



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



**Ciencia
Política**

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Facultad de Ciencias Sociales

Monografía Final de Grado

en Ciencia Política

La relocalización del Barrio Obrero Presidente Kennedy:

Una aproximación desde las *policy networks* al estudio de la interacción público-privado y la relevancia de la comunidad local en el resultado de política pública

Lucía González Cereceda

Tutora: María José Bolaña

2024

*A los vecinos y vecinas del
Barrio Obrero Presidente Kennedy*

ÍNDICE

CAPÍTULO I

1. Introducción	3
1.1. Pregunta de investigación.....	5
1.2. Objetivos de la investigación.....	5
2. Marco teórico	6
2.1. El Estado y la Nueva Gerencia Pública.....	6
2.1.1. Las policy networks y el papel del Estado.....	6
2.1.2. El Institucionalismo Centrado en Actores como enfoque analítico.....	9
2.2. El territorio, ¿objeto o sujeto de la política y las políticas?.....	12
2.3. La neoliberalización del territorio: el ordenamiento territorial y la movilidad urbana al servicio del capital.....	14
3. Metodología	17
3.1. Pertinencia y relevancia de la investigación.....	17
3.2. Población de estudio y unidades.....	18
3.3. Técnicas de investigación.....	19

CAPÍTULO II

1. Las reglas de juego	20
1.1. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: una nueva institucionalidad...20	
1.2. Plan Nacional de Relocalizaciones y Programa de Mejoramiento de Barrios.....	23
2. ¿Qué dicen los actores locales? Cuadernos Territoriales y Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia	26
3. Barrio Obrero Presidente Kennedy como enclave de la ciudad informal	31
3.1. Crecimiento poblacional y desarrollo territorial de Punta del Este-Maldonado.....	31
3.2. Origen e historia del Barrio Obrero Presidente Kennedy.....	33

CAPÍTULO III

1. La relocalización como acción política	37
1.1. Actores involucrados.....	38
1.1.1. Actores involucrados al proceso de elaboración.....	38
1.1.2. Actores involucrados al proceso de implementación.....	42
1.2. Intereses, estrategias y resultados esperados	43
1.3. Resultado final: Plan de Relocalización del Kennedy.....	46
1.3.1. Resultado de política pública.....	46
1.3.2. Consecuencias sobre la distribución socio-territorial.....	47
2. Consideraciones finales	49
3. Referencias	53
4. ANEXO	55

LISTADO DE ABREVIACIONES

SIGLA	SIGNIFICADO
BOPK	Barrio Obrero Presidente Kennedy
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAF	Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe
FA	Frente Amplio
ICA	Institucionalismo Centrado en Actores
GDM	Gobierno Departamental de Maldonado
IDM	Intendencia Departamental de Maldonado
JDM	Junta Departamental de Maldonado
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
NGP	Nueva Gerencia Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
MVOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial ¹
PC	Partido Colorado
PN	Partido Nacional
RAFISA	República Administradora de Fondos de Inversión S.A
UdelaR	Universidad de la República

¹ Con la promulgación de la Ley de Urgente Consideración (N°19.889) en julio de 2020, bajo la administración de Luis Lacalle Pou (2020-2025), el antiguo Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (creado en 1990 por la ley N°16112) se dividió en dos ministerios: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) por un lado, y Ministerio de Medio Ambiente por otro (art. 291). En la siguiente investigación, todo documento creado por dicho ente anterior a julio de 2020 aparece referenciado como MVOTMA, mientras que los posteriores aparecen referenciados como MVOT.

CAPÍTULO I

1. Introducción

Edificado en la ley 9.398 que promulgó de interés nacional el desarrollo de Punta del Este como territorio turístico, desde la década del treinta el balneario se convirtió en sede de un progresivo crecimiento turístico e inmobiliario (Trochon, 2017). Así, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y fruto de prácticas económicas, sociales y políticas, la ciudad balnearia se consagró como un destino exclusivo y de lujo (Zorzi y Campodónico, 2019), haciendo que el paisaje y la cotidianeidad de los lugareños sean objeto de cambio constante. El Barrio Obrero Presidente Kennedy (BOPK), fundado por la Intendencia Departamental de Maldonado (IDM) en 1961 y nacido como un “núcleo poblado en formación ubicado en el predio del bosque municipal”², forma parte de este proceso³.

Desde la dictadura cívico-militar en adelante⁴ este pequeño núcleo poblado devenido en barrio (situado a 6 kilómetros de la península de Punta del Este), se ha convertido en territorio de disputa, donde los actores involucrados en la configuración del suelo urbano buscaron imponer sus intereses particulares. Como resultado final y tras la aprobación del fideicomiso privado por unanimidad en la Junta Departamental de Maldonado en abril de 2022, en el 2024 la totalidad de habitantes del BOPK (528 hogares⁵) fueron relocalizados. El costo de la política⁶ asciende a 35 millones de dólares (a pagar en 15 años), y es posible dada la constitución de un fideicomiso financiero de oferta privada entre el Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y el Banco de la República Oriental del Uruguay (Brou). La República Administradora de Fondos de Inversión S.A. (RAFISA) es la encargada de administrar los fondos, donde un 80% es aportado en dólares por la CAF (28 millones) y el restante por el Brou (en moneda nacional)⁷.

Históricamente, tanto a nivel nacional como departamental los gobiernos han influido directa e indirectamente en el desarrollo y la distribución socio-espacial del territorio uruguayo, siendo la ejecución —o la no ejecución— de políticas públicas el medio para

² Acta N° 567, Pág. 499, de la junta departamental de Maldonado del 18 de agosto de 1961.

³ Alonso (S/N), en el marco de su investigación sobre el recorrido inicial del BOPK, plantea que el barrio surge en el marco de la Alianza para el Progreso (1961-1970). Este, es fundado por autoridades estadounidenses y locales en pos de generar un lugar donde nuclear a la clase popular.

⁴ Véase el apartado 3.2. “Origen e historia del Barrio Obrero Presidente Kennedy” en el Capítulo II.

⁵ Cifra extraída del Plan de Relocalización definitivo, elaborado por la IDM en 2022.

⁶ Que se constituyó como una de las principales promesas de Antía para su tercer mandato frente a la IDM, presente en su programa de gobierno para 2020-2025.

⁷ Información extraída de la IDM (2022), disponible en:

<https://www.maldonado.gub.uy/noticias/realojo-del-asentamiento-kennedy-se-transforma-realidad-aprobacion-unanime-junta>

hacerlo. Estudiar desde la ciencia política el accionar gubernamental en torno a las políticas territoriales y habitacionales es relevante dado el papel central que las distintas administraciones tienen en la planificación y gestión del uso del suelo, el desarrollo de infraestructuras y la provisión de servicios públicos. Así, analizar el accionar del Gobierno Departamental de Maldonado (GDM) en la relocalización del BOPK no sólo es significativo por su papel como actor dentro del juego político, sino que también por su rol como administrador del Estado y promotor del mercado local (véase Theodore, Peck y Brenner, 2009). Y no cualquier mercado, uno signado por las potencialidades económicas del territorio en cuestión: una urbanización turística de lujo estructurada por segundas residencias y el sector extra hotelero (Altmann, 2021), destino de grandes inversiones inmobiliarias nacionales e internacionales (Carrasco, Woelke y Bonifacio, 2009). Sin ir más lejos, la tierra municipal en la que se encontraba ubicado el BOPK, cedida a los vecinos/as por los políticos departamentales hace 60 años, actualmente está estimada en 10 millones de dólares.

La presente monografía realiza una aproximación al análisis de la política de realojo del BOPK a través del enfoque del Institucionalismo Centrado en Actores (ICA). Entendido como una herramienta explicativa, este enfoque desarrollado por Scharpf (1997) se centra en el papel que los actores juegan en el modelado y la transformación de las instituciones, focalizando en cómo las acciones estratégicas y las dinámicas de poder influyen en el funcionamiento institucional. En esta perspectiva, las *policy networks* son vistas como instituciones informales; es decir, relaciones y formas de interacción no formalmente organizadas, recíprocas (no jerárquicas) y relativamente permanentes entre actores que interactúan con el objetivo de alcanzar ganancias comunes en un problema y sector de política específicos (Scharpf, 1993; Bözel, 1997). Al analizar la arena política a través de los actores individuales y colectivos implicados en el proceso de toma de decisión —con sus respectivas capacidades, percepciones y preferencias particulares—, la presente investigación focaliza en la interacción público privada entre el GDM y la CAF, y el poco peso que la comunidad barrial tuvo en la elaboración y el resultado de política pública.

El objeto de estudio se traduce al proceso político que fermentó el realojo total del barrio, estudiado a la luz de otro curso de acción posible pero no selecto: la regularización parcial del barrio *in situ*. Esta contraposición es pertinente en tanto la decisión y el procedimiento, trazado por el GDM e implementado por la IDM y la CAF, no se alinea con el vasto marco institucional y legal vigente en nuestro país. Particularmente, el realojo total del BOPK contradice las recomendaciones de los expertos que diseñaron el Plan de

Ordenamiento Eje Aparicio Saravia (2012) y los consensos sobre el desarrollo urbano para la región de Maldonado-Punta del Este, establecidos en los Cuadernos Territoriales elaborados por la Universidad de la República (UdelaR). En adhesión, no se alinea con el marco institucional vigente a nivel nacional: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI).

1.1. Pregunta de investigación

Dado el diagnóstico y proyección del Plan Territorial Eje Aparicio Saravia (2012), el cuál recomendaba la relocalización parcial del barrio, en adhesión a la presencia de marcos institucionales nacionales —LOTDS, PNR y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI)— que se alejan del accionar departamental en torno a la concepción y deseo de una parcialidad de vecinos/as de no ser relocalizados, la interrogante que estructura la investigación es: ¿qué intereses y estrategias orientaron la relocalización total del Barrio Obrero Presidente Kennedy en contraposición a una posible regularización parcial del barrio en el mismo territorio?. En adhesión, la monografía busca responder las siguientes preguntas específicas: 1) ¿qué actores formaron parte del juego político y cuál fue el modo de interacción que primó en el proceso de elaboración de la política pública? 2) ¿qué capacidades, percepciones y preferencias tuvieron los actores sociales y políticos en la decisión del curso de acción? 3) ¿cómo afecta la relocalización a la distribución socio-territorial del conglomerado Punta del Este-Maldonado?

1.2. Objetivos de la investigación

El objetivo general del trabajo es estudiar el proceso político que legitimó y fermentó la relocalización total del BOPK, con foco en las capacidades, percepciones y preferencias que los actores tuvieron, así como en las consecuencias que la política tiene sobre la distribución socio-territorial de Punta del Este. Subsidiario a lo anterior, los objetivos específicos son: 1) identificar a los actores y el modo de interacción que caracterizó al proceso político; 2) estudiar las capacidades, percepciones y preferencias de los actores; y 3) abordar las consecuencias que la relocalización total del barrio tiene en relación con la accesibilidad a los servicios básicos, la calidad de vida de la población y la fragmentación territorial.

2. Marco teórico

Para contestar la pregunta de investigación, se utilizan tres dimensiones de análisis: 1) el ICA como enfoque para el análisis de las políticas públicas y las *policy networks* como herramienta; 2) la noción del territorio como sujeto colectivo; y 3) el fenómeno de la neoliberalización del territorio.

2.1. El Estado y la Nueva Gerencia Pública

La última década del siglo pasado fue testigo de debates fértiles acerca del rol del Estado. Según Traversa (2002), posterior al empuje privatizador de los años ochenta, se cristalizó en la década del noventa una segunda ola de transformaciones estatales, caracterizada por las nuevas formas de gestión pública. Beligerante al modelo de Administración Tradicional Público (ATP) —encarnado en el modelo burocrático weberiano—, en el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-2000) se realizaron adaptaciones institucionales inspiradas en la doctrina gerencialista, bajo las premisas de la Nueva Gerencia Pública (NGP) (Narbondo y Ramos, 1999; Traversa, 2002). Una de las consecuencias más notorias es que, en el último tiempo, el Estado dejó de tener el monopolio en el suministro de bienes y servicios, dando paso a empresas privadas y del tercer sector; así, de forma coordinada, mientras la concepción y el diseño de las políticas (*steering functions*) continúan bajo responsabilidad estatal, la implementación y gestión directa (*rowing functions*) son desarrolladas por terceros (Traversa, 2002).

Para dar cuenta de las nuevas formas de gestión de los asuntos públicos, el concepto de las *policy networks* enmarcado en la perspectiva del Institucionalismo Centrado en Actores (ICA), otorgan un enfoque y una herramienta analítica capaz de captar cómo interactúan los actores sociales, políticos y económicos en las arenas políticas modernas.

2.1.1. Las *policy networks* y el papel del Estado

El enfoque de las *policy networks* (de ahora en más, sinónimo de «redes de políticas») genera un marco conceptual útil para describir la complejidad de los procesos decisionales, a la vez que otorga una herramienta analítica valiosa para el estudio de las políticas públicas (Zurbriggen, 2011).

Bözel (1997) revisa el estado del arte sobre las *policy networks* con el objetivo de desasar si pueden ser consideradas métodos, modelos o teorías. En este marco, plantea necesario hacer dos distinciones: a) la literatura de redes de políticas en metodologías cuantitativas versus cualitativas y b) la utilización del concepto como tipología de intermediación de intereses versus redes de políticas como una forma específica de gobernanza (Bözel, 1997).

En la primera distinción, ambos métodos toman a las redes como herramienta analítica, con la salvedad de que, mientras el enfoque cuantitativo analiza la estructura social, los enfoques cualitativos se centran en el proceso (Bözel, 1997). Es decir, una investigación cualitativa en base a *policy networks* (como la presente monografía), se centra en el contenido de las interacciones y no en la mera estructura de la interacción entre actores —operacionalizada, por ejemplo, en la cohesión, equivalencia estructural y representación espacial— (Bözel, 1997). Para ello, desde enfoques cualitativos se han utilizado, fundamentalmente, técnicas como entrevistas en profundidad, análisis de discurso y de contenido (Bözel, 1997; John, 1999; Zurbriggen, 2002).

Por otro lado, independientemente del tipo de investigación, la gran cantidad de trabajos sobre redes de política utilizan el estudio de caso como metodología. Como se verá en este trabajo, este método investiga a las *policy networks* en un área política determinada, concentrándose en el rol de la red en una decisión de política particular (Zurbriggen, 2002; 2011).

