

Áreas centrales: situación actual y potencialidades del suelo urbanizado

Arq. María del Huerto Delgado

En los últimos tiempos, las políticas urbanas y habitacionales de los países de nuestra región han adquirido un nuevo enfoque, en el que el papel del Estado como actor principal, tanto en la realización como en la regulación, ha ido disminuyendo, a favor de la acción libre del mercado y los sectores privados. Así lo describe el *Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*¹, en su "Preámbulo": "Los países de América Latina y el Caribe están en pleno proceso de actualización de sus políticas en materia de asentamientos humanos, luego de que en los años ochenta y noventa se transformara profundamente el marco económico, social y urbano de la región. El énfasis de las estrategias urbanas y habitacionales, que hace dos décadas se centraba casi exclusivamente en la financiación y construcción públicas, se ha ido matizando considerablemente en favor de una visión que busca una concertación amplia de todos los sectores para lograr el desarrollo de las ciudades y el parque habitacional".²

Paralelamente en nuestras ciudades se han venido desarrollando procesos de expansión horizontal, de relativamente bajas densidades (menos de 100 habitantes por hectárea), con el surgimiento de amplios espacios escasamente usados en las áreas centrales, frente a una dinámica de urbanización que se concentra en la periferia de las ciudades y en la renovación de algunos puntos privilegiados del espacio construido.³

Estos procesos no son inocuos, tal como lo plantea el ya citado *Plan de Acción Regional*: "Los asentamientos humanos de la región muestran como rasgo distintivo la inequidad social, con su correlato de segregación y la coexistencia de calidades de vida marcadamente distintas. La pobreza manifiesta de importantes sectores contrasta con la de sectores sociales caracterizados por altos estándares de vida. Tanto en las grandes ciudades como en los asentamientos de rango intermedio y en las localidades rurales, pueblos y villorrios, se expresa, en consecuencia, el signo de la desigualdad y el conflicto potencial que conlleva".

En Montevideo estos procesos se reflejan en un decrecimiento de la población en las áreas centrales e intermedias y en un incremento de la misma concentrada en la periferia, debido principalmente al crecimiento de los asentamientos irregulares y a la contribución de las políticas habitacionales públicas⁴. Los datos estadísticos son claros: en el período intercensal 1985-96, en las áreas centrales se dio un decrecimiento de población de entre 10 y 22%, mientras que las áreas periféricas mostraron incrementos de población de entre 25 y 39%, llegando en algunos barrios (Casabó, Pajas Blancas, Villa García y Manga rural), al 50%⁵. A esto se debe sumar el actual ritmo de crecimiento de los asentamientos irregulares, que se

¹ Aprobado por los países miembros de la CEPAL en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe., preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (Santiago de Chile, 13 al 17 de noviembre de 1995) y actualizado según lineamientos acordados durante el XXV período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat (Estambul + 5), Nueva York, 6 al 8 de junio de 2001.

² Esta concertación de sectores es positiva, pero no debería llevar al abandono del Estado de su responsabilidad social, más aún en estados como el nuestro, que recauda y maneja el Fondo Nacional de Vivienda.

³ Recuperación integrada de Áreas centrales de ciudades. Concertación de actores públicos y privados, Eduardo Rojas.

⁴ Conclusiones del análisis de los impactos urbanos de las políticas habitacionales en el área metropolitana de Montevideo en la última década, realizado por el Arq. Jorge Di Paula, Director de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura, UDELAR.

⁵ Datos extraídos del "VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas-Montevideo", Instituto Nacional de Estadística (INE), 1996.

sitúa en tasas cercanas al 10% anual, mientras que en el período intercensal, el ritmo de crecimiento de Montevideo fue del 0,2% anual.

A los costos sociales de estas tendencias, se deben sumar los costos económicos que implica para la ciudad: por una parte, la sub-utilización de su infraestructura y servicios, y por otra la necesidad de realizar nuevas infraestructuras y llevar servicios a las nuevas áreas de expansión. Esta dinámica interna de la población ha ido desarrollando estrategias habitacionales acordes a su estratificación socioeconómica, que están destruyendo la tradicional heterogeneidad que caracterizaba nuestros barrios, visible claramente hasta los años 60 y principios de los 70.

