituto Nacional de Estadística. En el próximo Censo, sería ideal lograr la identificación de los asentamientos como unidades territoriales, de forma tal que sea posible conocer su composición socio-demográfica con el mínimo nivel de error posible.

La nueva cartografía de asentamientos que resulta de este relevamiento queda a disposición de la comunidad, con la finalidad de promover investigaciones que aborden temas importantes para el desarrollo urbano en Uruguay:

<http://pmb.mvotma.gub.uy/descarga/Cartografia2018.zip>

<sup>3</sup> La estimación de viviendas se realizó a través de interpretación de imágenes satelitales.

## Anexo

### Respuestas por departamento.

DEPARTAMENTO	RESPUESTA
ARTIGAS	PARCIAL
CANELONES	SI
CERRO LARGO	SI
COLONIA	SIN RESPUESTA
DURAZNO	SI
FLORES	SI
FLORIDA	SIN RESPUESTA
LAVALLEJA	SIN RESPUESTA
MALDONADO	SI
MONTEVIDEO	SI
PAYSANDÚ	SI
RÍO NEGRO	SIN RESPUESTA
RIVERA	SI
ROCHA	SI
SALTO	SI
SAN JOSÉ	SIN RESPUESTA
SORIANO	SI
TACUAREMBÓ	SI
TREINTA Y TRES	SIN RESPUESTA