

Instituto de Ciencia Política

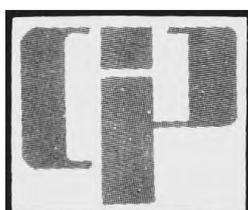
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Condiciones de bienestar de las personas en los hogares
particulares del área metropolitana de Montevideo.
Índice de bienestar en servicios públicos y capacidad de
las familias en infraestructura de los hogares

Altair Magri

Documento de Trabajo N° 34
2002



I-Introducción:

El presente trabajo presenta un análisis del estado de situación de las personas que habitan en hogares particulares y que tienen satisfechas sus necesidades básicas en infraestructura de la vivienda y servicios conexos. Consta de dos partes, la primera con una metodología cuantitativa presenta índices de bienestar por indicadores seleccionados y por territorios. La segunda, presenta una interpretación explicativa de los resultados obtenidos basado en los antecedentes históricos de conformación del área metropolitana y los problemas que atraviesan en éste ámbito las organizaciones públicas en la producción de bienes.

En cuanto a los objetivos, por un lado pretende dar una visión integral del grado de bienestar en servicios de infraestructura de las personas que habitan en los hogares particulares del Área Metropolitana de Montevideo, respecto al acceso y utilización de los servicios de luz, agua y saneamiento y de la capacidad que tienen estas mismas familias para acceder a bienes materiales relacionados con la calidad de la vivienda. Por otro lado, es un instrumento que trabaja en dos dimensiones. La dimensión del rendimiento de las organizaciones en su función como proveedores de servicios públicos esenciales –Índice por indicadores-. En segundo término, la dimensión territorial donde, al desagregar el AMM en seis zonas permite tener una visión del estado de la población en cuanto a infraestructura residencial. El análisis de las dos dimensiones indica rendimientos desiguales de la esfera pública y remarca la brecha existente entre las zonas, donde el fenómeno de la metropolización manifiesta que no existe una relación directa entre la capacidad de las familias a los bienes y a la calidad de vida resultante.

El aporte al que se aspira es poder mostrar en que grado se desarrollan las variables seleccionadas en un área que se comporta en términos urbanos de manera desigual, conteniendo núcleos urbanos de antigua data con servicios completos de infraestructura y otros de nueva estructuración con baja prestación o carente de ella, donde la densidad demográfica es creciente.

En el trabajo se construye un índice de las condiciones de bienestar de los hogares del área desde un aspecto comparado entre y al interior de las zonas del área a partir de indicadores

seleccionados de infraestructura de servicios en agua potable, saneamiento, evacuación de excretas de los hogares, electricidad y condiciones de las viviendas en materiales y hacinamiento del núcleo familiar, agrupados en dos categorías: los indicadores de servicios públicos (ISP) y los indicadores de capacidad de las familias (ICF).

Este trabajo pretende aportar a la acción de los decisores con reflexiones desde una perspectiva analítica de los temas que afectan directa e indirectamente a la calidad de vida de los habitantes metropolitanos y al desenvolvimiento eficaz de las instituciones.

II- Metodología:

2.1- Definición de los indicadores:

Los indicadores se clasifican de acuerdo a su origen en:

- Indicadores de servicios públicos (ISP) e
- Indicadores de capacidad de las familias (ICF)

Esta distinción importa a los efectos de que permite diferenciar las responsabilidades en el acceso a los mismos. Los indicadores ISP muestran el grado de intervención directa del Estado a través de políticas de distribución o regulación de los servicios, según sean provistos desde los organismos y/o empresas públicas o regulados para ser suministrados por la esfera privada. A través de los valores que adopten en lo territorial es posible analizar las políticas efectuadas en los planes de las organizaciones públicas e identificar las carencias que afectan por sí mismas y en relación a otros servicios en la calidad de vida de las familias asentadas en el AMM.

Los indicadores ICF, muestran en forma directa la capacidad de las familias para acceder a los bienes, relacionándose con el ingreso del grupo familiar la cantidad de dormitorios, los materiales de la casa y el sistema de evacuación de aguas servidas dentro de la vivienda. Pueden estar mostrando como un valor adicional las preferencias de las familias en las opciones al bienestar dentro de la vivienda (por ej. si se privilegia la distribución habitacional o la salubridad). En forma indirecta, se relacionan con el acceso de las familias a las políticas de servicios, en el caso de la vivienda (materiales y hacinamiento) el ingreso del grupo familiar determina en que tipo de planes puede ser incluida.¹

Resta agregar que este trabajo se construyó con datos censales de 1996, lo cual deja margen a transformaciones posibles en la magnitud de las variables demográficas, del grado de abastecimiento de los servicios y en las condiciones de las familias.

2.1.1- Definición conceptual de los indicadores:

Población con abastecimiento de agua potable:

Todas las personas que habitan en un hogar particular conectado a la red de abastecimiento pública (OSE u otros)

Población con acceso a saneamiento:

Todas las personas que habitan en hogares particulares que están conectados a la red general de desague de aguas servidas y pluviales.

Población con disponibilidad de alumbrado eléctrico

Todas las personas que habitan en hogares particulares que se encuentran en una vivienda que dispone de alguno de los servicios de alumbrado eléctrico.

Población con acceso a la evacuación de excretas por cañería en la vivienda

Todas las personas que habitan en hogares particulares que se encuentran en una vivienda que dispone de servicio higiénico con descarga de agua dentro de la casa.

Población con condiciones de la vivienda satisfechas

Todas las personas que habitan en hogares particulares que se encuentran en una vivienda en la cual el material predominante de las paredes exteriores o techos es de material y el hogar no es compartido

¹ En Magri, Altair: Tesis de Maestría: "La influencia de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial en la segmentación social y territorial del Area Metropolitana de Montevideo" ICP-FCS 2002 y "La política de vivienda: muy reformada, poco conocida, poco discutida" DT-ICP. 2001.

Población sin condiciones de hacinamiento para dormir

Todas las personas que habitan un hogar particular en el cual hay hasta tres personas por habitaciones para dormir.

Estos indicadores refieren a la medición censal del año 1996. Los mismos están procesados con datos del Censo de 1996 (INE) por la Facultad de Ciencias Sociales en "Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay" J.J.Calvo 2001. Para este trabajo se tomaron los datos referidos a la población con necesidades básicas satisfechas (NBS) expresadas en porcentajes. Los datos sobre saneamiento fueron proporcionados por OSE con datos al año 2001. El saneamiento se incorpora como indicador porque constituye un factor de desarrollo en las condiciones de salud de los habitantes y en la condición de sustentabilidad del medio ambiente, dado el acelerado crecimiento urbano-demográfico en el AMM.

2.2.- Metodología de cálculo de los Índices del bienestar: por indicadores y por territorio.

La consideración del AMM comprende extensiones geográficas y concentraciones demográficas apreciables de tres jurisdicciones político-administrativas de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José. Dentro de estos municipios, la zona de conjunción departamental (el sur este de San José, la corona oeste-centro y sur-este de Canelones y la periferia total de Montevideo) ha acrecentado la concentración de población desde la década de los 80's a la fecha sin correspondencia necesaria de provisión de servicios de infraestructura.

La metodología utilizada en este trabajo, adopta la división político administrativa de nivel departamental para identificar las zonas en situación de metropolización. Dentro de este primer nivel de caracterización, se identifican ciudades que denominamos como principales, que corresponden a formaciones urbanas de larga data como el caso de Canelones, Las Piedras o Pando, y de nueva formación como la Ciudad de la Costa. Estas ciudades por factores de economía, servicios etc. han conformado a su alrededor una cadena de localidades, villas y/o pueblos constituyendo una zona de

influencia relativa, que permite tomarlas como referencia de este tercer nivel que llamamos “zona de influencia de..” Las ciudades en casi todos los casos tienen una red de servicios más antigua y completa que las localidades circundantes. Al tomarlas como primer nivel de referencia del estado de los servicios, se permite establecer un indicativo del estado de su zona circundante a la vez que compararlas entre sí con las del resto del AMM. Quedan establecidos tres niveles de identificación: el primero político administrativo, los departamentos; el segundo las ciudades principales; el tercero las zonas de influencia de las ciudades.

2.2.1- Medición y cálculo:

a- Para sistematizar y promediar la situación de acceso a los servicios se toma el valor porcentual de los hogares particulares con NBS establecidos en las ciudades principales y los valores correspondientes a las localidades circundantes. Como segundo paso se establece un promedio entre las localidades circundantes a cada ciudad, pudiendo establecer un porcentaje que representa la posición de las personas de las localidades en relación a las personas de las ciudades. Se compone una tabla de valores correspondientes a cada unidad de análisis desagregada en los indicadores elegidos.²

b- Para el cálculo del Índice de Bienestar por Indicadores de los hogares particulares del AMM, se procede a formar una tabla tomando los valores de cada indicador por ciudad y otra por su zona circundante. De esta forma se pueden observar en perspectiva comparada los índices entre ciudades y entre zonas circundantes. El cálculo del índice de bienestar por indicadores es el siguiente:

Cálculo del Índice de Bienestar por indicadores³: El índice se calcula restando el valor porcentual de las personas con NBS de cada ciudad o el promedio de localidades en cada indicador elegido al menor valor observado en ese indicador en una localidad o ciudad

² Este método de desagregación porcentual en ciudades y zonas de influencia fue aplicada en: “Los indicadores de gestión una herramienta de gobierno” Ec. Carlos Rodríguez Wallemius 1999. www.unam.mx/cesem/MANUALES

³ El procedimiento adoptado para hallar los Índices son similares al utilizado para obtener el IDH. En Índice de Desarrollo Humano 2001, pág.244, PNUD 2001.

del AMM. Este resultado se divide entre el producto de la resta de los valores máximos y mínimos del AMM. (ej: en agua potable, el mínimo de NBS se encuentra en el Fraccionamiento de la ruta 74 –zona de Ciudad de Canelones- y el máximo en la ciudad de Montevideo). La ecuación es la siguiente: $X - \frac{X_{\min}}{X_{\max}}$

c- El **Indice de Bienestar Integral por ciudades y zonas** establece la posibilidad de comparar el estado de las personas que viven en hogares particulares a nivel territorial, pudiendo diferenciar zonas en base al valor que toman los indicadores.