En la segunda distinción, aunque no siempre bien detallada en la literatura (Bözel, 1997; Zurbriggen, 2002), encontramos a la escuela de intermediación de intereses y a la escuela de la gobernanza. La primera, interpreta a las redes de políticas como un término genérico para diferentes formas de relaciones entre los grupos de interés y el Estado (Bözel, 1997; Zurbriggen, 2002). Definidas como un grupo de organizaciones conectadas entre sí por su interdependencia de recursos (Jordana, 1995), las redes de políticas bajo esta escuela son estudiadas en base a las relaciones estructurales entre las instituciones, por sobre las relaciones interpersonales (Rhodes, 1990). La naturaleza estructural de las relaciones, que determina como se vinculan los grupos de interés con el Estado, hace a las características de las redes de políticas que de ella emanen (Rhodes, 1990). Con el objetivo de superar las ineficiencias del modelo pluralista y corporativista, las *policy networks* son presentadas por Marsh y Rhodes (1992) como un modelo de intermediación de intereses que se diferencia en base a la función de los miembros, el estilo de interacción dominante y la distribución de

recursos; enraizado a ello, crean una tipología que va desde redes cerradas (*policy communities*) a redes abiertas (*issue networks*).

Los autores consideran que las *policy networks* no forman un cuerpo teórico, pero sí una herramienta de investigación que permite identificar actores, distinguir objetivos, captar influencias y observar cómo se intercambian recursos e información dentro de la red (Marsh y Rhodes, 1992; Zurbriggen, 2002)

En segundo lugar, las *policy networks* vistas como una forma específica de gobernanza son entendidas como un mecanismo para movilizar recursos políticos en situaciones donde estos recursos están ampliamente dispersos entre actores públicos y privados (Bözel, 1997; Zurbriggen, 2002; 2011). Ello tiene como premisa que el Estado ya no tiene un rol predominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas, sino que estas emergen de la interacción entre actores públicos y privados (Bözel, 1997; Zurbriggen, 2011) en un contexto social, económico y político signado por la crisis del Estado social de bienestar. La integración regional, la globalización de las economías y el déficit de la democracia propio del último tiempo, generan estructuras políticas caracterizadas por la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político, que conduce a una sobrecarga política y gobernanza bajo presión (Jordan y Richardson, 1983; en Bözel, 1997). Así, según Kenis y Schneider (1991; en Bözel, 1997), los gobiernos se hacen cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de los actores privados fuera de su control jerárquico, donde las organizaciones privadas han adquirido un papel relevante en la formulación e implementación de políticas. Las redes se presentan como la solución a los problemas de coordinación en las sociedades modernas:

“(…) en un entorno dinámico y crecientemente complejo, donde la coordinación jerárquica tiende a dificultarse si no a imposibilitar, y la potencia de la desregulación esta limitada debido a los problemas de fallas de mercado, la gobernanza se hace más factible sólo en los *policy networks*, proveyendo una estructura para la coordinación horizontal eficiente de intereses y acciones de los actores corporativos públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos” (Bözel, 1997;pág. 15).

Las *policy networks* vistas como una forma específica de gobernanza implica entender a la red como un espacio político-sectorial determinado, donde los actores involucrados en la formulación e implementación de una política desarrollan interacciones predominantemente informales, con intereses distintos pero interdependientes, que se esfuerzan por resolver problemas de acción colectiva en un nivel central y no jerárquico (Bözel, 1997). He aquí la gran diferencia entre ambas escuelas: mientras que la primera concibe a las redes de políticas

como un concepto genérico que se aplica a todo tipo de relaciones entre actores públicos y privados, para la escuela de la gobernanza las redes de políticas sólo caracterizan una forma específica de interacción público-privada en las políticas públicas: la gobernanza (Börzel, 1997); es decir, una relación basada en la coordinación no jerárquica, opuesta a la jerarquía y el mercado como dos modos inherentemente distintos de interacción⁸ (Börzel, 1997; Zurbriggen, 2002).

Ya sea entendidas como redes para la intermediación de intereses como redes para la gobernanza, los académicos evidencian una necesidad de utilizar esta herramienta analítica en el marco de una perspectiva analítica integradora, que capte el abanico de factores que intervienen en la hechura de políticas públicas (Scharpf, 1997; Börzel, 1997; Zurbriggen, 2002;2011). El neoinstitucionalismo y, particularmente, el ICA, amplía el horizonte de estudio no sólo observando la actuación y las estrategias de los actores, sino que también el ámbito político, económico y social en el que las redes están insertas (Zurbriggen, 2011).

En esta rama del neoinstitucionalismo, las redes son entendidas como instituciones informales basadas en reglas acordadas para la producción de un resultado común, las cuáles reducen los costos de información y transacción y crean confianza mutua entre los actores, disminuyendo la incertidumbre y, por tanto, el riesgo de deserción (Scharpf 1992). En el siguiente apartado, profundizaremos en este enfoque analítico para el estudio de las políticas públicas.

2.1.2. El Institucionalismo Centrado en Actores como enfoque analítico

La teoría institucionalista se edifica sobre el entendido de que el marco institucional influye en el accionar individual y colectivo, siendo un contrapeso a la libre actuación como individuos racionales (March y Olsen, 1989; Rhodes, 1997; Peters, 2003; Shepsle y Bonchek, 2005). Las reglas de juego (formales e informales) que ordenan y dan marco al funcionamiento del sistema político y social, configuran distintos incentivos, generando mecanismos particulares a través de los cuáles la acción individual o colectiva se transforma en resultados políticos (March y Olsen, 1989; Peters, 2003; Shepsle y Bonchek, 2005; Zurbriggen, 2006).

⁸ En palabras de Zurbriggen (2011) hay tres modos de regulación en una sociedad: el jerárquico (por autoridad), el económico (vía mercado) y el heterárquico (por redes auto-organizadas y asociaciones). La gobernanza es definida como heterarquía: se desenvuelve mediante la interdependencia y la coordinación negociada entre sistemas y organizaciones, y es el modo de regulación que caracteriza a las sociedades modernas (Zurbriggen, 2011).

El neoinstitucionalismo emerge y se consolida en la década del setenta en el seno de la academia (March y Olsen, 1989), caracterizado por tener distintas variantes teóricas diferenciadas por cuestiones epistemológicas y ontológicas (Peters, 2003; Zurbriggen, 2006; Bedoya, 2009). Cada una de las variantes le otorga presupuestos diferentes a la capacidad de reflexión e intencionalidad de los actores⁹ y, por ende, a la influencia que tienen las reglas de juego en las acciones públicas (Zurbriggen, 2006). El ICA, es una de ellas.

En palabras de Zurbriggen (2006), inherente a la existencia de una heterogeneidad de corrientes institucionalistas desconectadas entre sí, en los albores del nuevo siglo se identificó una necesidad a la interna de la ciencia política: construir puentes entre las distintas aproximaciones teóricas (Zurbriggen, 2006). Así es como surge nuestro marco teórico y conceptual: el ICA y las *policy networks* para el análisis de políticas públicas.

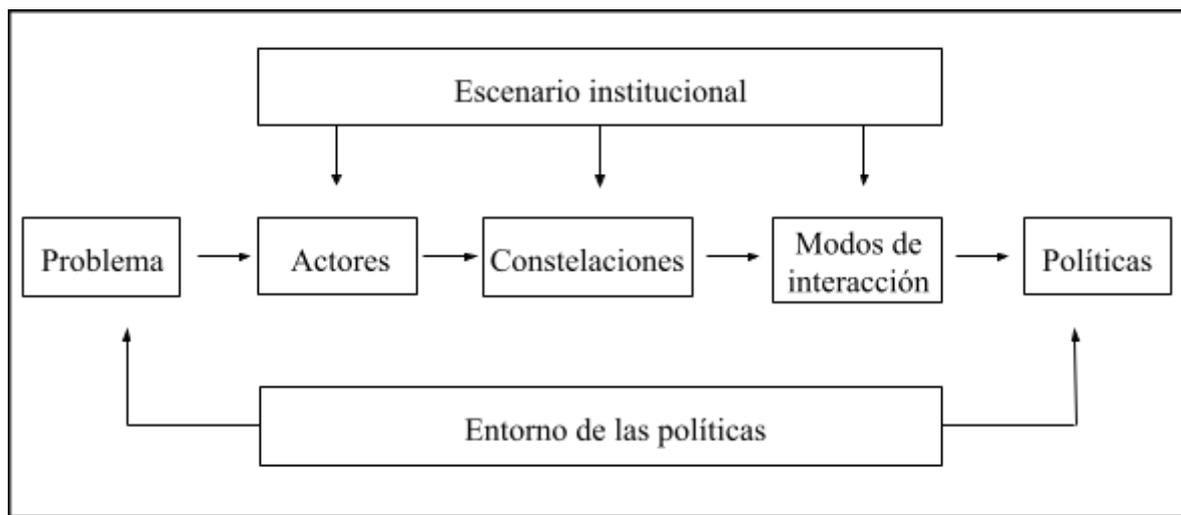
A partir del interés en identificar si los resultados políticos son consecuencia de las acciones intencionadas de los actores directamente implicados o de la estructura relacional en la que están insertos (Zurbriggen, 2006; Bedoya, 2009), Scharpf (1997) en trabajo conjunto con Mayntz desarrollan un enfoque teórico centrado en los actores. Este, equilibra los presupuestos de la elección racional y el empirismo descriptivo institucionalista —fundamentalmente impregnado en los estudios de caso—.

Dado que la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas (Zurbriggen, 2006). En términos generales, el ICA esgrime que las instituciones no impactan directamente en los *outputs* del sistema político, sino que influyen en los procesos de realización de políticas, fundamentalmente en “(...) la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas” (Zurbriggen, 2006; pág. 73). Por ello, dentro de este marco teórico, resulta clave desagregar las diferentes dimensiones de análisis de una realidad compleja examinando por niveles (Zurbriggen, 2006). A nivel macro, importa observar cómo influyen ciertos rasgos específicos de la matriz histórica en la configuración del sistema político; a nivel meso, examinar cómo afectan las reglas de juego a los actores; y a nivel micro, como afecta el contexto a las preferencias y percepciones de los actores (Zurbriggen, 2006; Bedoya, 2009).

⁹ Bajo el común entendido de que el accionar individual esta orientado a satisfacer normas y valores —y no a maximizar beneficios particulares— (Peters, 2003; Zurbriggen, 2006); la pregunta fundante del paradigma es: ¿en qué grado las instituciones condicionan los resultados del juego político? (Rhodes, 1997; Peters, 2003; Zurbriggen, 2006).

En el desarrollo de su modelo teórico, Scharpf (1997) se centra, por un lado, en la incidencia que tienen las instituciones —principales fuentes de información— sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de los actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que los actores interactúan (Scharpf, 1997). Concluye que los resultados de políticas son acciones que los distintos actores ejecutan con el fin de obtener resultados preconcebidos; en la **Figura 1** podemos visualizar su modelo explicativo.

Figura 1. Modelo de Scharpf



Fuente: Elaboración propia en base a Scharpf (1997)

El autor propone la lógica situacional como marco analítico, donde cada política pública establece un sistema de interacción sociopolítica al proporcionar recursos a los actores y crear oportunidades dentro de marcos institucionales específicos (Scharpf, 1997; Zurbriggen, 2006). Asimismo, el enfoque tiene tres premisas teóricas: a) las acciones políticas son intencionales y se desarrollan por actores que desean conseguir determinados propósitos; b) las instituciones estructuran los cursos de acción de los actores pero no actúan de forma determinista, otorgan un margen de libertad dentro del cual los sujetos toman decisiones; c) los contextos institucionales pueden ser ineficientes dada la inercia institucional (*path dependence*), pudiendo no contemplar las necesidades de los sujetos en determinado momento histórico (Scharpf, 1997).

2.2. El territorio, ¿objeto o sujeto de la política y las políticas?

¿Qué entiende la ciencia política moderna por territorio? ¿Cómo afecta la segunda reforma del Estado a la dimensión territorial? En las últimas décadas de la pasada centuria, con la crisis del Estado nación y el alza de la doctrina neoliberal, el concepto de territorio fue objeto de revisión (Magri, 2011). Enmarcado en la aparición de un nuevo sistema de acumulación capitalista caracterizado por la globalización económica y política, algunas disciplinas como la geografía, la sociología, el urbanismo, el derecho, la economía y la ciencia política han puesto en discusión las distintas acepciones atribuidas a la noción de “territorio” (Magri, 2011).

Siguiendo a Altair Magri, tradicionalmente la ciencia política se estructuró sobre la definición weberiana del territorio, signada por la relación entre territorio y poder. En ella, el territorio posee una dimensión estructural y otra relacional, constituyéndose como el universo donde se dirimen las lógicas del poder político e institucional y su relación con el conjunto social. En otras palabras, el territorio tradicionalmente es entendido como aquel lugar físico donde el poder permea en reglas y acciones concretas, mientras los actores se vinculan de forma asimétrica en base a sus capacidades. La dimensión estructural comprende al marco institucional y el entramado de organizaciones, mientras que la dimensión contingente (relacional) comprende la actividad de los actores, sus demandas, sus preferencias y los resultados de la política (Magri, 2011).

La concepción clásica de la ciencia política, entonces, considera al territorio y a la cuestión territorial como “resultado de” acciones públicas y privadas, cristalizándose como variables dependientes de los análisis politológicos. Magri (2011) plantea que ésta definición, que relega al territorio como objeto de la política y las políticas (véase la definición tradicional de Schmitt, 1928 y Weber, 1922), fue revisada en el último tiempo por autores que entendían la potencialidad del territorio para ser tratado como sujeto de acciones (véase Boisier, 1998; Badie, 2001). La primera diferencia radica en considerar al territorio como una construcción social y no sociopolítica (Wallerstein, 1974; Massey, 1994; Harvey, 2005). Boisier (2002), por ejemplo, sostiene que la cuestión territorial y su desarrollo no se pueden explicar ni prever si no se estudia al sistema en el que se reproducen, donde las interacciones y los componentes interdependientes pueden manifestar propiedades y comportamientos nuevos y significativos —debido a su alta interacción y colaboración—. Esta idea suscribe al enfoque constructivista y de complejidad, y rechaza al positivismo tradicional como paradigma para analizar los fenómenos territoriales (Magri, 2011). Se necesita observar las

interacciones y la sinergia entre los componentes del sistema para obtener una comprensión más completa, considerando al territorio como un sujeto colectivo capaz de autodeterminarse (Magri, 2011).

