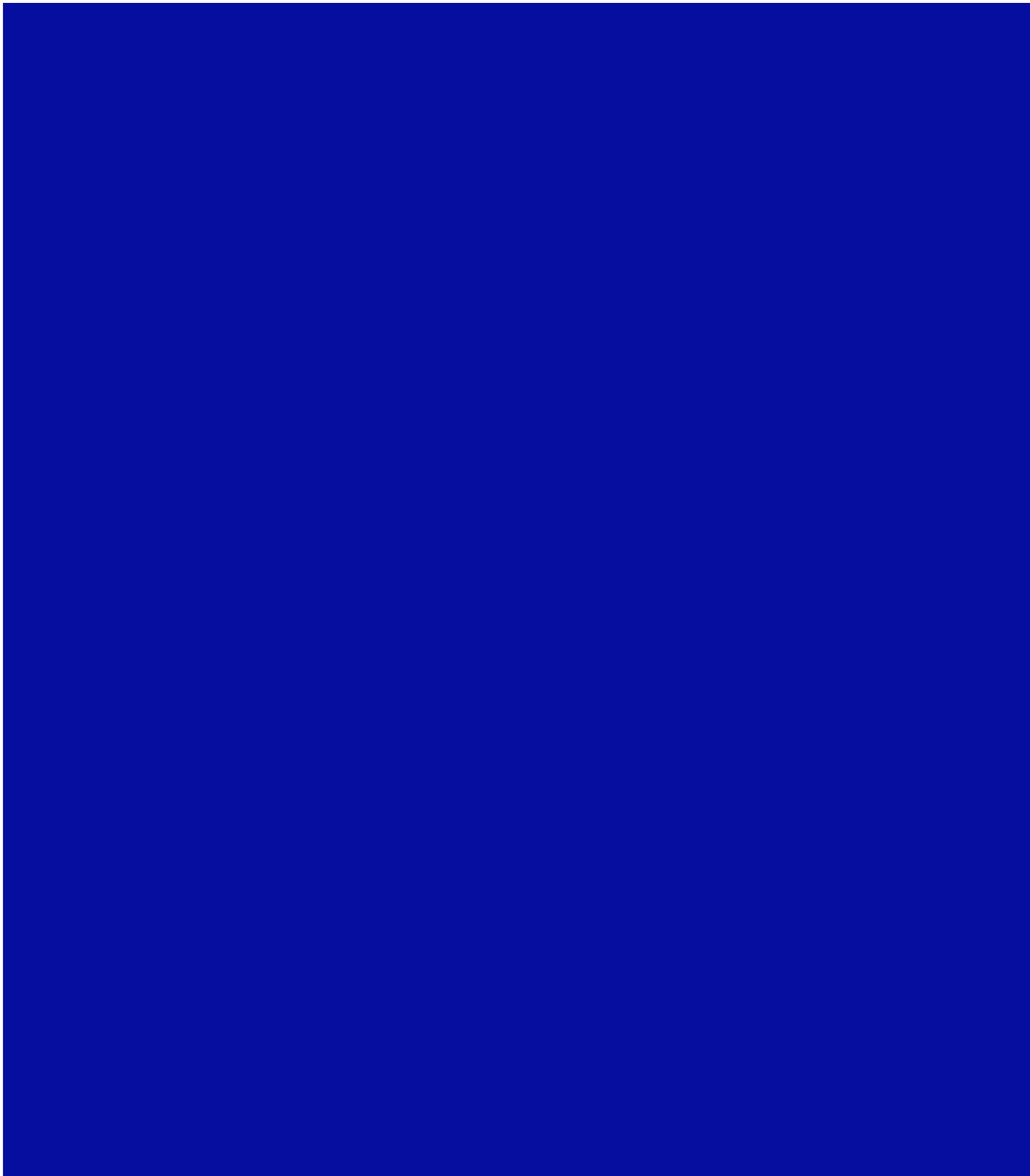


*la
construcción
de la
periferia
de la
ciudad*

ÁLVARO TRILLO



¿Por qué, a pesar de las inversiones realizadas y de los proyectos y programas puestos en marcha, tendientes a su control o mitigación, la precariedad urbana y la habitabilidad de la periferia de Montevideo no han mejorado sustancialmente en los últimos 25 años?

Investigar el porqué de este fenómeno, cuál es la política que se encuentra detrás de las intervenciones y señalar, a su vez, posibles caminos para la construcción de una nueva periferia en áreas degradadas y en el marco del actual sistema de desarrollo socioeconómico es el tema de la investigación aquí presentada de forma preliminar.

La investigación se enmarca temporalmente en los últimos 25 años de un período caracterizado por gobiernos progresistas —primero en la administración de la ciudad capital y luego del Estado—, y espacialmente en el área de ciudad no consolidada¹ al noreste del departamento, suficientemente abarcativa del espectro de políticas, programas y proyectos que se han aplicado.

Introducción: La precariedad del hábitat **justificación del tema abordado** en la periferia de Montevideo forma parte de la preocupación de técnicos, políticos y habitantes en general.

Siempre lo ha hecho, pero podría decirse que en el último cuarto de siglo se han acelerado los procesos de segregación socioterritorial, tal como lo demuestra gran cantidad de estudios y de datos surgidos de los últimos censos (1996, 2004, 2011), de la Encuesta Continua de Hogares² y de mediciones llevadas a cabo por diferentes organismos estatales (Unidad de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, Unidad de Evaluación y Monitoreo del Programa de Mejoramiento de Barrios, entre otros).

Este desequilibrio urbano también se puede observar en las grandes ciudades de la región. Tal como lo han analizado varios autores, responde a un orden global y es perfectamente funcional al sistema socioeconómico actual. El desequilibrio y la desestructuración que aparecen a nivel local son parte de un sistema que se presenta estructurado y coherente a nivel global.