Para calcular el Índice de Bienestar integral (compuesto de todos los indicadores) se pondera cada variable de acuerdo a su importancia en la calidad de vida de las personas. El valor asignado se multiplica por el valor obtenido de la variable. Se promedian todos los valores ya ponderados constituyendo un índice integral de bienestar. La ecuación es la siguiente:

$$+ (\text{valor ponder. } X - \frac{X_{\min}}{X_{\max}}) = + (vbi \cdot vpi)$$

2.2.2- Ponderación de indicadores para el cálculo del índice de bienestar por ciudades y por zonas:

Electricidad	0.30
Agua potable (red)	0.20
Materiales de la vivienda	0.15
Evacuación de excretas	0.13
Saneamiento	0.12
Hacinamiento	0.10
Total suma valores	1

-Fundamentación de la ponderación de los indicadores:

Se pondera en primer lugar a la electricidad ya que de ella dependen otros indicadores esenciales para el desarrollo del grupo familiar como la salud y la alimentación. (en zonas sin red general de agua potable el suministro de la misma por pozo con extracción de bomba eléctrica en el predio de la vivienda, además de la calefacción y la iluminación de la misma).

Del agua potable dependen la salubridad del hogar (el sistema de evacuación de excretas) y la alimentación de las familias, donde el sistema de red de agua potable para el consumo influye en el indicador salud de las personas.

El indicador materiales de la vivienda está relacionado con el indicador de ingresos y el potencial de acceso a la vivienda de las familias. Junto a éste, el indicador de evacuación de excretas influye en la salud y salubridad del grupo familiar.

El saneamiento tiene dos dimensiones, una particular que se relaciona con como los hogares procesan las aguas servidas y el grado de contaminación del predio donde se ubica el hogar influyendo en la salud del grupo; y otra general que influye en la sustentabilidad del medio ambiente de la localidad o ciudad con presencia o carencia del servicio.

El hacinamiento se relaciona con indicadores que reflejan la calidad de vida de las familias y aunque muestra el tipo y grado de acceso a la vivienda, estas no son condiciones unívocas, pudiendo influir otros factores relacionados con características culturales de los individuos o los grupos.

Es preciso aclarar la opción que se plantea en el primer cuadro correspondiente a San José de Mayo y las zonas metropolitanas del oeste del departamento. Si bien puede discutirse la validez de la comparación, ya que San José de Mayo no estaría influenciando directamente a la zona y es cierto que las localidades que agrupamos en “la zona de influencia” están en mayor correspondencia con el departamento de Montevideo que con la capital departamental, consideramos sin embargo que la responsabilidad política sobre esta zona corresponde al gobierno departamental de San José. El municipio si bien no tiene a su cargo directo la provisión de infraestructura, ya que la misma es responsabilidad de los organismos de escala nacional, como gobierno departamental tiene directa ingerencia en la planificación de la demanda y necesidades de su población en las mediaciones con el Estado

III - Indices de bienestar.

3.1- Valores porcentuales de los indicadores por ciudades y sus zonas circundantes en NBS:

Indicador	ZONAS:	1- agua	2-sanea	3.evacua	4 electri	Condiciones de la	
		potab	miento	excretas	cidad	5material	6n/hacina
C. princ	zona 1:					es	mi.
C.P.	<i>S.J.de Mayo</i>	86	17	96	99	99	90
	<i>D.Tigre y Vi</i>	56	0	90	96	98	79
	<i>P.Postel</i>	82	0	98	94	96	91
	<i>M.Grande</i>	35	0	84	89	94	63
	<i>S.Mónica</i>	34	0	90	95	95	74
	<i>P.Pascual</i>	80	0	95	97	99	87
	<i>Prom.zonal</i>	57	0	91	94	96	79
	<i>#S.J.M/zona</i>	29	17	5	5	3	11
	zona 2	1agua	2saneami	3evacua	4electrici	Condiciones de la	
		potab	ento	excretas.	dad	5material	6n/hacina
C. P.	<i>Las Piedras</i>	84	5	93	98	98	82
	<i>C. y Guilla</i>	83	0	93	96	99	70
	<i>B.Cóppola</i>	76	0	90	94	99	73
	<i>V. Paz SA</i>	77	0	88	99	100	80
	<i>Progreso</i>	81	0	91	97	98	80
	<i>Par.Cabrer</i>	84	0	95	100	100	95
	<i>V.Felicidad</i>	71	0	92	92	97	82
	<i>L.Adventist</i>	100	0	100	97	100	92
	<i>Cerrillos</i>	90	0	98	100	99	93
	<i>Prom.zonal</i>	83	0	93	97	99	83
	<i># LP/resto</i>	1	5	0	1	-1	-1
	zona 3	1agua	2saneami	3evacua	4electrici	Condiciones de la	
		potab	ento	excretas.	dad	5material	6n/hacina
C. P.	<i>C. Canelone</i>	89	21	98	99	100	91
	<i>Frac.C.And</i>	68	0	90	97	98	77
	<i>Frac.Ruta74</i>	48	0	84	96	96	71
	<i>J.Suarez</i>	81	0	95	98	98	84
	<i>6 hermanos</i>	81	0	74	97	97	77
	<i>Villa S.José</i>	75	0	91	94	98	85
	<i>V.Cre y S.A</i>	73	0	90	97	97	75
	<i>Toledo</i>	74	0	93	98	99	82

	Ttotal Sau	78	0	97	99	100	83
	Sauce	88	0	97	100	98	93
	Prom.zonal	74	0	90	97	98	81
	#CC/resto	15	21	7	3	2	10
		1agua potab	2saneami ent	3evacua excretas.	4electrici dad	Condiciones de la vivienda.	
	zona 4					5material es	6n/hacina mi.
C. P.	Pando	83	14	94	98	98	87
	Frac.C. Mal	67	0	92	96	95	89
	B:Blancos	76	0	93	97	99	84
	Mol/S.Bern	68	0	84	97	98	86
	Est.Pando	77	0	77	92	94	76
	Jard. Pando	78	0	82	97	95	89
	E. Olmos	79	0	97	99	99	89
	V.El Tato	34	0	93	88	88	67
	Prom.zonal	68	0	88	95	95	83
	#P/resto	15	14	6	3	3	4
		1agua potab	2saneami ent	3evacua excretas.	4electrici dad	Condiciones de la vivienda.	
C. P.	Zona 5					5material es	6n/hacina mi.
	C. Costa	91	0	98	98	99	93
	P.Carrasco	88	0	96	99	99	86
	Aerop.Car.	92	0	99	100	99	85
	Col. Solym	73	0	88	94	95	81
	C.Nicolich	77	0	91	95	97	79
	Aeroparke	66	0	91	95	97	72
	Prom.zonal	79	0	93	97	97	81
	#CC/resto	12	0	5	1	2	12
		1agua potab	2saneami ento	3evacua excretas.	4electrici dad	Condiciones de la vivienda.	
	Zona 6					5material es	6n/hacina mi.
C. P.	Montevide	94	94	97	99	98	91
	Abayubá	90	0	96	94	100	88
	Paj. Blancas	81	0	95	98	98	87
	S. Vázquez	85	0	97	99	98	87
	Mont. Rural	75	0	90	97	96	77
	Prom.zonal	83	0	94	98	98	85
	#M/resto	11	94	3	1	0	6

Fuentes: Elaboración propia con datos de "Las Necesidades Básicas en el Uruguay", J.J.Calvo,FCS 2001 y datos de OSE 2001.

3.2- Índice de bienestar por indicadores en ciudades y zonas

Índice de bienestar por ciudades principales del AMM por indicadores						
Ciudades	Valores del Índice de bienestar por indicadores					
	Agua potab	sanamiento	Evac.excret	electricid	Mate.vvd	Hacina
San José Mayo	0.83	0.18	0.95	1	0.97	0.91
Las Piedras	0.78	0.05	0.86	0.96	0.95	0.68
C.Canelones	0.89	0.22	1	1	1	0.94
Pando	0.76	0.14	0.89	0.96	0.95	0.82
C.Costa	0.93	0.00	1	0.84	0.97	1
Montevideo	1	1	0.97	1	0.95	0.94
Promedio	0.865	0.265	0.945	0.960	0.965	0.881
	5°	6°	3°	2°	1°	4°

Fuente: Elaboración propia con datos J.J.Calvo 2001 y OSE 2001

Índice de bienestar por promedio de zonas circundantes de las ciudades principales del AMM por indicadores						
Ciudades	Valores del Índice de bienestar por indicadores					
	Agua potab	saneamiento	Evac.excret	Electrici	Mate.vvd	Hacina
Prom. Zona circ. SJ	0.26	0.00	0.91	0.83	0.92	0.77
Prom.zona cir.LasP.	1	0.00	0.97	0.96	1	0.92
Prom. Zona cir.Can	0.74	0.00	0.88	0.96	0.97	0.85
Prom. Zona cir. Pan	0.57	0.00	0.82	0.88	0.89	0.92
Prom.zona cir.Ccos	0.89	0.00	0.97	0.96	0.94	0.85
Prom.zona cir.Mont	1	0.00	1	1	0.97	1
Promedio/variables	0.743	0.00	0.925	0.931	0.948	0.885
	5°	6°	3°	2°	1°	4°

Fuente: Elaboración propia con datos J.J.Calvo 2001 y OSE 2001

En estos cuadros asumen los valores más altos los indicadores que demuestran la capacidad de las familias en la provisión de los bienes básicos de infraestructura- con excepción de la electricidad-, correspondiendo los valores más bajos a los servicios de agua potable por cañería y saneamiento. De acuerdo a los resultados de los indicadores, el bienestar de las familias estaría fortaleciéndose en los recursos que provienen de su portafolio de activos (Katzman:2000). Si bien, los indicadores de ICF en su totalidad están relacionados con la capacidad de estas familias para acceder a la oferta de vivienda vía Estado y/o mercado donde los planes implementados influyen en las formas de adquisición y la calidad de la misma, depende en última instancia de los activos familiares

–fundamentalmente a través del ingreso–el grado de satisfacción de las necesidades en infraestructura edilicia.

Los indicadores de ICF tienen un desempeño parejo, aún en la comparación entre ciudades y zonas, revelando bajas diferencias de valor. Si se toma en cuenta que en las zonas circundantes la precariedad de la infraestructura es mayor –caminería, calles, iluminación, cunetas entre otros–, es posible pensar que el esfuerzo de las familias es superior en cuanto supone una inversión mayor para la instalación del hogar físico en condiciones sustentables.

Los indicadores de ISP en agua y saneamiento generan la posición más baja en cuanto a la satisfacción de los servicios a la población. El agua como bien público esencial carece de una cobertura universal, siendo mucho más agudo el caso del saneamiento. Comparados los valores de ISP, la electricidad con un valor de distribución muy alto compensa la carencia de agua potable por cañería a los hogares a través del uso de bombas de extracción en pozos surgentes particulares ubicados dentro del predio de la vivienda.

En los hechos, el agua potable y el saneamiento como servicios de responsabilidad pública se convierten en el AMM en indicadores relacionados con la capacidad de las familias para acceder a los mismos. La responsabilidad de la organización pública OSE descansa en las opciones particulares de acuerdo en última instancia a la capacidad de ingreso familiar.