Boissier (1999) escinde el concepto de territorio en tres: territorio natural (sin intervención humana), territorio equipado o intervenido (objeto) y territorio organizado (sujeto). El último, se diferencia del territorio intervenido dada la existencia de una comunidad que se reconoce y se identifica con el territorio, regida mediante un orden político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento nacional (Boissier, 1999). Los territorios organizados tienen la potencialidad de poder ser vistos como variables independientes de los procesos territoriales siempre y cuando se suministre al espacio de autonomía y capacidad suficiente, mediante la transferencia del poder a los actores (Boissier, 1999).

La ciencia política tradicional ignora el peso social y político que los espacios locales detentan, sometiendo al territorio a una estructura relativamente rígida donde los gobiernos subnacionales responden a la base estructural provista por el marco jurídico y político institucional del Estado-nación (Magri, 2011). Sin embargo, conceptos como capital social y sociedad civil emergen como nociones territoriales de carácter específico (Magri, 2011) protagonistas del desarrollo territorial.

Farneti (1990) en su libro “Ciencia Política”, afirma que la noción de sociedad política alude a la interacción entre el Estado y la sociedad civil, donde se dan los procesos de movilización, representación y participación que caracterizan la dinámica de un sistema político. Para Navarro (2004), la sociedad política local comprende las interacciones que se producen entre el gobierno local y otros actores. La transformación del territorio nacional y local depende del grado de desarrollo de las sociedades políticas, que afectan y se reflejan en las instituciones que rigen al territorio (Magri, 2011). Boissier (2004) enfatiza en la relevancia que consolidar un enfoque integral de desarrollo tiene con respecto a las transformaciones del territorio, abordando el desarrollo de manera holística, coordinando políticas y estrategias en diferentes niveles para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible. A su vez, enfatiza en la importancia de la participación local, donde el involucramiento de las comunidades locales en la toma de decisiones es esencial para la identificación de la sociedad local con el territorio y la satisfacción de sus demandas (Boissier, 2001).

Magri (2011) señala que el espíritu de la LOTDS promulgada en 2008 es dotar al territorio nacional de herramientas que le permita constituirse como sujeto colectivo, generando espacios propios y determinando sus propias dinámicas. En adhesión, esgrime que

el paradigma del institucionalismo centrado en actores provee categorías teóricas e instrumentos metodológicos para interpretar desde la ciencia política los cambios normativos, en tanto éstos innovan la tradición jurídica clásica de tipo prescriptivo general introduciendo un nuevo marco institucional (Magri, 2011). Cabe preguntarse, entonces, ¿ha sido el Kennedy sujeto u objeto de política pública en su relocalización total?

2.3. La neoliberalización del territorio: el ordenamiento territorial y la movilidad urbana al servicio del capital

Desde mediados del siglo pasado el territorio que rodeaba al BOPK fue objeto de grandes y suntuosas inversiones, cristalizadas en un desarrollo urbano a la luz de los grandes capitales (Trochón, 2017). Dadas las características del Estado moderno (vistas en el apartado 2.1. “El Estado y la Nueva Gerencia Pública”) y el contexto regional e internacional en el que se encuentra inserto, es interesante introducir qué se entiende por neoliberalización del territorio y cuáles han sido sus consecuencias en el desarrollo territorial y la movilidad urbana.

El fenómeno de la neoliberalización del territorio ha sido un tema relevante en los estudios urbanos y geográficos (véase Smith 1984, Harvey 2005 y 2008, Peet 2003, Ornelas Delgado, 2000). Según Harvey (2005) el neoliberalismo se consolida a finales de la década de los setenta como doctrina dominante, y se caracteriza por considerar a los intercambios mercantiles como una ética en sí misma capaz de guiar toda acción humana. Este paradigma socioeconómico surge como una respuesta política estratégica a la crisis del Estado de Bienestar keynesiano y a la estanflación signo de los sesenta y setenta (Harvey, 2005). La discursiva neoliberal se estructura sobre la idea de que los mercados abiertos, competitivos y “no regulados”, independientes de injerencias estatales y/o acciones de colectivos sociales, son el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Las proyecciones de las doctrinas neoliberales abarcan distintas áreas de la vida social, política y económica, como fueron: la contracción y/o privatización de los recursos y servicios públicos, el desmantelamiento de los programas de bienestar social, la ampliación de la movilidad del capital internacional, la intensificación de la competencia entre localidades, entre otras (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

No obstante, el mundo de las ideas pocas veces tiene manifestaciones empíricas completamente fieles al plano ideológico. Theodore, Peck y Brenner (2009) abordan la

relación del neoliberalismo y el territorio bajo una premisa: los proyectos neoliberales de reestructuración dependen de los escenarios institucionales y espaciales heredados (*path dependence*). Por ello, introducen el concepto de “neoliberalismo realmente existente”. En la teoría neoliberal, las fuerzas del mercado deben operar de acuerdo con leyes inmutables independientemente del contexto; sin embargo, en el plano de lo real, la implementación del modelo está signada por su dependencia a la trayectoria nacional, regional o local que se estudie (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Por ejemplo, el estudio de los procesos tangibles de neoliberalización a escala latinoamericana demuestran que su naturaleza no está marcada por la ausencia de la actividad estatal, sino que por su reestructuración como agente económico que busca construir, fortalecer y generalizar las condiciones que favorecen el libre mercado (Vernengo y Pérez Caldentey, 2022). Se trata de un sistema regulatorio en el que el Estado sigue desempeñando un papel importante, enfocado en imponer relaciones sociales mercantilizadas bajo un esquema institucional propio de la época (Vernengo y Pérez Caldentey, 2022). Entonces, para estudiar las escaladas de la neoliberalización y su vínculo con la configuración urbana, no basta con comprender las bases político-ideológicas del sistema socioeconómico neoliberal, sino que se necesita analizar minuciosamente sus heterogéneas expresiones institucionales, las direcciones en las que avanza y sus impactos sociopolíticos.

La globalización neoliberal ha impuesto cambios al proceso urbano, cristalizando ciudades adecuadas a las nuevas exigencias del capital transnacional y dando pie al surgimiento de la ciudad global (véase Sassen 2001, 2006). Si lo urbano no escapa a las leyes generales que rigen la reproducción capitalista, fruto del predominio neoliberal de la razón económica sobre la social, es de esperar que el ordenamiento del territorio se articule en base a los intereses del capital (Ornelas Delgado, 2004). Como respuesta a la ausencia estatal, el capital privado se vuelve protagonista, marcando el ritmo de la producción y el consumo de la ciudad y desencadenando procesos socioeconómicos de marginación, exclusión y empobrecimiento (Harvey, 2005; Ornelas Delgado, 2004). Incluso, la urbanización desempeña un papel esencial en la estabilización del capitalismo en la medida que absorbe los excedentes y soluciona la caída de rendimientos del circuito primario del capital (Harvey, 2008). En palabras de Harvey (2008), la competencia extrema y la superproducción complejizan la acumulación dentro del circuito primario del capital —que comprende el proceso rudimental de acumulación capitalista: el capital se invierte en la producción para generar un retorno superior a la inversión inicial—, bajo la premisa marxista del rendimiento decreciente de los beneficios. El sector inmobiliario inversor aparece como parte de un

circuito secundario del capital capaz de solventar la caída de rendimientos del circuito primario, a la vez que constituye procesos de acumulación mediante la especulación inmobiliaria (Harvey, 2008). En este marco, el Estado da sostén a la apropiación capitalista (de carácter global) buscando garantizar el rendimiento posterior de las inversiones de capital en el circuito secundario (Calonge Reillo, 2015). Para ello, recurre a la zonificación en aras de preservar el establecimiento de poblaciones y usos del suelo urbano que sean funcionales a la producción y consumo del capital (Hackworth, 2007; en Calonge Reillo, 2015). Esto, muchas veces, actúa en detrimento de la cohesión social dadas las acciones de exclusión y marginalización social de determinadas poblaciones (Ortiz Gómez & Zetter, 2004; Calonge Reillo, 2015), a la vez que incentiva la desregulación en materia ecológica, la creación de estímulos fiscales para grandes y medianos capitales, la flexibilización de las relaciones laborales, entre otras (Ornelas Delgado, 2004).

Los gobiernos locales, entonces, compiten por la captación de los flujos de capital internacionales mediante la búsqueda de asegurar los rendimientos privados (Calonge Reillo, 2015). De esta manera, las urbes se suscriben a un mercado competitivo donde ofertan todo lo que esté bajo sus posibilidades, mientras que el sector inversor elige estratégicamente en base a sus beneficios (Ornelas Delgado, 2004). Las ventajas comparativas que presentan los distintos territorios urbanos se tornan protagonistas, donde los gobiernos locales asumieron la responsabilidad de crear ese valor excedente aspirando a nuevas y mejores inversiones (Ornelas Delgado, 2004). Si esto sucede, si el territorio local es testigo del asentamiento de empresas e inversiones, se esgrime que tanto la ciudad como el gobierno son victoriosos; lo que tiene como consecuencia no sólo la adopción de selectos lugares como promotor del mercado por parte del Estado, sino que también un despliegue de medidas que busquen mantener el orden social (Ornelas Delgado, 2004; Harvey, 2008). La ruptura de la ciudad fordista y keynesiana, caracterizada por su búsqueda homogeneizadora e integradora del territorio, da lugar a la aparición de desigualdades sociales en un régimen de espacialidad compartida (Harvey, 2008). Estas desigualdades se vuelven espejo de una construcción material de la diferencia espacial y de la red de moviidades que escinde muy diversas condiciones sociales y posibilidades de integración (Calonge Reillo, 2015).

Para estudiar la movilidad urbana como consecuencia de la neoliberalización del territorio, se deben estudiar las estrategias de movilidad que siguen los habitantes de las poblaciones periféricas, las soluciones gubernamentales que se proponen en términos de sistema de transporte, y las formas en las que las clases populares desplazadas se asientan en la periférica de la urbe —sentenciando su relego al confinamiento y la desconexión respecto

de lo urbano— (Calonge Reillo, 2014). En apartado 3. del Capítulo II, titulado “El Barrio Obrero Presidente Kennedy como enclave de la ciudad informal”, introduciremos algunas de estas cuestiones

3. Metodología

3.1. Pertinencia y relevancia de la investigación

Al estudiar el papel que el Gobierno Departamental de Maldonado tuvo en la relocalización del BOOK el trabajo se sumerge, desde una perspectiva macro, en la discusión sobre el papel que juega el Estado en la hechura de políticas públicas. Particularmente, la investigación se introduce en el análisis de una arena política donde el Estado ya no es el único protagonista, sino que coordina e intercambia recursos con otros actores (Narbondo y Ramos, 1999). Estos, además de participar activamente en la materialización de cometidos públicos, intentan satisfacer sus intereses particulares (Zurbriggen, 2011; Traversa, 2004).

Desde el ICA, y a través de una investigación de tipo cualitativa, examinar cómo las estructuras y los agentes afectan al resultado político es interesante en tanto se estudia quiénes influyen en la elaboración de la política pública y bajo qué intereses (Borzel, 1997; Zurbriggen, 2011). En el caso a estudiar lo mencionado no sólo es interesante *per se*, sino que también porque el resultado de política pública reviste dos consideraciones esenciales: 1) la relocalización total del barrio como producto final de política es inconsistente con lo estipulado en el marco institucional vigente a nivel nacional y departamental y 2) la CAF tuvo un protagonismo destacable en el proceso, superior al de actores sociales y al de la oposición partidaria (los ediles pertenecientes al Frente Amplio). Ambas consideraciones surgen del análisis documental, donde en primer lugar se abordaron los productos institucionales y regulatorios (a nivel nacional y departamental) que estipulan el accionar estatal en torno al ordenamiento territorial, desarrollo sostenible y asentamientos (LOTDS, PNR, PMB-PIAI, Cuadernos Territoriales y Plan de Ordenamiento Eje Aparicio Saravia), para luego recabar información sobre la constitución del fideicomiso privado y el accionar de la CAF. Este último punto se vió constreñido por la ausencia de información tanto de jerarcas del GDM como del propio Fondo Andino de Fomento, quienes no accedieron ni a ser entrevistados (GDM y CAF) ni al pedido de acceso a documentos (CAF).

Como antecedente de este trabajo encontramos la investigación de Federico Traversa (2004), quién estudió la red de políticas constituida alrededor de las políticas de vivienda del

MVOTMA en la década de 1990. El autor parte de las mismas premisas: un Estado caracterizado por la NGP, quién coordina con actores públicos y privados para la concreción de políticas públicas, y llega a la siguiente conclusión: para que el desarrollo de las *policy networks* sea satisfactorio, el papel del Estado y las características de la Administración Central no deben ser arbitrarias. Puntualmente, Traversa (2004) hace dos salvedades: a) el desarrollo exitoso de las *policy networks* como comunidad de política depende esencialmente del papel que adopta el Estado en la planificación de las políticas y en el control que ejerza en el agente privado que participa en la ejecución de las mismas; y b) la planificación y control estatal necesarios para cumplir con el punto anterior sólo tendrá un desempeño satisfactorio si existe un modelo de organización de la administración pública que asegure la competencia técnica y la neutralidad política de los funcionarios públicos. Para analizar el proceso político que fermentó la relocalización total del Kennedy, de acuerdo a los objetivos de investigación trazados anteriormente, creemos pertinente triangular la información recabada con las dos conclusiones plasmadas por Traversa (2004).

3.2. Población de estudio y unidades

La población de estudio se compone por aquellos actores sociales, técnicos y políticos que se han involucrado en el destino del barrio desde 2008 hasta 2024, con foco en la presente administración (2020-2025). Este corte temporal se debe a, por un lado, la entrada en vigencia de la LOTDS —marco legal e institucional actual sobre el ordenamiento y desarrollo territorial, que introduce una nueva institucionalidad (Magri, 2011)— y, por otro lado, la implementación de la relocalización total del barrio. Estudiar hasta la implementación y no hasta la aprobación por unanimidad del fideicomiso financiero de oferta privada en la JDM (donde se decide el destino final del barrio) es relevante en tanto interesa observar qué actores pudieron imprimir sus intereses en el resultado final del juego político. La unidad de análisis de este estudio es el proceso político que dio pie a la relocalización total del BOPK tal y como se implementó.

Constatar la existencia de instancias de interacción entre los actores es lo que resta para confirmar la presencia de una *policy network*. Para ello, además del análisis documental exhaustivo, se cuentan con las siguientes unidades de registro: los vecinos y vecinas del BOPK; los políticos y políticas de la JDM y el GDM; y los técnicos y técnicas involucrados en el proceso. En el siguiente apartado, ahondaremos sobre las técnicas de recolección de

información.