Sin embargo, en los últimos años, a partir de la puesta en práctica de una política económica de carácter redistributivo, implementada por los últimos gobiernos, se percibe en Montevideo una disminución generalizada de la pobreza.³ En junio de 2015 la Unidad de Estadística de la

Intendencia de Montevideo (im) realizó un trabajo sobre la evolución de la pobreza entre 2006 y 2014 en los distintos municipios de la capital.

De acuerdo con este estudio, el número de hogares pobres⁴ en Montevideo disminuyó significativamente desde 25,5 % en 2006 a 8,5 % en 2014. Los municipios con más hogares pobres son el A, el D y el F; los números de los tres municipios son muy similares: en el A se pasó de 46,4 % a 17,1 %; en el D, de 44,5 % a 16,5 %; en el F, de 46,4 % a 16,9 %.⁵

Si bien disminuyeron los hogares pobres, eso no tiene un correlato en las condiciones de habitabilidad de las periferias de la ciudad. Las condiciones de precariedad del hábitat en las periferias no sólo no han disminuido, sino que han continuado en aumento en el período, y se constata el surgimiento de nuevas áreas de precariedad concentrada.

Con la llegada del primer gobierno de izquierda a la capital del país comenzaron a sentarse las bases para el Plan Montevideo. Ya en 1998, fecha de su aprobación, el Plan proponía como uno de sus principales objetivos

la estructuración, consolidación y calificación de las periferias a partir de una forma de actuación que promueva políticas integradas, donde la consideración conjunta de la problemática urbana y social y la articulación de la política de tierras con la de vivienda son instrumentos claves en la generación y consolidación de tejidos urbanos (IMM, 1998).

Quince años más tarde, en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo, aprobadas en noviembre de 2013, la precariedad del hábitat ocupa un lugar preponderante. Forma parte de una de las *preocupaciones territoriales* y tiene su correlato en dos de los seis objetivos que plantea el proyecto de territorio: «revertir los procesos de segregación socioterritorial» y «mejorar las calidades urbanas que califican el hábitat». Esto señala de alguna forma que en general las actuaciones en los territorios periféricos, realizadas tanto por el Estado de forma directa como por medio de organizaciones no gubernamentales, no se traducen en resultados eficaces.

Por otro lado, la unidad de evaluación y monitoreo del Programa de Mejoramiento de Barrios (pmb-piai) publicó en 2012 un relevamiento de los asentamientos informales a partir de los datos obtenidos en el censo de 2011. El resultado para Montevideo es de 32.000 viviendas en asentamientos informales. El mismo informe hace una proyección

1. De acuerdo con las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2014).
2. Realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).
3. Basado en gran medida en un gasto público social en constante aumento desde 2005. Ver www.mef.gub.uy.
4. La Unidad de Estadística de la IM toma la metodología INE 2002 para calcular la

línea de pobreza, debajo de la cual estarían los *hogares pobres*. La metodología 2002 parte de la modificación que el INE realizó de la Canasta Básica de Alimentos (CBA), de la que se eliminaron las bebidas y las comidas; la actualización la hace por Índice de Precios al Consumo (IPC) del rubro alimentos y bebidas (no por subrubros); la Canasta Básica No Alimentaria no actualiza por IPC de rubros, sino que calcula la

línea de pobreza aplicando el coeficiente de Orshansky por el método de economía de escala. Este toma en cuenta el número de integrantes del hogar y si alguno de ellos es menor de 18 años. El coeficiente ronda en promedio los 3, por lo que se multiplica la CBA por 3.

5. Otros informes coinciden con la disminución de la pobreza en el período. Por ejemplo, Pmb-Piai (2012).

para 2020, que estima que se agregarían 15.500 hogares a la demanda (PMB-PIAI, 2012).

El estudio observa que el fenómeno de la irregularidad urbana es un proceso de largo plazo, estructural, en las ciudades de América Latina, de muy difícil reversión, especialmente cuando se trata de asentamientos consolidados rodeados de espacios urbanos degradados y de precariedad en otros aspectos de la vida cotidiana (salud, empleo, capacitación) (PMB-PIAI, 2012).

Evidentemente esta situación responde a múltiples causas y factores, pero desde el diseño de la ciudad es necesario plantear caminos alternativos.

Hipótesis y estado de la cuestión Las políticas y programas no logran dar respuesta a la continua generación de territorios periféricos precarios. Esa situación supone que las formas de actuación y los instrumentos empleados encubren grandes fallas que es necesario develar. A partir de entonces se podrá esbozar líneas de actuación para el proyecto del territorio de periferias precarias.

Nora Clichevsky, en un estudio de 2006 para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, da cuenta de que

los diferentes programas de regularización implementados en los países de la región han contribuido de distinta forma y profundidad a mejorar la situación de la población pobre urbana, pero también observa que los mismos aún adolecen en mayor o menor medida [...] de una serie de problemas que habrá que superar para que puedan poseer un mejor desempeño.

Dice Clichevsky que se podrá diseñar programas «más sociales dependiendo del peso político que tenga la población pobre urbana que aún vive en la informalidad» (Clichevsky, 2006. p. 61), en referencia a la incorporación de otros parámetros a los programas habitacionales: ambientales, educativos, laborales. De esta forma alude a la multidimensionalidad del problema y al peso necesario de la demanda para hacer sus reclamos.