Comparados entre sí, los ISP muestran resultados polares en un eje de satisfacción de necesidades, donde la electricidad a cargo de UTE, tiene un promedio de 0.956 entre las ciudades y las zonas. El agua potable suministrada por OSE y servicios privados –caso de El Pinar–, presenta un promedio de 0.804 y el saneamiento de 0.132. Observado desde la calidad de vida, estos valores adquieren importancia ya que suponen que, en el caso del agua, un 20% de las personas de las ciudades y un espectro de entre el 30 al 20% en las zonas circundantes no tienen acceso debiendo adoptar soluciones alternativas. Más agudo es el caso del saneamiento, donde sólo poseen el servicio las ciudades de Canelones, Pando, Las Piedras, San José y Montevideo, teniendo cobertura un 39% de los hogares del AMM (77% en el departamento de Montevideo, 13% en Canelones y 26% en San José)⁴.

⁴ Cuadros correspondientes en el Anexo.

Cálculo del índice de Bienestar por INDICADORES DE ISP y ICF:

Ciudades	Indice de los servicios públicos (ISP)			Indice de capacidad familias (ICF)		
	Agua pot	Saneami.	Electricid.	Evac.excr	Mater. vda	Hacinamto
<i>San J. de Mayo</i>	0.83	0.18	1	0.95	0.97	0.91
<i>Las Piedras</i>	0.78	0.05	0.96	0.86	0.95	0.68
<i>C.Canelones</i>	0.89	0.22	1	1	1	0.94
<i>Pando</i>	0.76	0.14	0.96	0.89	0.95	0.82
<i>Ciudad Costa</i>	0.93	0.00	0.84	1	0.97	1
<i>Montevideo</i>	1	1	1	0.97	0.95	0.94
Valores promed.	0.865	0.265	0.960	0.945	0.965	0.881
Z. circundantes						
<i>A: S. J de Mayo</i>	0.26	0.00	0.83	0.91	0.92	0.77
<i>A: Las Piedras</i>	1	0.00	0.96	0.97	1	0.92
<i>A: C. Canelones</i>	0.74	0.00	0.96	0.88	0.97	0.85
<i>A: Pando</i>	0.89	0.00	0.88	0.82	0.89	0.92
<i>A: C. Costa</i>	0.89	0.00	0.96	0.97	0.94	0.85
<i>A: Montevideo</i>	1	0.00	1	1	0.97	1
Valores promed.	0.743	0.00	0.931	0.925	0.948	0.885

Fuente: elaboración propia

3.3- Índice de bienestar integrado en infraestructura básica en el AMM por ciudades principales y zonas circundantes (cálculo por ponderación de los indicadores en una misma zona o ciudad).

3.3.1- Índice por ISP e ICF con indicadores ponderados:

a- Por ciudades:

Ciudad S.J.Mayo:			ISP			ICF			IBI
Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac (0.10)				
0.17	0.02	0.30	0.12.	0.15	0.09	1.00			
						0.85			

Ciudad Las Piedras			ISP			ICF			IBI
Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac (0.10)				
0.16	0.01	0.29	0.11	0.14	0.07	1.00			
						0.78			

Ciudad C. Canelones			ISP			ICF			IBI
Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac (0.10)				
0.18	0.03	0.30	0.13	0.15	0.09	1.00			
						0.88			

Ciudad Pando

Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac(0.10)	1.00
0.15	0.02	0.29	0.12	0.14	0.08	0.80

Ciudad Costa

Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac(0.10)	1.00
0.19	0.00	0.25	0.13	0.15	0.10	0.82

Ciudad Montevideo

Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac 0.10)	1.00
0.20	0.12	0.30	0.13	0.14	0.09	0.98

Fuente: Elaboración propia

b-Por Zonas Circundantes:**Zona S.J.Mayo:****ISP****ICF****IBI**

Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac (0.10)	1.00
0.05	0.00	0.26	0.12	0.14	0.08	0.65

Zona Las Piedras

Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac (0.10)	1.00
0.20	0.00	0.29	0.13	0.15	0.09	0.86

Zona C. Canelones

Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac (0.10)	1.00
0.15	0.00	0.29	0.11	0.15	0.09	0.79

Zona Pando

Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac (0.10)	1.00
0.18	0.00	0.26	0.11	0.13	0.09	0.77

Zona C.Costa

Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac (0.10)	1.00
0.18	0.00	0.29	0.13	0.14	0.09	0.83

Zona Montevideo

Agua (0.20)	Sanea. (0.12)	Electric. (0.30)	Ev.exc(0.13)	M.vda(0.15)	Hac (0.10)	1.00
0.20	0.00	0.30	0.13	0.15	0.10	0.88

Fuente: Elaboración propia.

Indice de bienestar por ciudades principales:

Ciudades principales	Indice de bienestar Integral
Montevideo	0.98
Ciudad Canelones	0.88
San José de Mayo	0.85
Ciudad Costa	0.82
Pando	0.80
Las Piedras	0.78

La construcción del IBI en las ciudades principales del área destaca tres escalones donde, la ciudad de Montevideo ocupa un lugar muy cercano al máximo previsto en infraestructura, seguido de un segundo escalón con Ciudad de Canelones, San José de Mayo y Pando. Es de notar que estas cuatro ciudades tienen una existencia y consolidación pre-metropolitana⁵, donde desarrollaron su perfil de ciudad con relativa dependencia de Montevideo, desarrollándose como centros zonales en comercio, industria y servicios.

En la comparación del IBI entre ciudades, un resultado no esperado fue la ubicación de la Ciudad de la Costa en penúltimo lugar en comparación con las ciudades principales del área. Este valor, visto comparativamente con los demás valores adoptados por los indicadores en la ciudad, cae sensiblemente por la inexistencia de alguna forma de saneamiento por red. Durante los últimos diez años, esta zona ha sido privilegiada en la atención del mercado de inversión inmobiliaria con el apoyo estatal a través del BHU en líneas de préstamos a empresas inversoras y a particulares. El valor de la calidad de vida a partir del medio ambiente opera como la principal ventaja comparativa en la oferta de inversión, que por otra parte vista desde los precios de las viviendas son equiparables a barrios montevideanos como Malvín y Punta Gorda. El suministro de servicios esenciales como el agua y el saneamiento compromete directamente la calidad de vida de las familias y al sostenimiento del medio ambiente. Las Piedras, una de las ciudades más antiguas del país, aumentó considerablemente su planta urbana y suburbana a partir de la década de los 70's. En esos años, la producción industrial y agrícola concitaron al asentamiento residencial de grupos sociales montevideanos expulsados por el declive industrial capitalino, su periferia también recoge población a partir de la migración campo-

⁵ Todas datan su fundación en el siglo XVIII y XIX.

ciudad, efecto del deterioro del sector productivo rural, extendiendo sus límites originales y densificando su tejido urbano.

Los indicadores de capacidad de las familias relacionados directamente con el indicador del ingreso, no son condición suficiente para elevar el Índice de Bienestar Integral.

Índice de bienestar de las zonas circundantes a las ciudades:

Zonas circundantes	Índice de bienestar Integral
A Montevideo	0.88
A Las Piedras	0.86
A Ciudad Costa	0.83
A Canelones	0.79
A Pando	0.77
A San José	0.65

En el índice integral por zonas, se presentan diferencias sustanciales con la ubicación entre ciudades. Si bien Montevideo sigue ocupando el primer lugar, las zonas circundantes a Las Piedras y Ciudad de la Costa cambian su posición al segundo escalón, seguidos de las zonas circundantes de Canelones, Pando y San José en un marcado tercer lugar. La zona de influencia de San José⁶, presenta el valor más bajo en cuanto a bienestar de su población expresado en la totalidad de sus indicadores. Una de las características que la diferencian de las demás zonas es que no está limítrofe a ninguna ciudad, siendo su contacto más cercano la zona de influencia de Montevideo. Esto podría ser uno de los factores explicativos de la insuficiencia de los servicios públicos, ya que no existen redes cercanas para conectarla.⁷ En cuanto al valor que asumen los indicadores ponderados de ICF, presentan similitudes con los valores de las otras zonas, lo que refuerza la hipótesis de que la baja calificación está influida en gran medida por la actuación de los servicios públicos.

Como corolario del análisis de los datos, se resumen las siguientes puntuaciones:

⁶ Reiteramos la salvedad metodológica de ubicar a Rincón de la Bolsa, Delta y otros como zona de influencia de San José, a partir de una opción de agregación político-territorial. (ver en pág. 6)

- Los servicios públicos presentan un rendimiento desigual entre sí y parejo en la distribución territorial. La UTE presenta una eficacia cercana al 100% distribuída equitativamente en toda el AMM. La OSE como abastecedora de agua potable, es presenta valores más altos en las zonas premetropolitanas y relativamente más bajos en las zonas de reciente urbanización. El caso del saneamiento, indica que su instalación es muy reducida o inexistente en todo el territorio metropolitano (con excepción de Montevideo que está a cargo de la IMM), y aún, instalado en las ciudades premetropolitanas, su porcentaje máximo es del 60% de conexiones en la totalidad los hogares particulares (ver anexo).
- Los límites políticos y la acción sectorial de las organizaciones estatales vuelven desigual las condiciones de sustentabilidad al área metropolitana, cuestionando la viabilidad a largo plazo de algunos asentamientos residenciales como Ciudad de la Costa o Rincón de la Bolsa-Delta del Tigre. Estos casos, muy diferentes entre sí en cuanto a características socio-demográficas y de interés para el mercado, ven limitada su consolidación como centros urbanos por la inacción de regulación estatal y/o municipal.
- Los servicios públicos de agua y saneamiento no tienen valor estratégico en el espacio público estatal. Vistos no solamente desde el bienestar básico de los hogares, estos servicios también son esenciales para el desarrollo local en términos de economía regional, inhibiendo la instalación de medios de producción o promocionando espacios productivos depredatorios del medio ambiente.
- Los esfuerzos por elevar las condiciones del bienestar están concentrados en las familias, dependiendo de su capacidad de ingreso para adquirir los servicios en la vivienda adecuados a sus necesidades.

⁷ En el caso del saneamiento, la provisión para Montevideo depende de la administración departamental en contrario del resto del país que está a cargo de la OSE.