Esto conlleva procesos crecientes de segregación residencial y fragmentación social, que hoy se reflejan en que:

-los sectores de ingresos altos y medio-altos se han ido desplazando y concentrando en la faja costera E. de Montevideo y Canelones, conformando barrios dotados de buenos servicios e infraestructuras y por tanto con buena calidad ambiental, a lo que se suma la cercanía a la costa y la rambla (Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Punta Gorda, Carrasco, Parque Miramar). También han aparecido áreas exclusivas de sectores de ingresos altos, los “countries” cerrados del área metropolitana;

-por su parte, los sectores más pobres se han ubicado en la periferia N. y W. de la ciudad, conformando asentamientos irregulares, o permanecen ocupando las vaciadas y degradadas áreas centrales consolidadas, como habitantes de inquilinatos y/o pensiones e incluso como ocupantes ilegales de propiedades municipales o privadas. Conforman así barrios socioeconómicamente homogéneos, con mayor déficit de servicios e infraestructura y peor calidad ambiental, ya sea que ésta se deba al hacinamiento y la tugurización o a la cercanía a cursos de agua contaminados y/o áreas verdes o espacios públicos degradados. Estos barrios, dada su homogeneidad y la concentración de la pobreza, comienzan a estar estigmatizados, lo que contribuye a la percepción subjetiva de la marginalidad por parte de sus habitantes, a la desintegración social y a la reproducción de la pobreza.

Ruben Katzman⁶, Director de la Oficina de CEPAL en Montevideo, en el libro “*Activos y estructuras de oportunidades*” indica cómo el valor del suelo urbano juega un papel importante en esta tendencia creciente a la segregación socio-residencial: “el aumento de la densidad poblacional en la ciudad y sus alrededores, y la consecuente presión hacia el alza del valor de las tierras urbanas; la dinámica de la movilidad social, que hace que una vez que un barrio adquiere un status alto, sirva de polo de atracción a aquellos que mejoran sus condiciones económicas y que se trasladan a esas áreas buscando equilibrar su configuración de status; la acción de los agentes inmobiliarios que utilizan su capacidad como grupos de presión para desalentar cualquier iniciativa pública de localización de viviendas populares en sectores medios y altos, conscientes que la valorización de la tierra guarda estrecha relación con la homogeneidad socioeconómica del área; los procesos de ocupación ilegal de terrenos; y las políticas habitacionales que, en un intento de maximizar el aprovechamiento de recursos públicos, procuran ubicar viviendas populares en terrenos urbanos o periurbanos de menor valor”.

Nos centraremos en las problemáticas que traen aparejados los procesos de abandono y sub-utilización del suelo urbano y las edificaciones en las áreas centrales de Montevideo, y en las acciones y propuestas que se han implementado en los últimos tiempos para revertirlos, y propondremos algunas recomendaciones de acción integral para revitalizarlas, de forma tal que continúen siendo los centros vivos de nuestra ciudad.

⁶ “Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”, coordinado por Ruben Katzman, PNUD Uruguay–CEPAL Oficina de Montevideo, Montevideo, 1999.

Como ya indicáramos, estos procesos de sub-utilización están presentes en la mayoría de las ciudades de América Latina. Acorde con lo planteado por Eduardo Rojas⁷, “un área se puede considerar como sub-utilizada, cuando su densidad habitacional o de actividad económica está por bajo la capacidad de carga del acervo de edificios e infraestructuras que contiene”. Según explica el autor, este fenómeno afecta generalmente dos tipos de áreas, las que claramente podemos identificar en Montevideo:

A. *Áreas en transición*, donde los procesos de cambio de usos de suelo se encuentran detenidos o avanzan muy lentamente dejando tierra urbana y edificios vacíos. *Este es el caso de áreas industriales cuyas actividades han cerrado por pérdida de competitividad de las empresas o se han mudado o su demanda de espacio se ha reducido debido a cambios tecnológicos.* El acervo de edificios abandonados que representa una fuerte externalidad, retrasa el cambio de uso de la tierra y los edificios. En Montevideo, las áreas vacantes industriales, resultado de los procesos de desmantelamiento y/o reconversión industrial, localizadas principalmente en las áreas intermedias, han tenido un notorio incremento en el último decenio, abarcando cerca de setenta instalaciones vacías, ubicadas en predios de superficie promedio mayor a cinco mil metros cuadrados, las que superan las 145 hectáreas⁸. Pero este fenómeno *también afecta a sectores residenciales antiguos no favorecidos por la dinámica de los mercados inmobiliarios y que permanecen con niveles de uso inferiores a otros barrios.* La oferta inmobiliaria para los sectores medio y medio-alto, tanto desde el sector privado como del público (principalmente desde el Banco Hipotecario), se han concentrado, en las últimas décadas, en la faja costera de Montevideo y en la Costa de Oro.

B. *Áreas centrales deterioradas* que han sido abandonadas por los hogares de mayores ingresos y actividades económicas dinámicas, en busca de las comodidades modernas de los barrios en expansión de la periferia. Este proceso se agudiza con la incorporación masiva de transporte automotor y la introducción de nuevas tecnologías de comercio, que concentra el comercio minorista de mayores ingresos en la periferia. El vacío es rápidamente llenado por grupos sociales de bajos ingresos y actividades económicas que se benefician de la localización central y el bajo costo del espacio construido. El espacio público se transforma en un lugar de comercio, las grandes casas se subdividen y dedican a variados usos: comerciales en el frente a la calle, de depósito en la primera planta y vivienda tugurizada en los pisos superiores. Se produce una generalizada privatización del espacio público y una sub-utilización del acervo de edificios.

En el caso de Montevideo, el proceso de vaciamiento de sus áreas centrales (cuantificado por la información del Censo de Población, Vivienda y Hogares de mayo de 1996 y su comparación con la del de 1963⁹), se manifiesta en que el peso relativo de la población de las áreas centrales, en relación con la del departamento en su totalidad, continúa descendiendo, pasando del 27.9% en 1963 al 19.1% en 1996. En cuanto a la vivienda, también se produce un descenso, pasando del 29.9% al 22.4% respectivamente. El número promedio de habitantes por vivienda ha disminuido en las áreas centrales de 3.19 en 1963 a 2.52 en 1996, evidenciando tanto que el proceso de sustitución ha introducido nuevas formas de consumo de

⁷ Especialista principal en Desarrollo Urbano, División de Programas Sociales, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, en documento ya citado.

⁸ Proyecto: “Áreas vacantes industriales de la ciudad de Montevideo. Hacia la Reapropiación Social de las Áreas Urbanas Consolidadas”, elaborado por la Mesa Temática “Ciudades y Territorio” instalada en la Facultad de Arquitectura, en el marco de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República, marzo de 2003.

⁹ “Diagnóstico integrado y lineamientos de actuación para el Área Central de Montevideo”, Convenio ITU–IMM, ITU, 1996.

la vivienda, como la existencia de un importante número de viviendas desocupadas, las que según el Arq. Jaime Igorra¹⁰ ascienden a cuarenta mil, en las áreas centrales e intermedias.

Específicamente en Ciudad Vieja, la población con residencia permanente se concentra en las áreas W., extremo de la península y márgenes de la zona, constituida fundamentalmente por población anciana con ingresos medio-bajos, siendo los servicios a la familia reducidos y de nivel bastante modesto.¹¹

Paralelamente a la disminución de la función residencial en estas áreas, se han incrementado las actividades terciarias, como comercio, servicios y actividades bancarias. La pérdida de la función residencial y la presencia de edificaciones vacías, genera inseguridad y favorece el abandono y la degradación ambiental de estas áreas, principalmente de sus espacios públicos. Por otra parte, dado el alto costo del mantenimiento de las edificaciones en estas zonas bien servidas de la ciudad, muchos de los propietarios buscan obtener mayor renta de ellas, superpoblándolos, para lo que focalizan su oferta en los sectores de población de más bajos ingresos (con casas de inquilinato y pensiones), que son los que en su gran mayoría, permanecen residiendo en las mismas.

