

ISSN: 1130-2887

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh20146895118>

## LOS BARRIOS POPULARES Y EL DESARROLLO DE LA CIUDAD: MONTEVIDEO Y SU ÁREA METROPOLITANA

*Popular Neighborhood and city development: Montevideo  
and its metropolitan area*

Altair Jesica MAGRI DÍAZ

Universidad de la República, Uruguay

✉ [altair.magri@cienciassociales.edu.uy](mailto:altair.magri@cienciassociales.edu.uy)

BIBLID [1130-2887 (2014) 68, 95-118]

Fecha de recepción: 6 de junio del 2014

Fecha de aceptación y versión final: 13 de octubre del 2014

**RESUMEN:** Observado desde el factor vivienda, Montevideo y su área metropolitana avanzan en un modelo que impulsa el desarrollo *en* la ciudad y no el desarrollo *de* la ciudad. En este proceso, se encuentran las maneras de incidir en la estructura urbano-habitacional a través de estrategias públicas, de mercado y sociales. Cada sector expresa sus aspiraciones y desarrolla capacidades para llevar a cabo sus intereses, componiendo un escenario que desafía las orientaciones de integración y cohesión urbana que los gobiernos progresistas pretenden impulsar. El AMM expresa con intensidad el predominio de una relación funcional económica por sobre aspectos políticos y sociales.

*Palabras clave:* periferia metropolitana; vivienda; funcionalidad; políticas.

**ABSTRACT:** Observed from the housing factor, Montevideo and its metropolitan area walk in a model that drives development *in* the city and not the city development. In this process, we find ways to influence the urban residential structure, through public strategies, market and social. Each sector expressed their aspirations and develop capacities to carry out their interests, composing a scene that defies the guidelines of urban integration and cohesion that progressive governments intend to promote. The AMM intensity expresses the dominance of a functional economic relationship on political and social issues.

*Key words:* metropolitan periphery; housing; functionality; policies.

## I. INTRODUCCIÓN. EL CAMBIO Y SUS INTERPRETACIONES: ¿DESARROLLO EN LA CIUDAD O DESARROLLO DE LA CIUDAD?<sup>1</sup>

Las orientaciones políticas sobre la forma de producir ciudad dan lugar a procesos que transforman el territorio<sup>2</sup>, generando distintos escenarios sociales y económicos del entorno urbano. En las ciudades de América Latina se identifican distintas velocidades de desarrollo como respuesta a esto. Se reconoce la consolidación de dos grandes tipos de concentración urbana que conviven bajo lógicas distintas (Borja 1997, De Mattos 2007, Lefèbre 2005, Oriol 2000, Orellana 2009). Por un lado la ciudad moderna, potente, mercantilizada, reducida demográficamente, amurallada en la oferta al consumo, ofreciendo prosperidad para cada vez menos ciudadanía; y, por otro, la ciudad popular, informal, expandida, poblada, vital y carente de equipamiento de bienestar.

Los territorios urbanos que se transforman en las últimas décadas fueron concebidos como centro y periferia, aunque esto ya es cuestionado: «[...] la ciudad contemporánea ya no se entiende a partir de la tradicional dicotomía centro-periferia» (Arteaga 2005: 101), porque ha cambiado la lógica preexistente de acumulaciones sucesivas de núcleos circundantes reconocidos por indicadores de distancia, dependencia y deficiencia de caracteres urbanos –servicios, vías, infraestructura, condiciones sociales– (De Matteis: 1998) y de la periferia como reducto de pobres. La periferia urbana reconoce cambios sustanciales identificados por elección o por defecto de residencia. En el primer caso, por contar con factores que hacen a la calidad de vida, en el segundo como alternativa de hierro a los que no pueden pagar la ciudad (Magri 2011).

### I.1. *La negación del espacio público*

¿La crisis urbana reconceptualiza el concepto de espacio público? Si el concepto ciudad define un sistema del cual el ciudadano se apropia por su calidad de tal y le da sentido con la diversidad social y cultural (Borja 2000); y por esta apropiación se materializa el poder real y simbólico de una sociedad (Habermas 1993); la realidad da cuenta de tendencias que no siguen este derrotero. Se dice que la ciudad se expande, pero, ¿qué tipo de ciudad se expande? El concepto ciudad como sistema autorreferenciado, como ámbito de ciudadanía cambia su significación, dualizándose. Por un lado, se modifica sobre tendencias de crecimiento económico y social, conformando nuevos núcleos que reproducen entornos de la ciudad deseada, apropiándose real y simbólicamente del espacio físico y su uso. Son las zonas mejor equipadas por la naturaleza y provistas por el mercado de factores de bienestar. Pero existe otro tipo de expansión o corrimiento urbano, que ciertamente genera duda de si se lo considera ciudad o simplemente

1. La autora agradece los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* a una primera versión de este artículo.

2. Definido como construcción social (B. BADIE 2001; J. F. JOLLY 2002).

conserva la significación de periferia de lo urbano, expresando todas las connotaciones que implica ser periferia de algo. De esta forma, el espacio habitado, la construcción social, muestra la polarización, exponiendo una conceptualización censitaria del espacio público tal cual es entendido históricamente.

El espacio público se debilita en función de argumentos económicos privatizándose el acceso y su uso, la circulación se acota y se vigila, excluyendo «lo inseguro» para brindar estándares «seguros» a los nuevos ciudadanos que pagan por tener su lugar en la ciudad. El mercado nacional e internacional invierte en suelo, aumentando su precio con el consiguiente desplazamiento del que no puede pagarlo.

Los gobiernos insertos en la competitividad sistémica del mundo globalizado necesitan capitales frescos para mantener su performance desarrollista y llaman al capital a invertir ofreciendo contundentes renunciaciones fiscales. Las casas y comercios que compusieron los barrios tradicionales van dejando lugar a complejos, shoppings, hoteles y oficinas de alta gama.

Contrapuesta a la explosión de estética y consumo en el perímetro tradicional y adyacencias, se consolidan localidades que van conformando rápidamente una ciudad informal. Es un tipo de ciudad «bizarra», que quiere parecerse a la primera pero carece de los atributos de diseño e infraestructura sobre los cuales se concibió la ciudad tradicional<sup>3</sup>. En este proceso de dualización, se reconocen conceptos como segmentación y segregación socioterritorial (Sabattini 2000, De Mattos e Hidalgo 2007, Castevaly 2002, Kaztman 2001).

La ciudad compacta y su área metropolitana se expresan en zonas urbanizadas<sup>4</sup> en auge social y económico, y zonas suburbanas<sup>5</sup> que nacen bajo el signo de la precariedad. Se reproducen en el tiempo las diferencias territoriales, las distintas construcciones sociales, porque son funcionales al sistema de acumulación actual. Entonces el espacio público se desarrolla con cualidades diferentes de apropiación en cada ámbito, mostrando distintas materializaciones de poder real y simbólico porque representan a sociedades formalmente iguales e inequitativamente diferentes.

En América Latina se han elaborado políticas públicas de vivienda y ordenamiento territorial para equilibrar las brechas de un sistema urbano polarizado, donde se imponen las reglas sistémicas de la economía y se relativizan las buenas orientaciones que priorizan el bienestar del colectivo. Si bien nuestro análisis se centra específicamente en el caso uruguayo, esta realidad que se investiga se reproduce a lo largo y ancho de América Latina, respetando las características de cada nación.

3. Ciudad bizarra en el sentido de los antiguos *cómics*, donde la realidad se mostraba agresivamente en tanto estética y formas de desarrollar la vida cotidiana.

4. Se refiere a urbanizadas por el equipamiento de que son provistas (infraestructura y servicios), no así de espacios públicos, puesto que en general son privados o semiprivados en cuanto al uso.

5. Se analizan como suburbanas aquellas zonas donde la ciudad se trata de replicar en formas de vida y consumo pero carecen de la estructura que hace a la urbe en equipamiento, infraestructura y servicios.