- El capital –activo- de las familias- es la vivienda y las condiciones que puedan agregar al hogar: forma de tenencia –propiedad- y bienes que le incorpora desde la dimensión particular (ICP).
- En el AMM, los activos de las familias –viviendas- ven relativizado su valor a partir de la escasa o nula presencia de políticas de infraestructura (saneamiento, calles, agua, iluminación). La presencia de un marco de provisión y regulación de servicios agrega valor a las unidades y a la zona en tanto apreciación individual y colectiva. En caso contrario, deprecia influyendo negativamente en las diferentes dimensiones que abordan el tema: familias, medio ambiente, mercado y en el relacionamiento instituciones -sociedad .
- Se sustenta el análisis de las dificultades funcionales de las áreas metropolitanas en el abastecimiento de servicios, más allá de la influencia de características asociadas al nivel de status de los individuos o a la acción del mercado.
- El proceso de consolidación de un área metropolitana avanza con ritmos desiguales. Desde el punto de vista urbano-demográfico muestra una tendencia creciente y sostenida. Desde el punto de vista de la velocidad respuesta pública⁸ se encuentra en una face de estancamiento, aumentando más la brecha entre la demanda y la oferta de bienes.
- No hay correspondencia entre el estímulo (por exceso o por defecto) a las políticas de vivienda⁹ desde el Estado y los privados y el paquete de infraestructura complementaria que se ofrece.

⁸ Salvando el caso de la energía eléctrica, es muy baja la provisión de servicios también en caminería, iluminación, transporte, residuos entre otros, a cargo tanto del Estado central como de los municipios.

IV- Apreciaciones con pretensión explicativa de los orígenes de la problemática metropolitana:

En el desbalance que se ocasiona en el AMM entre la consolidación como estructura urbana-suburbana a partir del asentamiento residencial y la capacidad real de sustentar esta tendencia con infraestructura adecuada, se encuentran como punto de partida acciones estatales que promovieron mediante la regulación o la intervención directa características de desarrollo desigual e incompleto en toda el área. La promoción directa o indirecta para el asentamiento de los grupos a través de la vivienda, la falta de coordinación estatal para la creación de mecanismos e instrumentos que complementarían el afincamiento de viviendas con servicios, la carencia de regulación de tipo metropolitano y el proceso de reforma del Estado que reorientó la asignación de políticas y el diseño institucional de las organizaciones, operaron para crear en el AMM un sistema urbano incompleto e insuficiente.

4.1- La evolución histórica del AMM: regulaciones que influyeron en su conformación

En el crecimiento del AMM, la vivienda adquiere el valor de variable independiente. La importancia que en las últimas décadas adquirieron los planes para el asentamiento residencial están fundados en leyes generales y regulaciones internas de las organizaciones que modificaron sustancialmente las competencias y la orientación de las políticas. Este crecimiento encuentra raíces explicativas aún antes del proceso de reforma estatal emergente a partir de los noventa. A lo largo de las últimas seis décadas del siglo XX, la regulación estatal fue modelando lentamente una perspectiva de metropolización en la periferia de la capital del país.

La situación residencial del Area Metropolitana de Montevideo, muestra dos etapas claramente diferenciables durante las décadas de los 50' a 90'. A partir de mediados de los 70's comienzan a manifestarse cambios cuantitativos en el factor demográfico que mantienen una tendencia creciente en la actualidad. Estas etapas se pueden clasificar como "de uso" y de "uso con

⁹ Por exceso es la oferta dirigida a los grupos sociales con capacidad de compra con una oferta que supera a la demanda, y por defecto es la acción incompleta e insuficiente para grupos sin capacidad de acceso que se traslada a afincarse en

valor social"¹⁰. La etapa de uso significó una tendencia al asentamiento residencial con criterios de permanencia de determinados grupos sociales ligados a actividades productivas específicas. Es el caso de la localización en el centro-este y centro-oeste del departamento de Canelones, donde gran parte de la población se afincó a partir de su conexión con actividades productivas relacionadas al agro y la granja del propio departamento y con autonomía de Montevideo. Esta primera etapa no mostró características netas de Área Metropolitana, en tanto la actividad ocupacional respondía a un nivel de producción local. En esta zona, las ciudades de La Paz, Las Piedras, Canelones y Pando entre otras, se insertaron en el mapa productivo nacional relacionado a la producción hortifrutícola, de vitivinicultura e industrias de variado tipo. La expansión de las actividades productivas generó un asentamiento demográfico importante que se consolidó posteriormente generando un marco de actividades industriales y de servicios propios (Pando, Empalme Olmos). A su vez, la evolución de los corredores hortifrutícolas de las rutas 5, 6 y 7 expandieron el asentamiento poblacional. Más tarde la ruta 1 consolidada en el departamento de San José las poblaciones de Delta del Tigre y de Rincón de la Bolsa, con características claras de dependencia con la capital montevideana a partir de modificaciones en las relaciones ocupacionales de la población y de cambios en las políticas de acceso a la vivienda (Ley de arrendamientos de 1973).

La segunda etapa, da un sentido habitacional con valor social de uso que se manifiesta en la formación de los balnearios de la Costa de Oro, donde el asentamiento poblacional no es permanente hasta mediados de la década de los 70'. En estos años, el patrón de ocupación residencial comienza un cambio estructural y se transforma aceleradamente hacia un valor de uso social estable y permanente, compuesto por estratos sociales de clase media y media alta.

En esta formación y expansión del Área Metropolitana de Montevideo se encuentran cuatro decisiones de políticas de vivienda que influyeron con una tendencia pendular en la evolución del Área Metropolitana de Montevideo:

una modalidad de autoconstrucción con poca o ninguna financiación.

¹⁰ Ver Lombardi: "La política de vivienda en el Uruguay" pág. 19 y 20. DT, CIESU, 1984. Montevideo.

* En primer término, con la Ley de Centros Poblados del año 1946¹¹ y el Plan Director de Montevideo de 1956, que regularon respectivamente la expansión urbana y la protección a las áreas agrícolas en el departamento capital, se promovieron procesos de traslación poblacional demandante de tierras para viviendas hacia zonas no reguladas de los departamentos vecinos. Progresivamente, la extensión de la mancha urbana en los límites departamentales de Montevideo, dibujó un Área Metropolitana de "amplias discontinuidades y profusos intersticios de muy baja densidad" (Ligrone:1996). En esta etapa, influyeron decisivamente por un lado, la pérdida de poder adquisitivo de la población de estratos medios y medios bajos, que mermaron la capacidad económica de las familias, retrayendo su capacidad de ahorro, y por otro la oferta de vivienda en Montevideo, a cargo de capitales privados que privilegiaron la vivienda rentable de tipo horizontal de alto costo.¹²

Tasa media de crecimiento intercensal (por mil) en los departamentos del Area Metropolitana de Montevideo:

<i>Departamento</i>	<i>1963-1975</i>	<i>1975-1985</i>	<i>1985-1996</i>
<i>Total del país</i>	6.18	5.57	6.44
<i>Canelones</i>	19.99	10.76	18.50
<i>Montevideo</i>	2.44	5.63	2.34
<i>San José</i>	8.68	2.04	6.86

Fuentes:INE 1999

- Conjuntamente con los efectos de las leyes mencionadas, otro factor que influyó en el desestímulo a la inversión en la construcción de viviendas en el radio capitalino, fue la política estatal de congelamiento de los alquileres en 1942. Esta medida disminuyó los incentivos de las clases medias para adquirir vivienda propia, dada la relación entre un precio de alquiler fijo y una cuota por compra sujeta a intereses. Al mismo tiempo, el stock de vivienda nueva para la venta en las áreas centrales de Montevideo sufrió un notorio deterioro a partir del efecto de los

¹¹ La Ley de Centros Poblados -Ley n° 10.723 del 21 de abril de 1946- establecía que: "Se declara competencia exclusiva de los gobiernos departamentales la autorización a subdividir predios rurales con destino a la formación de centros poblados, así como aprobar el trazado y apertura de calles, caminos o cualquier otra vía de tránsito que indique o no el amanzanamiento o formación de dichos centros. También se establecen las superficies máximas de los predios dentro de las zonas urbanas o suburbanas, y se fijan los requisitos que la Ley clasifica como mínimos: la existencia de agua potable, las condiciones del terreno y el área contigua y otros servicios indispensables".

¹² En esta época comienzan a consolidarse barrios capitalinos como Punta Carretas y Pocitos sur en base a la construcción en régimen de propiedad horizontal con gran valor inmobiliario.

alquileres no ajustables desestimulando la inversión y bajando su rentabilidad. Es el período de la “casa de veraneo” en Canelones, a través de los préstamos estatales del BHU, donde las familias alquilaban en Montevideo y eran propietarios en el balneario (ley 10.630, 8/1945).

- En tercer término, la Ley de Vivienda n°13.728¹³ de 1968 donde el Estado reorienta la política sectorial. Los fines buscados por la Ley de 1968 fueron incrementar la participación de las empresas privadas proporcionando el financiamiento necesario, aumentar el acceso a la vivienda de los estratos de población de menores recursos y fomentar el sistema cooperativo de viviendas. Con esta normativa, el legislador pretendió, por un lado “planificar” el tema vivienda, aunque el carácter quinquenal de los planes buscó respetar la orientación del gobierno de turno. Los resultados de este organigrama institucional, así como de la distribución asignativa fracasaron en el período inmediato, en el plano técnico y político por la ausencia de la planificación prevista en la Ley.
- En último término, la ley de alquileres de 1973 imprimió un nuevo impulso al péndulo de las políticas de vivienda. La liberalización del mercado de alquileres implementada durante el proceso autoritario, tuvo efectos negativos al despoblar y “tugurizar” el centro capitalino, consolidando áreas marginales periféricas sobre los límites de Montevideo y los alrededores de las ciudades cabeceras del departamento de Canelones (Pando, La Paz, Las Piedras, Progreso). La consolidación de centros poblados con importante caudal demográfico se verifica en los corredores de la ruta 8 (Barros Blancos, Empalme Olmos), donde el auge de un polo industrial sustentado en menores costos de instalación, tributación fiscal y controles ambientales, colaboró en su conformación (Pando Ciudad Industrial y el pueblo Empalme Olmos, formado para los obreros de la fábrica Metzen y Sena). En la faja costera, en los balnearios de Canelones entre el arroyo Carrasco y arroyo Solís Chico, el asentamiento residencial cobra importancia por bajo valor rentable de la tierra y la escasa comunicación de transporte con Montevideo, permitiendo un tipo de afincamiento residencial de clases medias y altas con criterios de radicación de tipo

¹³ En 1963, la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) desarrolla una investigación junto con el CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) apuntando a la situación de la vivienda rural. No obstante el tema de la “planificación” de las políticas de vivienda entra en la agenda de la CIDE, cuajando en 1967 en el Parlamento que crea una Comisión Especial Legislativa para implementar el proyecto de Ley de Vivienda que es sancionado en 1968, con la Ley 13.728.

ambientalista. Estas políticas de vivienda desarrolladas en el transcurso de cuatro décadas, fomentaron la consolidación del Área Metropolitana de Montevideo.

