



PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

UNIDAD DE EVALUACIÓN Y MONITOREO

INFORME TÉCNICO:

RELEVAMIENTO DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES. PRIMEROS RESULTADOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS A PARTIR DEL CENSO 2011

Contenido

1.Introducción.....	2
2.Objetivos y metodología del estudio.	3
3.Cruzamiento de datos. Imputación geográfica de datos censales.....	3
4.Resultados.....	5
5.Primeras conclusiones.....	6
6.Anexo.....	8



1. Introducción

El **objetivo** del Programa de Mejoramiento de Barrios, (Contrato Uruguay – BID N° 2052/OC-UR)¹ es “contribuir a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares y prevenir la formación de nuevos asentamientos”. También se propone “garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a suelo urbano habitable, con infraestructura y servicios sociales y urbanos adecuados en pos de la integración socio-urbana”.

Los **objetivos específicos** abarcan la implementación y el financiamiento de acciones de regularización y de prevención de asentamientos. Entre ellos, se destacan:

- Promover un modelo eficiente para la ejecución de programas urbanos y sociales y para la incorporación de los residentes de los asentamientos irregulares al contexto formal urbano.
- Proponer e implementar acciones con el objetivo de limitar el crecimiento y evitar la formación de nuevos asentamientos irregulares.
- Apoyar la actualización de los instrumentos de control de desarrollo urbano, de las normas regulatorias sobre la disposición del suelo, la edificación y la promoción de la inversión en soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos, a los efectos de prevenir la reiteración del fenómeno.

En este marco, corresponde a la Unidad de Evaluación y Monitoreo del Programa el diseño y mantenimiento de un Sistema de Información que permita dar seguimiento y mantener actualizados los datos básicos sobre las acciones del Programa, así como analizar su impacto global sobre la problemática.

En 2006, el entonces Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), en convenio con 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 realización del relevamiento, único con cobertura completa del territorio nacional, de carácter oficial². En Uruguay, se define un asentamiento irregular como:

“Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos 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.”

1 El Contrato de Préstamo está disponible en: www.piai.gub.uy

2 Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/piai3/inepiai.htm>



Conceptualmente la definición divide el fenómeno en dos dimensiones básicas: legal y urbanística. Para que un agrupamiento de viviendas sea considerado asentamiento deben verificarse ambos criterios de clasificación.

Los principales antecedentes de este tipo de relevamientos son parciales. En 1998, el INE realizó un relevamiento de asentamientos en el Departamento de Montevideo y en las localidades censales de más de 10.000 habitantes. En 2000 se realizó una actualización que abarcó al Departamento de Montevideo, y en el Interior alcanzó a los departamentos de Canelones, Artigas, Rivera y Maldonado, pero sólo en algunas de las localidades que en 1998 presentaban asentamientos.

En suma, considerando la metodología utilizada en los relevamientos anteriores, el presente estudio -de alcance nacional- es comparable únicamente con el estudio realizado en 2006 por el INE en convenio con el PIAI. Posibles comparaciones de los resultados de este estudio a nivel internacional deberán asimismo considerar cuidadosamente la definiciones adoptadas en cada país.

2. Objetivos y metodología del estudio.

El presente estudio se propone actualizar la información sobre los asentamientos irregulares de la forma más precisa posible, comparable en el tiempo, con la finalidad de conocer la dinámica del fenómeno y aportar insumos para la toma de decisiones.

Se optó por reproducir en todo lo posible la metodología del último relevamiento, tomando a las Intendencias Departamentales como fuentes principales de datos. Para ello se envió a cada Intendencia Departamental la última cartografía disponible, solicitándose la designación de un responsable por la información. Se solicitó la rectificación o confirmación de cada uno de los asentamientos identificados, así como señalar en el plano los nuevos asentamientos o cambios en los límites de los asentamientos ya existentes. Una vez recibida la información, fue digitalizada, construyéndose un Sistema de Información Geográfica que permitió cotejarla con las imágenes satelitales públicamente disponibles (Google Earth).

