

XIª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales
UdelaR-CENUR NORTE. Ciudad de Salto
26, 27y 28 de julio de 2016

Altair Jesica Magri. Dra. en CC.SS, Magister en Ciencia Política.

altairmagri@gmail.com , altair.magri@cienciassociales.edu.uy

Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política/FCS/UdelaR.

Investigadora activa de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Mesa Temática: Desarrollo de la Ciudad

PONENCIA:

¿DESARROLLO DE LA CIUDAD O DESARROLLO EN LA CIUDAD?

Contradicciones y desafíos para los gobiernos frente al dilema de la competitividad sistémica. Aproximaciones al caso de Montevideo.

Resumen

En esta ponencia trataremos las ideas que sustentan la transformación del espacio público urbano, desde la perspectiva de la orientación de los gobiernos en la hechura de las políticas públicas de hábitat. Nuestra hipótesis principal de trabajo es que en la actualidad el concepto de desarrollo se aplica como “desarrollo **en** la ciudad” y no como “desarrollo **de** la ciudad”, surgiendo de ideas y políticas que a la postre van transformado definitivamente la memoria colectiva de la ciudad abierta en cuanto al derecho a su uso y apropiación. Una segunda hipótesis dice que los gobiernos de las ciudades, en especial las centrales, tienen dos dilemas sobre cómo procesar el bienestar social y en cómo conseguir recursos para distribuirlo, cuestión que alimenta la primera hipótesis.

Introducción

Los últimos cuarenta años han sido intensos en cuanto a cambios políticos y sociales. Cambios que se reflejan en la cultura urbana, en modulaciones de grados de bienestar y en el modelo de acumulación que portaron los centros urbanos. No queda ajena a esto academia, su producción e intervención en esta temática. Con el comienzo del siglo XXI comenzaron a aparecer o a consolidarse gobiernos autodenominados progresistas como respuesta al fracaso (neo) liberal implementado entre los ochenta y los noventa. Fracaso de resultados, pero no de matrices ideológicas que revestidas de pragmatismo eficientista aún perviven y se manifiestan en las ideas y las políticas más allá de las orientaciones ideológicas de los gobiernos de turno, se autocalifiquen como progresistas centristas o liberales.

Las ciudades latinoamericanas comenzaron a cambiar. Los estudios pioneros de Germani y Sunkel, mostraron la primera etapa de transformación de la urbanización desde fines de los cuarenta, que dio pie a la transformación de la ciudad original latinoamericana, liberal y censitaria en su distribución espacial y de bienestar, otorgándole a estos factores cierta heterogeneidad donde grupos medios y medio bajos insertos en el sistema industrial, comercial y público, conformaron un paisaje urbano que fue complementado con políticas de equipamiento urbanístico. Las sucesivas crisis en adelante comenzaron un proceso de desmantelamiento del espacio urbano tal cual se conocía, arremetiendo en la última década en materia de privatización del espacio público (transitable, apropiado por la ciudadanía) que aún, cuando no esté cerrado explícitamente, lo hace por sugerencia o inducción, con políticas que apoyan la acción del mercado de bienes y capitales inmobiliarios.

Aún en gobiernos que se autodenominan de izquierda como son los casos de muchas ciudades de nuestro continente (Carrión Mena comp.: 2015), las rutas gubernamentales conservan los basamentos neoliberales forjados a fines del siglo XX, donde se sigue reproduciendo el espacio urbano sobre la base de la exclusión directa y la inducción a la auto-exclusión. Parte de élites políticas de izquierda y también algunos sectores académicos piensan en un efecto doble de estrategias enfocadas al desarrollo¹. En primer término, que en función de ser competitivos frente al flujo global de recursos de

¹No solo en el plano urbano se sostienen estas ideas. El expresidente Mujica argumentaba que la extracción de hierro a cielo abierto si bien no era lo mejor, aportaría recursos para distribuir entre los más necesitados.