El enfoque multidimensional, necesario y rara vez puesto en práctica por programas dirigidos a solucionar el hábitat precario, es transmitido mediante diversos estudios, pero también por técnicos que trabajan la

temática con profundidad y desde hace tiempo. Miguel Cecilio⁷ sostiene:

no sirve que allí se haga un esfuerzo para mejorar la educación, en aquel lado se haga un esfuerzo por mejorar la salud y en la otra punta de la ciudad se construyan viviendas o se acondicionen los barrios para mejorar el hábitat. Si en los barrios no se recibe el impulso coordinadamente de todos los programas sociales, regresará a su punto de origen en relación con la exclusión. Es un tema de máximo nivel, es una cosa de profundo reclamo ético al sistema político y al gobierno (MVOTMA, 2009).

Cecilio dijo esto en un acto de conmemoración de los 40 años de la Ley Nacional de Vivienda que se llevó a cabo en el Palacio Legislativo. Rara vez se conmemora una ley; esto da cuenta de la significación que esta norma tuvo en el país, ya que propició el desarrollo del movimiento cooperativo de viviendas. En el mismo acto, el senador José Mujica destacó en su breve intervención:

[...] no por discutir con mucha amplitud necesariamente se arreglan las cosas. Lo que aprendimos de esa lección⁷ es la enormidad de contradicciones que hay en nuestra sociedad, porque estos problemas se pueden mirar con criterio de escribano, con criterio de arquitecto, con criterio de usuario, con criterio de intendencia, con criterio de empresario. Mancomunar estas cosas en una sociedad es encontrarse con contradicciones a veces no fáciles de superar.⁸

No deja de llamar la atención que tanto Cecilio como Mujica, a 40 años de la aprobación de una ley que dio paso a la generación de estructuras físicas y sociales que tienen como eje de desarrollo la cooperación y coordinación de acciones entre sus integrantes para lograr un objetivo común, hagan foco en cuestiones vinculadas a caminos individuales y sectoriales.⁹

David Harvey sostiene que es muy difícil actuar en un contexto capitalista. El sistema absorbe tanto a personas como a instituciones y logra incorporar a sus modos de actuar a la mayoría de los movimientos contrasistémicos como pudo haber sido el *cooperativismo de vivienda*. Harvey dice que el problema de las ciudades y de la precariedad son inherentes al sistema capitalista y que para cambiar hay que abordar el proceso que produce el problema, que es el propio sistema: «cuando queremos “inventar” otra economía,

>> Informe técnico: relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011.

6. Miguel Cecilio se destaca como arquitecto del Centro Cooperativista del Uruguay, referente por su participación destacada en los inicios y el desarrollo del cooperativismo de vivienda.

7. Mujica pronunció este discurso pocos

días después de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y es a esa ley a la que hace referencia. En esa oportunidad ponía el énfasis en que, luego de actuar durante cinco años en la Comisión de Vivienda de la Cámara de Senadores, no se pudo llegar a un acuerdo con relación a esa ley.

8. Palabras del senador José Mujica en ejercicio de la presidencia del Senado (19 de

diciembre de 2008). En MVOTMA (2008). *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda*.

una economía alternativa, no lo logramos, porque interviene el poder capitalista, poder que está muy centralizado, muy entrelazado, con control sobre los medios, los políticos, la ley, las universidades» (Harvey, 2016).

En la década de 1990 se agudizó la inequidad en la región a partir de los procesos de reestructuración económica. En ese contexto, «las transformaciones del mercado de tierra legal tienen una influencia directa sobre el hábitat informal». Muy pocos países tienen políticas dirigidas al acceso legal del suelo por parte de la población pobre, y en la mayoría se observa, además, la falta de marcos legales (Clichevsky, 2006).

En este sentido, Pedro Abramo señala el papel fundamental del mercado como elemento estructurante de la ciudad latinoamericana (Abramo, 2012). Sostiene que la construcción material de la ciudad central, consolidada y formal está sostenida casi hegemónicamente por el capital privado mediante la privatización de empresas públicas⁹ y en la producción de las materialidades residenciales y comerciales urbanas. Según Abramo, el papel del mercado en las ciudades latinoamericanas configura una ciudad al mismo tiempo compacta y difusa. Es compacta en áreas formales en las que el capital privado interviene intensamente; es difusa en zonas en las que el capital privado no interviene mayormente y se destacan el mercado informal del suelo, las ocupaciones irregulares y la autoconstrucción.

Pero el mercado, además de condicionar los usos del suelo en la ciudad, también tiene influencia en la materialidad de la construcción de la periferia. Altair Magri analiza la reforma de la política de vivienda llevada a cabo entre 1990 y 2000¹⁰ y llega a la conclusión de que tuvo muy buen resultado para los reformadores, que lograron reactivar el mercado a partir de la industria de la construcción, pero no para los grupos carenciados:

Por un lado, logra compatibilizar los intereses corporativos privados dentro del Estado, por otro recomponer la política de vivienda como potenciador de la economía nacional, amortiguando conflictos en el área del empleo y la producción y por otro, dar visibilidad y rendimiento político al tema de la vivienda. Aún queda por el camino la satisfacción a la demanda de los grupos carenciados que siguen engrosando los cinturones periféricos de las ciudades (Magri, 2002).

La base de esta política radica en que el Estado deja de ser el productor principal de vivienda social y pasa a ser el promotor del sector privado, que en ese período construye

fundamentalmente Núcleos Básicos Evolutivos.¹² Esta modalidad recibió un fuerte apoyo de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, que financian los programas mediante préstamos que significan endeudamiento externo.¹³

En un trabajo posterior, en el que analiza la política de vivienda de los gobiernos progresistas (primer período de Tabaré Vázquez, 2005-2009; Mujica, 2010-2014), Magri señala que en ese período

los gobiernos de izquierda realizaron recalibraciones de políticas, ajustando la orientación de los programas en tanto actualización y racionalización del gasto con el fin de universalizar el bienestar social, pero siempre en la estrategia de financiación privada a la vivienda de interés social y en la distribución subsidiada para grupos vulnerados. La orientación dominante en los dos últimos gobiernos considera que el mercado «refrenado» es un proveedor confiable para sustituir líneas que el área pública y la política no están dispuestos a asumir culminando de forma contundente que los desafíos históricos (en torno al hábitat y vivienda precaria) continúan planteados (Magri, 2016).