Población por corredores Área Metropolitana de Montevideo: años 1985 y 1996:

Años	Total AMM	Montevideo	Ruta 1	Ruta 5	Ruta 6/7	R /101/102	Intb/Giannat
1985	1.485.535	1.250.331	13.663	123.988	25.119	51.182	52.957
1996	1.574.016	1.257.765	20.658	143.667	34.120	66.921	93.463
Por %							
1985	100	84.17	0.92	8.35	1.69	3.45	3.56
1996	100	79.91	1.31	9.13	2.17	4.25	5.94

Datos: INE: 1999

Resulta importante visualizar en el itinerario de políticas, la notoria influencia a segmentar en sentido territorial-social al área desde sus comienzos. Los efectos de la Ley de Centros Poblados y de liberización de alquileres segregaron espacialmente a la población, impulsando por un lado el asentamiento en la periferia centro-oeste de Canelones y sur-este de San José de la demanda carenciada y al sur-este de Canelones y Montevideo la demanda solvente. Este comienzo de expansión metropolitana diferenciado en sentido económico-social y carente a la vez de una planificación de tipo ambiental -ordenamiento territorial- influye en el medio social estratificándolo y aumentando la problemática de las instituciones en tanto genera la necesidad de inversión en gasto social y de infraestructura, dirigiendo recursos en nuevas instalaciones de servicios en desmedro de la capacidad instalada previamente en los centros urbanos.

La emergencia de zonas en "estado de colonización" que se expanden sin control de regulaciones específicas (se pueblan zonas sin servicios o con servicios mínimos de calles, iluminación, agua potable o luz eléctrica), implica necesariamente desorganización del ordenamiento territorial y afectación negativa en la calidad de vida de la población en cuanto a prestaciones básicas de infraestructura y servicios. En el primero, se observa la consolidación de un Área Metropolitana con una magnitud de problemas que inhabilitan una adecuada gestión por parte de las instituciones

estatales y municipales que deben producir políticas paliativas -"ex -post"- con pocos espacios para una previsión -"ex -ante"- de la dinámica demográfica. El resultado de esta baja capacidad se traduce en el difícil manejo de una realidad territorial que se fragmenta espacialmente y se deteriora en términos de la intencionalidad de los residentes, que buscan un hábitat con una urbanización sustentable¹⁴, y segrega en términos de fragmentación y polarización social¹⁵. Tanto para el Estado como para la sociedad los costos de adaptación estructural de estas zonas fueron y son muy significativos.¹⁶ En el segundo, si bien la baja capacidad de servicios comprende a todos los residentes del Área Metropolitana neta"¹⁷, en general puede observarse una segmentación definida en términos de zonas en auge y zonas en depresión. Las primeras, compuestas por núcleos residenciales de valor inmobiliario con servicios básicos y sociales (públicos y privados) y servicios administrativos del Estado y gobierno departamental- ubicadas en el corredor sur-este de la Avda. Giannattasio (Dpto. de Canelones). En el segundo caso, zonas en franco proceso de depreciación, con baja prestación de servicios básicos y escasa calidad en políticas sociales y administrativas - ubicadas sobre la rutas 1 (Montevideo-San José), 5 y 8 (Montevideo y Canelones), Interbalnearia, 7, 6, 101 y 102 (Canelones)-. Nos referimos a una segmentación definida en términos de localización residencial en la medida en que, como en el caso de los asentamientos y barrios de emergencia, deben considerarse *"un factor interviniente primordial para construir la idea de segregación espacial, entendida como acceso diferencial a los servicios por parte de los grupos sociales"* (Lombardi:1994).

4.2- La vivienda como variable explicativa

Desde una perspectiva histórica, la vivienda en el Uruguay ha formado parte del imaginario colectivo como una forma de ciudadanía en términos de integración a una cultura nacional. Desde una perspectiva política, el Estado impulsó la oferta de vivienda como parte de una

¹⁴ De acuerdo a los resultados del primer Seminario de ONG's del AMM en 1998, las prioridades se establecieron hacia la provisión de servicios de infraestructura.

¹⁵ Como se observa en la zona costera de Canelones, la fragmentación social con barrios de emergencia, asentamientos irregulares y zonas residenciales dentro de una misma ciudad o balneario.

¹⁶ Sólo el saneamiento de la Ciudad de la Costa significa un problema irresoluble a corto plazo dados los altos costos que implica la instalación en una zona muy poblada a la vez que bajamente densificada.

¹⁷ Distinguimos dentro del Área Metropolitana dos categorías de localización urbana: las zonas con identidad, ciudades de antigua existencia y con acondicionamiento de infraestructura y servicios y zonas "metropolitanas netas" de corta existencia, en formación y expansión continua y baja cantidad y calidad de servicios .

orientación definida en términos de bienestar social, las políticas de vivienda con criterio social fueron fundamentos del Estado de bienestar.¹⁸ Siguiendo el concepto de *desmercantilización* de Gosta E. Andersen ¹⁹, el carácter redistributivo de las políticas de vivienda tuvo como objetivo establecer ampliar la estructura de oportunidades de las familias respecto de las fuerzas del mercado. El Estado configuró en la sociedad nacional un status de ciudadanía propietaria estimulando el concepto del acceso universal, creando una dinámica de correspondencia entre demanda social y acción estatal que extendió y profundizó el área de derechos sociales con un carácter relativamente inclusivo. Son por lo tanto, políticas de alta sensibilidad tanto desde la decisión en el ámbito político, como desde la sociedad que ya las integró como una demanda esencial.

De estas tensiones entre objetivos y resultados derivan los efectos e impactos de esta política pública sobre el cuerpo social, en cuanto a que la cobertura planificada no responde en los hechos a los objetivos trazados en los Planes Quinquenales de Vivienda²⁰, produciendo por diferentes motivos efectos de segregación social y segmentación socio-espacial en la región metropolitana.

4.3- Evolución del AMM: pobreza y exclusión vs. consolidación del mercado

El alto grado de urbanización que viven las sociedades actuales, hacen de las políticas urbanas el eje de la discusión en cuanto a mejoramiento de parámetros de calidad de vida, políticas de empleo, combate a la pobreza, distribución y regulación del espacio entre otras. En las áreas urbanas se produce la mayor parte del producto nacional así como el mayor gasto social estatal. La transición hacia a una sociedad de servicios en la dinámica urbana es un planteo que va más allá de las políticas posibles de los gobiernos departamentales, los cuales deben sumar a su marco de políticas de infraestructura y servicios las llamadas "demandas de nuevo tipo" referidas a empleo y políticas

¹⁸ Como dato de esta afirmación: la creación del BHU data de 1892 y con su estatización en 1912 comienza un criterio de banco de fomento social a la vivienda.

¹⁹ Desmercantilización significa la no dependencia del ciudadano respecto del mercado para acceder a los bienes sociales como salud, vivienda, educación y empleo. Gosta Espin Andersen: "Los tres mundos del Estado de bienestar" Edt. Alfons El Magnanim, Generalitat Valenciana, 1993.

sociales. Las ciudades son "parte de un sistema de centros que compiten por el potencial productivo, de consumo y las funciones de conducción económica"(Ziccardi:1999) y es por esta misma causa que siguen siendo receptoras del caudal demográfico que busca en el medio urbano paliativos contra la precariedad y la pobreza.

"La geometría variable de la nueva economía mundial y la intensificación del fenómeno migratorio, tanto urbano-rural como internacional, han generado una nueva categoría de población, entre rural, urbano y metropolitano: población flotante que se desplaza con los flujos económicos y según la permisibilidad de las instituciones, en busca de supervivencia, con temporalidades y especificidades variables según los países y las circunstancias" (Castells-Borja:1997).²¹

En el proceso de transformación del capitalismo industrial -del siglo XX- al capitalismo de servicios de alta tecnología, las poblaciones urbanas sufrieron altas tasas de desempleo que dieron paso a la informalidad y precarización laboral considerándose que entre el 30% y el 50% de las actividades económicas urbanas son informales y de 100 empleos creados 84 corresponden a esta forma laboral²². Esta transformación productiva deriva en un cambio radical en el formato urbano desconcentrando la urbe hacia la periferia, donde el alcance de las políticas de infraestructura de servicios y políticas sociales no tienen grados de desarrollo aceptables para la población que allí se instala. Las ciudades se transforman de esta manera en productoras de segregación y exclusión social discriminando a la población por la capacidad individual de acceso a los bienes privados y públicos. Este efecto hace vulnerable a la ciudad y a sus habitantes desde el momento en que se agudizan problemas de sobrevivencia básica transformando el concepto de " la pobreza en la ciudad a la pobreza de la ciudad"²³.

Al relocalizarse la pobreza -migraciones internas-, el tratamiento de las políticas públicas exige estrategias de desarrollo urbano enfocadas a combatir la pobreza y la marginalidad, con el objetivo de paliar el ambiente de desequilibrio social -seguridad ciudadana, salubridad, vivienda

²⁰ Un estudio sobre la vivienda en el AMM se encuentra en la Tesis de Maestría "La influencia de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial en la segmentación social y territorial del Area Metropolitana de Montevideo 1985-2000" Magri, Altair 2002. ICP-FCS-UDELAR

²¹ J.Borja y M. Castells: "La ciudad multicultural" en Revista "La Factoría" n°2, 2/1997. www.lafactoria.com

²² Datos de la OIT-CEPAL 1997.

insalubre y asentamientos irregulares- que se produce en la periferia de las ciudades y repercute en su centro. En este cuadro "las políticas urbanas son ante todo políticas sociales"²⁴, parte de un sistema de políticas públicas que actúan condicionando su diseño -rumbo económico, gasto público social y distribución de la renta-.

4.4- Las instituciones: responsabilidades del Estado central y de los municipios

La producción institucional medida a través de los resultados obtenidos en el acceso a los bienes de las personas que viven en los hogares particulares del AMM muestra un mapa heterogéneo en tanto rendimientos institucionales y en su distribución social y geográfica²⁵. El Área Metropolitana, comprendida por la conjunción de tres gobiernos departamentales –Montevideo, Canelones y San José- afianza una composición desigual en la distribución de los bienes públicos y la investigación no registra resultados positivos en los mecanismos previstos de coordinación interinstitucional. Las competencias para la regulación y distribución de políticas tiene diversas fuentes y la mayoría están en manos de organismos del Estado central que con carácter autónomo, como servicios descentralizados o como empresas estatales controlan la asignación de bienes públicos, siendo residual las competencias municipales y/o privadas. El cuadro siguiente muestra las competencias institucionales dentro de los diferentes niveles del Estado y la introducción en algunos campos de políticas a la esfera privada

Competencias en los servicios de infraestructura y sociales en los municipios del Área Metropolitana de Montevideo (departamentos de Canelones, San José y Montevideo)

Servicios	Municipal	Organismos estatal	Ministerios	Public	Privado
Agua		OSE		X	X
Luz		UTE		X	
Iluminación calles	Intendencias			X	

²³ G.Geisse: "Alternativas urbanas para enfrentar la crisis" 1987. "Si bien los pobres tienen que estar cerca como condición necesaria para contribuir a la tasa de ganancia del capital productivo y comercial, la maximización de la renta exige que estén aparte, cerca pero aparte."