inversión y producción, se debe promover la inversión urbana de alta gama para obtener más y mejores recursos en contextos nacionales de austeridad. Para esto los gobiernos establecen alianzas con el mercado nacional o extranjero, ofreciendo “una marca de ciudad”. El primer argumento fundamenta, que al contar con más recursos se puede actuar mejor en la distribución en políticas sociales, políticas servicios e infraestructura, etc., para los grupos vulnerables, fundamentados en conceptos de equidad e integración social. En los puntos que siguen, trataremos de conceptualizar la hipótesis y avanzar hacia una interpretación de las rutas de cambio que se producen en la construcción del hábitat urbano, a partir de identificar como se reproduce una nueva cultura de hábitat urbano, las ideas y sus prácticas. Como se introduce el factor económico en la política desde el punto de vista del concepto de competitividad sistémica como “razón de hierro” al tiempo de profundizar en políticas asistencialistas. Porque tanto la política progresista como parte de la academia han vuelto a reconocer al asistencialismo como motor de la equidad, de generador de oportunidades de igualdad ciudadana, concepto abandonado en el surgimiento de los Estados de Bienestar en las primeras décadas del siglo XX en el cono sur latinoamericano, pero gozando aun de buena salud.

El cambio y sus interpretaciones: ¿desarrollo *en* la ciudad o desarrollo *de* la ciudad?

Las orientaciones políticas sobre la forma de producir ciudad dan lugar a procesos que transforman al territorio², generando distintos escenarios sociales y económicos del entorno urbano. En las ciudades latinoamericanas se identifican distintas velocidades de desarrollo como respuesta a esto. Se reconoce hoy la consolidación de dos tipos de concentración urbana que conviven interactuando 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 desprovista de equipamiento de bienestar.

² Definido como construcción social. (Badie, 2001; Jolly: 2002).

Los territorios urbanos que se fueron transformando en las últimas décadas, se concibieron en principio 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, p.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 latinoamericana reconoce territorios identificados sobre dos factores: por elección o por defecto en las posibilidades 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).

La negación y negociación del espacio público

La crisis urbana reconceptualiza nuevamente el concepto de espacio público. Si el concepto ciudad define un sistema de vida 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 actual 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 autoreferenciado, como ámbito de ciudadanía cambió 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. Claro que son las zonas mejor equipadas por la naturaleza y provistas por el mercado y el Estado de factores de bienestar. Por otro lado, se reproduce a mayor velocidad otro tipo de expansión o corrimiento urbano, que ciertamente genera dudas de si se lo puede considerar ciudad o simplemente sigue conservando en el imaginario la significación de periferia de lo urbano, expresando todas las connotaciones que implica ser periferia, borde de algo. De esta forma, el espacio habitado, la construcción social, muestra la estratificación y la polarización, la dualidad ya no de barrios que construyeron y son (o deberían ser) parte de la ciudad, sino exponiendo una conceptualización censitaria del espacio público tal

cual es entendido históricamente como concepto selectivo a la vez que excluyente. Porque los barrios se han vuelto homogéneos en sí mismos, encerrando por estatus social (ricos o pobres) o sectoriales (barrios de militares, de jubilados, de empresas y empresarios, etc.); o culturales (barrios cerrados de propietarios polistas, golfistas, en el otro extremo barrios emergentes de ocupantes ilegales, de marginalidad, etc.), donde las expresiones de intercambio de servicios e infraestructura y de cultura urbana reproducen la diferencia.

El espacio público como espacio de intercambio vital a todas las expresiones sociales, de apropiación, sentido y simbolismo ciudadano, 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.

Contrapuesta a la explosión de estética y consumo en el perímetro urbano histórico tradicional y nuevas 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 tradicional³. En este proceso de dualización, se reconocen realidades de segmentación y segregación socio-territorial (Sabattini: 2000; De Mattos e Hidalgo: 2007; Castevany: 2002; Kaztman: 2001, Magri: 2002).

La ciudad compacta y su área metropolitana se expresan en zonas bien urbanizadas⁴ en auge social y económico y zonas suburbanas⁵ que nacen bajo el signo de la precariedad socio-económica y de interés estatal. 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

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

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

⁵ Análisis 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.

simbólico porque representan a sociedades formalmente iguales e inequitativamente diferentes.