3.3. Técnicas de investigación

El diseño de investigación es cualitativo de alcance descriptivo, estructurado sobre el análisis documental y la realización de entrevistas en profundidad. Las principales técnicas empleadas fueron la realización de entrevistas semiestructuradas y la sistematización de la información documental. La hechura de entrevistas mantiene coherencia con la propuesta teórica, objetivos y preguntas de la investigación elaborados, en tanto permite estudiar “sistemas de normas y valores asumidos, imágenes, códigos y estereotipos cristalizados, rutas y trayectorias vitales particulares” (Delgado y Gutiérrez, 2007, p. 228).

Las unidades a entrevistar fueron seleccionadas a juicio propio, tomando en cuenta la centralidad e información que cada individuo tenía con respecto al caso. Fundamentalmente, la razón de selección respondió al vínculo que tienen los actores con el proceso de piense y elaboración de la política pública, la implementación en el territorio de ella, y la cercanía con el caso. Con la selección de vecinos/as, se identificó qué estrategias e intereses poseía la población desplazada, y si lograron cristalizar sus preferencias en la arena política. Con la selección de los políticos/as, tanto del Gobierno Departamental (PN) como de la oposición que compone la Junta Departamental fernandina (FA), se buscó dilucidar los argumentos políticos que edifican el resultado de la política, identificando intereses y estrategias utilizadas, y comparando la dimensión discursiva con las decisiones tomadas. Con la entrevista a técnicos/as se buscó entender las consecuencias que la política tiene sobre la población desplazada y cuán cerca está la implementación de su diseño. Lo anterior permite profundizar en el resultado del juego político y la influencia que los distintos actores involucrados tuvieron para con el resultado.

En adhesión, bajo la pretensión de contextualizar y triangular la información relevada en las entrevistas, la presente investigación llevó adelante la recopilación de información documental con el objetivo de sistematizar las producciones legales, institucionales e históricas relativas al barrio. Algunas declaraciones públicas de actores pertenecientes a las tres unidades de registro (vecinos/as, técnicos/as y políticos/as) fueron recabadas en esta instancia. A su vez, se recopilaron notas referidas a la relocalización del BOPK, publicadas en el período comprendido entre mayo del 2008 y enero del 2024, emitidas por los medios de prensa escrita El País, La Diaria y MediaRed.

CAPÍTULO II

1. Las reglas de juego

Las redes y los actores, a definir en este capítulo, forman parte de un contexto más amplio que el mero nivel sectorial de la política que se estudie. Por ende, para explicar el resultado de las políticas, no basta con únicamente distinguir qué actores formaron parte de la comunidad política (en este caso, aquella que materializó la relocalización total del Kennedy), sino que es preciso aunar el nivel meso (herramienta de las *policy network*) con el nivel macro (Marsh y Rhodes, 1992; Zurbriggen, 2002). Entonces, las instituciones políticas generales (y no únicamente las características del sector que estamos estudiando) deben ser tomadas en cuenta para explicar los *outputs* del sistema político (Zurbriggen, 2002).

1.1. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: una nueva institucionalidad

La LOTDS, promulgada en el primer gobierno del Frente Amplio en el año 2008, es el marco regulador general que rige actualmente en lo que al ordenamiento territorial concierne. En su contenido, se dispone que los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público, siendo sus determinaciones vinculantes para el accionar de las instituciones públicas y privadas. El instrumento general de la política pública tiene alcance nacional y se traduce como Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Los principios rectores de la ley N°18.308 establecen, entre otros objetivos, orientar la toma de decisiones y el accionar sobre el territorio a partir de la equidad social y la cohesión territorial, velando por la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social; lo anterior, persigue un equilibrio en la distribución espacial de los usos y actividades que se hacen en y sobre el territorio, con el respectivo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes en el país (Ley 18.308, 2008). La LOTDS tiene como premisa garantizar el acceso igualitario a una vida digna, generando dispositivos que velen por el acceso general a servicios públicos, equipamientos y un hábitat adecuado (Ley 18.308, 2008). A su vez, fomenta la participación ciudadana en los procesos de elaboración e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial (Ley 18.308, 2008).

Con respecto a las potestades de los Gobiernos Departamentales, y a diferencia de la histórica tendencia centralista en la gestión del territorio (Magri, 2011), la ley estipula que la

planificación y el ejercicio de los instrumentos de ordenamiento territorial se regirán a partir de las Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales y Planes Locales. Es decir, desde la introducción de la ley, las Intendencias tienen la competencia para categorizar el suelo y establecer y aplicar regulaciones territoriales dentro de sus límites territoriales. Mediante las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, los Gobiernos Departamentales cristalizan el ordenamiento estructural de cada departamento, marcando líneas específicas sobre su ocupación, desarrollo y uso (Ley 18.308, 2008). El principio fundante del cuerpo normativo estudiado es el paradigma del desarrollo sostenible, el cuál guía el accionar estatal, público y privado en pos de garantizar la solidaridad intergeneracional en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales. Únicamente se entiende como un ordenamiento territorial legítimo aquel que sea ambientalmente sostenible, y al tiempo, garantice la equidad social y la cohesión territorial (Art. 5) (Ley 18.308, 2008)¹⁰.

Magri (2011) plantea que la aprobación y puesta en marcha de la LOTDS solidificó una nueva institucionalidad para el tratamiento del territorio. Y es que, a fines del siglo XX (como vimos en el apartado 2.2.) el territorio comenzó a observarse como un *sujeto* de acción —y no meramente un objeto— al entenderse que son las mismas construcciones sociales que habitan el territorio quienes tienen la capacidad de generar espacios propios, imponiendo sus dinámicas particulares (Boisier, 1998; Badie, 2001; en Magri, 2011). Desde una perspectiva politológica, la introducción de la ley N° 18.308 innova fundamentalmente en la tradición jurídica clásica de tipo prescriptivo general, introduciendo dispositivos y herramientas para gestionar el territorio (Magri, 2011). A su vez, la sanción de la LOTDS significó la centralización de la estructura institucional en un único cuerpo normativo, superando la dispersión normativa que directa o indirectamente regulaba el ordenamiento territorial hasta 2008 (Saravia, 2017).

Para Tejera (2021), la implementación de la LOTDS no fue lineal y homogénea, sino que tuvo tres etapas diferentes entre sí, asociadas a cada administración frenteamplista (2005-2020). En el primer gobierno de Vazquez (2005-2010), se sanciona y se pone sobre la mesa un marco normativo que moderniza y transparenta las funciones del ordenamiento

¹⁰ No es menor, entonces, la decisión del actual gobierno nacional de escindir al antiguo MVOTMA en dos carteras separadas: el MVOT por un lado, y el Ministerio de Medio Ambiente por otro. Bajo la LOTDS, vigente actualmente, el único desarrollo territorial pertinente es aquel que se hace bajo los conceptos de sustentabilidad y sostenibilidad, siendo imposible separar la cuestión de la vivienda y el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible.

territorial, destacando la regulación sobre generación de áreas urbanas y la modificación de los conceptos edificadores del ordenamiento —subsidiarios al enfoque izquierdista de dicha administración, con políticas dedicadas a la regulación— (Tejera, 2021). En el siguiente período, presidido por Mújica (2010-2015), el ordenamiento territorial es protagonista en la agenda pública, impulsando políticas que comprenden el alcance y los instrumentos que preveía la ley aprobada en 2008 (Tejera, 2021). La consagración del ordenamiento territorial como eje de la política nacional del período fue fruto de, en parte, la continuación del trabajo introducido en el período anterior y, por otro lado, el crecimiento económico prolongando desde el fin de la crisis del 2001 hasta el 2015 (Tejera, 2021). El último período estudiado por Tejera (2021) se correspondió con la reelección de Vázquez para el lustro 2015-2020. En este, el despliegue general de la LOTDS tuvo una intensidad menor, destacando la desactivación de los ámbitos de gobernanza formal en gran parte del período (Tejera, 2021).

Con el fin de estudiar si, efectivamente, el vigente marco legal otorga capacidades a los actores locales para incidir en el territorio en forma de sujetos de políticas, Magri (2011) analiza la ley con dos categorías propias del institucionalismo centrado en actores: a) el sistema de interacción que adopta el Estado y b) la interacción público-privada. Con respecto a la primera categoría, el nuevo cuerpo legal materializó una mayor institucionalidad estatal al incorporar nuevas regulaciones que transforman su rol, su autoridad y su autonomía. Un ejemplo de ello es el desarrollo de campos de coordinación de políticas para todos los niveles de gobierno, que rompen con la antigua tradición de exiguos vínculos intergubernamentales. Saravia (2017) afirma que la LOTDS prevé la existencia de dos ámbitos cuya función específica es la coordinación de políticas territoriales y sectoriales: la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (CAOT)¹¹ —cuya función es la incorporación de perspectivas heterogéneas de cada sector para el asesoramiento a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT)— y el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CNOT)¹² —cuyo

¹¹ Presidida por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial, está integrada por delegados institucionales de ámbitos públicos y privados, sumado a representantes de la sociedad civil. Están comprendidos los Ministerios con competencia en la materia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso de Intendentes, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la Universidad de la República, las gremiales de trabajadores, empresarios y profesionales, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones de investigación y enseñanza, los Directores Nacionales de Medio Ambiente, de Aguas y Saneamiento y de Vivienda, así como toda otra entidad afín que incorpore la reglamentación (Art. 73).

¹² Presidida por el Ministro/a de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actualmente MVOT) y está integrado por el Ministro/a de Transporte y Obras Públicas; el Ministro/a de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro/a de Industria, Energía y Minería; el Ministro/a de Turismo y Deporte; el Ministro/a de Defensa Nacional; el Ministro/a de Economía y Finanzas; el Director/a de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y, el Presidente del Congreso de Intendentes (Art. 75).

cometido es la coordinación de las estrategias nacionales—. En adhesión, se crearon y articularon instrumentos de participación ciudadana y corporativa en la categorización y condiciones de propiedad del suelo y su uso, con el fin de generar herramientas de *accountability* social directa e indirecta (Magri, 2011). Con respecto al diseño estatal y la interacción público-privada, la LOTDS jerarquiza el interés colectivo sobre el particular: “[...] partimos desde el sistema global —un plan que asegure el desarrollo sostenible— hacia lo particular, el derecho de propiedad” (Gorosito, 2009: pág 62; en Magri, 2011). Los lineamientos básicos del diseño del territorio se gestionan entre actores públicos y privados, pero deben estar orientados por las ordenanzas de categorización y usos del territorio definidas previamente por los Gobiernos Departamentales (GD). La elaboración de modelos de ordenamiento y desarrollo adaptados a las diferentes realidades locales como contrapartida de una planificación centralista (Magri, 2011), hace fértil la consolidación de sistemas de relaciones entre actores públicos y privados propias de cada territorio, donde deben primar las “estrategias de desarrollo sostenible en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos a través de la planificación” (Art. 4).

A trece años de su promulgación, Bertero (2021) plantea que Uruguay “(...) aún no dispone de un plan nacional que nuclea las bases y los principales objetivos estratégicos [de la LOTDS]” (2021: pág, 5), por lo que en los 19 departamentos se implementan diversos instrumentos para el ordenamiento y desarrollo del territorio. Esto generó la coexistencia de enfoques departamentales, con una alta fragmentación de prácticas y normativas (Tejera, 2021). Esto implica la necesidad de crear espacios que vinculen los contextos subnacionales con las políticas sectoriales a nivel nacional (Tejera, 2021). Si la LOTDS plantea un marco institucional y legal amplió, dando lugar a distintos procesos y resultados e impactando en configuraciones territoriales disímiles y fragmentadas, interesa estudiar con detenimiento el accionar del GDM, para analizar a la luz de ello la relocalización total del BOPK.

1.2. Plan Nacional de Relocalizaciones y Programa de Mejoramiento de Barrios

Los marcos institucionales que regulan la acción política en torno a la ciudad informal, en términos de regularización *in situ* o relocalización de la población, son dos: el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI). Introduciremos los rasgos característicos y los objetivos de cada uno de ellos, focalizando en los requisitos que cada uno impone a la hora de orientar y dar forma al tipo de política

pertinente para la heterogeneidad de asentamientos presentes en nuestro país. Ahondaremos, entonces, en lo dispuesto en el arreglo institucional nacional sobre cuándo corresponde el desplazamiento de las familias asentadas a un nuevo territorio o cuándo, por el contrario, corresponde que permanezcan allí.

En materia de realojos, el PNR es el marco institucional vigente en la actualidad. Su reglamento operativo se crea en el marco del Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat para el período 2010-2014 (promulgado en el año 2011), y tiene como objetivo general reubicar asentamientos situados en territorios inundables y/o contaminados. Lo anterior, tiene como fin mejorar la calidad de vida de las poblaciones asentadas mediante su relocalización, buscando revertir procesos de segregación territorial o fragmentación socio territorial (Plan Nacional de Relocalizaciones, MVOTMA, 2011). Este Plan surge en el marco de la LOTDS y fue galardonado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2014, por materializar una estrategia de adaptación urbana que aborda de manera integral el cambio climático y la inclusión social. El reconocimiento subrayó la capacidad transformadora de la política uruguaya, convirtiéndolo en ejemplo para otros países¹³.

Abarcando el accionar del Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, el PNR plantea distintos horizontes: democratizar el acceso a una vivienda en zonas urbanas consolidadas; promover que la población asentada acceda a los programas y políticas sociales, mediante la articulación con sectores e instituciones estatales; generar un abordaje integral, estudiando las respectivas dimensiones socio-territoriales, culturales, ambientales y económicas en los distintos casos; y reconvertir los terrenos inundables y/o contaminados liberados en áreas integradas a la ciudad formal, privilegiando su uso colectivo y desalentando nuevas ocupaciones (Plan Nacional de Relocalizaciones, MVOTMA, 2011).

El programa, entonces, está focalizado en poblaciones asentadas en terrenos públicos caracterizadas por no poder ser regularizadas en su propio sitio dada la presencia de suelos contaminados y/o inundables, constatado por la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). En cada caso, el programa estudia distintos componentes, donde destacan la dimensión de lo urbano-habitacional, la integración social, la sustentabilidad económica y la resignificación del predio. Según el reglamento, los actores relevantes en los procesos de relocalización son diversos, donde destacan en un lugar

¹³ Información extraída de:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/onu-destaco-uruguay-sus-politicas-adaptacion-cambio-climático>

privilegiado las familias del asentamiento y sus organizaciones sociales. Es menester, por ende, generar que las familias sean sujetos activos del desarrollo de la política pública (Plan Nacional de Relocalizaciones, MVOTMA, 2011).