²⁴ Urbal: Boletín n°1, Red n° 5 de Políticas Sociales Urbanas" Comisión Unión Europea, 1/2000.

²⁵ En Magri, Altair: "Condiciones del bienestar de las personas en los hogares particulares del AMM" DT/ICP/FCS/CSIC 2002.

Saneamiento	Intdc. Montevideo	OSE		X	
Vivienda		BHU	MVOTMA	X	X
Teléfonos		ANTEL		X	X
Mantenim. calles	Intendencias			X	
Residuos	Intendencias			X	
Educación		ANEP		X	
Salud			MSP	X	

* OSE: Obras Sanitarias del Estado

* UTE: Usinas Trasmisiones Eléctricas

* BHU: Banco Hipotecario del Uruguay

* ANEP: Administración Nacional de Enseñanza Pública

* ANTEL: Adm. Nac. de Telecomunicaciones

* MSP: Ministerio de Salud Pública

* MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

La reforma estatal implicó el retraimiento de niveles del gobierno central en la asignación y ejecución de planes de políticas de servicios básicos, en algunos países a través de procesos de descentralización se transfirieron competencias -desde niveles centrales a sub-unidades estatales y locales- donde las políticas urbanas sociales se municipalizaron o regionalizaron.

El Uruguay es el único país en América Latina que no ha implementado el mecanismo de la descentralización como parte del proceso de reforma del Estado. Las políticas públicas -vivienda, salud, educación y alimentación- y la provisión de servicios esenciales -saneamiento²⁶, agua electricidad- están a cargo de organismos estatales centrales que distribuyen sus recursos a través de planes quinquenales de carácter nacional. En éstos planes, se incluye la participación de las Intendencias²⁷, aunque de forma residual -colaborando en la identificación de la demanda, en la sesión de tierras y maquinaria-, pero sin capacidad de decisión sobre las políticas.

Esta modalidad centralizada actúa como desincentivo para la entrada de los municipios en la arena de las políticas como co-actores de la gestión pública. La responsabilidad de los gobiernos departamentales como correas de transmisión entre la demanda civil -social y de interés productivo- se relativiza, lo que hace casi inexistente una agenda interinstitucional de políticas de nivel local-central. En este escenario, algunos gobiernos locales que no logran participar en las redes políticas sectoriales deben asumir crecientemente roles de proveedores de servicios básicos sociales -alimentación,

²⁶ El único caso autónomo en la provisión de saneamiento es Montevideo, donde a partir de la asunción de la izquierda en el gobierno departamental le fue transferida la responsabilidad del mismo.

vivienda, atención primaria de salud - y ser promotores de empleo ante la realidad de desborde y descontrol territorial y poblacional no atendida por el Estado central.

Las políticas de servicios junto a las de vivienda, tienen un considerable impacto en las condiciones del espacio urbano, pueden actuar como cohesionador o segmentador social a partir de su orientación. Estas políticas forman parte de la estructura de oportunidades que el Estado promueve a partir de su acción de intervención global. Las políticas de servicios de infraestructura dan lugar a la expansión urbana, la cual puede expresarse en un crecimiento ordenado e integrado, o en el establecimiento del caos y la fragmentación social, aumentando el grado de vulnerabilidad de la misma y de sus habitantes. El estado del tema vivienda significa un capital social colectivo e individual, donde el primero se forma en la contribución entre el Estado, el mercado y la sociedad, y el segundo aumenta las posibilidades de inserción y movilidad social de los individuos, así como en sentido contrario puede favorecer su exclusión y marginalidad del sistema.

4.5- Profundización de la segregación y la exclusión social

En el mapa metropolitano se observa la segregación social en la distribución residencial con zonas claramente diferenciadas entre sí, tanto en las zonas pre-metropolitanas como en las de surgimiento reciente. En lo macro, el área metropolitana se transforma en un tejido de archipiélagos funcionales (infraestructura de servicios) alrededor de los nucleamientos residenciales, acordes al status prevalente (en las zonas de localización residencial los “shoppings” y grandes extensiones comerciales. En las zonas en depresión económica los servicios en pequeña escala). Se logran delimitar espacios en auge residencial y espacios en situación de creciente precariedad en donde las condiciones de sustentabilidad referidas a factores relacionados con la estructura de oportunidades básicas de las familias (políticas sociales y de empleo) y las referidas con infraestructura de servicios son insostenibles. La relación entre el marco de producción de políticas con éste escenario

²⁷ Gobiernos departamentales que cumplen funciones equivalentes a las provincias y los municipios en Argentina o a los Estados y los Municipios en Brasil. Les compete la gestión departamental y local.

segmentado dentro del área, marca rumbos de impacto que profundizan los efectos de la segregación socio-espacial.

Uno de ellos es la reducción de la integración social, que es analizada por Katzman (Katzman:2000), en donde, emerge la discusión sobre los efectos de la segregación y la tolerancia entre los diferentes nucleamientos socio-territoriales, y como influye la carencia estatal en la provisión de servicios públicos. La polémica²⁸, se centra en la discusión de los efectos de la segregación desde el punto de vista de la visión individual o colectiva. En el primer caso -individual-, se sostiene que el enclaustramiento en áreas cerradas autoreferidas (barrios Jardín), mantiene un círculo de protección a las aspiraciones urbanas de los individuos, manteniendo por la fuerza la estructura de las ciudades. En esta situación, las ciudades continúan aumentando su expansión y densidad estructural y demográfica en parámetros de aislamiento social y creciente desigualdad en el acceso a los servicios. El núcleo urbano se teje en torno la elección individual que forma barrios y zonas estratificadas, donde el contacto intersocietal está limitado por la propia estratificación social (nivel de vida definido por el ingreso y el acceso al consumo de bienes).

Es observable, en algunas zonas del Área Metropolitana de Montevideo una tendencia que promueve la consolidación de grupos sociales de interés (Pierson:1994), al proveerse por parte del Estado soluciones de vivienda a grupos de rol -militares, policías, cooperativas de funcionarios- que conforman barrios relativamente cerrados a partir de estatutos internos en la forma de la tenencia, compra-venta y/o traspaso de la vivienda²⁹. Este factor de congregación de intereses a partir de una implementación deliverada de políticas, también influye homogeneizando microespacios que pueden aislar a los grupos dentro de una misma localidad, fortaleciendo la tendencia de fragmentación y segregación. El desarrollo de estos centros segmentados propicia desde el enfoque del individuo, limitaciones de su identidad con el medio y en el ejercicio de derechos de ciudadanía. Se aísla de los diferentes, conviviendo con sus iguales, disminuyendo oportunidades de pertenencia a una comunidad específica donde desarrollar, ampliar y/o cambiar sus expectativas personales y roles funcionales.

²⁸ Katzman cita a Sabatini: "Tendencias a la segregación urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile" Serie Azul, n°29, IEU, Santiago de Chile, 1999.

²⁹ Estos barrios se observan preferentemente en Ciudad de la Costa-Canelones.

En el plano colectivo, algunos enfoques³⁰ plantean que estas situaciones de segregación socio-demográfica, fomentan una cultura de la imitación que, en definitiva fortalece los intentos de movilidad social de los grupos en situación de vulnerabilidad socio-económica.³¹ En esta visión, adaptativa a la creciente fragmentación social, se intenta justificar una recomposición en la estructura de oportunidades de los grupos carenciados, al entrar con algún tipo de contacto con los grupos sociales de mayores ingresos, fundamentalmente en el rubro del empleo. Esta visión, fundamenta que *"sus habitantes busquen crear lazos y obligaciones con la población –pobre- que los rodea a través de un trato preferente en cuanto al reclutamiento del personal que atiende sus necesidades cotidianas"* (Katzman:2000). Esta concepción como reinterpretación de integración social no sólo profundiza aún más la segregación y la estratificación social, sino que justifica un relacionamiento de servicios personales que retrotrae a un concepto precapitalista de lazos sociales, distante de los conceptos clásicos de ciudadanía. Admite que un grupo con los derechos de ciudadanía restringidos por la vía de las carencias y el acceso a los mismos, encuentre su *portafolio de oportunidades*(Katzman:1999,2000), no en planes de políticas desde la esfera estatal o del mercado, sino, en los nichos de oferta de un grupo social de privilegio que regula de hecho cuanto y de que forma pueden acceder los pobres al modelo vigente, *"Si bien los pobres tienen que estar cerca como condición necesaria para contribuir a la tasa de ganancia del capital productivo y comercial, la maximización de la renta exige que estén aparte, cerca pero aparte."* (G.Geisse:1987), aunque dándoles la oportunidad de imitar hábitos y actitudes (Katzman:2000).

4.6- El AMM como problema funcional y político

El surgimiento de procesos de metropolización a nivel mundial comienza a plantear estudios a profundidad a partir de la década de los 60's. Desde diferentes disciplinas académicas éstos son enfocados hacia el estudio de las capacidades de las instituciones de absorber exitosamente esta dinámica no prevista y las posibles alternativas de controlar desde los mecanismos existentes las condicionantes de tipo estructural que presentan las áreas metropolitanas. El planteo de posibilitar nuevas formas institucionales que incluyan con sentido territorial y/o funcional las problemáticas

³⁰ Sabatini ob.cit, en Katzman.

³¹ En Katzman ob.cit. el autor cita a Sabatini, 1999 Santiago de Chile.

comunes de los gobiernos involucrados y el desarrollo de una variable estructural nueva de escala mundial como es el proceso de globalización.

Es consensuada la opinión de que la aparición de las áreas metropolitanas tiene un estrecho vínculo con la urbanización a partir del desarrollo del capitalismo industrial. Este proceso de análisis se vincula estrechamente en los países centrales con procesos de corte territorial, el rol de los gobiernos locales y su vinculación a procesos de desarrollo regional. Se busca la "*correspondencia entre el territorio funcional -área urbana- y el territorio institucional -estructura gobierno local-*" (Lefevre: 1999), considerándose necesario el ajuste de la estructura institucional al desarrollo local. La tensión se desarrolla entre la consideración del problema como un objeto de políticas –territorio funcional- y un sujeto de políticas –territorio político- institucional-.

En América Latina, el problema de concentración demográfica alrededor de las metrópolis, afectó la estructura funcional de las ciudades, modificando su distribución espacial y por consiguiente su capacidad de articulación demográfica y de servicios.