Paralelamente en las áreas centrales se concentra la mayor cantidad de valores patrimoniales, arquitectónicos y ambientales de nuestra ciudad. Existe en ella un muy rico patrimonio construido de principios de siglo (las denominadas "casas estándar" o "casas a patio"), el cual puede ser reciclado, creando nuevas unidades habitacionales, adecuadas a las normativas de áreas y alturas actuales. Todo ello en áreas que cuentan con los servicios, equipamiento social, transporte público y toda la infraestructura, propios de la trama urbana consolidada.

En los últimos tiempos se han propuesto e implementado para las áreas centrales de Montevideo, y desde distintos ámbitos públicos y privados, una serie de acciones y programas, que buscan revitalizar y repoblar estas áreas.

Entre las *acciones desde el Sector Público*, podemos destacar:

- las llevadas a cabo por el *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)*, con la construcción de edificios de vivienda para pasivos y el préstamo y subsidio a una cooperativas de reciclaje (COVIRAM);

-la acción del *Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)* ha sido importante en la rehabilitación de las áreas consolidadas de Montevideo, ya que ha implementado líneas de préstamo preferenciales para el reciclaje de viviendas, otorgando préstamos individuales, a familias con ingresos mensuales mayores de 60 UR. Asimismo ha impulsado el "Plan Fénix", en el barrio "La Aguada", el que apunta a la recuperación y revitalización de este barrio. Hasta el momento el programa ha quedado sin embargo a nivel de emprendimientos inmobiliarios con no demasiado éxito de demanda, ya que por el nivel de ingresos requerido se dirigen a las clases media y media-alta de población, que es la que ha abandonado estas áreas en las últimas décadas y al no realizarse una rehabilitación integral de la zona, esta población no se ve motivada para volver a las mismas;

-la *Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)*, a comienzos de la década de los 80, inicia un proceso que tiene el objetivo de proteger el patrimonio arquitectónico, en especial de la Ciudad Vieja, creándose la C.E.P. (Comisión Especial Permanente) como organismo de control técnico. Este proceso involucra la consolidación y revitalización de las áreas urbanas dotadas de infraestructura y con edificaciones en proceso de deterioro, lo que posibilitaría (con el apoyo de líneas de crédito y/o tributaciones especiales) la rehabilitación de edificios de carácter testimonial. A partir de 1990, la IMM decidió impulsar un *Programa Piloto* para sectores de ingresos entre 30 y 60 UR, cuyo principal objetivo era el de realizar experiencias demostrativas

¹⁰ Datos proporcionados por el Arq. Jaime Igorra, Director de la División Región Centro del Departamento de Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo, en el Foro "Posibilidades de rehabilitación de áreas en desuso en Montevideo", realizado en 1 de agosto de 2002.

¹¹ Ceccarelli, Paolo; Ave, Gastón; Bervejillo, Federico, "La revitalización del distrito cultural (Ciudad Vieja y Centro) de Montevideo. Primeras indicaciones de líneas estratégicas", documento base del Foro "La revitalización urbana en América Latina y en Europa. El caso de Montevideo", Montevideo, diciembre de 2002.

de *Reciclajes Participativos*, localizados en las áreas centrales de la ciudad. Sobre este programa han aparecido artículos en números anteriores de VIVIENDA POPULAR. Asimismo, en 1997, la IMM a través de su Servicio de Tierras y Vivienda y del Centro Comunal Zonal 1, en coordinación con la Junta de Andalucía y la Agencia Española de Cooperación Internacional, pone en funcionamiento el programa "Oficina de Rehabilitación del Barrio Sur", cuyo objetivo es "facilitar a los vecinos del Barrio Sur propietarios o inquilinos de viviendas, la posibilidad de restaurar, rehabilitar o reformar sus viviendas con la asistencia técnica, dirección y control de la Oficina de Rehabilitación de modo de mejorar su calidad de vida".