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:

a. 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 públicas, llevándolas a recrear estrategias comerciales en la orientación y práctica de hacer/vivir ciudad.

b. consolidar un entorno conforme a lo que se entiende hoy por urbano, para alojar grupos que ya no se necesitan en la nueva ciudad central, porque los medios de comunicación y transporte los comunican funcionalmente. Estos van abriendo camino a la urbanización del suelo rural adyacente por sus propios medios, que luego de contar con equipamiento básico, son pobladas por grupos medios, también progresivamente soslayados por los altos precios de venta y alquiler de vivienda, 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 en una asociación que supone menor carga impositiva para los inversores. Los pobres, pioneros de la migración, se trasladan más afuera, refundando otras localidades, reproduciendo el círculo vicioso de la precariedad y la segmentación. De esta manera, la idea pionera de Geisse (Geisse: 1988) de “los pobres cerca pero no juntos”, refleja en toda su intensidad esta modalidad actual de organización política y social del territorio. La ciudad es un organismo vivo que absorbe y expulsa diariamente, el síndrome sístole-diástole del corazón urbano.

Planteamos 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.

Los dilemas parareencontrar el bienestar

Aún 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. Los gobiernos progresistas encuentran como hemos dicho un dilema entre mantener la ciudad en proceso de deterioro por falta de recursos propios de inversión u ofrecer el espacio para que se radiquen inversiones. Esto lleva a otra cara del dilema: también la sociedad tiene el derecho al bienestar y para esto deben desarrollarse políticas que provean equipamiento a las familias. Para esto debe tratar de desmercantilizar el acceso a algunos bienes, costeadando la provisión con políticas focalizadas, pero también –y esa es la diferencia con el neoliberalismo- a toda la sociedad, ampliando la base de grupos medios a través de políticas universales. Esta tarea impone costos altos al gasto social en relación al gasto y PBI. “Esta orientación hacia la construcción del sistema de derechos universales, está condicionada como cualquier sistema de objetivos estatales, a la eficiencia sistémica nacional del Estado. Si el sistema de bienestar genera un gasto incompatible con los equilibrios macroeconómicos y crecimiento, entonces no se producen los recursos materiales para alcanzar los objetivos del bienestar universalista” (Narbondo, 2014: 5).

El bienestar desarrollista en esta era de globalización y posfordismo productivo, tiene para los gobiernos progresistas un nudo de difícil desatadura. Por un lado, debe seguir con las políticas asistencialistas en pos de la equidad y la integración social de los excluidos, y por otro atender a los grupos medios, en aumento debido al crecimiento económico que llevo adelante Latinoamérica en la última década. Para esto debe conseguir alianzas con el mercado que aporte fondos frescos y tecnología, estrategia que es sistémica porque la movilización produce impactos en la demanda, en el consumo, en la industria y en el mercado laboral. Esto no es nuevo, es un problema que en Uruguay se puede observar en los debates parlamentarios de 1907 acerca del rol del Estado como proveedor de recursos sociales o regulador de fuerzas productivas (Debates de la Ley del Banco Obrero 1907. Magri: 2015).

Primer dilema: entre crecimiento y desarrollo urbano

Esta tendencia da cuenta de las expectativas y exigencias del sistema de acumulación capitalista que observa al suelo, la vivienda y el poder de consumo como mercancías de alto valor frente al declive de otros factores económicos (Rolnik: 2012); y de los gobiernos (aún los progresistas), enfrentados al dilema de priorizar el factor social de la vivienda y el hábitat 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 (Pierson, 2006:53) analizando la adecuación posliberal, 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, desconociendo los factores que la formaron. 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.” (Saskia 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, que hoy no se visualiza.

Segundo dilema: Como encontrar recursos de distribución en la austeridad estatal

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. El dilema es como conseguir equilibrios entre la intención del gobierno de buscar integración a través de líneas de desmercantilización y el control a la actividad del mercado con su incidencia en la oferta-demanda en materia de precios a la población, a la revalorización extrema de determinadas zonas que se van aislando del resto, transformando el espacio público en un espacio estratificado y excluyente por el factor del ingreso.