El MVOT deberá coordinar, aprobar y dar seguimiento de los Convenios que hacen posible la cristalización de las relocalizaciones barriales, ya sea con Intendencias Departamentales como con cualquier otro actor asociado. Con respecto al acompañamiento técnico, el PNR dispone que cada proceso debe estar acompañado de un equipo técnico multidisciplinario, que deberá ser proporcionado por el co-ejecutor de la obra o por el MVOT. La integración del equipo depende de las características de cada realojo, pero debe contar mínimamente con un/a trabajador/a social y un/a arquitecto/a, a ser contratados bajo llamado público.

Una vez se firma el Convenio entre el co-ejecutor y el MVOT, se estima bajo reglamento que el proceso debe durar aproximadamente 36 meses. Posterior a la obra, el equipo técnico deberá permanecer hasta 24 meses después de la mudanza, a fines de: aprobar un reglamento de convivencia; asesorar legalmente a las familias para la obtención de los títulos de propiedad; promover una forma de organización barrial que ponga foco en la integración barrial y urbana; entre otras.

Por otro lado, el PMB-PIAI busca mejorar las condiciones de vida de la población residente en asentamientos irregulares mediante el acceso a infraestructura básica y servicios sociales y urbanos¹⁴. Tiene tres componentes principales que guían su implementación: el mejoramiento barrial, la recuperación de áreas urbanas degradadas y el fortalecimiento institucional (Reglamento Operativo PMB II, MVOTMA, 2018). Financiado fundamentalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno Central —donde también pueden participar aportes de los Gobiernos Departamentales y/u otros organismos públicos proveedores de servicios— el programa se crea con el fin de dar respuesta a la problemática vigente de los asentamientos irregulares a la vez que busca la reducción del problema a futuro (Reglamento Operativo PMB II, MVOTMA, 2018). Para ello, tiene como horizonte la mejora en la focalización y coordinación de políticas públicas que actúen sobre la reducción de la pobreza urbana. A su vez, promueve cambios institucionales en torno a la vivienda —favoreciendo la oferta de tierras urbanizables y viviendas de bajo costo—, articulando acciones de actores públicos y organizaciones de la sociedad civil, alentando la organización barrial y fomentando un aumento en la integración

¹⁴ Información extraída de: [Programa de Mejoramiento de Barrios | MVOT \(www.gub.uy\)](http://www.gub.uy)

social (Reglamento Operativo PMB II, MVOTMA, 2018).

Puntualmente, este programa se articula en una intervención urbanística y sociocomunitaria, con distintas etapas, teniendo como población destinataria aquellas poblaciones urbanas que presentan ciertas características de vulnerabilidad socioeconómica, política, cultural y territorial, en condiciones de precariedad habitacional, con dificultades de acceso a servicios e infraestructura, y problemáticas de integración física y social al resto de la trama formal de la ciudad (Reglamento Operativo PMB II, MVOTMA, 2018). Aunque el programa puede estar dirigido a asentamientos en terrenos municipales, no siempre es un requisito absoluto que la población objetivo esté asentada exclusivamente en predios públicos (Reglamento Operativo PMB II, MVOTMA, 2018). Lo esencial, es que el asentamiento cumpla los requisitos de elegibilidad: debe estar identificados y relevados en el Censo del INE del 2005/2006; deben contar con un mínimo de cuarenta (40) lotes; debe estar localizados en áreas urbanas con más de 7.000 habitantes; tiene que poder ser regularizados en el sitio en el que están asentados; no deben ocupar áreas de reserva ecológica, preservación ambiental, ni de patrimonio arqueológico; no puede estar localizados en zonas de riesgo ante desastres naturales o riesgos antrópicos, o en zonas que presenten niveles irreversibles de contaminación de suelos, aguas, aire u otros pasivos ambientales; debe estar localizado en terrenos que no se encuentren en litigio judicial y que los sub ejecutores otorguen prueba legal de que es factible titularizar a favor de los beneficiarios del/los asentamientos; debe tener más del 75% de los lotes ocupados por viviendas; debe contar con acceso vial o demostrar que es factible desarrollar el transporte hacia otras zonas de vinculación (Reglamento Operativo PMB II, MVOTMA, 2018).

2. ¿Qué dicen los actores locales? Cuadernos Territoriales y Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia

En las administraciones de Oscar de los Santos (2005-2010 y 2010-2015), enmarcado en el Convenio de Cooperación científico-técnica entre la IDM y la UdelaR (2000-2018) y en el proyecto municipal del Eje Aparicio Saravia, dos producciones científico-técnicas se materializaron: Los Cuadernos Territoriales (2018) y el Plan Territorial Eje Aparicio Saravia (2012). Ambos, fueron resultados de la visión que distintos actores tenían sobre cómo debía desarrollarse y ordenarse territorialmente el conglomerado, generando un diagnóstico y una propuesta para el BOPK.

Los Cuadernos Territoriales son producto de un proceso participativo realizado entre septiembre de 2006 y mayo de 2008, que se estructuró sobre Talleres Territoriales conformados por vecinos/as, inversores/as, el sector público y la administración municipal. Para este trabajo, se toman dos de ellos: el Cuaderno Departamental y el Cuaderno Microregional Maldonado/Punta del Este, los cuáles exponen un diagnóstico del presente a la vez que bosquejan un futuro deseable a largo plazo, tomando el año 2025 como referencia. Ambos articulan los consensos que los distintos actores tuvieron para con el desarrollo territorial de Maldonado (en el marco de impulsos desarrollistas muy intensos), concluyendo en cuáles deberían ser las directrices generales y la agenda de proyectos estratégicos (Cuaderno Departamental, 2018).

En el Cuaderno Territorial Departamental (2018), uno de los focos de los actores fue la agudización del consumo del territorio con extensas áreas subocupadas, con lógicas disímiles a una concepción de desarrollo integral (tal y como lo entiende la LOTDS). La expansión de la mancha urbana, fundamentalmente en la franja costera, fue adjudicada al crecimiento de la urbanización turística, acentuando la dicotomía actualmente existente entre la costa y el interior del Departamento (Cuaderno Territorial 00, 2018). Por su parte, el Cuaderno Territorial Microregional sostiene que la complejidad del conglomerado Punta del Este-Maldonado demanda medidas reguladoras que pauten las distintas interacciones (tanto entre actores como con el territorio), partiendo del entendido que la urbe se caracteriza por una población permanente vinculada estrechamente al sector de servicios, y una población flotante de altos recursos con demandas y objetivos diferentes.

A su vez se sostiene que, si bien el marco legal e institucional apuntan a una concepción urbana que se pretende alcanzar, las intervenciones socio-territoriales no se acompañan al ritmo de los procesos económicos (Cuaderno Territorial 04, 2018). El proceso de urbanización de Punta del Este tuvo ciclos de altas y bajas, donde la inversión de capital dirigida a la renta directa —fabricando la oferta en los momentos donde los costos de producción resultan más convenientes para la misma— fue la protagonista (Cuaderno Territorial 04, 2018). Ello estuvo directamente relacionado con la construcción de vivienda suntuaria y temporal, e indirectamente relacionado con el costo social: una mancha urbana signada por la inequidad en la distribución de la riqueza a lo largo del tiempo (Cuaderno

Territorial 04, 2018)¹⁵.

A juicio de la administración de Oscar de los Santos, plasmado en el Cuaderno Territorial por Microregión número 04, los objetivos esenciales para la reestructuración del territorio debían estar alineados con beneficios sociales, como por ejemplo el retorno de inversión del colectivo en su más amplio espectro. Ese retorno debía ser medido en calidad de vida, fundamentalmente la de los sectores menos privilegiados; una de sus traducciones era la generación de infraestructura urbana de excelente calidad en aquellos espacios que no cuentan con ella, formalizando su integración con el equipamiento adecuado: saneamiento, energía eléctrica, agua potable, pavimento, accesibilidad, alumbrado público, espacios recreativos, cobertura de salud, educación y seguridad. En este sentido, los asentamientos irregulares, identificados como el Barrio Kennedy, El Placer, Granja Cuñetti, entre otros, debían ser motivo de una política particularizada que integre dichas comunidades al colectivo social y urbano (Cuaderno Territorial 04, 2018). Para cada asentamiento, se disponía una política habitacional que dé respuesta al tejido informal presente en el conglomerado, acompañado de un equipamiento urbano sin perjuicio de la zona urbana en donde se localice, cristalizándose un espacio ciudadano con el cual se identifica el habitante —construyendo identidad social— (Cuaderno Territorial 04, 2018).

A la luz de lo anterior, el Cuaderno Territorial 04 (2018) llegaba a las siguientes conclusiones: las principales problemáticas de la microregión radican en las características del hábitat de la población más vulnerable, el mantenimiento del nivel de actividad (apuntando a una diversificación de la actividad productiva) y las problemáticas referidas a la oferta de servicios tales como el saneamiento. El grado de antropización del conglomerado, así como su condición de atractor de población con expectativas de obtener empleo en las actividades productivas, hacen de estas cuestiones la discusión cotidiana y el día a día de las preocupaciones de la población fernandina (Cuaderno Territorial 04, 2018).

El Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia, publicado en 2012 en la segunda administración de Oscar de los Santos (2010-2015), es un producto colectivo de dos equipos: un Equipo Consultor contratado por la IDM (liderado por el Arq. Rubén Omar Pesci) y un Equipo Técnico Local liderado por el entonces Director General de Planeamiento

¹⁵ El propio informe da cuenta de una de las manifestaciones de ello: dada la ausencia de una política de incentivo y restricciones que evite la falta de inversión en los ciclos económicos negativos (al subir la oferta sin aumentar la demanda), los “boom” de la construcción provocaron y provocarán desocupación por períodos prolongados (Cuaderno Territorial 04, 2018).

Urbano y Ordenamiento Territorial fernandino, el Arq. Julio Riella (en total, 21 técnicos/académicos). El nombre del informe adelanta el objetivo del mismo: un plan de ordenamiento focalizado en el desarrollo instrumental del Eje Aparicio Saravia, con el fin de valorizar el frente Noreste de la ciudad (Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia, 2012). Tenía dos motivos: facilitar la conectividad del conglomerado mejorando así la movilidad ciudadana, y fomentar el desarrollo de multicentralidades de escala diversa que estructuren la apropiación del territorio y su articulación con el humedal del Arroyo Maldonado —incentivando inversiones económicas y generando un espacio público de calidad— (Plan de Ordenamiento Eje Aparicio Saravia, 2012). Ello está enraizado en cuatro puntos estratégicos macros considerados claves para el desarrollo y ordenamiento territorial de Punta del Este-Maldonado: la desestacionalización de las actividades turísticas; la creación de más empleo; la diversificación de la economía; y el cuidado y la custodia del medio natural (Plan de Ordenamiento Eje Aparicio Saravia, 2012). Así, por un lado se buscó la protección de las fuentes de agua, los recursos hídricos y la revitalización de determinadas zonas naturales para uso público y, por otro lado, generar un contralor al crecimiento de la mancha urbana con criterios de sustentabilidad y sostenibilidad (Plan de Ordenamiento Eje Aparicio Saravia, 2012).

Este plan destacó cuatro operaciones territoriales concertadas de realización necesaria para el cumplimiento de los objetivos: 1) la creación del Campus Universitario y terminal de ómnibus; 2) el abordaje al acondicionamiento del Parque Jagüel y las problemáticas del Barrio Kennedy; 3) la creación de un polo Gastronómico y recreativo en la zona de El Placer; y 4) el otorgamiento de mayor centralidad a la Avenida Miguel Angel.

El tratamiento de las problemáticas asociadas al Kennedy, considerado como de realización necesaria para los fines del plan, se planteó en base a la complejidad urbano-social que el asentamiento representaba, con históricos conflictos que nunca fueron resueltos (Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia, 2012). Para ello, el plan debía contemplar cómo, entre otras cosas y cito textual:

- La reurbanización con alojamiento de mínima expresión en el propio lugar, contemplando fundamentalmente personas de edad que tengan muchos años viviendo en el lugar, así como comercios ya instalados y con historia. Para el resto se planteará una relocalización completa en otras zonas del territorio (dentro o fuera del polígono del plan).
- La localización de la población censada al inicio de la obra preferentemente en el

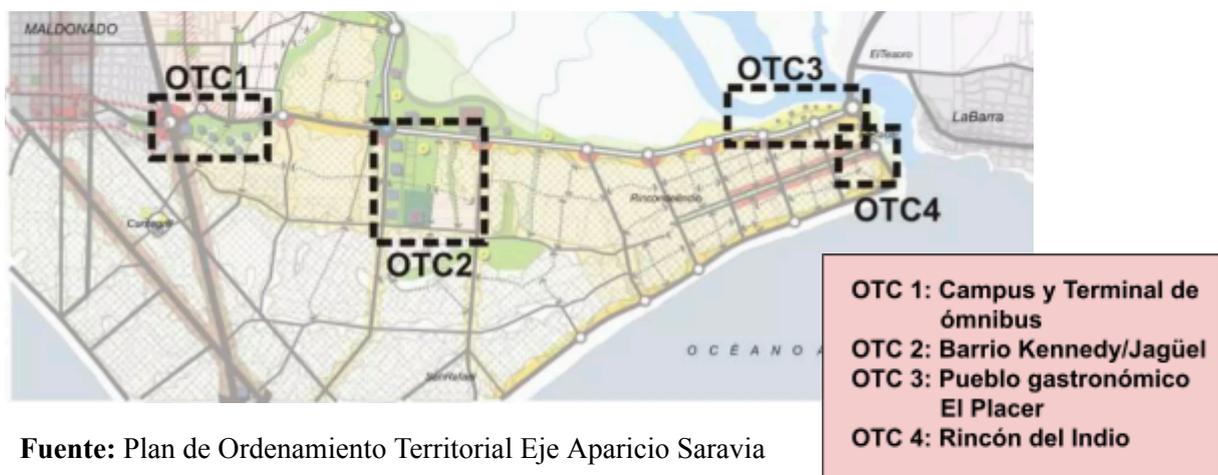
mismo sitio del actual barrio o su relocalización en otra área dentro del territorio de esta misma operación o en otro sitio del municipio.

- La dotación de la infraestructura de saneamiento y agua para la zona; la instalación de equipamiento de salud (policlínica), equipamiento educativo (escuela y liceo) y deportivo (con dimensiones a definir) durante el proceso de reurbanización y relocalización, así como para la proporción de pobladores del B. Kennedy que permanezca en la zona.

Esta actividad, dados los conflictos sociales adjudicados al barrio, fue definida por los técnicos como de muy alta complejidad (Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia, 2012). Plantearon que, aunque puede tener variantes dentro de sus formas de actuación y las superficies de sus áreas, la intervención territorial debía garantizar la integralidad de la operación; es decir, la integración con el entorno inmediato de la población residente cuidando la conservación y puesta en valor de las preexistencias ambientales y naturales Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia (2012).