En 1999 la Junta Departamental de Montevideo aprueba el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (Plan Montevideo); en él se definen áreas de valor estratégico y áreas de promoción y actuación prioritarias. Se establecen planes especiales para los barrios Sur, Goes, entorno del Palacio Legislativo y un plan especial para la Bahía y el Cerro. A su vez se propone un plan de mejora de la vivienda de interés social;

-en octubre de 2001, se crea el *Programa Bruno Mauricio de Zabala*, cuyo objetivo es lograr una rehabilitación integrada de la Ciudad Vieja de Montevideo, con la incorporación de vivienda de interés social. Si bien este programa está en sus fases iniciales, tiene la gran virtud de que por primera vez, los tres actores públicos que tienen incidencia directa en los programas de vivienda y el ordenamiento territorial de la ciudad, el MVOTMA, la IMM y el BHU, se han coordinado para gestionar la rehabilitación de este barrio. A partir del cambio de autoridades de fines de 2002, desde la Dirección de Ordenamiento Territorial del MVOTMA se está dando un nuevo impulso a este programa, el que se está reformulando, en especial por la actual situación del BHU, que actualmente no está dando nuevos préstamos para vivienda.

Por su parte, las *acciones desde el Sector Privado* se han dirigido casi exclusivamente, (y fundamentalmente en la década de los '80) a la construcción y/o reciclaje de viviendas, oficinas y estacionamientos, tanto por empresas constructoras y promotores inmobiliarios, como por construcción privada autofinanciada. La financiación de estos emprendimientos, dirigidos a sectores socio-económicos medios y medios-altos, se ha realizado principalmente por el otorgamiento de préstamos hipotecarios, por parte de entidades financieras privadas y el BHU.

Con relación a las *acciones mixtas* público-privadas, existe un par de ámbitos de diálogo y propuestas para las mismas, que aún no han concretado acciones, pero que resultan de interés porque en ellas participa una diversidad de actores y las acciones tienden a poseer un carácter bastante integral. Este es el caso del *Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo*, y el *Forum "La revitalización urbana en América Latina y en Europa. El caso de Montevideo"*, realizado entre el 10 y el 12 de diciembre de 2002.

Conclusiones

Del análisis más profundo de las acciones concretadas antes expuestas, surge que las mismas presentan una serie de limitaciones relacionadas con:

- la falta de una planificación estratégica integral para las áreas centrales, que apunte a una rehabilitación física, social, económica y ambiental de las mismas;
- la ausencia en los proyectos, de canales de participación ciudadana para algunos sectores de la población (principalmente la residente y destinataria), ya que para el éxito de un plan de rehabilitación integral, es fundamental la aceptación y compromiso consensuado de todos los actores intervinientes;
- la poca o casi nula coordinación entre las instituciones públicas participantes;
- la escasa combinación de acciones e inversiones público-privadas;
- la ausencia de un organismo coordinador que articule los distintos actores y acciones, con una visión integral y sinérgica de los mismos. En estas instancias, el gobierno local debería jugar un rol destacado, como promotor y articulador;
- la falta de instrumentos jurídicos y financieros que incentiven y posibiliten las acciones del plan de rehabilitación integral.

Volviendo al "*Plan de Acción Regional*", en él se plantean lineamientos para una acción integral en las ciudades, los que sería pertinente tener presente en el caso de las áreas

centrales de Montevideo, más aún teniendo en cuenta que el Plan fue firmado por el gobierno uruguayo: “(...) se debe abordar la investigación, planeación, instrumentación y gestión de las ciudades y asentamientos humanos mediante un enfoque sistémico que articule las dimensiones social, económica y ambiental, como requisito para la construcción del desarrollo urbano sostenible. Junto con comprobar que las ciudades y sus problemas son manejables mediante un ordenamiento territorial, una coordinación de las inversiones y una gestión social y urbana sostenible, participativa y eficiente, la región los identifica como un recurso para mejorar la calidad de vida de la población.”