Las casas y comercios que compusieron los barrios tradicionales van dejando lugar a complejos, shoppings, hoteles y oficinas de alta gama, como es analizado por diversos investigadores latinoamericanos⁶. En América Latina se han elaborado políticas públicas de ordenamiento territorial sobre el derecho al uso social del suelo (Maldonado: 2006; Vainer: 2006; E. Fernandes: 1993 en adelante entre otros autores de distintos países latinoamericanos) con relativos resultados para un cambio. En cambio, los gobiernos nacionales y locales según sus competencias profundizan en la elaboración de quitas fiscales que benefician la inversión privada de centros de consumo, de edificios inteligentes para el sector servicios y en menor medida vivienda de alta gama. La ecuación de los gobiernos es que es una mayor recaudación fiscal genera mejores ingresos que permiten elaborar objetivos sociales. En sentido contrario, la imposición generada por población residente de recursos medios no genera ingresos consistentes para solventar el gasto público en equipamiento y rubro social. Por lo tanto es mejor ofertar a quienes pueden contribuir a pagar al “resto de la ciudad”.

Proponemos que la tensión gubernamental se encuentra en cómo y dónde equilibrar las brechas de un sistema urbano estratificado, donde se imponen las reglas sistémicas de la economía y se relativizan las buenas orientaciones que priorizan el bienestar del colectivo. Esta realidad que investigamos se reproduce a lo largo y ancho de América Latina, respetando las características de cada nación.

El caso uruguayo: Montevideo y su área metropolitana

⁶Investigadores que son citados en bibliografía, donde sus trabajos dan cuenta de esta situación.

Montevideo no escapa a las tendencias generales de reproducción urbana. Concentrando el 61% de la población nacional continua su expansión territorial, constituyéndose desde los sesenta el Área Metropolitana de Montevideo (AMM). Observamos sucintamente como se relaciona el factor social con la transformación, la actividad del mercado y la acción pública en esta tendencia de generar desarrollo *en* la ciudad.

El impacto social en la génesis de la transformación montevideana

A partir de 1963, comienzan a avizorarse cambios en la ubicación demográfica capitalina, concentrándose población en zonas rurales de los Departamentos limítrofes a Montevideo⁷ (Canelones y San José) que aumentan entre períodos intercensales. Los datos censales de 1975, 1985 y 1996, muestran que Montevideo crece levemente entre 1963 y 1975, para luego involucrar 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 de 30% de crecimiento. Comienzan a poblarse los bordes de Montevideo y agotarse el campo productivo rural entre la capital y las ciudades intermedias formándose en pocos años 100 nuevas 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 23%⁸ (Libro Blanco del AMM, 2007:154). Montevideo y su área circundante crecen por reubicación demográfica, no por crecimiento poblacional.

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.

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.

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 socio-económicos, 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; 38% grupos medios; 27% medio bajos y 18% bajos. El perfil del AMM indica una constitución fuerte de grupos bajos y medios.

La distribución de los grupos sociales, indica la segmentación 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.

Cuadro n°1: 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

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

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 turgurizar 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).

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 relativamente incambiada en NBI y pobreza entre 2001 y 2011. La pobreza muestra un rango entre 27% y 36%, correlacionando degradación urbana y capacidades de las familias.

Cuadro n°2: 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 | 46.53 | 42.5 | -4.03 | 29 | 14 |

| | | | | | |
|------------------------------|-------|------|---------------|-----------|-----------|
| Hipódromo | | | | | |
| 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 | -11.87 | 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 y Calvo 2001 y 2013

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.

Políticas de promoción a la inversión privada y carteras de tierra para vivienda social

Las políticas de hábitat urbano se compendian en las directrices que marca la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (n°18.308/2008) y en el Plan Ordenamiento Territorial de Montevideo (1998 y 2008) y otras que promueven la articulación Estado-mercado-sociedad. En este artículo por necesidad de espacio, haremos referencia solamente a estas últimas leyes que ordenan el factor residencial a través de la promoción de vivienda y su relación con el precio de suelo urbano.