## *I.2. Desarrollo «en» o «de» la ciudad*

La tendencia en la ciudad central es de oferta al mundo, necesita nuevos estándares de bienestar que son promovidos por intereses locales y externos. Para esto, en primer lugar requiere liberarse de antiguas estructuras físicas y sociales que le dieron forma y contenido, los barrios populares formados en el impulso industrialista; y recomponer sus centros comerciales y administrativos en función de responder a la «marca ciudad», concepto mercantilista que ha invadido a las instituciones, llevándolas a recrear estrategias comerciales en la orientación y práctica de hacer ciudad.

En segundo lugar hay que consolidar un entorno conforme a lo urbano, para alojar grupos que no necesita en la ciudad central. Estos van abriendo camino a la urbanización del suelo rural por sus propios medios, que, luego de contar con equipamiento básico, son pobladas por grupos medios que transforman el hábitat pobre y degradado en zonas de empuje residencial, facilitado por el Estado y provistos por el mercado que invierten para valorizarlas. Los pobres, pioneros, se trasladan más afuera, refundando otras localidades, reproduciendo el círculo vicioso de la precariedad y la segmentación. De esta manera, la idea de Geisse (1988) de los pobres cerca pero no juntos refleja en toda su intensidad esta modalidad actual de organización política y social del territorio. Se plantea que las localidades populares del entorno urbano son funcionales porque descomprimen la tensión entre mercado y gobierno frente al uso y valor del suelo urbano equipado cada vez más escaso y más caro; y diluyen los dilemas del bienestar de los gobiernos más allá de sus orientaciones políticas.

Aun con discursos de accesibilidad y equidad social, de recalificación y densificación eficiente, las políticas públicas siguen manteniendo la tendencia a la dualización entre ambos universos. Esta tendencia da cuenta de las expectativas y exigencias del sistema de acumulación capitalista que observa al suelo y la vivienda como una mercancía de alto valor frente al declive de otros factores económicos (Rolnik 2012); y de los gobiernos enfrentados al dilema de priorizar el factor social de la vivienda y el hábitat (aun los gobiernos progresistas), a la vez que poder competir como nación en las reglas sistémicas del crecimiento financiero y productivo. Los Estados de bienestar enfrentan presiones a la vez que necesitan conservar los apoyos políticos ciudadanos. Pierson (2006: 53) se pregunta: «[...] ¿qué pasa cuando las fuerzas del post-industrialismo se enfrentan al objeto inamovible que es el Estado de Bienestar?». Las políticas estarían adecuándose por diferentes formas con una visión economicista y mercantil de las ciudades en consonancia con las exigencias globales de inversión que, a la vez, constituyen un factor de crecimiento en el sector laboral y productivo nacional, cuestión vital para la gobernabilidad de un Estado.

La labor de los gobiernos apunta a una visión de desarrollo en la ciudad y no al desarrollo de la ciudad. Desarrollo en la ciudad supone mantener, en la actual estructura, el despegue de factores mercantiles que no observan la ciudad como un sistema democrático e interdependiente, ni se observan a sí mismos como parte de ese sistema urbano, sino que, desde su propia perspectiva, actúan para maximizar su beneficio. Para proteger la ciudad capitalista e inteligente: «La ciudad es una ventana a la comprensión

de las innovaciones tecnológicas exitosas de los sistemas urbanos y la vida urbana» (Sassen 2013: 2).

Desarrollo de la ciudad implica pensarla como un sistema de equilibrios entre distintos componentes, instituciones y actores para ser sostenible. Modificándose a sí misma desde una apropiación ciudadana heterogénea y colectiva, por los que en ella viven y por los que no, contribuyen a su crecimiento y desarrollo. Esto conlleva una reconstrucción colectiva, inclusiva.

## II. UN TERRITORIO A DOS VELOCIDADES: EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO (AMM)

¿Cuáles son los contenidos que impulsan a los gobiernos a mantener y reproducir la dualidad territorial? ¿Por qué los gobiernos no frenan la expansión territorial en estas condiciones, desaprovechando la posibilidad de repoblar barrios consolidados y equipados de la ciudad central que pierden población y abundan en vivienda desocupada?

En el caso uruguayo, no se puede hacer distinción radical de la variable ideológica (derecha conservadora o liberal, con izquierda o progresismo), porque en los procesos implementados por unos u otros gobiernos a lo largo de tres décadas (1990-2010), se observa que, aun con orientaciones disímiles, persisten algunas pautas similares respecto a esta realidad y su asunción en la agenda pública. Aun constatando líneas distintas en orientaciones o contenidos, la naturaleza de las acciones da la idea de una relativa continuidad en las estrategias de lo urbano.

Pierson (2006: 65) analiza que los Estados de Bienestar herederos del empuje liberal de los ochenta necesitan hacer reformas «[...] que sean más coherentes con los objetivos y demandas de provisión contemporáneos». Deben contener el gasto social amortiguando la tendencia anterior de remercantilización de bienes sociales. Para esto, recalibran las políticas, actualizando (adaptación a demandas y normas sociales cambiantes) y racionalizando el gasto (modificación de programas correlacionando orientación al bienestar con objetivos posibles).

En esta línea, los gobiernos modifican el gasto destinado a las necesidades de grupos que han quedado vulnerables (vivienda, empleo, bienes sociales). Producen políticas con incorporación de capital privado, que inevitablemente incide en las ideas, los debates y los procesos de decisión política. En temas de suelo y vivienda esta tensión opera en los gobiernos de izquierda y se traduce en las acciones de políticas para grupos populares.

Se analizará el desempeño del gobierno nacional y del gobierno departamental de Montevideo. Se describe previamente el estado de situación social para analizar las orientaciones dominantes y sus acciones en un primer lugar, la incidencia del mercado de suelos e inmobiliario en los precios del suelo urbano. En un segundo lugar, las estrategias populares. En tercer y último lugar, las políticas urbanas e instituciones para la vivienda social.

## II.1. *Los problemas constitutivos de la expansión de Montevideo*

Uruguay, con poco más de tres millones de habitantes, estabilizado en su crecimiento demográfico, concentra el 92% de su población en ámbitos urbanos y suburbanos. El Área Metropolitana de Montevideo (AMM) absorbe el 62% del total poblacional del país en una superficie que representa el 10% del territorio nacional<sup>6</sup>.

El problema metropolitano con vórtice en Montevideo es múltiple, se expresa en infinidad de campos de la reproducción social y de las dinámicas del mercado y se problematiza en la esfera pública con acciones esporádicas que desaparecen en el corto plazo, demostrando la incapacidad institucional para abordar problemas sociales.

La perspectiva político-institucional sobre la expansión de la ciudad en circuitos metropolitanos encuentra por lo menos tres problemas: uno es que las élites políticas no asumen el reconocimiento legal adecuado de esta expresión de organización y reproducción social, que trasvasa las fronteras departamentales. En 2008 se aprobó la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (n.º 18.308), una normativa que provee importantes competencias e instrumentos, que, sin embargo, no considera la metropolización como un espacio específico y concreto para la acción pública.

Dos, que, en consecuencia de lo primero, las competencias de los gobiernos subnacionales, respecto al manejo de políticas sectoriales en sus territorios, no tienen cursos de expresión legal, por lo que las acciones de coordinación para asumir conjuntamente problemas comunes dependen de la voluntad política de los jefes; y tres, que con la metropolización surgen demandas que tampoco tienen encuadre en el tratamiento institucional, sea porque por su novedad no están incluidas en las responsabilidades institucionales, sea por que la complejidad que presentan necesita de una visión más abarcativa que la visión sectorial de una institución. Esta tríada alimenta aún más las problemáticas sociales en cuanto a condiciones de vida y acceso al bienestar y a las propias capacidades de las familias. En este caos, el mercado encontró un campo fértil y libre de regulaciones para reflejar sus intereses.