Este diagnóstico y plan formulado por 21 técnicos¹⁶, dan cuenta de la ausencia de problemas de contaminación de suelo e inundabilidad para, por lo menos, una parcialidad de vecinos y vecinas del BOPK. Teniendo en cuenta que uno de los argumentos de la actual Intendencia de Maldonado fue la inhabitabilidad del suelo (sin la correspondiente documentación formal de ello) para la relocalización total, vale la pena ahondar el vínculo histórico que el Estado tuvo con el barrio.

Figura 2. Operaciones Territoriales Concertadas de realización necesaria



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Eje Aparicio Saravia

¹⁶ Ingenieros, arquitectos/as, geógrafos, biólogos y sociólogos.

3. Barrio Obrero Presidente Kennedy como enclave de la ciudad informal

Si observamos cómo y hacia donde se desarrolló la mancha urbana territorial de Punta del Este, en adhesión al origen e historia del barrio, podemos afirmar que el BOPK fue un enclave de la ciudad informal. En los dos apartados que siguen ahondaremos en la trayectoria del barrio, que permaneció en el mismo lugar por 63 años, y en las características específicas del territorio en el que se encuentra: un balneario lujoso.

3.1. Crecimiento poblacional y desarrollo territorial de Punta del Este-Maldonado

Enraizado en el crecimiento poblacional fernandino constante y vigoroso de las últimas décadas —fundamentado en la migración poblacional a dicho departamento (Labat, 2017)—, y en el enérgico desarrollo inmobiliario que experimentó la zona, la mancha urbana del conglomerado Punta del Este-Maldonado creció aceleradamente (tanto en formalidad como en informalidad) (Altmann, 2021).

En la **Tabla 1** se introducen las tasas de crecimiento intercensales para Maldonado. En ella, podemos ver como el departamento duplica su población cada veinte años, constituyéndose como el ámbito urbano más habitado del país luego de la metrópolis capital (Instituto Nacional de Estadística, 2011). Paralelamente para estos mismos años el país presentaba una desaceleración constante en el crecimiento poblacional que, en adhesión a la contundente macrocefalia en torno a la capital (Altmann, 2021), hace aún más interesante la tendencia fernandina.

Tabla 1. Tasa anual media de crecimiento en los períodos intercensales

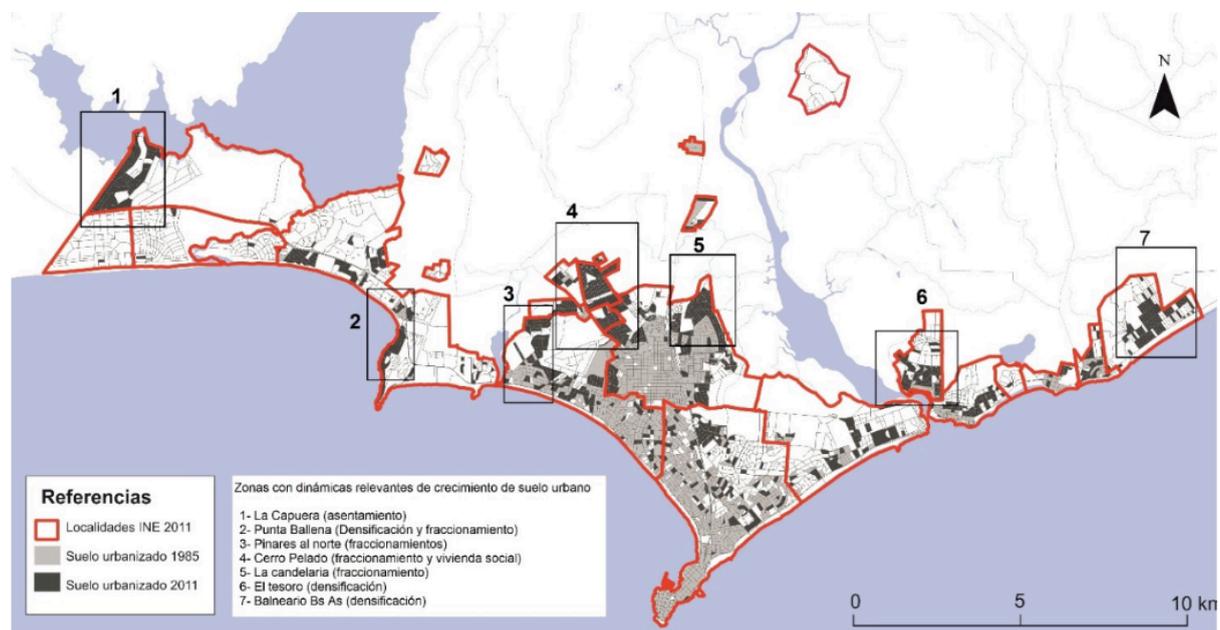
	1975-85	1985-96	1996-2004	2004-11
Montevideo	0,56	0,23	-0,15	-0,07
Maldonado	2,04	2,85	1,19	2,19
Total país	0,56	0,64	0,32	0,19

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE

Este crecimiento, como dijimos, significó la expansión de la urbe, que se extendió hacia el Noroeste y hacia el Este pero con lógicas de crecimiento socioeconómicas y

territoriales totalmente distintas (Altmann, 2021). Mientras que para la costa Este el crecimiento de la ciudad persiguió la expansión del lujo y la exclusividad, para el Noreste la ciudad creció en forma de barrios populares fruto de relocalizaciones barriales; población asentada irregularmente; grandes complejos de vivienda; y regularizaciones barriales *in situ* (Altmann, 2021). En la **Figura 3** podemos observar la evolución de la superficie urbanizada de Punta del Este-Maldonado entre 1985 y 2011.

Figura 3. Superficie urbanizada en Maldonado-Punta del Este (1985- 2011) con destaque de zonas dinámicas



Fuente: Elaborado por Altmann (2021) en base a datos y cartografía del INE.

El conglomerado Punta del Este-Maldonado fue el universo de dos fenómenos urbanos combinados: la densificación y la expansión urbana (Altmann, 2022). En 2015, el conglomerado ya no tenía las mismas características que tres décadas atrás, pasando de una dinámica bipolar entre ambas ciudades, a una conformación policéntrica y heterogénea —siendo ejemplo de ello, por ejemplo, la emergencia del extravagante barrio privado de Punta Ballena por un lado, y el aluvión de ocupaciones informales que dieron lugar a La Capuera por otro— (Altmann, 2022). Estas dinámicas de ocupación del suelo son reflejo de la explosión que los distintos modos de gestión urbana tuvieron en el pasado reciente (vivienda social, asentamientos irregulares, barrios privados, urbanizaciones campestres y el tejido formal), y tiene dos resultados notorios: a) la construcción de una compleja periferia al norte de la ciudad de Maldonado —donde dos resultados de política habitacional social

desarrollaron asentamientos en su entorno: Cerro Pelado y San Antonio— y b) procesos de carácter más general, como la dispersión, polarización y fragmentación urbana (Altmann, 2022).

La consolidación del balneario puntaesteño como ciudad turística conlleva la presencia de un sector turístico abocado a las segundas residencias y al sector extra hotelero, que plantea dinámicas disímiles a la de la población permanente (Altmann, 2021).

“La urbanización dedicada al turismo, concebida para el consumo del lugar, requiere considerar territorios diferenciados en lo espacial, social y funcional, tanto en la identificación de sectores de ocupación permanente y estacional como en los ámbitos espaciales relevantes en términos turísticos que estructuran su desarrollo” (Altmann 2022, pág. 28).

3.2. Origen e historia del Barrio Obrero Presidente Kennedy

Dado el desarrollo urbano acelerado del balneario puntaesteño, la supervivencia de un barrio popular situado al lado del excéntrico y reconocido Club de Golf de Punta del Este no pasó desapercibida. La historia del Kennedy nace el 15 de agosto de 1961, cuando el embajador de Estados Unidos ante la OEA (DeLesseps Morrison), el director de Relaciones Internacionales de la Casa Internacional de Nueva Orleans (Mario Bermudez), el presidente del Consejo Departamental de Maldonado (Francisco Salazar) y el director de Secretaría del Consejo (Juan José Chiossi), fundan el pequeño poblado obrero a 6 kilómetros de la península (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022). Según el edil Leonardo Pereira (FA), la delegación internacional donó al incipiente barrio un Jeep modelo Ika, una sierra circular, un grupo electrógeno, un alternador, una electrobomba sumergible y la tubería necesaria de 2 pulgadas para poder traer el agua al pueblo (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022). Estas donaciones, que en los relatos de los residentes barriales también involucran la propia donación de la tierra¹⁷, fueron administradas por una Comisión de Fomento barrial, que se hizo cargo de llevar el agua al poblado (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022)¹⁸.

¹⁷ Como mencionamos en la introducción, la postura institucional en torno a ello encarnada en el actual Director de Vivienda de la IDM, Alejandro Lussich, pero replicada por todos los políticos/as y técnicos entrevistados, es que las tierras son y siempre fueron propiedad de la IDM (diario El País, 2017).

¹⁸ Conformada inicialmente por Carmen Gutiérrez de Cancela, Anselmo de León y Luis Alberto Salaberry (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022).

La creación y ubicación del barrio fue ideada por el Consejo Departamental, que según la Constitución de 1952 se traducían en el Poder Ejecutivo de los departamentos de la época. Es así como nace y se crea, hace ya 50 años y con responsabilidad de la IDM, un pueblo obrero en la zona del bosque municipal (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022).

En entrevistas a dos de los vecinos (Entrevistado 1¹⁹ y 2²⁰), mencionan que los primeros pobladores eran obreros y pesqueros de la zona, muchos expulsados de La Pastora (península) fruto del gran desarrollo inmobiliario del que estaba siendo testigo (Trochon, 2017). El “rancherío” de La Pastora —así lo denominaban los diarios de ese entonces según Alonso (S/N)— era una situación a abordar para los políticos de la época, quienes denunciaban los problemas que ese poblado podía tener para el desarrollo inmobiliario (Alonso, S/N). Una de las soluciones, indica Trochón (2017), fue la inauguración del BOPK, destinado a sectores populares que quieran construir “viviendas decorosas”.

Según el edil Joaquín Garlo²¹ (FA) a un año de su creación y a pesar de que ya se habían instalado 30 familias allí, el cambio en la Administración Departamental truncó el proceso de creación de este pueblo (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022). Así, la proyección de construir una policlínica, una escuela, una cancha de fútbol, un puesto policial y un mercado, quedaron paralizadas, “empezando la historia de la irregularidad” (Joaquín Garlo, Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022). En 1964, el entonces alcalde de Nueva Orleans visitó el poblado inaugurado hace sólo tres años, pero se llevó una sorpresa: los equipos donados por Estados Unidos no habían sido utilizados para el desarrollo del poblado (Alonso, S/N). En una nota en el diario de Punta del Este el 1 de abril de 1964, encontrada por Alonso (S/N), el entonces alcalde de Nueva Orleans afirmó que “la modesta población vive a oscuras, sin agua y en la más indigente condición”. En esta nota se cuestionó al Gobierno Departamental de la época, exhortando a reinstalar los equipos donados (Alonso, S/N), pero dado el testimonio de dos vecinos entrevistados (Entrevistado 1 y 2) eso no fue así.

Al fragor de la dictadura cívico-militar uruguaya (1973-1985), uno de los vecinos entrevistados (Entrevistado 1) indica que muchos de los primeros colonos fueron realojados en viviendas municipales por el gobierno militar de facto, sobreviviendo únicamente

¹⁹ Hombre, vive en el barrio desde la década del 70.

²⁰ Hombre, vive en el barrio en la década del 80.

²¹ Uno de los entrevistados en el marco de esta investigación.

alrededor de 10 familias. El edil Joaquín Garlo plantea que, en ese entonces, el Gobierno Departamental dictatorial adjudicó para el realojo de las familias despojadas del BOPK tierras municipales, que se encontraban en la zona de Camino de los Gauchos (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022)²².

Sin embargo, y a pesar de las intenciones del gobierno dictatorial, la zona volvió a repoblarse. “El Kennedy es historia de despojo y reconstrucción: cada vez que intentaron despoblarlo, el barrio creció (...) y creció más fuerte” (Entrevistado 1). Incluso, el vecino entrevistado plantea que el propio Domingo Burgueño²³ (Intendente de Maldonado en 1990-1994 y 1995-1998) en su primera administración se encargó de “(...) lotear el barrio y darle parcelas (mediante un tercero de confianza) a cualquiera que estuviera interesado, incluso muchos de los que habían sido expulsados en dictadura” (Entrevistado 1).

Tres décadas después de su fundación, en 1991, el poblado fue censado por primera vez por pedido del edil Raúl Castro (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022). El relevamiento reveló que la población del Kennedy ascendía a 165 viviendas; de estas, el 84% eran de material, el 14% eran construcciones de costaneros o madera, el 2,3% de material de desecho y el 0,7% de paja (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022). Para esa fecha, el barrio seguía sin los servicios básicos cubiertos (Entrevistada 3²⁴).

En aquel momento, la IDM firmó un convenio con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República con el fin de construir 900 viviendas que permitan relocalizar al BOPK, así como al El Placer²⁵ y otros asentamientos de Maldonado (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022). Este convenio luego se complementó con otro conformado por la IDM y el MVOTMA, dando pie al segundo proceso de realojo del BOPK (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022).

En 2008, la entonces responsable de la Unidad de Familia y Vivienda, Zulma País, al ser interpelada por el edil Fernando Bolumburu, afirmaba que seguía en curso el realojo de ambos asentamientos (BOPK y El Placer) (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22,

²² Todo ello en convenio con el Banco Hipotecario.