La letra del primer *rap* en la historia de la música (1982), compuesto por el grupo Grandmaster Flash & Furious Five, oriundo del Bronx¹⁴ comienza diciendo: «Esto es una jungla y me pregunto cómo no me hundo todavía». La letra continúa describiendo una serie de hechos terribles que ocurrían en el barrio, pero también había un espacio social en el que se «rescataba al caído» y se podía comenzar de nuevo. Marshall Berman, en su visita a Uruguay en 2009, mencionaba este ejemplo para ilustrar que el sistema no actuaba preventivamente, sino que dejaba que las cosas sucedieran y luego reparaba. Esto sucede y encubre en cierta forma la inversión en políticas sociales que podrían beneficiar más al movimiento de flujos de capital que a la población pobre.

En 2005, cuando la izquierda política asumió el gobierno nacional, se implementó un gran número de políticas sociales: se partía de una realidad negativa, sobre todo luego de la crisis económica de 2002. Con la consigna de que «el hambre no espera», se aplicaron varios programas que tenían un enfoque asistencialista. Muchos de ellos continúan aplicándose al día de hoy, aunque con ajustes, lo que marca que parte de la población aún no puede, por sí misma y dadas las condiciones generales del medio, acceder a las condiciones mínimas.

9. Luego Mujica, en su etapa como presidente de la República (2010-2015), implementó el Plan Juntos, mínimamente financiado desde el gobierno y que apelaba a la solidaridad de la comunidad para resolver casos de emergencia sociohabitacional. Se trató de un esfuerzo personalista, por fuera de las lógicas formales, que de alguna manera dejaba entrever las dificultades del Estado para resolver estos temas por los caminos

establecidos. Con ajustes, el Plan Juntos continúa desarrollándose.

10. Si bien en la mayor parte de los países de América Latina se llevó a cabo la privatización de empresas públicas, en Uruguay este fenómeno se vio impedido a causa del resultado del referéndum celebrado el 13 de diciembre de 1992, en el que se rechazó el plan de privatizaciones de empresas públicas promovido por el gobierno de Luis Alberto Lacalle.

11. Con gobiernos de corte liberal.

12. Soluciones habitacionales de 30 metros cuadrados como mínimo, incluyendo baño y zona para cocinar, con posibilidades de evolucionar hacia una vivienda completa en el futuro.

13. En 1992 se aprueba un fondo del BID de 48 millones de dólares para el período (Magri, 2002. p. 231).

14. «El mensaje». Disponible en YouTube.

De acuerdo con Clichevsky, las políticas preventivas que apuntan a reducir la precariedad e informalidad urbanas se llevaron a cabo en muy pocos países de la región (por ejemplo, en Brasil y México). Se han implementado parcialmente y han servido de muy poco, «ya que la misma tiende a crecer a pesar de estos instrumentos» (Clichevsky, 2006. p. 52).

En síntesis, tras consultar cierto número de ensayos e investigaciones realizadas por autores que abordan el tema tanto con un encuadre nacional como internacional, se constatan las siguientes críticas al modelo y a las estrategias utilizadas para generar habitabilidad en las periferias pobres.

- Existe un aumento constante de la población pobre en las periferias, a pesar de los programas implementados.
- En general, la población pobre está desmovilizada y no lucha por sus derechos.
- Los programas tienen dificultades para abordar el problema del hábitat precario en forma integral.
- Existen dificultades para coordinar acciones entre los diferentes actores, organismos y programas.
- El problema es inherente al sistema. Existen factores macroeconómicos que inciden en el diseño de políticas que terminan siendo desfavorables para la población pobre.
- En apoyo de lo anterior, se establecen marcos legales que promueven un mercado inmobiliario y del suelo, desfavorable para la generación de habitabilidad en contextos vulnerables.
- No existe, en general, una política preventiva. Esto genera que sea necesario hacer grandes inversiones para reparar consecuencias.

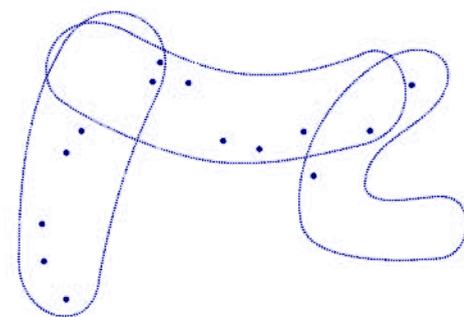
De la misma forma, los autores que abordan la temática plantean una serie de recomendaciones para el problema de la habitabilidad en los territorios periféricos que, en términos generales, no se toman en cuenta para el diseño de programas, o se toman parcialmente, o se aplican mal. ¿Por qué sucede esto? ¿Por qué no se les da prioridad política a estos temas? ¿Cómo encauzar un proyecto de territorio para periferias habitables?

Área de estudio Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible definen seis territorios estratégicos, fundamentales para el proyecto de territorio planteado, donde se encuentra la *interfaz urbano-rural* (FIGURA 1).

FIGURA 1. Territorios estratégicos. Interfaz urbano-rural. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IM, 2014).