## II.2. *Segmentación socioterritorial del AMM*

A partir de 1963, comienzan a avizorarse cambios en la ubicación demográfica, concentrándose población en zonas rurales de los departamentos<sup>7</sup> limítrofes a Montevideo: Canelones y San José, que continúan aumentando entre períodos intercensales, consolidándose a mediados de la década de 1980 el AMM. De acuerdo con los datos

6. El departamento de Montevideo tiene 530 km<sup>2</sup> de superficie, su AMM alcanza los 1.924 km<sup>2</sup> compuesta de ciudades, localidades, villas y espacios de producción rural.

7. El concepto de departamento en Uruguay es asimilable al de provincias en Argentina, estados en Brasil o regiones en Chile. Constituye el primer nivel de descentralización territorial, seguido recientemente (2010) del nivel municipal.

censales de 1975, 1985 y 1996 los intercambios demográficos que se producen entre la capital nacional y sus vecinos muestran que Montevideo crece levemente entre 1963 y 1975, para luego involucionar hasta un decrecimiento del 1% entre 1996 y 2004. El Departamento de Canelones, limítrofe con Montevideo, aumenta consistentemente su progresión, con una tasa de crecimiento intercensal del 9% en un total del 88% entre 1963 y 2011.

El Departamento de San José en su extremo sur-este experimenta un ritmo del 30% de crecimiento. Comienzan a poblarse los bordes de Montevideo y agotarse el campo productivo rural entre éste y las ciudades intermedias constituyéndose en pocos años 100 localidades sobre los ejes carreteros principales y secundarios. Sólo tres de éstas (Ciudad de la Costa, Ciudad del Plata y Ciudad de Paso Carrasco) adquieren con el tiempo estatus formal de ciudad, ante la evidencia de una estructura encadenada de villas, balnearios o localidades, con una dinámica dependiente de la ciudad de Montevideo en trabajo, cultura, consumo y administración. Los asentamientos irregulares intersectan en estas formaciones, cobijando grupos sociales sin capacidad propia de reproducción e inserción social que se alojan en terrenos fiscales y privados. En cuarenta años de corrimiento urbano, la ciudad capital pierde casi un 7% de población y la periferia aumenta entre un 19% a un 23%<sup>8</sup> (Libro Blanco del AMM 2007: 154). Montevideo y su área circundante crecen por reubicación demográfica, no por crecimiento poblacional.

Las sucesivas crisis económicas (1980-1982; 1992-1998; 2002-2004), ocasionaron pérdida de fuentes de trabajo formal, consolidando el mercado laboral informal sin protección social. A esto se suma la previa acumulación de reformas estatales de corte neoliberal impuestas en el gobierno militar (1973-1984) y sucesivos gobiernos democráticos liberal-conservadores (1984-2004): la liberalización en los precios de los alquileres, el recorte de políticas sociales redistributivas en salud, alimentación, seguridad social y provisión de vivienda. Estos gobiernos desplegaron políticas de afincamiento para grupos pobres y medio bajos en la periferia a través de planes de vivienda básica (Núcleos Básicos Evolutivos) y cortaron la financiación hipotecaria para compra de vivienda a los grupos medios. Estas dos medidas tuvieron especial peso en la consolidación de las localidades metropolitanas, donde la modalidad y calidad de afincamiento dependía de la capacidad de las familias.

Desde hace cuatro décadas, la estratificación social y la segmentación territorial siguen reproduciéndose en el AMM, sin tendencias de decrecimiento. En 2009, un estudio de la Facultad de Ciencias Sociales (Veiga 2010) identifica la continuidad del proceso de empobrecimiento de la periferia urbana. Según estratos socioeconómicos, la conformación demográfico-residencial entre grupos es significativa en el año 2009: un 5% de habitantes constituyen el grupo más alto, unos 12% medio-altos; un 38% grupos medios; un 27% medio bajos y un 18% bajos. El perfil del AMM indica una constitución fuerte de grupos bajos y medios.

8. La diferencia en porcentajes entre migración-inmigración metropolitana se explica en que la periferia recoge inmigración del resto del país que se aproxima a la capital en busca de oportunidades.

La distribución de los grupos sociales indica segmentación y estratificación socio-territorial. Los grupos altos se concentran en la costa sur de Montevideo y en Ciudad de la Costa de Canelones. Los grupos de menores ingresos se afincan en corredores norte y noroeste (rutas 1, 5, 7 y 8). Aquí se ubican las localidades más pobladas y con necesidades básicas insatisfechas en servicios de infraestructura a cargo del sector público (luz, agua, electricidad y saneamiento) y servicios a cargo de las familias (evacuación excretas, hacinamiento y materiales de la vivienda). El cuadro muestra la ubicación de población con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) en ciudades intermedias y villas y localidades de reciente formación en el AMM en censos de 1996 y 2011.

Entre censos se constata crecimiento de NBI en las ciudades intermedias y decrecimiento en las zonas de nueva formación. Tres hipótesis pueden interpretar el disímil comportamiento: que las ciudades intermedias tienden a tugurizar su hábitat, en contrario de zonas de reciente formación que mejoran en relación a sus carencias originales; que los programas sociales focalizaron sobre los nuevos asentamientos; y que el censo varió la composición de indicadores (por ej. eliminó el saneamiento como carencia).

TABLA I  
NBI EN INFRAESTRUCTURA HOGARES POR CIUDADES INTERMEDIAS  
ENTRE AÑOS 2001 Y 2011

ZONA/INDICADOR	CON AL MENOS 1 NBI EN % 1996	CON AL MENOS 1 NBI EN % 2011
Oeste: Ciudad San José	30,5%	35,7%
Villas aledañas	60,2%	36,5%
Norte: Canelones		
Ciudad Las Piedras	24%	33,6%
Ciudad Canelones	26,6%	33,6%
Villas aledañas	53,4%	36,5%
Este: Pando	28,5%	34%
Villas aledañas	45%	43,5%
Ciudad Costa	25,5%	s/d
Villas aledañas	46,8%	27,5%
Montevideo rural	28,6%	46,7%

Fuente: Elaboración propia con datos INE 1996 y 2011<sup>9</sup>.

Los barrios por fuera del ejido de la ciudad de Montevideo son una interfase entre la ciudad y las nuevas localidades metropolitanas, presentando una situación social

9. En 1996 se consideraba NBI la falta de saneamiento. En 2011, se elimina el indicador y se agrega educación. Estos cambios alteran la comparación.



relativamente incambiada en NBI y pobreza entre 2001 y 2011. La pobreza muestra un rango entre el 27% y el 36%, correlacionando degradación urbana y capacidades de las familias. Sus habitantes dependen de empleo precario y de la ayuda estatal.

TABLA II  
PORCENTAJE POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI Y DESOCUPACIÓN POR POBREZA  
EN BARRIOS POBRES DEL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO ENTRE 2001 Y 2011

RESIDENTES EN BARRIOS CARENCIADOS MONTEVIDEO	CON AL MENOS UNA NBI 2001 EN %	CON AL MENOS UNA NBI 2011 EN %	EVOLUCIÓN 2001-2011 EN %	POBREZA 2011 EN %	DESOCUPACIÓN /POBREZA EN % 2011
Maroñas, P. Guaraní	36,39	32,7	-3,69	29	14
Peñarol, Lavalleja	36,59	34,7	-1,89	29	16
Flor de Maroñas	36,82	32,5	-4,32	29	14
Ituzaingó	37,43	34,1	-3,33	29	14
Conciliación	38,78	36,9	-1,88	29	14
Cerro	39,11	33,5	-5,61	34	16
Colón centro y noreste	41,26	38,2	-3,06	28	15
Las Acacias	42,14	40,4	-1,74	27	16
Nuevo París	43,67	41,2	-2,47	29	15
Piedras Blancas	46,30	41,7	-4,6	34	14
Jardines del Hipódromo	46,53	42,5	-4,03	29	14
Tres Ombúes, Victoria	47,06	47,3	-0,03	34	15
Manga	47,73	44	-3,73	27	15
Paso de la Arena	47,75	39,8	-7,95	34	15
Manga, Toledo Chico	52,27	47,6	-4,67	27	15
Pta. Rieles, B. Italia	52,95	47,3	-5,65	29	15
La Paloma, Tompkinson	55,76	47,4	-8,36	16	15
Casabó, Pajas Blancas	56,47	44,6	-1,87	36	16
Villa García, Manga rural	60,18	52,8	-7,38	29	16
Casavalle	63,24	60,1	-3,14	29	16

Fuente: Elaboración propia con datos INE (2011).