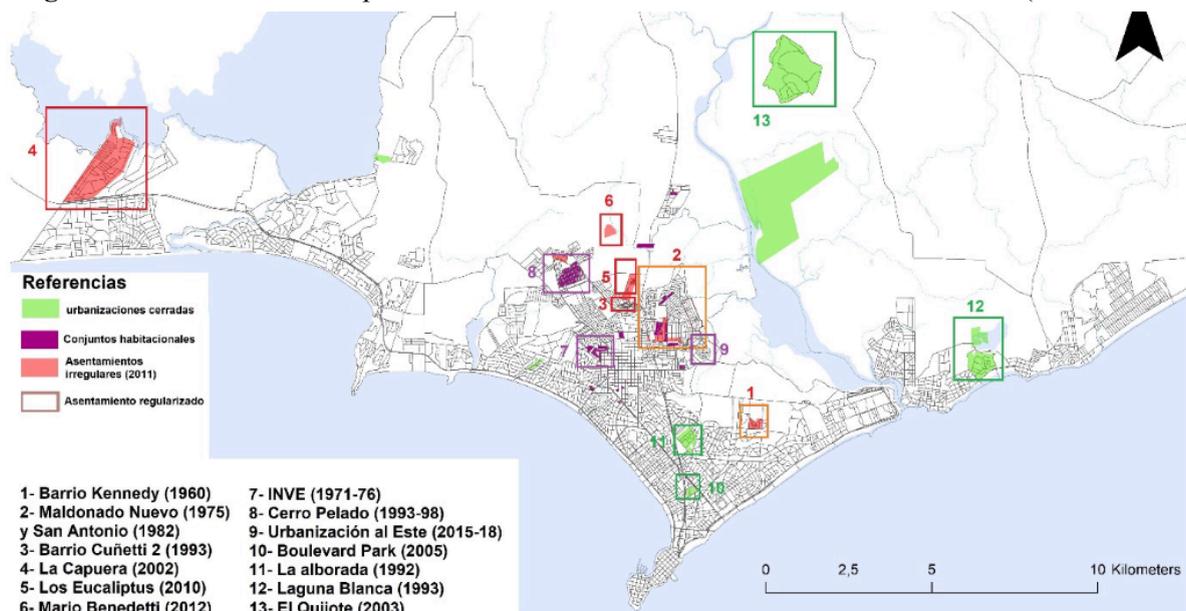
²³ Domingo Burgueño Miguel fue miembro del Partido Nacional, y es reconocido principalmente por su rol como líder político de su fuerza partidaria a nivel departamental.

²⁴ Mujer, vive en el barrio desde los 2000.

²⁵ El Placer fue un asentamiento localizado en el actual espacio público conocido como: Zona Joven del Placer. Este asentamiento, relocalizado en la segunda administración de Enrique Antía (2015-2020), se forjó en la década del 90 sobre el margen oeste del arroyo Maldonado, en la barra con el Atlántico, y fue erradicado con el fin de construir el actual circuito gastronómico y nocturno. Información extraída de: <https://www.maldonado.gub.uy/noticias/poblacion-viviendo-asentamientos-disminuyo-dos-tercios>

sesión ordinaria del 5/04/2022). Mencionaba que, hasta el momento, tanto en la segunda administración de Burgueño, como en la primera de Antía y de de los Santos, se habían concretado 130 realojos a Cerro Pelado y 82 realojos a Lomas de Santa Teresita (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022). En palabras de vecinos (Entrevistado/a 2 y 3), en los siguientes años, de 2008 en adelante, se hicieron relocalizaciones parciales a familias que así lo pedían (y el gobierno de turno facilitaba), con destino a Cerro Pelado, Lomas de Santa Teresita, los nuevos monoblocks detrás de la actual relocalización del Kennedy, y Camino de los Gauchos. A la par, el BOPK siguió creciendo, siendo destino de familias que adquirieron viviendas mediante compras informales, construyeron la suya o únicamente heredaron la de su familia (Entrevistado/a 1, 2, 3 y 4²⁶). En toda su historia, desde su inauguración en 1961 hasta su demolición en 2024, el barrio nunca accedió a los servicios básicos una vez prometidos (agua y saneamiento), y otros se le fueron quitados (por ejemplo, en 2018 dejó de pasar el ómnibus, utilizado, fundamentalmente, por escolares y liceales del barrio) (Entrevistado/a 1, 2, 3 y 4). En la **Figura 4**, elaborada en 2022 (año que se vota por unanimidad la anuencia del fideicomiso financiero para la relocalización total), observamos las variantes de ocupación urbana en el conglomerado estudiando, destacando el BOPK como único asentamiento debajo del eje estratégico Aparicio Saravia.

Figura 4. Variantes de la ocupación urbana del suelo en Maldonado – Punta del Este (1985- 2015)



Fuente: Elaboración de Altmann (2022) en base a datos del INE, IDM, DINOT y Varela (2017).

²⁶ Mujer, vive en el barrio desde la década del 90.

CAPÍTULO III

1. La relocalización como acción política

Retomando lo introducido en el Capítulo I, analizar las políticas públicas a la luz de las *policy networks* nos permite captar cómo un ámbito político busca soluciones a problemas públicos en un determinado marco institucional que, no solo restringe el accionar de los actores involucrados, sino que también da determinados incentivos para el intercambio de recursos e información. El resultado político, entonces, se explica como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados, según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan (Zurbriggen, 2011).

Para analizar el proceso político que fermentó el realojo del BOPK se adoptará la lógica situacional (Scharpf, 2017); es decir, partiremos de la premisa de que la política estipula un sistema de interacción socio político, con recursos distinguibles (a ser disputados por los actores) y una estructura de oportunidades determinada, contenida en marcos institucionales que influyen en el comportamiento de los actores (Bedoya, 2009). La atención, entonces, se centrará en los actores, estrategias e intereses que permearon en la arena política que definió el realojo del BOPK, con foco en los modos de interacción. Esto se asienta sobre el entendido de que las configuraciones institucionales particulares (de Uruguay a nivel macro y de Maldonado a nivel micro) otorgaron una estructura de acción a actores intencionados, que dependiendo de sus recursos y capacidades se vieron constreñidos por ellas en menor y mayor medida.

Antes de sumergirnos en los resultados del trabajo de campo es fundamental puntualizar que las limitaciones inherentes en términos de recursos y acceso a ciertos actores condicionaron el alcance del estudio. Sin desmerecer los hallazgos, estas restricciones implican que la investigación no recopila de manera exhaustiva y definitiva a la gran variedad de actores que formaron parte de la arena política. La falta de acceso a datos completos o a informantes claves (donde destacan los intentos fallidos de contactar con el Director de Vivienda de la IDM, Alejandro Lussich, y la falta de respuesta por parte de la CAF), hace que las conclusiones derivadas deban interpretarse con la comprensión de que son resultado de una exploración limitada.

1.1. Actores involucrados

Los actores hacen referencia a todo individuo, grupo o institución que participa en el proceso político y toma de decisiones (Scharpf, 1997). Las constelaciones de actores, por su parte, se corresponden al conjunto de actores que participan en la política con preferencias, estrategias de acción y resultados esperados marcados (Scharpf, 1997). Scharpf (1997) analiza a los actores según: a) sus recursos y capacidades, que les otorgan cierto grado de influencia en el contenido del resultado político y b) sus percepciones y preferencias que, dependiendo el grado de influencia del contexto institucional, son más o menos estables.

Fruto de las entrevistas semiestructuradas y la revisión documental, se identificaron como actores a las y los técnicos involucrados en la implementación de la política, pertenecientes a la Dirección de Vivienda de la IDM y a la ONG Ruta de Impacto (contratada por RAFISA). A su vez, se categorizan como constelaciones de actores a una parcialidad de vecinos/as contrarios al realojo, al Frente Amplio (FA), al Partido Nacional (PN) y a la CAF. Cabe suponer que otros actores también estuvieron involucrados en el proceso, como por ejemplo los medios de comunicación y el sector de la construcción, pero dadas las limitaciones mencionadas anteriormente el estudio puso foco en los que consideramos más importantes.

Para ahondar en el papel de cada actor o constelación de actores, dividiremos el análisis en dos: el juego político de la elaboración y diseño de la política pública (donde encontramos a los partidos políticos, el banco internacional y los vecinos/as), y la implementación de la política (donde encontramos a los técnicos involucrados).

1.1.1. Actores involucrados al proceso de elaboración

En las últimas elecciones departamentales (2020), Enrique Antía (perteneciente al PN) conquistó la intendencia fernandina “con la mejor votación que haya obtenido cualquier partido desde el regreso a la democracia” (García Ortiz, 2021, pág. 110), imponiéndose con un 62,9% y alcanzando mayorías especiales. A la luz de los resultados electorales, tres partidos políticos alcanzaron representación en la JDM para el período 2020-2025, donde 21 escaños pertenecen a ediles/as del PN, nueve a ediles/as del FA y sólo un escaño pertenece al PC. El comportamiento político de la Junta Departamental de Maldonado (JDM) se alinea con la tendencia observada a nivel nacional: el oficialismo es encarnado por el PN en acción coalicionada con el PC, mientras que la oposición se traduce al FA.

El realojo del BOPK se cristalizó el 5 de abril de 2022, cuando en la JDM se votó por unanimidad la anuencia para la creación de un fideicomiso de oferta privada entre la CAF y el BROU. El edil frenteamplista Joaquín Garlo afirma que en su momento el FA dió su voto positivo, al entender necesario abordar la problemática del Kennedy mediante una solución habitacional; sin embargo, plantea que la bancada izquierdista aceptó la anuencia si y sólo si se adicionaban al cuerpo de política presentado por el PN seis aditivos, “que transformaban a la política antes concebida como un simple realojo, en una política de relocalización integral” (Comunicación personal, julio 2024). Ellos son: 1) la generación de un nuevo censo que refleje la actual situación del pueblo (barrio o asentamiento) y de su gente (el plan de relocalización del PN se iba a realizar con el censo del 2015); 2) la creación de una Comisión de Seguimiento de todos los aspectos del proceso de relocalización, inclusive de la tipología de vivienda y métodos constructivos; 3) el principio de que la vivienda pueda ser pagada por los beneficiarios de acuerdo a sus ingresos familiares y condición económica; 4) la condición de que la tierra donde hoy se encuentran asentados los vecinos sea incorporada al fideicomiso y que el producto de su futura venta sea destinado íntegramente al pago del crédito que se solicita; 5) el desarrollo de llamados y contrataciones de acuerdo a los procedimientos administrativos legalmente establecidos, asegurando la transparencia y la cristalinidad; 6) la definición de criterios para establecer orden de prioridades para el realojo y adjudicación de las vecinas y los vecinos de acuerdo a los resultados del censo, volviendo a asegurar transparencia y cristalinidad (Diario de sesiones N°46, JDM, Circular N°5/22, sesión ordinaria del 5/04/2022). Dada la información recabada, y a pesar que la comisión multipartidaria acordó la adhesión de los puntos al expediente votado por unanimidad, a priori el punto 2) y el punto 6) no fueron incorporados en la práctica. En el apartado 1.3. del presente capítulo, ahondaremos en las consecuencias de ello.

Por su parte, los ediles/as del PN y miembros del poder ejecutivo de la IDM fueron actores relevantes para la puesta en agenda del realojo. Ello era una de las promesas electorales del PN para el período 2020-2025, presente en su programa de gobierno. Durante todo el proceso, los actores políticos oficialistas centraron sus esfuerzos en la presentación de las problemáticas del barrio (tanto en los medios como en visitas al propio asentamiento), y en la búsqueda de financiación para la realización de la política. De este modo, la narrativa nacionalista predominante en el debate público sobre el barrio se centraba en la falta de soluciones que las dos administraciones anteriores, dirigidas por el Frente Amplio bajo la conducción de Oscar de los Santos, habían proporcionado (véase el Diario de sesiones N°46 de la JDM, perteneciente a la ordinaria del 5/04/2022).

A su vez, a pesar de que el Gobierno Departamental disponía de mayorías en la JDM, los ediles nacionalistas enarbolaron la bandera de la unidad y la política de Estado, al repetirle y demostrarle a la opinión pública que se había intentado (y logrado) una votación para la reubicación de 530 familias unánime e histórica en el legislativo departamental (véase el Diario de sesiones N°46 de la JDM, perteneciente a la ordinaria del 5/04/2022). Desde el discurso del PN, todo parece indicar que nos encontramos ante un juego cooperativo, donde cada participante defendió sus propios intereses pero atendiendo a los del resto, generando compromisos interpartidarios.

La CAF se involucra en el proceso político en 2021, cuando el Gobierno Departamental de Antía estimó que una reubicación total del barrio costaría 35 millones de dólares. En ese momento, el Gobierno Nacional (del mismo signo político) no había mostrado intenciones de ofrecer apoyo económico para la política en cuestión, por lo que fue necesario buscar actores privados que así lo hicieran. El peso que la CAF tuvo en la elaboración (y no así, por ejemplo, el otro agente que compone el fideicomiso: el BROU), parece responder a la misión y a la experiencia que el banco internacional posee en materia de intervenciones focalizadas en la región, opinando y negociando los distintos puntos que la política debía cumplir para el financiamiento de ella. Los lineamientos generales de actuación en los que guía su accionar el ente multilateral se traducen a sus salvaguardas ambientales y sociales, donde para el caso del Kennedy fueron esenciales las salvaguardas 1²⁷, 7²⁸ y 9²⁹.

La posición como agente financiero privado del 80% del total de la obra le otorgó a la CAF mayores capacidades a la hora de imponer sus intereses particulares en el resultado de política. No obstante, y en palabras de Antía, la experiencia de la CAF en materia de políticas habitacionales no es amplia, dado que fundamentalmente han basado sus intervenciones en el área de infraestructura pública: caminería, puentes, líneas eléctricas y líneas de gas. En ese

²⁷ Esta salvaguarda se centra en identificar y gestionar los riesgos y efectos ambientales y sociales de los proyectos. Exige una evaluación ambiental y social adecuada para mitigar impactos negativos y asegurar que los proyectos se desarrollen de manera sostenible. El objetivo es garantizar que se realice un análisis exhaustivo de las consecuencias de un proyecto y que se implementen medidas para prevenir o minimizar cualquier efecto adverso.

²⁸ Aborda los problemas relacionados con el reasentamiento involuntario de personas debido a proyectos financiados. Establece los procedimientos para planificar y llevar a cabo el reasentamiento de manera que minimice los impactos negativos en las personas desplazadas. Esto incluye asegurar que los afectados reciban una compensación justa y adecuada, y que se les proporcione apoyo para restablecer sus medios de vida y bienestar.

²⁹ Promueve la igualdad de género en el diseño y ejecución de proyectos. Establece que se deben considerar y abordar las diferencias y desigualdades de género para asegurar que los proyectos beneficien equitativamente a todos los géneros. Incluye medidas para prevenir la discriminación y promover la participación equitativa de mujeres y hombres en todas las fases del proyecto, asegurando que se aborden las necesidades específicas y se empodere a las mujeres en contextos donde se desarrollan los proyectos.

sentido, “para ellos es novedoso encarar un crédito de estas características que tiene que ver con el desarrollo” (Antía, 2022), donde ven factible el uso del caso del Kennedy como plan piloto para sus vínculos con Uruguay y otros países de América Latina y el Caribe.