La interfase urbano rural se caracteriza por distintas problemáticas asociadas a su condición periférica y a los desafíos que esta condición promueve. Constituye un territorio desestructurado, sometido a múltiples demandas contradictorias, que necesita frenar su insostenible expansión, calificar y equipar sus degradados espacios urbanos y proteger sus amenazados territorios rurales (IM, 2014. p. 22).

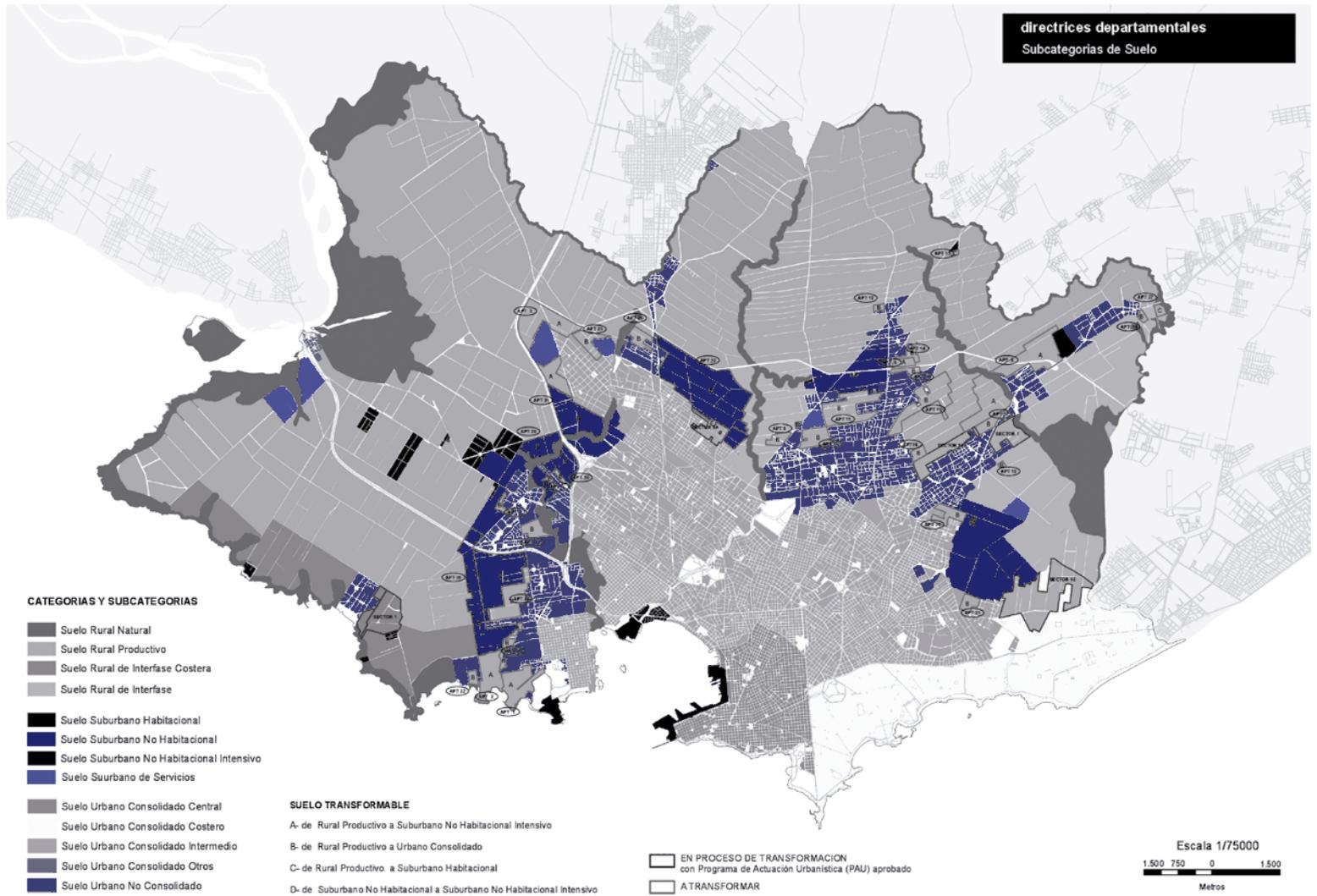
Este territorio estratégico es una primera aproximación para delimitar un área de estudio vinculada con la segregación socioespacial y la desestructuración urbana, entre otras variables.



A su vez, las Directrices definen como *suelo urbano no consolidado* a «las áreas de Suelo Urbano que se caracterizan por un bajo grado de consolidación, con carencias en las infraestructuras básicas (especialmente saneamiento), en los servicios urbanos y también en lo que refiere a la calidad del espacio público» (IM, 2014. p. 82). Agrega que «en muchos casos los tejidos se encuentran desestructurados, con discontinuidades no resueltas, producto de los procesos históricos de completamiento urbano». Es posible identificar dos grandes zonas en esta categoría (graficadas en color mostaza), una al oeste y otra al noreste del departamento (FIGURA 2).

La FIGURA 3 ilustra la zona noreste del área urbana no consolidada. En su entorno se encuentran los *suelos con aptitud de transformación* (sombreados en rosa y lila), que son áreas rurales que han sido ocupadas por asentamientos informales u otros usos distintos del rural productivo.

FIGURA 2. Subcategorías del suelo. Fuente: Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IM, 2014).



Esta zona tiene un alto número de sectores de precariedad habitacional concentrada (FIGURA 4), pero además es donde funcionan dos *consejos territoriales*:¹⁵ el Consejo Casavalle y el Consejo de la Cuenca del Arroyo Chacarita (FIGURA 5), herramientas interesantes para incluir en el análisis. A su vez, el área del Consejo Casavalle coincide con el área del Plan Parcial Casavalle, primer instrumento de planificación derivada del departamento de Montevideo, diseñado para territorios periféricos y precarios.