En función de la arquitectura del Estado uruguayo, las normas y políticas sectoriales son exclusivas del gobierno central. Los gobiernos subnacionales no tienen prerrogativas de legislar en la materia, aunque los gobiernos frenteamplistas sucesivos de Montevideo han tomado algunas medidas en materia de cartera de tierras de vivienda social en la

periferia desde los años noventa. En el año 2011, luego de una “reforma de recalibración”(Pierson: 2006) del primer gobierno FA, el gobierno de José Mujica elabora un proyecto propuesto por los empresarios de la construcción y del mercado inmobiliario que concede amplias exenciones tributarias fiscales a estos. Con votos del FA y la oposición, la ley de Promoción a la Inversión Privada de Vivienda de Interés Social (ley n° 18.795), estableció la intervención del mercado en la financiación y venta de viviendas no suntuarias mediante la regulación y control del Estado. Los principales objetivos de la ley son: aumentar la cantidad de viviendas disponibles y mejorar las condiciones de financiamiento y garantía de crédito hipotecario a la vez que se redensifican zonas linderas al centro en depresión. El Estado juega un papel de facilitador del acceso a las familias y al mercado que es beneficiado con renuncias fiscales muy importantes. A la vez, la vivienda de interés social⁹ se transforma en un factor que incide en las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país porque moviliza la inversión, la cadena productiva industrial y el empleo. Esta ley recodifica la distribución territorial de las familias, que se trasladan a su propia vivienda, descomprimiendo zonas de alto valor y revitalizando barrios urbanos de costo medio y bajo que estaban casi deshabitados. Por otro lado, revivifica la salud del mercado interno y externo al proveer mecanismos de retorno de inversión, en una etapa donde la vivienda suntuaria del este del Uruguay, fundamentalmente financiada por inversores y compradores argentinos entraba en crisis. Por otro lado, el ministerio de vivienda promueve políticas cuasi asistencialistas con provisión de tierras y materiales o facilidades para compra o alquiler de casa económica en los nuevos territorios circundantes del AMM. La línea costera desde Punta Carretas hasta el aeropuerto nacional se transforma en sitios de inversión de empresas y shoppings.

La incidencia del mercado de suelos e inmobiliario en los precios del suelo urbano

En 2004 empezó la recuperación de la crisis económica de 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

⁹A diferencia de otros países latinoamericanos este tipo de vivienda es para grupos medios.

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 circundantes¹⁰. Las casas tradicionales de dos plantas e edificios de departamentos son sustituidos por nuevas concepciones arquitectónicas de igual o mayor porte aunque muy limitadas en cantidad y tipo de unidades para albergar familias.

En un segundo escalón el mercado observa las zonas intermedias, los barrios centrales de la ciudad, donde el precio oscila entre 100 a 78 dólares por m², porque desciende la densificación, son considerados 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 (PPVIS n° 18.795/2011), para grupos de ingresos medios¹¹. La demanda por vivienda de estos grupos está considerada en alrededor de treinta mil unidades habitacionales (INE: 2012). Es una demanda que quedó sin apoyos 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 a la compra.

¹⁰ Punta Carretas con U\$S 569 por metro²; Pocitos Nuevo, en el entorno del World Trade Center, con U\$S 562 por m²; Pocitos con un valor medio de U\$S 500 m²; 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 m². 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)

¹¹ Ingresos mensuales de familia desde U\$S 1500 o \$U 30.000.

En el tercer escalón en barrios y localidades de la periferia pobre de Montevideo, Canelones y el este de San José, el valor desciende a un mínimo de US\$ por 17m².