El procedimiento de solicitud de información, correcciones y consultas puntuales se desarrolló entre febrero y diciembre de 2011. En total, quince Intendencias Departamentales respondieron (ver Anexo). Las cuatro Intendencias restantes reúnen en total 35 asentamientos, (5,9% de los asentamientos del país). 29 de estos 35 asentamientos se ubican en Artigas, donde se realizó una actualización de datos en 2009. Considerando lo anterior, puede afirmarse que la cobertura del relevamiento es suficiente para los objetivos del estudio y es posible establecer comparaciones válidas a nivel nacional respecto del relevamiento de 2006.

3. Cruzamiento de datos. Imputación geográfica de datos censales.

Una vez confeccionados los mapas, se procedió al cruzamiento con los datos del Censo Nacional 2011³. Como resultado, se produjo un mapa donde las zonas censales fueron clasificadas como total o parcialmente ocupadas por asentamientos irregulares.

3 Mapas digitales del Censo y microdatos censales disponibles en:
<http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>.



El 100% de la población de las zonas totalmente ocupadas por asentamientos fue imputada a los mismos, mientras que se realizó una revisión caso a caso de las zonas parcialmente ocupadas. En esta revisión se reclasificaron como totales algunas zonas que carecían de construcciones fuera del asentamiento.

Los resultados de este cruzamiento fueron tabulados y se revisaron uno a uno los casos en que el número de viviendas del asentamiento resultaba menor a 10 según el Censo, ya que es posible que esto se deba al procedimiento de imputación proporcional de la población de la zona, que produciendo distorsiones incluso luego de la revisión puntual⁴. Estos casos se revisaron detalladamente, y se optó como criterio general por preferir el dato visualmente contrastable sobre los datos indicados por los informantes indirectos.

También se encontraron algunos casos en que la información censal a simple vista no correspondía con la foto satelital. En estos casos se imputó el dato que surge de la imagen (Montevideo cuenta con imágenes satelitales de setiembre 2011), y se indicó el año de la imagen en los casos encontrados en el Interior del país. Se optó por imputar personas y hogares de acuerdo a la proporción de personas y hogares por vivienda de las manzanas totalmente correspondientes a asentamientos. La proporción de zonas censales en cada categoría así construida se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Descripción de las zonas censales según tipo de ocupación por asentamientos.

	Cantidad de zonas	Porcentaje de zonas	Porcentaje con asentamiento	Porcentaje de la población de asentamientos
Zonas censales sin asentamientos	67.344	96,6%	-	-
Zonas censales totalmente ocupadas por asentamientos	1.842	2,6%	77%	90%
Zonas censales parcialmente ocupadas por asentamientos	550	0,8%	23%	10%
TOTAL	69.736	100,00%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia, en base a Marco Censal 2011, cartografía de asentamientos 2011 e interpretación de imagen satelital⁵.

El porcentaje de viviendas localizadas en asentamientos a través de la fotografía satelital es de 5% del total, mientras que el 95% de las viviendas surgen del relevamiento censal propiamente dicho. El procedimiento descrito redundó en un ajuste de la cantidad de viviendas en asentamientos levemente superior al arrojado inicialmente por el Censo.

A la fecha, no existe información censal disponible que permita realizar una mejor estimación. Las cifras de este informe se ajustarán una vez que estén disponibles los datos de viviendas,

4 Puede ocurrir que una zona rural extensa y poco poblada contenga un asentamiento, que ocupa una pequeña parte del total de la zona pero que representa en realidad una gran proporción del total de viviendas de la zona. Imputar la población del asentamiento según la proporción de la zona censal que aparece ocupada por el asentamiento podría tener como resultado una subestimación de su población. El caso opuesto también es lógicamente posible.

5 Las Fuentes utilizadas para la elaboración de los cuadros de este Informe son idénticas. Los Cuadros que contienen comparaciones con 2006 utilizan también como fuente el Relevamiento de Asentamientos INE-PIAI 2006.

hogares y personas por “borde de zona”, lo cual permitirá precisar la asignación de población en el 23% de las zonas estudiadas que se encuentran parcialmente ocupadas por asentamientos.