Se considera que esta área es representativa de la periferia pobre de la ciudad. Tiene urgencia en re proyectarse para buscar mayores grados de habitabilidad y se están implementando nuevos programas en ese sentido.

Estado del desarrollo de la investigación

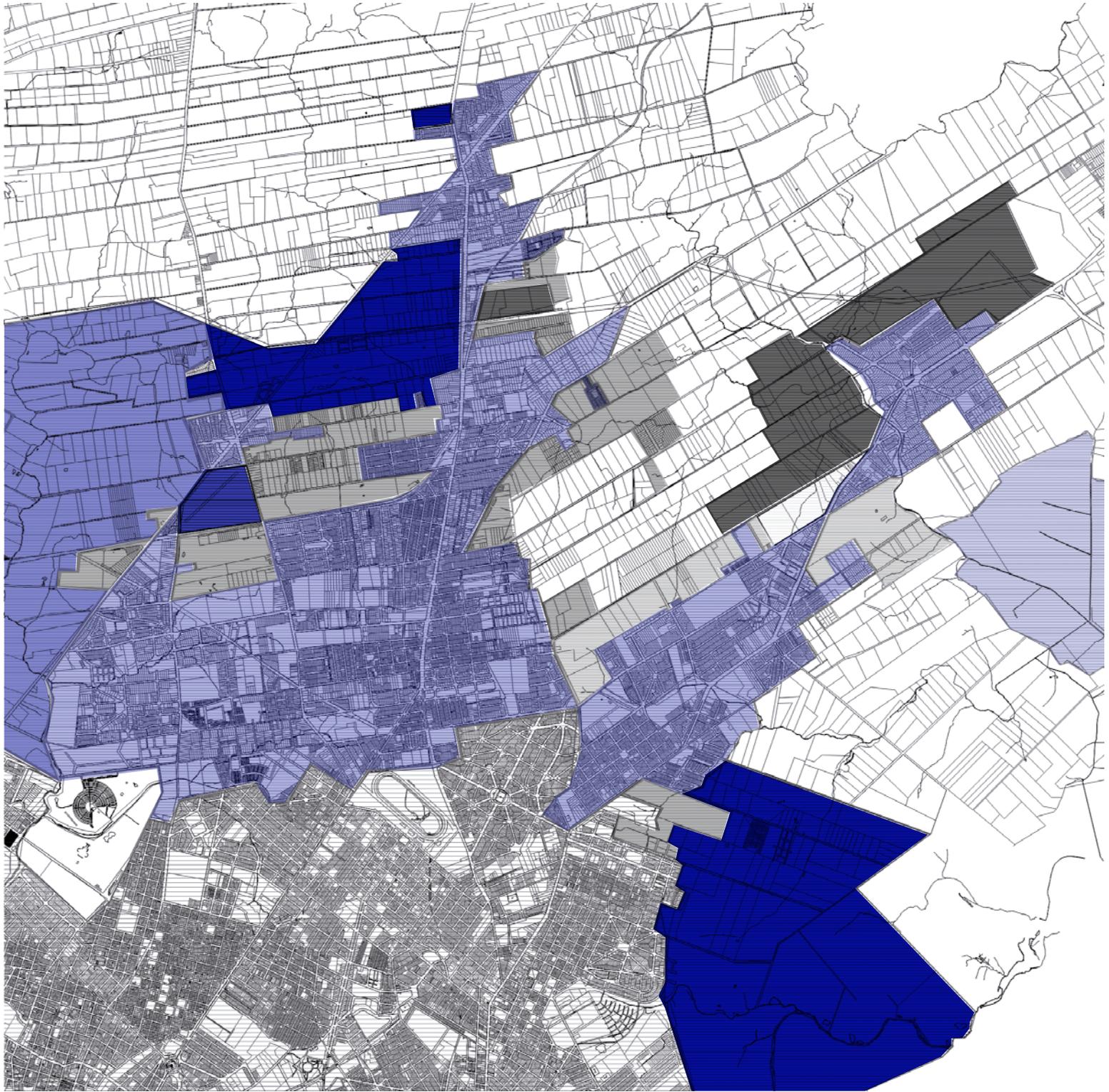
Como se ha mencionado, existe un modelo de territorio asociado al sistema socioeconómico, por el que se generan zonas de concentración de riqueza y zonas de concentración de pobreza. Estas dan cuenta de profundos procesos de desigualdad que se expresan en el territorio como fenómenos de segregación socioterritorial. Por otro lado, existe un modelo de territorio proyectado, fomentado por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible¹⁶ y explícito para Montevideo en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible¹⁷

15. Los *consejos territoriales* son ámbitos interinstitucionales integrados por ministerios, entes autónomos y otros organismos públicos, donde se discute y coordina la aplicación de diferentes programas en el territorio. Lo preside el alcalde de la zona y lo coordina el Departamento de Planificación de la IM.

16. Ley 18.308, aprobada en 2008.

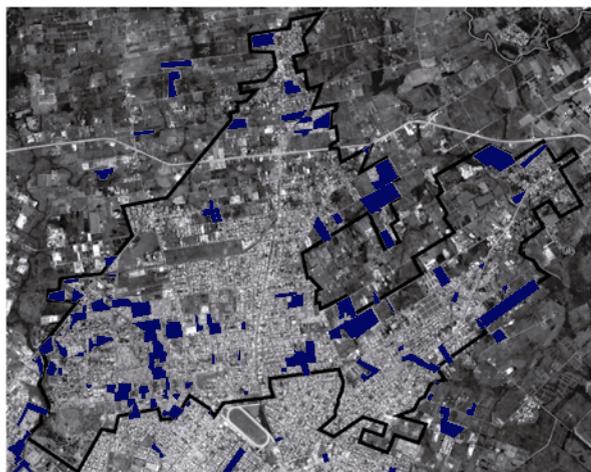
17. Decreto 34.870 de la Junta Departamental de Montevideo. Publicado el 18 de junio de 2014.