Cuadro n°3: Precios estimativos de m² de suelo y m² cuadrado construcción según zonas*

| Zona Mdeo/Can. | Precio promedio suelo | Precio m ² construcción |
|----------------|-----------------------|------------------------------------|
| Zona costera | US\$ 544 | US\$ 1581 |
| Zona centro | US\$ 459 | US\$ 1290 |
| Zona periferia | US\$ 34 | US\$ 979 |

Fuente: elaboración propia con datos INE 2013 y Revista Propiedades 2013

- Precios aproximados de acuerdo a la tipología, estructura y calidad

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 pone al gobierno central en aprietos para contener los precios (MVOTMA, 2014). El mercado comenzó a principios de 2011 en las zonas fijadas por el gobierno (no costeras), sin embargo, comenzó a expandirse sobre otras zonas de mayor valor con propuestas que se van alejando del mercado de grupos medios. También la inversión de alta gama pretende zonas costeras donde hace décadas se construía para pobres (Rambla Sur de Montevideo), presionando como mercado al gobierno departamental con ofertas atractivas para la dinámica urbana (turismo por ejemplo). Este proceso está suponiendo la inducción al abandono de barrios tradicionales por encarecimiento de vida o directamente el desalojo en situaciones complejas, trasladando grupos sociales hacia la periferia de Montevideo, proveyéndoles soluciones habitacionales.

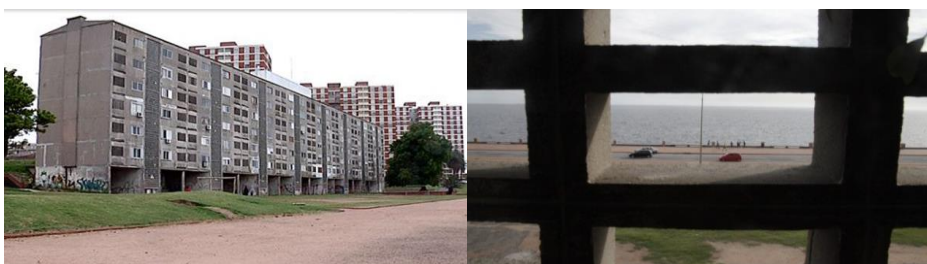
El caso del CH20

El gobierno de izquierda en Montevideo, enfrentó entre 2013 y 2014 un dilema complejo de resolver, cuando sus propuestas sobre integración y cohesión social, son confrontadas por el mercado que presionó para invertir en la ciudad formal.

Tal fue el caso de desalojo de 92 familias, que vivían en un complejo frente al Río de la Plata, en una zona ayer depreciada y hoy altamente valorada. El argumento del gobierno fue el peligro de derrumbe. Grupos de la sociedad y asociaciones profesionales desmintieron tal posibilidad. Pero más allá de lo técnico, se encontraba un problema político que hacía a la inserción sistémica de la ciudad en rubros de inversión inmobiliaria, turismo, cambios culturales, etc., y qué hacer con grupos sociales que

quedarían en medio de los emprendimientos. De las 96 familias que vivían en el edificio CH 20:53 regularizaron su situación de compra ante la ANV; 28 tuvieron el trámite pendiente hasta finales de 2014 porque sus ocupantes eran parientes directos de los titulares y 15 eran ocupantes ilegales. A fines de 2014 todos fueron desalojados y realojados en viviendas de 1 a 3 dormitorios que costaron al Estado US\$ 3.841.724 en áreas intermedias y de la periferia de Montevideo. Se levantaron demandas ante el desalojo, el Tribunal de Cuentas de la Nación cuestionó el proceder de la ANV por disponer de fondos públicos para nuevas viviendas sin resultados. EL CH20 fue demolido, quedando un extenso parque que revaloriza el suelo de la Rambla montevideana, ajustándose en un futuro cercano al espacio que desarrollará una inversión privada extranjera. “Los pobres cerca pero no juntos”, solo funcionalmente cerca.

Fotos: Pobres con vista al mar. Foto 1: frente edificio. Foto 2: vista desde corredores



Edificio CH20, construido en los sesenta. Foto Diario El País.