En la consolidación metropolitana de Montevideo, Canelones y San José, casi un setenta por ciento de los nuevos barrios, villas, asentamientos y localidades tienen problemas severos de bienestar y hábitat. En el resto, ubicadas en zonas costeras de grupos con ingresos medios y altos, el indicador de necesidades básicas insatisfechas se refleja principalmente en la falta de saneamiento, que es común a toda la región. En zonas más pobres, destaca la autoconstrucción de la vivienda de materiales tradicionales y en los segmentos de indigencia, la construcción con livianos y perecederos. Se consideran viviendas evolutivas que las familias van desarrollando a partir de un diseño básico de dos ambientes. El hacinamiento (más de tres por habitación para dormir) alcanza un máximo del 80% en los barrios y en las villas populares del AMM.

### II.2.1. La incidencia del mercado de suelos e inmobiliario en los precios del suelo urbano

En 2004 empieza la recuperación de la crisis económica acaecida en 2002. El país entró en una espiral ascendente en materia de crecimiento productivo y financiero. El sector de inversión inmobiliaria es uno de los que muestran mayor dinamismo y se puede zonificar el territorio de acuerdo a los precios de suelo, de la construcción del tipo de interés que manifiesta del mercado y la capacidad de acceso de las familias.

El precio del suelo urbano en la capital montevideana y su AM muestra varios escalones. Un primer escalón es la zona costera que indica el mayor valor con 569 dólares el metro cuadrado, debido a la densificación urbana, la oferta de servicios de primera calidad y el enclave social de grupos altos que lo caracterizó desde sus comienzos. De acuerdo a declaraciones de agentes inmobiliarios, las zonas costeras de Montevideo y Canelones son centro de interés para la inversión del sector *Premium* para la instalación de oficinas. Estos valores van descendiendo relativamente a precios intermedios en zonas circundantes<sup>10</sup>. Las casas tradicionales de dos plantas de edificios de departamentos son sustituidos por nuevas concepciones arquitectónicas de igual o mayor porte aunque más limitadas en unidades para albergar familias.

Un segundo escalón ubica a las zonas intermedias, los barrios centrales de la ciudad, donde el precio oscila entre 100 a 78 dólares por metro cuadrado, porque desciende la densificación, son consideradas zonas de clase media y requieren actualización en infraestructura vial y de servicios. En este segmento, el mercado ha dirigido su interés hacia la propuesta de la ley de Promoción Privada para el Interés de Vivienda Social

10. Punta Carretas con U\$S 569 por m<sup>2</sup>; Pocitos Nuevo, en el entorno del World Trade Center, con U\$S 562 por m<sup>2</sup>; Pocitos con un valor medio de U\$S 500 m<sup>2</sup>; el Centro con un valor promedio por metro cuadrado de U\$S 485, y la Ciudad Vieja, con una oferta media de U\$S 434 por m<sup>2</sup>. A la fecha, 36 emprendimientos de este tipo se desarrollan buscando ubicación estratégica cercana a vías de comunicación aérea y terrestre, acceso cercano a servicios, «[...] tecnología de última generación, ambientes confortables, vistas limpias y una importante batería de elementos de seguridad tanto activa como pasiva, son los principales ingredientes que vuelven atractivos a los edificios de oficina *clase Premium* en el país» (*Revista Propiedades*, enero de 2013).

(PPVIS n.º 18.795/2011), para grupos de ingresos medios<sup>11</sup>. La demanda por vivienda de estos grupos está considerada en alrededor de treinta mil unidades habitacionales (INE 2012). Es una demanda que se consolidó a fines de los ochenta con el cierre de los préstamos de créditos hipotecarios estatales, y que se intenta disminuir a través de la inversión privada, donde el Estado facilita la transacción y promueve en ciertas condiciones subsidios parciales.

En el tercer escalón en barrios y localidades de la periferia pobre de Montevideo, Canelones y el este de San José, el valor descende a un mínimo de US\$ por 17 metro cuadrado.

TABLA III  
 PRECIOS ESTIMATIVOS DE M<sup>2</sup> DE SUELO Y M<sup>2</sup> DE CONSTRUCCIÓN  
 SEGÚN ZONAS\*

ZONA MDEO/CAN.	PRECIO PROMEDIO SUELO	PRECIO M <sup>2</sup> CONSTRUCCIÓN
Zona costera	US\$ 544	US\$ 1581
Zona centro	US\$ 459	US\$ 1290
Zona periferia	US\$ 34	US\$ 979

Nota: Precios aproximados de acuerdo a la tipología, estructura y calidad.

Fuente: Elaboración propia con datos INE (2013) y *Revista Propiedades* (2013).

En las tres zonas, aumentó la dinámica inversora, esto eleva los precios del metro cuadrado, a la vez que aumentos de materiales y ajustes salariales ubican al alza el metro cuadrado de construcción, cuestión que ha llevado al gobierno central a emitir medidas de control de precios para no revertir el proceso de acceso a la vivienda a los grupos medios (MVOTMA, 2014).

## II.2.2. Las estrategias populares

Ubicados en los escalones segundo y tercero del cuadro anterior, se encuentran tres modalidades principales de acceso y apropiación donde interviene la iniciativa popular: una son los asentamientos irregulares autoapropiados y autoconstruidos. Otra son las cooperativas de ayuda mutua y de ahorro previo; y la tercera son los planes de vivienda económica del MVOTMA. Las tres modalidades están amparadas en el Plan Quinquenal del MVOTMA, que las desarrolla en convenio por programas con recursos propios, específicos de cooperación internacional y con otros ministerios e Intendencias Departamentales. Los planes integran financiamiento, regularización y relocalización.

11. Ingresos mensuales de familia desde U\$S 1.500 o U\$S 30.000.

La relación entre Estado y demanda popular se establece por canales específicos como muestra el siguiente cuadro:

TABLA IV  
RELACIONAMIENTO SOCIEDAD ORGANIZADA Y DISPERSA-ESTADO

ORGANIZACIÓN	REFERENTE INSTITUCIONAL	MODALIDAD AYUDA	CONDICIÓN SOCIAL
Asentamientos irregulares	MVOTMA-PIAI*	regularización-realojo	baja organización
Cooperativas ayuda mutua	MVOTMA	préstamos hipotecarios	alta organización
Planes especiales vulnerabilidad	MVOTMA/presidencia	subsídios total/parcial/realojos	baja organización
Planes vivienda complejos económicos	MVOTMA	subsidio y préstamo	demanda dispersa

Nota 1: Programa Integración Asentamientos Irregulares (PIAI), denominado desde 2007 de Mejoramiento de Barrios.

Nota 2: En este cuadro no aparece el Plan JUNTOS, que aparecerá más adelante por no estar inserto en la estructura estatal.

Fuente: Elaboración propia con datos del MVOTMA.

### II.2.2.1. Asentamientos irregulares

Se considera como tal a todo agrupamiento predial de más de 10 familias (INE). Se ubican en zonas intersticiales de baja densidad demográfica sin equipamiento de infraestructura y servicios (Tablas I y II). Sin embargo, la consideración de baja densidad se plantea en relación a la formación de las localidades pobres con el entorno, realidad que no se produce al interior de las mismas, donde se abren calles y pasajes entre las viviendas apiñadas en terrenos en su mayoría privados, ubicados en general cerca de vías de comunicación vial. Esta corriente de ocupación ilegal tuvo su pico entre 1980 y 2004. En 2011 se censaron 423 asentamientos irregulares en Montevideo y su área metropolitana. El siguiente cuadro muestra esta situación al año 2011.