FIGURA 3. Área urbana no consolidada ubicada al noreste de la ciudad (sombreada en color naranja). Esta porción de territorio tiene una extensión de 3.250 hectáreas y tiene una población de 125.000 personas. Elaboración propia. Ventana de 10x10 km.



- | | | | |
|--|-------------------------------------|--|---|
| | Suelo urbano consolidado intermedio | | Suelo urbano no consolidado |
| | Suelo suburbano no habitacional | | Suelo transformable de rural productivo a urbano consolidado |
| | Suelo suburbano de servicios | | Suelo transformable de rural productivo a suburbano no habitacional intensivo |
| | Suelo rural de interfaz | | Suelo en proceso de transformación con Programa de Actuación Urbanística |
| | Suelo rural productivo | | Suelo rural natural |

FIGURA 4. Asentamientos irregulares en el área. Foto: Google Earth, con información de asentamientos del IIM. En negro, límite noroeste de área urbana no consolidada y áreas potencialmente transformables.



La Directrices plantean grandes orientaciones para el ordenamiento del territorio en los próximos años y «hacen referencia a un concepto de sustentabilidad que intenta articular las dimensiones ambiental, social, económica y política de nuestra realidad, a la inclusión social y a la democratización del territorio, como preocupaciones básicas de su diseño y su gestión» (IM, 2014, p. 21). Identifican una serie de territorios estratégicos para focalizar acciones como forma de avanzar hacia el territorio proyectado. «Los territorios estratégicos en nuestra perspectiva de pensamiento son los ámbitos más sensibles de las problemáticas socioterritoriales que nos desafían. En ellos se concreta la fortuna global de la propuesta y su clara vocación por una transformación profunda de nuestro presente y sus realidades críticas» (IM, 2014, p. 21).

Entre el tipo de territorio marcado por el modelo socioeconómico en que nos encontramos y el *territorio deseado* o *proyectado* existe un camino por recorrer.

En el período existió un gasto social importante¹⁸ pero no se refleja en aspectos vinculados con la vivienda y el hábitat. Sólo 6 % de ese gasto social se destina a vivienda y hábitat, y el gasto más importante es el destinado a salud y seguridad social. Las principales herramientas que desarrolló la política pública en el período para atacar el problema de la habitabilidad en zonas no consolidadas de la ciudad son el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Programa Nacional de Relocalizaciones, financiados principalmente mediante endeudamiento externo y en las que se construyen empresas privadas con la mediación del Estado. Magri menciona que existe una adaptación al sistema liberal y no se sabe si esto responde a una intención de los gobiernos frenteamplistas o si obedece a

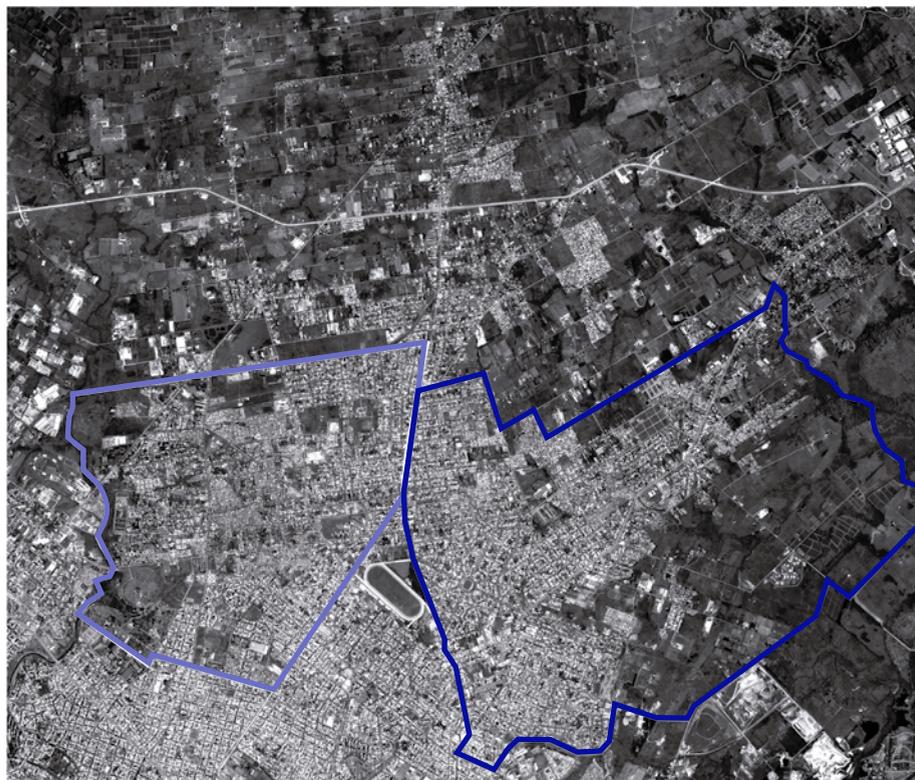


FIGURA 5. Área de los consejos Casavalle (borde claro) y Chacarita (borde oscuro). Trazado sobre imagen Google Earth.

condicionamientos inapelables de la competencia global (Magri, 2016). De todos modos, estas herramientas a las que se suman programas puntuales y específicos de la IM no tuvieron el efecto deseado, ya sea porque abordan una pequeña parte del problema o porque hay inconsistencias en el diseño de la política y su implementación.