Reflexiones finales

El Estado uruguayo ha entrado definitiva y ordenadamente en estrategias de facilitación al capital para rehacer la ciudad. La orientación que cobra fuerza en los dos últimos gobiernos de izquierda considera que al mercado se lo está “domesticando” convirtiéndose es un proveedor confiable para sustituir líneas que el área pública y la política no están dispuestos a asumir como es la inversión en equipamiento y en residencia habitacional. Sin embargo los resultados de domesticación no son buenos, mostrándose en este tiempo un escape de las reglas sobre precios y de usos del suelo.

La concepción actual que trasciende orientaciones políticas relacionadas al valor agregado de la función estatal en la cuestión social llevadas adelante por el Estado de bienestar del siglo XX y apoyadas tradicionalmente por la izquierda nacional, ha

quedado relegada por la orientación del gobierno a considerar cursos de acción donde el factor urbano en toda su expresión es un componente de competitividad del país, incidiendo en la economía, la producción, el empleo y en consecuencia en el bienestar público. En términos más generales que el caso uruguayo, puede observarse en la región latinoamericana un traslape de la cuestión social tal como la que se desarrolló en la primera mitad del siglo XX¹². Si bien se asume este problema, la naturaleza social que las ciudades desarrollaron en el bienestar basado en un universalismo declarado y apoyado por las élites políticas donde las políticas públicas tenían un sentido de inclusión, se está transformando. Si bien se reconoce que las políticas tienen un carácter último de provisión a la inclusión de las mayorías, las mismas están siendo observadas con una mirada de cuasi mercado, cuestión que expone al debate público la orientación del progresismo latinoamericano en torno al hábitat que se pretende y necesita.

Bibliografía:

- Arteaga, I.** (2005): De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales. En Revista Bitácora, vol. 1, nº9, Bogotá.
- Badie, B.** (2000): El Estado Nación: ¿un actor entre otros? Entrevista, Rev. Label France, nº 38.
- Bill, J.A. y R.L. Hardgrave** (1992): Teresa Carnero comp.: Modernización y desarrollo político. En: Modernización, desarrollo político y cambio social. Alianza Editorial, Madrid. Pp. 101-150.
- Borja, J y Muxí, Z.** (2000): El espacio público: ciudad y ciudadanía. Acceso internet: <http://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2009/06/el-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-jordi-borja.pdf>
- Borja, J y M. Castells** (1998): Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Ed. TAURUS, Madrid.
- Casacuberta y Gandelman** (2006): Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay. INE, Montevideo
- Carneiro, T.** (1992): comp.: Modernización y desarrollo político. En: Modernización, desarrollo político y cambio social. Alianza Editorial, Madrid.
- Castevany, F.:** Los nuevos vecinos, Metropolización, exclusión social y segregación urbana en las metrópolis europeas” Biblioteca de Ideas, www.ijgov.org
- Ciccolella, P. y I. Mignaqui** (2003): La metropolización poskeynesiana: Buenos Aires hacia la ciudad dual. En: Nuevas dinámicas territoriales en Argentina. Gorenstein y Gutierrez (comp.), UNS. Pp. 109-122.
- De Mattos, C. y R. Hidalgo** eds. (2007): Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana. IEUYT. PUC de Chile. Santiago de Chile.

¹² Experiencias de caso expuestas por representantes de todos los países de América Latina en el Congreso de CLACSO “Habitat popular e inclusión social”, Río de Janeiro 10/2012, el cual integró la autora de este artículo.