TABLA V  
 ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN MONTEVIDEO Y CANELONES 2011

	ASENTAMIENTOS	VIVIENDAS	PERSONAS
Montevideo	332	31.921	112.101
Canelones	91	5.064	16.488
Total país	589	48.708	165.271
Relación AMM/país en %	72%	76%	78%

Fuente: Elaboración propia con datos PIAI (2012).

Si bien desde 2005 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y desde el MVOTMA se implementan baterías de políticas focalizadas integrales para mejorar las condiciones de sobrevivencia básica, el gran problema de los asentamientos irregulares es el criterio que adoptan las políticas públicas de vivienda, porque no se considera su desmantelamiento y el realojo a la ciudad formal provista de equipamiento, sino que se adopta la estrategia de regularización en cuestiones de hábitat y tenencia del bien vivienda, donde diversos programas están desarrollándose a cargo del gobierno central e intendencias<sup>12</sup>. Un dato importante es que Montevideo tenía, en 2006, casi 45.000 viviendas desocupadas, de acuerdo al estudio realizado por Casacuberta y Gandelman (Casacuberta y Gandelman 2006), ubicadas en barrios centrales de la ciudad. La matriz constitutiva del régimen de propiedad privada en Uruguay es de raigambre liberal, ampara el derecho a la propiedad y a su uso, restringiendo la acción de gobiernos con orientación social respecto a políticas de ordenamiento territorial<sup>13</sup>. Una propiedad urbana desocupada es una mercancía del juego inmobiliario, pudiendo quedar desocupada sin término.

El gobierno no puede obligar ni expropiar, consolidando la situación de abandono edilicio con equipamiento<sup>14</sup>. Este problema de la ciudad abandonada y la nueva ciudad bizarra no es nuevo. Los programas apuntan a la regularización de los asentamientos, equipándolos de servicios básicos (electricidad y agua), y tratan sin éxito de sanear legalmente la situación irregular a través de la tenencia, a fin de solventar las razones de los

12. El de mayor envergadura es el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) el cual aparecerá más adelante.

13. Como expresan E. FERNÁNDEZ y M. MALDONADO (2013: 10), al analizar las políticas de propiedad en América Latina: «[...] el accionar del Estado en gestión del suelo y políticas urbanísticas está seriamente restringido, y las iniciativas significativas de planeamiento urbano han generado frecuentes conflictos judiciales. Dentro de esta tradición legal individualista, el derecho a usar y disponer de la propiedad se malinterpreta frecuentemente como el derecho a no usar o disponer de la propiedad. La tenencia del suelo y la propiedad se concibe mayormente como una mercancía cuyo valor económico queda determinado principalmente por los intereses del dueño».

14. En el Parlamento está congelado desde 2012 el tratamiento un proyecto de ley sobre propiedades abandonadas.

privados que reclamaban por la invasión de propiedades. Se intentó un mecanismo de propiedad de la vivienda bajo el título de «bien de familia» inalienable por un número extenso de años, a fin de evitar su venta y proliferación de nuevos asentamientos. Vallés y Franco (Franco y Vallés 2012: 72) diagnostican que «[...] el proyecto naufragó antes de partir», porque las leyes no pudieron avanzar frente al texto constitucional y al Código Civil que establece como inalienable el derecho y uso de la propiedad privada. En este escenario, el problema fue encontrar un organismo público que se hiciera cargo del cumplimiento de reglamentación. La carencia de nuevas normas desarrolla sin control la venta ilegal de tierras, constituyendo una realidad que refleja la debilidad pública para afrontar una solución donde el intercambio entre privados no sólo es ilegal sino que fomenta el juego ilegal de compraventa. Las intendencias consideran que no pueden actuar porque es una cuestión de la justicia y viceversa, estimulando por defecto esta modalidad que responde a una urgencia social y dejando a la vista los déficits de las relaciones intergubernamentales en territorios metropolitanos.

#### II.2.2.2. El sistema cooperativo

Las cooperativas de vivienda tienen larga data de inserción y acción en el sector de la vivienda social. Nacidas a fines de los sesenta se nuclean en Cooperativas de Ahorro Previo y en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Esta última organización fue creada en 1970 y reúne 500 cooperativas que nuclean aproximadamente a 22.000 familias. La propuesta cooperativista transforma el entorno, ya que plasma el acceso y la calidad de la vivienda y el hábitat. «Muchos grupos de cooperativas cuentan con guarderías para niños, clínicas de salud y locales comerciales autogestionados por los propios vecinos. El movimiento cuenta además con 22 bibliotecas y 17 gimnasios en los barrios de Montevideo. Los reglamentos de cada cooperativa son discutidos durante largo tiempo en asamblea» (Zibechi 2007: 2).

Cada cooperativa asocia entre 10 a 200 familias. La etapa de apropiación consta del reconocimiento de personería jurídica, la inscripción en la cartera de tierras y selección del terreno, acceso al préstamo colectivo otorgado a través del Fondo de Vivienda y Urbanismo<sup>15</sup>, asesoramiento técnico y distribución del tiempo de trabajo familiar. No hay propietarios individuales, las familias tienen derecho al uso pero no las pueden vender sin autorización del colectivo. Las viviendas no se eligen sino que son distribuidas por sorteo. FUCVAM provee formación y contó hasta hace unos años con una planta industrial para la provisión de materiales. Las cooperativas sociales escapan a la presión del mercado inmobiliario en los valores del suelo y de la vivienda, constituyéndose en nuevos centros de poblamiento popular que adensan el territorio metropolitano con un criterio desmercantilizador. Por otra parte, son enclaves de formación de capital social

15. FONAVIU se financió históricamente con aportes del 1% de los salarios y los patronales, en la actualidad, es administrado por la ANV y cuenta con otros recursos de préstamo y subsidios que son amortizados por los pagos de los asociados.

(Putnam 1993) porque generan lazos de solidaridad y cooperación en grupos sociales que mantienen los vínculos alrededor de la vivienda y la estabilidad del hábitat, además de constituirse en un actor con capacidad de interlocución y negociación frente a otros agentes públicos y privados.

### II.2.2.3. Adhesión familiar a los planes de vivienda social

Este plano depende de las políticas del MVOTMA y reúne dentro de la categoría familias de bajos ingresos a la demanda que se encuentra dispersa. El ministerio implementa programas de suministro de vivienda económica a familias que demuestran incapacidad total o parcial de ahorro, y sí capacidad de pago de cuota de alquiler o compra de vivienda. A partir del año 2011 el ministerio dobló sus recursos presupuestales que fueron volcados a planes y programas que apuntaron a dos factores: la reinserción social a través de la vivienda y la recuperación de espacios urbanos en decadencia en zonas cercanas a los ejidos urbanos que cuentan con todo el equipamiento de infraestructura y servicios. En este sentido, la respuesta social fue inmediata.

Si bien no puede considerarse una demanda organizada que implementa racionalmente una estrategia de acceso al bien vivienda, la respuesta de las familias aumentó considerablemente en comparación con décadas anteriores, donde los planes sociales estaban trasvasados de clientelismo y gestión deficiente haciendo prácticamente insalvables los escollos de acceso. Los datos del INE dan cuenta del grado de formalidad en materia de alquiler de vivienda, manteniendo una situación irregular de potencial riesgo en cuanto al afincamiento real de las familias. De acuerdo a la ECH-2011, esta situación se encontraba fortalecida en hogares de bajos ingresos, asentamientos irregulares urbanos, hogares que pagaban montos bajos de alquiler y en localidades rurales o pequeñas. La Tabla VI muestra la situación registrada por el censo nacional en 2011 acerca de formalidad/informalidad y localización de las familias por quintil de ingreso y localización urbana.