Los cambios relevantes "*se vinculan particularmente a transformaciones intraurbanas asociadas a la re-estructuración y a las modalidades de apropiación del espacio material*" (Lombardi:1989). Las traslaciones demográficas causadas por el declive de la economía rural y la expulsión de las ciudades a partir de la crisis industrial, relocalizan población en la periferia de las ciudades centrales. La discusión de lo urbano, trasciende la disciplina del urbanismo regulador y comienzan a plantearse como problemas, los accesos sociales a los bienes y servicios públicos, la intervención estatal en la provisión de los bienes sociales básicos, las nuevas pautas culturales del consumo que imprime la cultura urbana y el papel del Estado para regular las reglas del mercado. Este paquete de problemas plantea en definitiva la legitimidad de las instituciones como sistema agregador de intereses de la sociedad. Sistema que es sometido a presiones desde la sociedad civil que demanda desde sus estructuras -partidarias, corporativas y sociales- la emergencia de un status nuevo, reivindicando el reconocimiento de derechos de ciudadanía - derechos de tercera generación- basados en nuevas pautas de cultura política: el derecho a la inclusión, a la identidad colectiva, al espacio público, a la calidad del medio ambiente entre otros.³²

En suma, la problemática en las Áreas Metropolitanas adiciona a las políticas urbanas en términos cuantitativos y cualitativos ya que redimensiona a la ciudad en tanto región, y a los actores -sistema institucional y actores políticos y civiles- en cuanto a combinar en términos de cooperación y/o conflicto los diferentes intereses funcionales y territoriales en un ambiente de factores político-técnicos.

La discusión actual sobre el rol estatal en su relacionamiento con la sociedad cobra en este tipo de formación territorial suma importancia. El foco del análisis se centra en la performance de las instituciones dirigidas hacia realidades sociales con marcos difusos en políticas de tipo regulatorio y distributivo. El nudo explicativo pasa por la capacidad del Estado (a través de sus instituciones) para resolver eficientemente los problemas de prestación de políticas y de regulación de las esferas público-privado en un ambiente socio-territorial y al mismo tiempo territorial-político.³³

V - Balance y perspectivas

5.1- La sustentabilidad del AMM depende de la coordinación y la integración entre los actores

Las políticas públicas sectoriales no pueden por sí mismas dar soluciones integrales, la naturaleza compleja y multifacética del proceso de metropolización, insume intervenciones y acciones sectoriales e integrales a la vez. La cooperación como modalidad intergubernamental está dificultada por tendencias enraizadas en las organizaciones y en la sociedad que no tienen velocidad de adecuación a situaciones complejas que implican el entramado de una red de asuntos políticos. Castenavy (Castenavy:2001) destaca que la propia naturaleza de los procesos de metropolización dificulta la acción eficaz de las organizaciones burocráticas del Estado.

- *La dificultad del sector público para tratar problemáticas altamente diferenciadas*

³² Jordi Borja: "Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía" Revista La Factoría n° 10, Octubre 1999/Enero 2000, en www.cebem.bo

y complejas y que para interpretarlas y reconocerlas se hace necesario establecer formas diferentes de cooperación con los grupos sociales concernidos y con las organizaciones locales.

- *La tendencia del sector público a actuar de forma sectorizada y abordar la realidad desde el ángulo o la perspectiva de cada servicio Reproduciendo sus políticas sectorizadas.*
- *Las prácticas más generalizadas de política social reproducen un enfoque de victimización de la población desfavorecida y por el contrario no valoran las potencialidades de las personas. Se tratan las carencias y no los recursos propios, iniciativas, motivaciones y habilidades.*
- *La cuestión de competencias y atribuciones de las instituciones públicas o gobiernos locales cuando el territorio de la exclusión no respeta la geografía administrativa.³⁴*

Los temas que el Gobierno nacional y sus organizaciones deberían negociar entre sí y con los gobiernos departamentales no se tradujeron en resultados concretos. Existen limitaciones que manifiestan las instituciones que actúan como bloqueo:

- carencia de instrumentos y condiciones operativas,
- políticas intergubernamentales coordinadas,
- conflictos de competencias y atribuciones entre planos jerárquicos,
- el interés basado en la misión-visión de cada organización
- el uso de sus recursos con relativa autonomía
- la instrumentación de logros políticos de los actores individuales, – empresarios políticos- a través de la influencia que las instituciones ejercen al asignar líneas de políticas. Este juego cierra un círculo vicioso que reproduce ineficiencia operacional e ineficacia entre resultados/impactos, baja capacidad de acción e intereses sectoriales muy arraigados.

³³ Un análisis más completo en Magri: Tesis Maestría y Ponencia al I Congreso Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes: "Sectorialidad y parálisis decisoria en la coordinación de objetivos interinstitucionales para la elaboración de políticas públicas en el AMM" abril-mayo 2002.

³⁴ Fernando Barreiro Castenavy: ob.cit. pág.8.

El interés de los actores para acompañar, impulsar o bloquear las políticas está en relación directa con el peso que el espectro político partidario tenga sobre las unidades territoriales que componen el AMM, es decir, con el caudal electoral y las posibilidades de control que los partidos tienen sobre los departamentos y los gobiernos municipales. En suma, la tendencia funcional y política en el área se traduce a través de la sectorialidad, que es efectiva en el logro de resultados puntuales de las organizaciones, pero está muy lejos de generar alternativas integrales de solución al tema metropolitano. Esta sectorialidad puede traducirse entonces en un eje de actividad- parálisis para la solución de la demanda.³⁵ En ese eje, las políticas de servicios tienen un rendimiento desigual como muestran los índices.

5.2- El rescate de la política en el problema metropolitano

En la medida en que el AMM es un territorio políticamente dividido, repartido a entre los tres partidos más importantes a nivel nacional, a los cuales se suma la actuación e intereses de organizaciones estatales como el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, OSE, UTE y ANTEL entre otras, cabe preguntarse si existe interés en controlar el área o si es más rentable dominar espacios específicos que el difícil manejo de una complejidad, respondiendo a la visión de balcanización política. Y de existir intención, que grado de puja existe por el control del Área, lo cual podría responder en cierta medida porqué aún no han surgido liderazgos capaces de imponer parámetros de acción. La intención de control debe suponer un cálculo político donde se debe jugar en términos de cooperación, ya que el conflicto, dada la alta polítización del tema puede resultar en un juego de suma cero para cualquiera de los implicados.

5.2.1-Entre la racionalidad política y la racionalidad técnica

La visión sectorial de las políticas implica que coexistan diferentes racionalidades que modelan la operatividad institucional. Existe una tendencia a trabajar con una racionalidad metropolitana sectorial observada desde los organismos estatales nacionales –UTE, OSE,

³⁵ Modelo de interacción o conflicto en relaciones intergubernamentales citado.

MTOP,MVOTMA- y en parte por la intendencia de Montevideo, y una racionalidad político-territorial a cargo de las intendencias de Canelones y San José, de la que no estaría exenta, al menos parcialmente, la intendencia de Montevideo. Es entonces que, ninguno de estos tipos de racionalidad pueden pensarse en estado puro. A partir de que la decisión última es de carácter político -los decisores directos son los Directorios de los organismos en el primer caso, con composición de representación política partidaria, y los Ejecutivos y Juntas departamentales en el segundo con mayorías automáticas de Ediles del partido ganador-. La combinación de factores que influyen en la implementación del como, donde y a quienes, hacen que se produzca una racionalidad de operatividad compuesta de intereses de objeto –técnico funcional-y sujeto político-territorial- de las políticas. En suma, es una apuesta entre una legitimidad técnica institucional que muestra un grado fuerte de debilidad a la hora de recomendar los caminos de las “policies” y el peso del cálculo político racional de los actores individuales en acciones sobre un territorio segmentado en sentido social, territorial y político con gobiernos de diferente jefatura partidaria.

El uso de las políticas de servicios de infraestructura como instrumento de rédito electoral anula la visión técnica, sesgando una decisión política pura en última instancia en manos de los empresarios políticos³⁶. El aprovechamiento del espacio territorial departamental para influir en la percepción de la ciudadanía, hace que los actores institucionales actúen impulsando o bloqueando iniciativas propias o ajenas.

5.3- El rescate de las políticas: promoción y distribución

Desde el enfoque societal Lowi y Salisbury (1968) clasificaron las políticas de acuerdo a las características de la arena donde son dirimidas. Por lo tanto, la orientación conceptual de las políticas públicas no es un campo neutro, su direccionalidad puede implicar inclusión o exclusión de grupos sociales, desarrollo o estancamiento en espacios territoriales

³⁶ En el sentido de que los funcionarios políticos maximizan los recursos institucionales que poseen en función de sus intereses futuros. Ver en Geddes, Bárbara: “Los legisladores y la provisión de bienes públicos” en Saiegh-Tommasi comp. “La nueva economía política: Racionalidad e instituciones” Edic. Eudeba. Bs.As. 1998.

El proceso de estructuración de las políticas públicas muestra la relación de significados y formas que el Estado, a través de sus instituciones mantiene con la sociedad. Allí intervienen los conceptos sobre universo, dirección e implementación de una política. Dan cuenta de la legitimidad que poseen las esferas de lo público, lo privado y lo público estatal. De donde se origine la demanda de una política –razón colectiva o individual-, de como y quienes la procesen dentro del Estado –razón estatal y razón institucional- y como impacte –razón colectiva y razón política- se podrá observar la influencia de una esfera sobre otra, dando lugar a lo que Bobbio (Bobbio:1985) denomina “privatización de lo público y/o publización de lo privado”³⁷ y Lowi y Salisbury (Lowi:1966, Salisbury:1968) analizan como las arenas de influencia en la orientación y conformación de las políticas.

La tipología de “las políticas” creada por Lowi y redimensionada por Salisbury en la década de los 60’s, fundamenta que la conexión entre los patrones de decisión y demanda determina un tipo de política específico: “cada una de las cuatro puede ser ligado teóricamente con diferentes interacciones entre el patrón de demanda y el patrón decisional”.³⁸ Estas matrices sociales influyen interactuando con el patrón decisional, el producto político -las políticas públicas- se caracterizará de acuerdo a la participación de los grupos involucrados en ellas, la capacidad de decisión de las instituciones, y el grado de conflicto-consensos que estas políticas produzcan entre los grupos y hacia el Estado.³⁹ Esta clasificación resulta útil, ya que permite operar sobre dimensiones de impacto de resultados de políticas -outputs- en su interrelación con la demanda -input-, detectando:

³⁷ Bobbio, Norberto: “Estado, gobierno y sociedad”. Edt. EFE, Méjico 1985.

³⁸ Sobre la base de un diagrama de dos variables -integración-fragmentación- aplicados en los patrones de decisión y demanda, los autores definen a las políticas públicas como:

-Distributivas: cuando son percibidas a conferir beneficios directos a uno o varios grupos que presionan con demandas hacia el Estado pero sin conexión de intereses entre ellos.