Para finalizar, cabe mencionar que la actualización de datos, revisión de cartografía e identificación de cambios en el territorio es una tarea que la Unidad de Evaluación y Monitoreo del PMB y las Intendencias Departamentales realizan de forma continua. Este trabajo representa un corte en el tiempo correspondiente con la fecha del Censo Nacional, y fue realizado específicamente para generar datos comparables con el relevamiento de 2006.

4. Resultados.

En Uruguay existen 589 asentamientos irregulares, donde residen 165.271 personas. El 78% de estas personas se localizan en asentamientos de Montevideo y Canelones.

Cuadro 2. Resumen de resultados globales.

	Asentamientos	Viviendas	Personas
Total	589	48.708	165.271
Montevideo	332	31.921	112.101
Canelones	91	5.064	16.488
Resto del Interior	166	11.723	36.682

Comparando estos resultados con las cifras de 2006, se aprecia una reducción de la cantidad total de asentamientos, así como de las viviendas y personas residentes en ellos.

Cuadro 3. Comparación de resultados 2006 – 2011.

	Asentamientos	Viviendas	Personas
Relevamiento 2006 *	662	49.263	179.545
Relevamiento 2011	589	48.708	165.271
Diferencia intercensal	-73	-555	-14.274
Tasa de crecimiento intercensal	-11,0%	-1,1%	-8,0%
Tasa de crecimiento media anual **	-2,2%	-0,16%	-1,1%

(*) En 2006 fueron contabilizados por error 12 asentamientos que ya habían sido regularizados por PIAI. A la vez, no se contabilizaron 11 asentamientos que se detectaron en el presente relevamiento de 2011 pero que ya existían en 2006. Por último, el relevamiento 2006 clasificó erróneamente como asentamientos 15 Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado en Montevideo hace varias décadas, que si bien presentaban un hábitat muy deteriorado y en muchos casos se encontraban cercanos a asentamientos, no pueden ser considerados en sí mismos ocupaciones irregulares sin autorización del propietario.

A efectos de poder realizar una comparación consistente, se corrigen las cifras de 2006.

(**) Las tasas de crecimiento de asentamientos se calculan entre 2011 y 2006, mientras que las de viviendas y personas se calculan entre 2011 y 2004, fecha del Censo de INE Fase 1.

La población residente en asentamientos se reduce también como proporción respecto del total del país. Mientras la población de Uruguay registró un crecimiento intercensal de 1,4%, la población en asentamientos se redujo 8%.



En 2006, el 5,5% de las personas del país residían en asentamientos. Esa proporción descendió a 5,0% en 2011.

Cuadro 4. Porcentaje de personas residentes en asentamientos sobre el total de población, según área geográfica.

Porcentaje de personas en asentamientos (todo el país)	
2006	2011
5,5%	5,0%

Se aprecia que existe una tasa de crecimiento negativa tanto en cantidad de asentamientos como en la cantidad de viviendas y personas que residen en ellos. Dado que se reduce en mayor proporción la cantidad de personas en asentamientos que la cantidad de viviendas, el cociente bruto entre ambas también cambia entre las dos mediciones:

Cuadro 5. Comparación de personas por vivienda en asentamientos 2006 – 2011.

Personas por vivienda en asentamientos	
2006	2011
3,6	3,4

Esta tendencia es consistente con la que se aprecia en el país en general, y puede considerarse un indicador indirecto de la reducción del tamaño de los hogares y del hacinamiento en los asentamientos.

5. Primeras conclusiones.

En primer lugar, el número de asentamientos actual es menor al de 2006. En segundo lugar, la población en asentamientos también se reduce respecto de la última medición. Los factores que pueden explicar este descenso son múltiples y muy variados: mejora del nivel de empleo y aumento del salario real, políticas focalizadas hacia la pobreza extrema, mejora en la situación económica general del país y programas de vivienda para sectores de menores ingresos, entre otros.