TABLA VI  
 SITUACIÓN FORMALIDAD EN ALQUILER  
 SEGÚN QUINTILES INGRESO Y LOCALIZACIÓN URBANA

INFORMALIDAD POR QUINTILES	1.º 44,5%	2.º 34,8%	3.º 27,1%	4.º 22%	5.º 19,2%
INFORMALIDAD S/ MONTO ALQUILER EN %	Hasta \$u3.500 54,4%	Hasta \$u6.000 23,5%	Más \$u6.000 11,7%	—	—
LOCALIZACIÓN/ SITUACIÓN CONTRACTUAL	Tejido Urbano Formal 53,4%	Asentamientos Irregulares 29,9%			

Fuente: Elaboración propia según datos ECH/INE (2011).

El progresivo aumento del ingreso per cápita a partir del año 2005, más la mayor actividad de la oferta pública a partir del año 2009 y del sector privado, incidieron en la inclusión de cada vez más familias de ingresos bajos y medios bajos en el sistema de compra y alquiler de vivienda. El informe anual de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) en 2013 da cuenta de 65 conjuntos habitacionales con 3.074 viviendas en todo el país, concesión de 201 garantías por el Fondo de Garantía Hipotecaria, crecimiento de venta de vivienda usada (187 unidades y 17 nuevas) para franjas de ingreso familiar de \$ 36.055 (aproximadamente U\$S 1.567) mensuales, donde la cuota promedio de pago mensual es de \$ 8.869 (U\$S 385), representando aproximadamente un 24% del ingreso familiar. El cuadro siguiente da cuenta de la respuesta de las familias por quintiles de ingreso.

TABLA VII  
HOGARES QUE BUSCARON ALQUILAR O COMPRAR EN 2011 EN URUGUAY  
POR QUINTILES DE INGRESO

INTENCIÓN/ QUINTILES	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	% TOTAL QUINTILES/ % TOTAL HOGARES
Alquilar	7.1	5.3	4.9	4.9	4.0	31.1*
Comprar	3.8	3.1	3.5	3.4	4.3	18.1*

Nota: \*Aproximadamente 62.000 hogares buscaron alquiler y 43.000 buscaron comprar a nivel país.  
Fuente: Elaboración propia con datos INE-ECH (2012).

Si bien estos datos incluyen el sector público, privado e informal, el 1.º quintil demuestra una opción bastante más elevada de compra que cualquiera de los otros quintiles subsiguientes, dando cuenta de la apertura de espacios a estos segmentos.

### II.2.3. Las políticas urbanas e instituciones para la vivienda social

La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable es el marco fundamental para emprender acciones sobre el hábitat y la vivienda. Su implementación está a cargo del MVOTMA que diseña políticas en base a las directrices nacionales, a las cuales deben adaptarse las intendencias departamentales y los municipios. Reconoce la materia del OT como campo de responsabilidad estatal y de política pública, marcando cinco niveles de caracterización territorial sobre los cuales se aplicarán planes y programas.

Sobre estas, el ministerio diseña sus planes quinquenales (PQ). En el PQ 2010-2014, se trazaron seis lineamientos estratégicos que diseñan su alcance alrededor del factor vivienda (relocalización, nuevas urbanizaciones, consolidación de barrios, carteras de tierra, alquileres, vivienda rural, etc.). Sin embargo, estos lineamientos poco involucran



un diseño integral de qué ciudad se necesita, se aspira y se puede reconstruir, que no dependa en exclusiva del factor habitacional. En este sentido, hay dificultad para generar un debate de ideas, predominando soluciones de mediano y corto plazo. También la negociación y la efectivización de políticas son dificultosas, donde la competencia entre direcciones ministeriales constituye un obstáculo. Además, posibles consensos tomados por estas áreas necesariamente intersectan con otros ministerios, relacionados a la economía y el desarrollo, tensionando aún más el proceso de pensar, decidir y elaborar diseños urbanos<sup>16</sup> (Magri 2012).

### II.2.3.1. Innovaciones institucionales en el sector vivienda y hábitat

Con la llegada de la izquierda al gobierno central (2005) el tratamiento de la vivienda y el hábitat se reorientan. Se recentró la razón social del área institucional sobre la vivienda popular o económica, pero una reforma de gestión interna insumió el período 2005-2010 sin resultados. En el segundo gobierno de la izquierda (2010), las políticas de vivienda social se transformaron en eje central de la agenda pública. El MVOTMA elaboró su plan quinquenal y los planes abarcan la construcción de complejos habitacionales en las zonas tugarizadas y deprimidas de barrios y zonas periféricas, y la regularización de la tenencia, focalizando su atención en grupos vulnerables catalogados por género y jefatura de hogar, raza y etarios. Los programas apuntan a créditos de refacción, autoconstrucción, alquiler y compra de vivienda nueva o usada, llegando a 2012 a casi 40.000 familias, nucleadas en organizaciones o dispersas.

#### II.2.3.1.1. La Agencia Nacional de Vivienda (ANV)

La ANV fue diseñada por un programa financiado por el PNUD<sup>17</sup> y fue propuesta como proyecto de ley desde el Ejecutivo nacional. Sus funciones fueron: «a. Ejecutar programas de vivienda y desarrollo urbano en acuerdo con entidades públicas y privadas; b. Desarrollar y gestionar instrumentos financieros que faciliten el acceso al financiamiento de la vivienda; y c. Actuar en el mercado inmobiliario como inversionista y gestor de emprendimientos en áreas urbanas. Además, administrará activos de cartera de créditos para la vivienda»<sup>18</sup>.

En cinco años de existencia su labor es prolífica y consistente, asumió un rol directriz en el área y sobre los otros organismos. Empezó la elaboración estratégica,

16. En 2012 renunció la ministra Muslera por presiones de otros ámbitos de gobierno ante decisiones referentes a OT y medio ambiente.

17. Programa «Fortalecimiento institucional del MVOTMA y apoyo al diseño e implementación de la política habitacional». URU/05/005. Cofinanciación de U\$S 21.600 sobre total de U\$S 1.915.338. En <http://www.undp.org.uy/showProgram.asp?tfProgram=163>.

18. Ley n.º 18.125/2007, capítulo II, artículo 9.

ejecutó programas de vivienda con actores públicos y privados, se convirtió en el brazo ejecutor de la mayor parte de programas a cargo del MVOTMA destinados a cooperativas y grupos de ingresos bajos y medio-bajos, generó fideicomisos en acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Intendencias y otros organismos, desarrolló otros instrumentos financieros de financiamiento a la vivienda y gestionó la abultada cartera de deudores del Banco Hipotecario del Uruguay ejecutando miles de viviendas impagas cuyos fondos fueron volcados a los planes de la ANV, generando nuevos decretos para el Ejecutivo y proyectos de ley sancionados posteriormente en el Parlamento<sup>19</sup>. La ANV se convirtió en el centro ejecutivo de la cuestión social, teniendo directa información y control sobre las actividades del ministerio y del BHU por ser el organismo creador de las líneas de políticas ejecutadas por estos.

### II.2.3.1.2. El PIAI

Como se anuncia anteriormente, desde 1999, con préstamos internacionales, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) tuvo el objetivo de mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano previamente autoconstruido. Funcionando actualmente en la órbita del MVOTMA<sup>20</sup>, sus estrategias consisten en dotar de infraestructura y servicios, estimular la organización barrial y fomentar la integración social. El programa prioriza áreas con asentamientos irregulares en situación de riesgo dentro del tejido urbano formal. Actualmente su abordaje apunta a la integralidad de la atención, coordinando con otros sectores públicos a fines de promover la integración de los colectivos con el entorno circundante (barrios ya consolidados y de otra extracción social).

Para acceder al programa los asentamientos deben cumplir con requisitos: estar identificados y relevados como AI en el censo; estar localizados en áreas urbanas con más de 7.000 habitantes; contar con al menos cuarenta lotes familiares; que de estos el 75% esté ocupado por viviendas; cercanos a servicios viales; poder ser regularizados, a través de la transferencia de la propiedad a los residentes. Todo esto supone una contrapartida de los beneficiarios, fundada en un mínimo de organización y voluntad de acción, cuestión que amortigua en alguna medida el criterio de asistencialismo o filantropía en el programa.