- Engels, F (1886):** Contribución al problema de la vivienda. Acceso: <http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/1567151/La-vivienda-segun-Engels.html>
- Fernández, E. y Maldonado M.(2013):** Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute. Chicago.
- Franco, J y R. Vallés (2012):** El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano. En: Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. Fondo Cooperativo Sueco. Montevideo, pág. 65 a 78.
- Geisse, G. (1988)** “Alternativas Urbanas para enfrentar la crisis”, en Hardoy, J. y Morse, R. (comp.) *Repensando la ciudad en América Latina*. Buenos Aires: GEL.
- Huntington, S. (1992):** Desarrollo político y deterioro político. En: En: Modernización, desarrollo político y cambio social. Alianza Editorial, Madrid. Pp. 167-220.
- IMM (2010):** PLAEDZ 2005-2010
- INE:** Censos 1996 y 2011.
- Janoschka, M (2002):** El nuevo modelo de la ciudad metropolitana: fragmentación y privatización. EURE, vol.28, nº 85, pp.11-20.
- Jolly, J.F. (2007):** 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. Revista SCIELO, vol.12 nº 2.
- Katzman, R (2001):** Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres Urbanos., *Revista de la cepal*, núm. 75, Santiago de Chile.
- Lefèbre, C. (2005):** Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades latinoamericanas. En: *Gobernar las Metrópolis*. Rojas, Cuadrado y Fernández comp. BID, Washington DC.
- Llop Torné, (2005):** Instrumentos de redistribución de la renta urbana. Ajuntament de Lleida.
- Magri, A. (2002):** Condiciones de bienestar de las personas en los hogares particulares del área metropolitana de Montevideo. DT nº 34, FCS-ICP. Montevideo
- (2011): 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.
- (2013): El Plan JUNTOS de emergencia habitacional en Uruguay. Respuestas gubernamentales cuando el estado no alcanza sus metas. En *Revista Uruguaya de Sociología*, vol. 26, nº 32, pág. 136-150.
- (2012): La mulsectorialidad como problema en el MVOTMA. En *Política en tiempos de Mujica II*. ICP-Estuario. Pág. 211-229. Montevideo.
- (2013): El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo. Análisis aplicado a la experiencia en Uruguay. Art. revista arbitrada INVI/Scielo, nº 79, vol. 28, pág. 17-59. 2013 Santiago de Chile.
- (2013): La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay. Art. revista arbitrada *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 22, vol. 2201, p. 59-80, 2013, Montevideo.
- Midaglia, C. (2012):** “Un balance crítico de los programas sociales de América Latina: entre el liberalismo y retorno del Estado”, en revista *Nueva Sociedad*, n.º 239.
- MIDES:** Panorama Social 2011.
- Narbondo, P (2014): Las reformas de la matriz de funciones económicas y de la estructura organizativa del Estado y el sector público en los gobiernos del Frente Amplio. Doc. Trabajo nº 2. ICP-FCS-Udelar, Montevideo.
- Pierson, P.(2006):** Sobrellevando la austeridad permanente. En: La reforma del Estado de Bienestar. Del Pino y Colino coord.. Revista Zona Abierta, nº 114/115.
- OPP (2007):** Libro Blanco del Área Metropolitana de Montevideo. Ed. OPP, Montevideo.
- Oriol, N (2000):** Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea. Acceso en www.gva.es/cmh/cientif/nello.htm

- Orellana, A.** (2009): La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los Municipios. Revista EURE Vol. XXXV, nº104, pp.101-120. Santiago de Chile
- Pírez, P.** (2009): La gobernabilidad metropolitana como tarea pendiente en la sociedad argentina. 21 Congreso Internacional de Ciencia Política. IPSA. Santiago de Chile, 12 – 16 de julio de 2009.
- Putnam, R.** (1992): Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press. New Jersey.
- Rolnik, Raquel** : El derecho a una vivienda adecuada. Asamblea General Naciones Unidas
- Sabattini, F.** (2000): 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, nº 29. PUC de Chile
- Sassen, S.** (2013): Conferencia dictada en el Seminario “Jerarquías urbanas: una pirámide trunca”. IAEN, Quito, junio de 2013.
- Sunkel, G** (2001): Modos de leer en sectores populares. En Revista Nueva Sociedad, nº 175. Acceso internet 20 junio 2013: http://www.nuso.org/upload/articulos/2998_1.pdf
- Veiga, D.** (2010): Estructura social y ciudades en Uruguay: tendencias recientes. CSIC, Montevideo.
- Veltz, P:** "Firmes et territoires: je t'aime moi non plus" <http://www.ecole.org>
- Zibecchi, R.** Cooperativas de vivienda de Uruguay: Los sin tierra urbanos. Acceso: <http://www.lafogata.org/zibecchi/rz.11.5.htm>