-Redistributivas: cuando a través de las políticas se confieren beneficios a grupos de intereses enfrentados, el resultado es de suma cero generando ganadores y perdedores.

-Regulatorias: políticas que imponen restricciones y conductas a grupos particulares o en general a toda la sociedad.

-Autoregulatorias: imponen restricciones, pero con un criterio de beneficio al grupo de destino y este último participa en la construcción de la política.

³⁹ Así un en un formato institucional integrado, las políticas estarán a cargo de órganos con alto poder decisional -poder ejecutivo y ministerios-; en un formato fragmentado las políticas se producen desde órganos con grados de mediano a bajo poder decisional (Parlamento, entes, servicios descentralizados, Gobiernos departamentales). Un patrón de demanda fragmentado supone una matriz pluralista, un patrón integrado la existencia de corporaciones con monopolio de demanda.

Las críticas al modelo de Lowi-Salisbury están basadas en que la clasificación a partir de la interacción mecánica demanda-decisión no permite entrar a la “caja negra” de producción de las políticas³⁹: la orientación teórica de los

- la existencia de grupos beneficiados y/o excluidos por las políticas, a partir de identificar quien/s ejercen la presión y sus intereses específicos.
- la influencia del patrón de demanda que puede transformar la matriz original de las políticas - p.ej: redistributivas en distributivas por la acción de los grupos de interés con capacidad de demanda- *"A veces políticas clasificadas como distributivas o redistributivas dependen en como son vistas por los actores...la hipótesis sugiere que algunos tipos de política pueden ser derivadas si los actores inciden sistemáticamente en la variable."* (Salisbury-Dye:1968).

En el modelo antecedente de Estado de bienestar, las políticas de servicios de infraestructura tuvieron un perfil redistributivo por sus características relativamente universales en el acceso. Los servicios conferidos a grupos de intereses diferentes, generaron resultados que para los críticos al modelo, definieron ganadores y perdedores en algunos campos de políticas *"porque son diferentes las capacidades y posibilidades de los diferentes grupos sociales"*. Las críticas desde los reformadores hacia el modelo redistributivo universalista argumentaban que: *"Hoy en día el encare universalista es discriminatorio y no sólo por el cambio de escala cuantitativa y cualitativa de las sociedades y su funcionamiento, sino porque fundamentalmente ese mismo modo de desarrollo de las sociedades consolidó diferencias en las necesidades para satisfacerla y en las oportunidades que la sociedad brinda para alcanzar esos satisfactores."* La propuesta del modelo reformador es eliminar el conflicto entre los grupos otorgando sistemas preferenciales definidos por el acceso privado a los bienes, esto es, iniciar un proceso distributivo de políticas. *"La estrategia debe apuntar a, por un lado cubrir un paquete mínimo de necesidades básicas específicamente determinadas y por otro debe existir un paquete de políticas sociales que favorezcan los procesos de reestructura y eviten al mismo tiempo que los sectores sociales hasta ahora integrados a ciertos procesos de beneficios, entren en un proceso de exclusión"* (Cravino y Fortuna:1993)

La tensión en la dupla distributivo-redistributivo es que si bien el primero contemplaría con políticas adecuadas a los grupos en situación de desventaja a los beneficios de una política redistributiva, se corre el riesgo de profundizar esta situación si se encuadran en instituciones con

modelos, la interacción a la interna de la matriz decisoria -consensos, conflictos- entre actores e instituciones que pueden bloquear, desviar o transformar una política durante su itinerario (O'Donnell-Oslak:1978, Deniz:1989).

capacidades diferenciadas por la autonomía de recursos para operar públicamente. Las políticas sectoriales distributivas agrandan más la brecha entre los grupos, ya que estos deben esforzar sus capacidades para entrar en el juego de la arena, cosa que está medida por el grado de movilización e influencia que detenten.

5.3: A modo de conclusión, dos puntos para reflexionar:

* Hasta ahora el problema fue reconocido como área de investigación del urbanismo y de la sociología urbana, aunque implícitamente estas disciplinas debían abordar tangencialmente el análisis y el cálculo político y las políticas. El abordaje desde la ciencia política necesariamente debe ser asumido ya que se está ante reformulaciones del diseño institucional y de la orientación de las políticas del Estado y de las acciones e intereses de la sociedad.

* La fragmentación en la provisión de servicios es una característica universal y estructural de las AM, provocada por la existencia de distintas jurisdicciones territoriales. "*La ciudad metropolitana "es una ciudad sin gobierno en tanto que tiene muchos gobiernos"* (Pérez, 1999). Sólo adquirirá límites precisos cuando un nuevo diseño institucional se haga cargo generando instancias supra territoriales –intermunicipalidad, articulaciones metropolitanas para la administración/gestión de servicios entre los organismos y los municipios-. Aún así la complejidad de las relaciones se mantendrá ya que la tensión se dirime entre un nuevo rango institucional y el mantenimiento de instituciones que no pierden su status político-administrativo sobre partes del territorio (Bourne:1999, Lefebre:1999, Badía:2001).

VI- Bibliografía:

- Andersen, Gosta Esping: "Los tres mundos del Estado de bienestar" Edt. Alfons El Magnanim, Barcelona 1978.
- Badía, Gustavo: "Tensiones en el proceso de formulación y ejecución de políticas en municipios de la región metropolitana de Buenos Aires" CLAD 2001.
- Bobbio, Norberto: "Estado, gobierno y sociedad". Edt. EFE, Méjico 1985
- Borja Jordi y M. Castells: "La ciudad multicultural" en Revista "La Factoría" n°2, 2/1997. www.lafactoria.com
- Borja, Jordi: "Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía" Revista La Factoría n° 10, Octubre 1999/Enero 2000, en www.cebem.bo
- Bourne, Larry: "Modelos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas" www.clad.ve
- Calvo, Juan José "Las Necesidades Básicas en el Uruguay", FCS 2001
- Castenavy, Fernando: Los nuevos vecinos, Metropolización, exclusión social y segregación urbana en las metrópolis europeas" Biblioteca de Ideas, www.ii.gov.org
- Cravino González y J.Carlos Fortuna; "Los procesos de reestructuración económica y las políticas sociales" Revista CLAVES n°12, año III, Montevideo, 1992.
- Heclo, Hughes: "Modern Social Policies" en Scokpol, Revista: "El cielo por Asalto". Argentina 1992.
- Indice de Desarrollo Humano 2001, pág.244, PNUD 2001.
- Geisse, G: "Alternativas urbanas para enfrentar la crisis" 1987" s/ref edit.
- Katzman, Ruben: "El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias" UCUDAL, paper 10/2000
- Katzman, Ruben: ""Notas sobre la vulnerabilidad social en las encuestas de hogares" UCUDAL (borrador de discusión) 2000
- Lefebre, Christian: "Establecimiento de Gobiernos metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política" www.clad.ve
- Ligrone, Pablo: "El Área Metropolitana de Montevideo: estado de situación" Informe al POT. Montevideo, 1996

- Lombardi, Mario: "La política de vivienda en el Uruguay" pág.19 y 20. DT, CIESU,1984. Montevideo.
- Lowi Theodore: "American Business, Public Policy, Cases Studies and Political Theory" en World Polictics, vol. XVI, 1966.
- Magri, Altair: Tesis de Maestría: "La influencia de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial en la segmentación social y territorial del Area Metropolitana de Montevideo" ICP-FCS 2002
- Magri, Altair "La política de vivienda: muy reformada, poco conocida, poco discutida" DT-ICP. 2001.
- Magri, Altair "Sectorialidad y parálisis en la coordinación de objetivos interinstitucionales para la construcción de políticas públicas en el Area Metropolitana de Montevideo" Ponencia I Congreso de Políticas Públicas; UNQ, www.unq.edu.ar, Buenos Aires 2002
- Pírez, Pedro "Gobernabilidad urbana y gestión metropolitana en Buenos Aires: una cuestión pendiente". Ponencia a las IV Jornadas Internacionales Estado y Sociedad, Buenos Aires, noviembre 1999.
- Rodriguez Wallemius,Carlos "Los indicadores de gestión una herramienta de gobierno" 1999. www.unam.mx/cesem/MANUALES
- Salisbury, R: "The Analisis of Public Policies: A Search for Theories and Roles" En "**Political Science and Public Policy**", ed. Austin Ranney, Markham Publishing Company, Chicago 1968.
- OSE: datos de saneamiento 2001
- Urbal: Boletín nº1, Red nº 5 de Políticas Sociales Urbanas" Comisión UE, 1/2000.

VII- ANEXO:

Porcentaje de hogares particulares con agua potable y saneamiento p/deptos				
	Agua		Saneamiento	
	Tiene	no tiene	Tiene	no tiene
Montevideo	92	8	77	23
Canelones	84	16	13	87
San José	78	22	26	74

Fuente: INE, Censo 1996

Porcentaje de hogares particulares en ciudades con servicio de saneamiento por red de OSE			
	Total hog. part.	Hog. part. c/sancam	% hog. part. c/saneamient
Ciudad Canelones	6.428	4.015	62%
San José Mayo	11.283	5.899	52%
Las Piedras	19.717	3.615	18%
Pando	7.544	3.196	42%

Fuente: OSE, 2001

Porcentaje de hogares particulares con energía eléctrica p/ departamentos		
	tiene	No tiene
Montevideo	99	1
Canelones	97	3
San José	95	5

Fuente: J.J. Calvo 2001

Indice de bienestar comparado* entre ciudades principales y zonas circundantes por indicadores:

Ciudades y zonas circundantes	Valores Índice de bienestar por indicadores					
	Agua pot.	Saneamiento	ev.excret.	electricidad	materiales	hacinamie
San José Mayo	0.83		0.95	1	0.97	0.91
Promedio zona circ	0.26	0.00	0.91	0.83	0.92	0.77
Las Piedras	0.78		0.86	0.96	0.95	0.68
Promedio zona circ	1	0.00	0.97	0.96	1	0.92
Ciudad Canelones	0.89		1	1	1	0.94
Promedio zona circ	0.74	0.00	0.88	0.96	0.97	0.85
Pando	0.76		0.89	0.96	0.95	0.82
Promedio zona circ	0.57	0.00	0.82	0.88	0.89	0.92

C.Costa	0.93	0.00	1	0.84	0.97	1
Promedio zona circ	0.89	0.00	0.97	0.96	0.94	0.85
Montevideo	1		0.97	1	0.95	0.94
Promedio zona circ	1	0.00	1	1	0.97	1

* Debe tomarse con relatividad dado que el cálculo se proceso por separado entre ciudades y zonas circundantes.