La financiación del PIAI se comparte entre el gobierno y recursos del BID. A la fecha es un organismo consolidado cuyos resultados registran, para sólo el año 2011, treinta y dos intervenciones en el AMM con dotación de agua potable, cunetas, vialidad, electricidad y alumbrado, saneamiento (en Montevideo), equipamiento comunitario, desarrollo barrial para 10.910 personas que componen 3.017 hogares.

19. Memorias parlamentarias: 2009, 2010, 2011 y 2012. En [www.anv.gub.uy](http://www.anv.gub.uy).

20. Hasta el año 2004 existía como programa de la Presidencia de la República.

### II.2.3.2. Experiencias *ad hoc*

Otra iniciativa central es el Plan JUNTOS (PJ) fundado en 2010, destinado a la indigencia y extrema pobreza, cuya dirección depende directamente del presidente de la República. La financiación del PJ es muy escasa, cuenta con pocos recursos del presupuesto nacional y depende de la solidaridad social y empresarial. El presidente (Mujica) dona parte de su sueldo al PJ. Su objetivo fue atender a 15.000 familias, aunque a la fecha ha cubierto un poco más del 10% del público objetivo (Magri 2013).

### II.2.3.3. Políticas en el plano subnacional

Montevideo es pionero desde 1990 en materia de asumir políticas sociales que no están en su competencia. Diseñó en 1998 un Plan de Ordenamiento Urbano (POT) de la ciudad, apuntando a coordinar con su área metropolitana. En este marco se crearon los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ), definidos como: «[...] una brújula que permita orientar la acción pública y privada en el territorio en los próximos años». Pero la investigación no revela una determinación conceptual de qué ciudad se pretende más allá de conceptos de cohesión socioterritorial y alta calidad técnica de sus propuestas. Es que la refundación de la ciudad de nuestros días necesita ideas y definiciones políticas y eso es lo que falta.

A nivel local, la Intendencia de Montevideo tiene sus propios programas de regularización desde el año 1990 cuando asumió el partido Frente Amplio. El programa de Cartera Municipal de Tierras para Vivienda apuntó a los realojos, a la regularización de la informalidad, al cooperativismo de ayuda mutua y a la autoconstrucción individual. Las viviendas debían ser construidas en suelo equipado de servicios y ser de materiales durables, y la Intendencia procediendo a la regularización otorga en el intermedio la tenencia. Pasados diez años y con alrededor de diez mil familias con viviendas autorizadas entre asentamientos y cooperativas, este plan comenzó a observar el agotamiento de las tierras fiscales libres, teniendo que convertirse en compradora al sector privado, cuestión que debilitó el empuje inicial. Para solventar el amplio abanico de rubros relacionados al hábitat y vivienda, las iniciativas de la IMM tratan de enmarcarse en estrategias de cooperación intergubernamental. Principalmente las líneas de atención social a grupos vulnerables a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con perspectiva de género, raza, discapacidad y alimentación.

## II.3. *Tensión entre ideas y prácticas en la acción pública*

Las políticas continúan un curso que, si bien indican aumento del gasto, su alcance es relativo, en tanto es insuficiente respecto a la demanda por bienestar, consolidando la precariedad del hábitat y vida de familias sin capacidad de autosustentación. Si bien la cohesión social y la integración son conceptos que aparecen en los programas

públicos, se contradicen en la práctica cuando se establecen programas pobres para grupos pobres (Midaglia 2012).

El gasto público social ascendió desde 2009, su relación con el PIB refleja un crecimiento sostenido de más del 20%. Crecieron las áreas de salud (21%), seguridad y asistencia social (50%) y educación (18%). Sin embargo, más allá de lo invertido, se registra entre 2009 y 2011 una disminución en el rubro vivienda y servicios comunitarios, que pasa del 9% al 7%. En este marco, puede interpretarse que los programas responden a una política de recalibración del gasto público, en cuanto a cómo, quiénes y cuánto se asigna en el gasto. La tendencia a la expansión suburbana continúa alentada por dos motivos: la presión del valor inmobiliario en zonas centrales de la ciudad y la provisión de servicios básicos a las nuevas zonas –que aún se muestran insuficientes–. Estos motivos dan cuenta de que la relación funcional entre políticas y tendencias de mercado está activa y sin horizontes de cambio.

Nuevas líneas del MVOTMA, dan cuenta de la modificación de programas ya existentes y de nuevos que se han racionalizado, para evitar solapamientos y distorsiones del gasto, apuntan a la coordinación entre niveles de gobierno, capital social y acción de mercado y se crean agencias para mejorar la eficiencia en la gestión.

Pero el debate sobre la modificación del hábitat, respecto a cómo pensar el futuro de las concentraciones urbanas en tanto espacios de ciudadanía y la propia estructura social de la ciudad y su AM, continúa siendo una «delgada línea roja» que las élites políticas no se atreven a cruzar. El cambio implica modificaciones profundas en el derecho a la propiedad e introducir en la normativa el concepto del valor social del suelo y su uso especulativo.

### III. CONCLUSIÓN

Reconstruir el bienestar, compatibilizando condiciones entre el espacio de la ciudad formal y la ciudad informal y popular no ha tenido éxito desde la perspectiva de integración que alientan los gobiernos progresistas de la década en Uruguay, porque persiste una tensión entre la orientación ideológica y el ejercicio del gobierno. La necesidad de racionalizar el gasto público, de ser competitivo en términos de captación de capitales y recursos productivos que se interesan por la ciudad formal, más la constelación de actores que se movilizan tras el sector inmobiliario, condicionan las apuestas en materia de vivienda y hábitat, los dos componentes esenciales en el hacer ciudad.

La evidencia de estas nuevas tendencias se plasma en la elaboración legal reciente. Entre 2008 y 2011, el Parlamento legisló en territorio, hábitat y vivienda apuntando a recrear nuevos escenarios. Los argumentos presentaban prevenciones al descontrol financiero y distributivo, factor que distinguió ciertamente al área vivienda durante décadas. La nueva institucionalidad busca nuevos actores e intermediaciones para soslayar instituciones desgastadas por el clientelismo y la burocratización. Pero obvia

la cuestión central de pensar la expansión urbana más allá de lo instrumental y lo paliativo.

Pero mejorar las condiciones de vida básicas no necesariamente es equiparable con mejorar una calidad de vida urbana. El aumento en la prestación de servicios es indicador de bienestar, pero no da cuenta de factores de equidad de acceso, cohesión y composición social heterogénea en el territorio. La tenencia de la vivienda no convierte a los pobres en jugadores del sistema<sup>21</sup>, solo mejora su capacidad funcional para servirle. La estructura suburbana que rodea Montevideo es funcional a la ciudad formal en tanto se descongestiona la demanda social a favor de un mercado que presiona por cambios de rumbo en el formato urbano de la ciudad capital. El régimen de propiedad, los precios del mercado y el hábitat urbano siguen corriendo por los cauces originales del liberalismo, consolidando el desarrollo *en* la ciudad de acuerdo a las expectativas de grupos de poder.

Desde esta perspectiva, el desarrollo concebido una evolución sustentable, seguirá siendo *en* la ciudad, porque continúa un desequilibrio de fuerzas entre el empuje del mercado para apropiarse del espacio urbano en términos de mercancía y las capacidades de los grupos populares para pervivir en el espacio de la ciudad formal. Pensar en cambiar la conceptualización actual de desarrollo *en* la ciudad por desarrollo *de* la ciudad implica que los actores, en especial los gobernantes, enfrenten con éxito el dilema de compatibilizar eficazmente tendencias opuestas y actores disímiles en intereses y capacidad de presión.