Relacionado directamente con el hábitat residencial y la vivienda, en el apartado “*El logro de la equidad y el combate contra la pobreza urbana*”, el Plan acuerda:

“vii) Intercambiar experiencias acerca de gestión de suelos urbanos, con el fin de propender a un crecimiento armónico e integrado de las ciudades y facilitar la provisión suficiente y adecuada de tierras para programas de vivienda y equipamientos sociales.

viii) Establecer programas de mantenimiento y mejoramiento del parque de viviendas con el objeto de evitar que se incremente el déficit por razones de obsolescencia funcional y material. Se prestará especial atención a la gestión del parque urbano en áreas de densificación y rehabilitación.

ix) Propender en las políticas de vivienda a una mayor movilidad habitacional de los sectores populares, de modo de posibilitar su progreso y favorecer una buena utilización del parque habitacional existente.”

Antes planteamos la situación socio-habitacional de las áreas centrales de nuestra ciudad; si a ella sumamos el hecho que en estos barrios aún conviven los sectores socioeconómicos medios con los bajos y las tasas de comportamientos de riesgo¹² no son muy elevadas (salvo el caso de Ciudad Vieja), sería válido considerar que las mismas tienen muchas posibilidades de convertirse en áreas “vivas” y bien servidas de la ciudad. De ahí las recomendaciones para su revitalización que realizaremos a continuación:

-las acciones que se propongan deberán enmarcarse en un programa de rehabilitación integral de las áreas centrales, que abarque tanto lo edilicio como lo social y ambiental, procurando simultáneamente fomentar la productividad de estas áreas. Este programa deberá considerar aspectos relacionados con el empleo, la salud, la educación y capacitación, la vivienda, la preservación del patrimonio construido, el cuidado de los niños y adultos mayores, la recreación, el equipamiento urbano y la seguridad;

-es necesario devolver a estas áreas su tradicional centralidad y revertir su vaciamiento, aprovechando su capacidad instalada (servicios, equipamiento social, transporte público, infraestructura y comercios). Para ello se requiere una gestión urbana sustentable, con acciones concertadas y participativas de los actores involucrados (públicos, privados y la comunidad residente y destinataria), y con un enfoque sinérgico. Paralelamente se deberá intentar devolver a estas áreas su capacidad competitiva, potenciando los sistemas de participación ciudadana, generando asociaciones productivas de vecinos y microempresas, ya que éstas ocupan mayor cantidad de mano de obra y requieren menor inversión inicial. Se podría procurar además, dentro de esta lógica de cooperación, generar redes de producción concentradas en determinadas áreas, generar “clusters” que permitan mejorar la competitividad. Sería asimismo interesante aprovechar del potencial turístico que suelen tener estas áreas, apoyando técnica y financieramente a las microempresas relacionadas a los servicios turísticos (hotelería, gastronomía, espectáculos y cultura) y las artesanías;

-el liderazgo del Municipio y su acción como articulador de actores y regulador de los espacios y actividades de la ciudad, será fundamental en estos programas. Paralelamente la IMM debe desarrollar instrumentos fiscales que le permitan internalizar las externalidades y redistribuir las plusvalías generadas por las obras públicas y comunitarias, de forma que luego no sea el sector privado (principalmente el inmobiliario), el que únicamente se beneficie de ellas;

¹² Kaztman, Ruben, op. cit.