Sin embargo, existe acuerdo en la literatura especializada respecto a que la consolidación del fenómeno de la irregularidad urbana es un proceso de largo plazo, que es estructural en las ciudades de América Latina, y de muy difícil reversión espontánea, especialmente cuando se trata de asentamientos consolidados, periféricos y/o rodeados de espacios urbanos vacantes. La reproducción urbana en contextos de alta vulnerabilidad socioeconómica produce un hábitat donde la irregularidad no solo se expresa en la forma de acceso al suelo urbano sino también en muchos otros aspectos de la vida cotidiana, que reducen la posibilidad de acceder de manera formal al trabajo y los servicios públicos, entre otros. Este contexto, consolidado a veces por décadas, ha dado como resultado que las familias consideren la ocupación de tierras como la única forma viable de acceso a la vivienda. La alternativa del mercado formal les resulta prácticamente inaccesible y sólo los programas públicos altamente subsidiados pueden acercarles esta posibilidad.



En suma, dado el nivel de consolidación de la irregularidad urbana en el país, no es esperable la reducción “espontánea” de los asentamientos, incluso en un contexto de mejora global de los indicadores socioeconómicos.

Por lo anterior, es razonable afirmar que las regularizaciones y relocalizaciones realizadas en el período 2006 – 2011 fueron el principal factor que explica la reducción del número total de asentamientos. Mientras en el período 2006 – 2011 surgen 18 nuevos asentamientos, los programas públicos (PMB y programas de las intendencias) regularizan o realojan 91 asentamientos, alcanzándose así un efecto neto positivo. En otros términos, en el período considerado, por cada nuevo asentamiento que surge, el Estado regulariza o realoja cinco.

Asimismo, se encuentra que los nuevos asentamientos son más pequeños que los asentamientos regularizados o realojados. En términos de población, mientras los nuevos asentamientos tienen 99 personas en promedio, los asentamientos que dejaron de serlo por efecto de la regularización o realojo tienen promedialmente 430 personas.

En el mismo sentido, si bien la reducción del número total de asentamientos es un resultado esperable de la combinación del proceso económico positivo que ha vivido el país y las políticas públicas aplicadas directamente a combatir el fenómeno en el período estudiado, la cantidad absoluta de población residente en asentamientos no necesariamente debía seguir la misma tendencia. En primer lugar, porque las tasas de crecimiento vegetativo de las poblaciones más pobres es superior a la media del país. Segundo, porque si bien era esperable una disminución en el ritmo de surgimiento de nuevos asentamientos, no había hipótesis claras sobre la expansión de los asentamientos ya existentes, ya sea por ampliación del área ocupada, su densificación o ambos factores a la vez.

A los efectos de promover estudios más específicos sobre este y otros aspectos clave para comprender la dinámica de nuestras ciudades, los resultados del presente relevamiento serán puestos a disposición en formato digital (base de datos y cartografía digital) en la página web del Programa.

Ver cartografía de Asentamientos en Google Maps:

<https://maps.google.com/maps/ms?msid=208836333253043678165.0004cc58c3db3bc26fa98&msa=0&ll=-34.828246,-56.143872&spn=0.00229,0.005284>

Bajar archivo .kml para ver en Google Earth:

http://www.piai.gub.uy/mapas/AI_2011_URUGUAY.kml



6. Anexo

Respuestas recibidas de parte de las Intendencias Departamentales.

Departamento	Respuesta	% de asentamientos del país
MONTEVIDEO	si	56,4%
CANELONES	si, excepto el sector entre el arroyo Pando y Jaureguiberry	15,4%
PAYSANDU	si	5,8%
MALDONADO	si	3,4%
RIVERA	si	2,4%
COLONIA	si	2,4%
SALTO	si	2,2%
SAN JOSE	si	1,2%
LAVALLEJA	si	1,0%
SORIANO	si	1,0%
CERRO LARGO	si	0,8%
TACUAREMBO	si	0,8%
FLORIDA	si	0,7%
DURAZNO	si	0,3%
TREINTA Y TRES	si	0,2%
ARTIGAS	no	4,9%
ROCHA	no	0,7%
RIO NEGRO	no	0,3%
FLORES	no	0,0%