Cabe preguntarse qué margen de maniobra queda a los gobiernos, en especial los progresistas. Se reconoce por parte de estos y de organismos internacionales que la vivienda más allá del proceso que conlleva su infraestructura y financiación está ligada a la residencia de la familia, a sus hábitos y actividades laborales y culturales, conforma identidad y pertenencia, hace barrio y construye ciudad, se apropia de espacio público, pero se observa que los lineamientos recomendados por los organismos internacionales e implementados por los gobiernos avanzan en sentido que termina privilegiando otros intereses. Las políticas urbanas son hoy el centro del escenario sistémico donde se desenvuelve la política nacional (sistema político, corporaciones, empresas, gremios, grupos sociales, grupos transnacionales), aunque también en sentido contrario, son el centro del problema de convivencia social. Su elaboración debe tener en cuenta factores y actores que se desenvuelven en un sistema de incentivos e intereses para la maximización de sus expectativas en relaciones asimétricas de recursos de poder. Los gobiernos, en el

21. En 1887, Engels debatía con Proudhon acerca de dar propiedad a los obreros como forma de integrarlos al sistema capitalista sin tensiones. Decía Engels que: «El capital es el dominio sobre el trabajo ajeno no pagado. La casita del obrero no será capital más que cuando la haya alquilado a un tercero y se apropie, en forma de alquiler, una parte del producto del trabajo de este tercero. Por el hecho de habitarla él mismo, impide que la casa se convierta en capital, por lo mismo que el traje deja de ser capital desde el instante en que lo he comprado en casa del sastre y me lo he puesto» (F. ENGELS 1887: 335 y 361).

dilema de equilibrar tensiones, no implementan cambios primordiales, sino amortiguan situaciones de vulnerabilidad.

Como bien argumenta Rolnik (2012: 14), «[...] como resultado, en las ayudas a las familias para obtener créditos, el sector financiero y el mercado privado se convirtieron en los principales mecanismos para ofrecer soluciones [...]», porque amortiguaron parte de la responsabilidad pública de la deuda social.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, Isabel. De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales. *Revista Bitácora*, 2005, vol. 1 (9): 1-15.
- BADIE, Bertrand. El Estado Nación: ¿un actor entre otros? Entrevista, *Rev. Label France*, 2000, vol. 38: 246-250.
- BILL, James y HARDGRAVE, Robert. Modernización y desarrollo político. En CARNERO, T. (comp.). *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid: Alianza Editorial, 1992: 101-150.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: TAURUS, 1998.
- BORJA, Jordi y MUXÍ, Zaida. *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, 2000. Acceso Internet: <http://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2009/06/el-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-jordi-borja.pdf>.
- CARNEIRO, Teresa. Modernización y desarrollo político. En CARNEIRO, Teresa (comps.). *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- CASACUBERTA, Carlos y GANDELMAN, Nelson. *Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay*. Montevideo: INE, 2006.
- CASTEVANY, Fernando. Los nuevos vecinos, Metropolización, exclusión social y segregación urbana en las metrópolis europeas. *Biblioteca de Ideas*, [www.iigov.org](http://www.iigov.org).
- CICCOLELLA, Pablo y MIGNAQUI, Iliana. La metropolización poskeynesiana: Buenos Aires hacia la ciudad dual. En GORENSTEIN, Ricardo y GUTIÉRREZ, Silvia (comps.). *Nuevas dinámicas territoriales en Argentina*. Buenos Aires: UNS, 2003: 109-122.
- DE MATTOS, Carlos e HIDALGO, Rodrigo (eds.). *Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana*. Santiago de Chile: IEUYT, PUC de Chile, 2007.
- ENGELS, Friedrich. Contribución al problema de la vivienda. Acceso: <http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/1567151/La-vivienda-segun-Engels.html>. 1886.
- FERNÁNDEZ, E. y MALDONADO, Mercedes. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Chicago: Lincoln Institute, 2013.
- FRANCO, Jorge y VALLÉS, Raúl. El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano. En *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina*. Montevideo: Fondo Cooperativo Sueco, 2012: 65-78.
- GEISSE, Guillermo. Alternativas Urbanas para enfrentar la crisis. En HARDOY, Jorge Enrique y MORSE, Richard (comps.). *Repensando la ciudad en América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1988.

- HUNTINGTON, Samuel. Desarrollo político y deterioro político. En *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid: Alianza Editorial, 1992: 167-220.
- IMM (2010). PLAEDZ 2005-2010.
- INE. Censos 1996 y 2011.
- JANOSCHKA, Michael. El nuevo modelo de la ciudad metropolitana: fragmentación y privatización. *EURE*, 2002, vol. 28 (85): 11-20.
- JOLLY, Jean-François. Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: el caso de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquiquirá. *Popel político*, 2007, vol. 12 (2): 17-458.
- KATZMAN, Rubén. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres Urbanos. *Revista de la CEPAL*, 2001, vol. 75: 171-189.
- LEFÈBRE, Claude. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades latinoamericanas. En ROJAS, C. y FERNÁNDEZ, A. (comps.). *Gobernar las Metrópolis*. Washington D.C.: BID, 2005.
- LLOP, Tor. *Instrumentos de redistribución de la renta urbana*. Lleida: Ajuntament de Lleida, 2005.
- MAGRI, Altaïr. Condiciones de bienestar de las personas en los hogares particulares del área metropolitana de Montevideo *DT*. Montevideo: FCS-ICP, 2002, vol. 34: 1-33.
- MAGRI, Altaïr. El Plan JUNTOS de emergencia habitacional en Uruguay. Respuestas gubernamentales cuando el estado no alcanza sus metas. *Revista Uruguaya de Sociología*, 2013, vol. 26 (32): 136-150.
- MAGRI, Altaïr. *Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso de la Agenda Metropolitana de Montevideo*. Tesis de PhD, FCS-Udelar, 2011.
- MAGRI, Altaïr. La mulsectorialidad como problema en el MVOTMA. En *Política en tiempos de Mujica II*. Montevideo: ICP-Estuario, 2012: 211-229.
- MAGRI, Altaïr. El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo. Análisis aplicado a la experiencia en Uruguay. *SCIELO*, 2013, vol. 28 (79): 17-59.
- MAGRI, Altaïr. La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2013, vol. 2201 (22): 59-80.
- MIDAGLIA, C. Un balance crítico de los programas sociales de América Latina: entre el liberalismo y retorno del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, 2012, vol. 239: 80-89.
- MIDES. Panorama Social 2011.
- PIERSON, Paul. Sobrellevando la austeridad permanente. *Revista Zona Abierta*, 2006, vol. 114-115: 43-119.
- ORELLANA, Arturo. La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los Municipios. *EURE*, 2009, vol. 35 (104): 101-120.
- ORIOLO, Nel. *Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea*. Acceso en [www.gva.es/cmh/cientif/nello.html](http://www.gva.es/cmh/cientif/nello.html), 2000.
- PÍREZ, Pedro. La gobernabilidad metropolitana como tarea pendiente en la sociedad argentina. En *21 Congreso Internacional de Ciencia Política*. IPSA. Santiago de Chile, 12-16 de julio de 2009.
- PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- ROLNIK, Raquel. *El derecho a una vivienda adecuada*. Nueva York: Asamblea General Naciones Unidas, 2012.

- SABATTINI, Francisco. Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile. Documentos del I. de Estudios Urbanos, serie azul, n.º 29. PUC de Chile, 2000.
- SASSEN, Saskia. Conferencia «Jerarquías urbanas: una pirámide trunca». Quito: IAEN, junio de 2013.
- SUNKEL, Guillermo. Modos de leer en sectores populares. *Revista Nueva Sociedad*, 2001, vol. 175: 144-154.
- VEIGA, Danilo. *Estructura social y ciudades en Uruguay: tendencias recientes*. Montevideo: CSIC, 2010.
- VELTZ, Pierre. *Firmes et territoires: je t'aime moi non plus*. Acceso: <http://www.ecole.org>.
- ZIBECHI, Raúl. *Cooperativas de vivienda de Uruguay: Los Sin Tierra urbanos*. Acceso: <http://www.lafogata.org/zibechi/rz.11.5.htm>.