- se debe evitar que se continúe perdiendo la función residencial de estas áreas. Aquí el rol del Municipio es fundamental, por medio del control del mercado de suelos y sus usos, de mecanismos de incentivos, restricciones y sanciones y de la tributación paralela o compensatoria. Se deberá incentivar la participación del sector privado en la construcción en emprendimientos dirigidos a los sectores pobres, procurando siempre que sea posible, el involucramiento de la población destinataria desde el comienzo de los procesos. Para esto se cuenta en el país, con la larga y exitosa experiencia de las cooperativas de vivienda;

-para revertir la precariedad habitacional y las condiciones de hacinamiento y tugurización en que viven los sectores más pobres en las áreas centrales se requiere además de la entrega de mejores soluciones habitacionales, la inversión en capital humano y la mejora de la situación laboral y de ingresos de estos sectores. Para mejorar las condiciones habitacionales, el primer paso será la organización de la población residente. En este sentido, la IMM ha tenido experiencias exitosas, con los reciclajes por ayuda mutua (Programa Piloto de Reciclaje). En ellos ha sido muy positiva la participación de los futuros usuarios en la autogestión de sus viviendas. Es una realidad, sin embargo, que no todas las familias están preparadas o son capaces de involucrarse en programas de este tipo; por eso deben seleccionarse claramente los grupos objetivo en estas acciones, estableciendo un sistema de postulación y de adjudicación de fincas, subsidios y préstamos. Asimismo debe atenderse con otro tipo de soluciones habitacionales, a las personas y familias que no entren en estos programas. En estas acciones debe existir una acción coordinada, en especial de los organismos públicos nacionales y departamentales;

-para atraer nuevamente a los sectores medios de población a las áreas consolidadas, no alcanza con mejorar la oferta habitacional, sino que es necesario rehabilitar socio-ambientalmente estas zonas. El tema de la seguridad ciudadana es aquí fundamental, por lo que se debe invertir en iluminación y caminería en los espacios públicos; procurar el involucramiento del Ministerio del Interior, con una mayor presencia policial; y quizás generar instancias de la vigilancia vecinal. Esto mejoraría la seguridad y su percepción en estas zonas, lo que además permitiría fomentar otro tipo de actividades (turísticas, comerciales, gastronómicas) e incentivaría a otros sectores económicos a invertir en las mismas. Paralelamente se aseguraría el acceso equitativo a los bienes y servicios por parte de todos los sectores de la población;

- se debe buscar la participación de los destinatarios de las acciones, en los distintos niveles de los procesos (propuestas, diseño, control y gestión) lo que genera un mayor compromiso con las mismas y con su continuidad y posibilita una planificación estratégica y participativa;

- se debe fomentar el desarrollo de propuestas habitacionales alternativas a las tradicionales, como el reciclaje tipo cáscara evolutiva para los sectores de menores recursos económicos; otros tipos de tenencia además de la propiedad (individual o en usufructo), como la vivienda para renta destinada a sectores socioeconómicos medios, que busquen soluciones de vivienda no tan permanentes (parejas jóvenes sin hijos, estudiantes, extranjeros, personas de tercera edad), o sectores medio-bajos, que hoy pueden acceder al pago de un alquiler, pero que no poseen las garantías inmobiliarias necesarias, las que podrían ser proporcionadas por el Estado; tipologías de vivienda que incorporen a las mismas, áreas para pequeños talleres o comercios, ya que la vivienda, especialmente para los sectores más pobres, es también ámbito de producción y desarrollo de actividades económicas; finalmente, pensar en proyectos mixtos, que en un mismo predio conjuguen vivienda para sectores socioeconómicos medios y otras para bajos. Incluso se podrían combinar éstos, con viviendas para jubilados, de forma que éstos no se encuentren aislados del resto de la sociedad.

Por medio de acciones de este tipo, concertadas y participativas por parte de los distintos actores involucrados y con un enfoque sinérgico de las mismas, en el marco de un plan de revitalización integral, es posible lograr una gestión urbana sustentable, que permita reconstruir el tejido social urbano tradicionalmente heterogéneo en las áreas centrales, revirtiéndose así

los procesos de segregación residencial y fragmentación social actualmente en desarrollo y aprovechando las capacidades ya instaladas en la ciudad, de forma que continúen siendo verdaderos “centros vivos” de ella.