Para explicar el inadecuado efecto de las respuestas al problema planteado se intenta develar las ideas que sustentan la construcción de la ciudad de las periferias a través de algunos de los programas y proyectos representativos. Algunos de ellos están dirigidos a mejorar la habitabilidad de la ciudad periférica de acuerdo con modelos establecidos, mientras que otros proponen un nuevo abordaje para un problema de difícil solución.

Los ejemplos son representativos de problemas. Por medio de ellos y de los efectos territoriales que producen se puede llegar a las lógicas que los sustentan y a los actores que los promueven, así como a contradicciones y elementos que pueden contribuir a explicar la situación actual y posiblemente a presentar claves para la transformación. En el abordaje de la investigación casuística, las lógicas de los diferentes actores y las acciones vinculadas a la habitabilidad se cruzan entre sí.

¹⁸. El gasto público social crece 117 % de forma constante entre 2005 y 2016 (MEF, 2017).

Los ejemplos elegidos son los siguientes:

1. Unidades Misiones y Casavalle. Las unidades de vivienda Casavalle y Misiones cuentan con 885 viviendas que albergan a aproximadamente 3.000 personas, un conjunto de ocupaciones informales de asentamiento irregular con 559 viviendas y una población estimada en 2.000 personas, y diversos equipamientos culturales, educativos y de espacio público. En total, un entorno de 5.000 personas que componen 1.500 familias habitan en un predio de 32 hectáreas de propiedad de la IM.

El interés de este ejemplo radica en estudiar un problema urbano y social originado principalmente en las políticas públicas y de muy difícil resolución, cuyo abordaje se ha intentado en diversas oportunidades.

2. Realojos La Nueva Quinta (1998-2002). Componen este programa 64 familias realojadas en Núcleos Básicos Evolutivos. Es de interés porque permite estudiar un ejemplo diferente del programa de núcleos básicos. Una vez finalizadas las obras de los núcleos, de inmediato las familias comenzaron un proceso de autoconstrucción familiar asistida de las ampliaciones, para lo cual transitaron un proceso de organización comunitario. La pregunta que cabe formularse es si esa situación de mejora, tanto desde el punto de vista físico como social, pudo sostenerse en el tiempo.

3. El encuadre del trabajo en las oficinas técnicas: Tierras y Viviendas (IM) y PMB-PIAI (MVOTMA). Son las dos oficinas que se encargan en Montevideo de la resolución de los problemas habitacionales de las familias más vulnerables. En sus lógicas e instrumentos descansa parte de la acción de las políticas públicas sectoriales.

4. Plan Casavalle y Consejo Casavalle. El Consejo Casavalle es un ámbito interinstitucional que coordina programas y proyectos en el territorio. Se trata de un espacio que podría permitir la generación de proyectos integrales y que, por lo tanto, debe ser analizado en su estructura y funcionalidad. El Plan Casavalle es el primer plan parcial¹⁹ para un territorio crítico de la periferia de Montevideo, por lo que remite a la posibilidad de evaluar la calidad o pertinencia de la planificación en estos campos. La generación de estas dos herramientas muestra un cambio de postura desde el punto de vista institucional, técnico y social frente al abordaje de estos problemas.

Finalmente, parece oportuno cerrar este ensayo, más que con conclusiones, con preguntas o interrogantes a los que el decurso de esta investigación procurará dar respuesta, aunque sea parcial, y que en todo caso merecen ser considerados aspectos de la investigación y gestión de políticas públicas futuras.

¿Cómo conciliar las lógicas dominantes, impuestas por el mercado en la construcción de la ciudad con programas integrales que aborden necesariamente la multidimensionalidad del problema, tal como lo plantean diversos estudios técnicos?

¿Cómo superar la inmediatez política de magros resultados a corto plazo con un diseño de programas que otorguen beneficios consistentes tanto en el corto como en el largo plazo?

¿Qué desafíos nos plantea el trabajo con las comunidades en relación con el derecho de vivir plenamente la ciudad, así como el trabajo preventivo en la construcción del hábitat, en este contexto en que el mercado pauta la materialidad urbana?

19. De acuerdo con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

- ABRAMO, PEDRO (2012).** «La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas», *EURE* 38-114, Santiago de Chile. pp. 35-69.
- CLICHEVSKY, NORA (2006).** *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre base de 13 países y 71 programas.* Santiago de Chile: CEPAL.
- CLICHEVSKY, NORA (2006).** *Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL.
- COURIEL, JACK (2010).** *De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana en Montevideo.* Montevideo: Trilce.
- HARVEY, DAVID (2016).** *Conflictos territoriales, desigualdades y modos colaborativos de producción de ciudad.* Montevideo: FADU-Udelar.
- IM (2014).** *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.*
- IM (2015).** *Evolución de la pobreza 2006-2014.* Departamento de Planificación. Unidad de Estadística.
- MAGRI, ALTAIR (2002).** «Una reforma “exitosa”: la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000». En: Boletín CF+S 29/30. *Notas para entender el Mercado Inmobiliario.* México: Instituto Juan de Herrera.
- MAGRI, ALTAIR (2016).** «La vivienda: una nave insignia en aguas turbulentas. Proceso y derivas durante el gobierno de José Mujica». En: Busquets J. M. y Bentancur, N. *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica.* Montevideo: Fin de Siglo.
- MEF (2017).** *Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Informe económico financiero.* Exposición de motivos. Ejercicio 2016. Disponible en la web.
- MVOTMA (2009).** *El Uruguay de la integración social en el territorio.* Montevideo: MVOTMA.
- PMB-PIAI (2012).** *Informe técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011.* Montevideo: Unidad de Evaluación y Monitoreo, PMB-PIAI, MVOTMA.