Con respecto a los vecinos/as del BOPK, una parcialidad del barrio fue la que se impuso, sin capacidades ni recursos, a la relocalización. Lo anterior se asienta en que, a pesar de haber comunicado expresamente su descontento en el trabajo de campo realizado para esta monografía, o contestar que sí se les preguntaba hubieran elegido la regularización, los vecinos/as hicieron alusión a una historia comunitaria signada por la desilusión y el mal asesoramiento legal. Por ejemplo, el entrevistado 1 indica que, en la primera administración de Oscar de los Santos (2005-2010), una parcialidad de vecinos/as habían generado una organización barrial con el fin de obtener en forma legal la posesión de las tierras. En una entrevista a La Red 21, el entonces abogado de aquellos vecinos/as explicaba que, por el momento, desde el punto de vista jurídico habían hecho un Recurso de Petición (contenido en el artículo 30 de la Constitución de la República), para que se dejarán sin efectos las entonces políticas de relocalizaciones parciales del barrio que buscaban erradicarlo (vistas en el apartado 3.2. del Capítulo II). Esta petición se edificaba en el cuestionamiento sobre los derechos posesorios que los vecinos/as tenían sobre la tierra; el abogado Sánchez esgrimió que, aunque la Intendencia no reconozca a las tierras como propiedad privada (porque tienen alto valor y hay un trasfondo económico), el argumento de los vecinos/as debe ser que ya no son tierras fiscales. Este intento, según el entrevistado 1, 2 y 3, quedó en la nada.

Sin embargo, el interés de una parcialidad de actores barriales de regularizar su situación habitacional mediante la adquisición formal de las tierras seguía vigente. El entrevistado 2 trajo a colación el último intento de organización barrial en torno a la búsqueda de regularización de las viviendas en el mismo territorio, mediante la demanda de posesión por prescripción de las tierras. Esta se dió entre la segunda Intendencia de De los Santos (2010-2015) y la segunda Intendencia de Antía (2015-2020), donde nuevamente una parcialidad de vecinos contactó con un abogado para llevar adelante la pugna por los terrenos. Sin embargo, dados algunos desencuentros entre vecinos/as en torno a los objetivos y la desaparición del dinero recaudado, este intento tampoco materializó ningún avance (Entrevistado 1 y 2). Por el contrario, los pocos nodos de organización barrial con los que contaba la comunidad empezaron a desaparecer, destacándose la pérdida de la Comisión Barrial posterior a 2015 (Entrevistado 1, 2, 3 y 4). En palabras de vecinos/as el motivo de ello fue que ya no había quién quisiera involucrarse con esa labor, que representaba un vínculo

directo entre la comunidad barrial y los jerarcas políticos. Sin ello, y sin haberse cristalizado el aditivo del FA sobre la creación de una Comisión de Seguimiento con actores barriales que monitoreara el proceso de realojo, los vecinos/as del Kennedy contaron con pocos recursos para hacer llegar sus discrepancias a la opinión pública.

1.1.2. Actores involucrados al proceso de implementación

Los técnicos de la IDM (pertenecientes a la Dirección de Vivienda) y los técnicos contratados por RAFISA específicamente para la implementación de la política, son los actores vinculados al proceso de puesta en práctica del realojo. La relevancia de ellos como actores radica en que han impregnado en el resultado final de política los intereses particulares de los organismos a los cuáles responden.

En entrevista con Flavia Corbo (técnica referente del área de vivienda de la IDM en el realojo del BOPK), pudimos constatar que gran parte del resultado de política se debe al trabajo previo que ella misma (en conjunto con otros técnicos/as pertenecientes a la Dirección) había realizado en la administración anterior. Este, se guió por el conocimiento de las problemáticas principales del BOPK y el tejido de redes entre la IDM y los pobladores (Comunicación personal con Corbo, julio 2024). Manifestó que el trabajo de relocalización no es de un día para el otro, sino que fueron tratando con los vecinos/as cómo se iba a realizar, de qué forma y a que tiempos, incluso antes de que el realojo tal y como se dió fuera una realidad (Comunicación personal con Corbo, julio 2024).

Al ser consultada sobre el Plan de Relocalización y los informes acerca del proceso de implementación de la política, Corbo (2024) indica que “hasta que no llegó Leticia Dibarboure (consultora de la CAF), no se habían producido documentos en torno al proceso”. A partir de ahí, la política se empezó a articular en base a las salvaguardas ambientales y sociales de la CAF, a la vez que se intentaba cumplir con los objetivos previstos por el banco internacional. Aunque esto no es extraño —lo mismo, por ejemplo, sucede con el BID en la órbita del PMB-PIAI— lo que sí destaca es la falta de sistematización de la información pública de la IDM, inherente a cualquier intervención. Asimismo, al consultar por los informes, Corbo aseguró que ellos eran de carácter privado.

Por último, se procedió a entrevistar a los técnicos/as pertenecientes a la ONG Ruta de Impacto. Este equipo, liderado por Javier Gandolfo, es contratado por RAFISA mediante una licitación de la IDM, con el objetivo de no sólo ejecutar tareas en torno a la implementación de la política, sino que también acompañar el proceso posterior de la misma. En la

comunicación personal con el equipo, también hicieron alusión a las salvaguardas ambientales y sociales de la CAF como guía para su intervención. A su vez, plantean que el esquema de trabajo se rige en base a los objetivos dispuestos por el ente internacional, que trazó determinados objetivos en determinado tiempo.

1.2. Intereses, estrategias y resultados esperados

Los modos de interacción, que otorgan al modelo una clara dimensión institucional, refieren a las formas en que los actores se relacionan de acuerdo al contexto institucional (ej: acción unilateral, negociación, voto mayoritario o dirección jerárquica) (Scharpf, 1997). Según Bedoya (2009), en base a los supuestos de Scharpf (1997), la organización institucional interfiere en la presencia de uno u otro modo de interacción; por ejemplo, en un contexto institucional fuertemente organizado pueden coexistir varios modos de interacción, mientras que en uno débilmente organizado —caracterizado por la existencia de redes de acción poco estructuradas— los modos de interacción más probables serán el de la acción unilateral o el de la negociación. La importancia de los modos de interacción es que influyen en las estrategias que adoptan los actores (Scharpf, 1997).

Los otros dos elementos presentes en el modelo, denominados “arreglo institucional” y “entorno”, hacen referencia a las especificidades de cada contexto y a los incentivos para los intercambios políticos, sociales o económicos que actúan como intermediarios entre el poder y los resultados (Scharpf, 1997). Las interacciones entre los actores no ocurren en un espacio neutral, sino que se dan en un contexto moldeado por relaciones de poder (Zurbriggen, 2006).

Llegados a este punto debemos preguntarnos: ¿por qué el PN se planteó como urgente y necesaria para esta administración la relocalización del BOPK, a pesar de no contar con apoyo del Gobierno Nacional? ¿por qué el PN, teniendo mayorías absolutas, buscó la unanimidad de la JDM para la anuencia del fideicomiso? ¿por qué la oposición, a pesar de tener acceso a los mismos informes que esta investigación, decide acompañar la política de relocalización total y no parcial, sin hacer alusión a la posibilidad en el transcurso de la discusión pública? Dichas cuestiones pueden responderse analizando las interacciones de los implicados en el debate público, así como a la luz de las consideraciones que Traversa (2004) y Alvarez (2019) hacen sobre la tradición estatal nacional en torno a la vivienda de interés social.

El núcleo duro del debate político en torno a las problemáticas del barrio se centró en la complejidad urbano-social que la convivencia de dos formas diametralmente distintas de expresiones urbanas significaba para la localidad: un asentamiento informal al fondo de un balneario opulento. El proceso de discusión pública, donde los medios de comunicación y los políticos del PN fueron protagonistas, se inclinó por una postura: la caracterización (y estigmatización) del barrio como antiguo poblado obrero que devino en asentamiento. Lo anterior, puede visualizarse en la forma en que la IDM comunica la política pública en sus redes institucionales, utilizando discursos que aluden al cambio drástico que la reubicación del BOPK tiene para con la zona que desocupa, así como para los problemas de seguridad y convivencia.

Figura 5. Ubicación y foto aérea del antiguo Barrio Obrero Presidente Kennedy



Alvarez (2019) observa que muchas veces los programas habitacionales se enfocan en proyectos que son visualmente impactantes o que tienen un gran valor simbólico, pero que no resuelven las necesidades reales de los ciudadanos, especialmente de aquellos en situaciones más vulnerables. Según ella, esto refleja una tendencia a priorizar la visibilidad política sobre la eficacia real en la mejora de las condiciones de vivienda, donde el uso de políticas habitacionales se consolida como una estrategia en la captación de votos (Alvarez, 2019). Como vimos, los únicos actores en contra de la relocalización total del barrio era una parcialidad de vecinos y vecinas, sin capacidad ni recursos para incidir en el juego político, y resignados a aceptar la única opción que les otorgaba el Estado: ser relocalizados o ser desalojados. El entrevistado 1 y 2 ven en la decisión de relocalizar al barrio un interés económico, pues la tierra donde el BOPK se encontraba asentado es estimada en 10 millones de dólares. Asimismo, “el balneario sigue creciendo y nosotros, los pobres, estorbamos” (entrevistado 2).

Los argumentos dados por la IDM para el diagnóstico del barrio que caracterizó al problema social que entró en agenda —indicando, por ejemplo, que la totalidad del barrio pedía ser realojado y que el terreno era inundable—, aglutina la totalidad de las críticas que dicha parcialidad de vecinos hacen al accionar estatal. La estrategia seguida por el Gobierno es, por tanto, impositiva para con los pobladores (algunos presentes en el barrio desde su fundación), aunque sus máximos jerarcas (Alejandro Lussich y Enrique Antía) afirmen que su departamento ha actuado en pos de los intereses de los vecinos/as.

Los partidos y los políticos que encabezan la política logran un impacto favorable en la opinión pública gracias a la construcción de viviendas. Por ende, el desarrollo de políticas habitacionales con objetivos político-electorales parece claro (Traversa, 2004). Alvarez (2019) analiza la historia del vínculo entre el Estado uruguayo y la ciudad informal en el pasado reciente, concluyendo que los partidos políticos utilizaron las políticas habitacionales para consolidar su poder y mantener su influencia. A menudo, estas políticas fueron utilizadas con fines político-electorales claros, no siendo coincidencia que, con la consolidación del FA como tercer partido en el sistema partidario nacional (década de los noventa) haya habido un “boom” en las ocupaciones y regularizaciones barriales con complicidad estatal (Alvarez, 2019).

1.3. Resultado final: Plan de Relocalización del Kennedy

1.3.1. Resultado de política pública

Como resultado final, la IDM relocalizó a la totalidad del BOPK (528 hogares, aproximadamente 3000 personas) en el marco del Plan de Relocalización del Kennedy. Este, planteó como objetivo general mejorar la calidad de vida de la población asentada en terrenos distantes a la trama social y urbana de Maldonado mediante su relocalización, coadyuvando a su integración socio territorial y su acceso a la totalidad de servicios (Plan de Relocalización del Kennedy, 2022, IDM). El plan se articuló en 3 etapas: 1) actualización del censo de 2015; 2) análisis técnico (de arquitectos y asistentes sociales) para la reubicación de las familias en el nuevo barrio; 3) la realización de la mudanza y la demolición del asentamiento. A su vez, se crea un seguimiento post-obra a las familias, enmarcado en la etapa de “formalización” (Plan de Relocalización del Kennedy, 2022, IDM).

El diagnóstico que edifica la política de la actual administración de la IDM, indica que los terrenos donde estaba ubicado el asentamiento “no son aptos para la regularización debido a que son inundables, están contaminados y no tienen posibilidad de saneamiento” (Plan de Relocalización del Kennedy, 2022, IDM, pág. 2022). Sin embargo, esta investigación no ha accedido a ningún documento formal que así lo exprese, y sí a constatado (con el Plan de Ordenamiento Eje Aparicio Saravia y los Cuadernos Territoriales) la recomendación de actores técnicos y locales de regularizar a una porción de los habitantes *in situ* (priorizando a los primeros pobladores) con el respectivo desarrollo de la red de saneamiento. El propio Plan de Relocalización del Kennedy indica que, en junio de 2022, la tasa de aceptación a la relocalización ascendía a 96,8% del total de los 528 hogares, por lo que cabe preguntarse: ¿por qué no se empoderó y regularizó en el mismo territorio a aquellas familias históricas que así lo solicitaban? ¿Por qué brilló por su ausencia la participación activa y necesaria de la población relocalizada dispuesta en los planes de relocalización del MVOT?

Cabe señalar que algunos aditivos del único actor “contrario” al PN que logró imponerse en la discusión pública (el FA) tampoco han sido tomados en cuenta. Por ejemplo, la creación de una Comisión de Seguimiento con actores barriales y la definición de criterios para establecer orden de prioridades para el realojo. La Comisión, que se alineaba con el espíritu de participación local presente en la LOTDS y el PNR, representaba la posibilidad de generar confianza, transparencia y certidumbre en la comunidad barrial, a la vez que consolidaba un ámbito formal donde poder plantear inquietudes y demandas (dándole a los vecinos/as más recursos en el juego político). Sin ella, la comunicación entre la IDM y la población

desplazada se dió en forma individualizada, o mediante asambleas generales y talleres. El entrevistado 1 esgrimió que “(...) nadie sabe nada, un día vienen y te dicen te vas, y así como te dijeron tienes unos pocos días para juntar toda tu casa (la casa de toda tu vida) e irte”. A su vez, el entrevistado 2 menciona: “(...) la Intendencia fue clara en algo: vecinos organizados no atendemos, vengan de a uno”. La organización barrial y comunitaria del BOPK parece haberse desgastado con los años, no logrando consolidar una nueva Comisión de Fomento barrial ni una demanda colectiva clara para hacerle frente al proceso que se llevó adelante. Cabe preguntarse, ¿qué hubiera pasado si los fondos para dar una solución habitacional al barrio se conseguían años antes, cuándo sí había nodos de organización barrial? ¿Por qué los referentes de la IDM y el GDM se mostraron contrarios a la organización de la comunidad barrial como sujeto colectivo de la política pública?

Con respecto al procedimiento para la adjudicación de las nuevas viviendas, Corbo (Comunicación personal, julio 2024) menciona que se inclinaron por una lógica pragmática, donde —además de puntualizar en algunos casos particulares de vulnerabilidad— la mudanza se guió por la no ocupación de los predios que se iban dejando. Así, los habitantes del Kennedy fueron mudados de acuerdo a la manzana en la que se encontraban, con el objetivo de demoler inmediatamente las manzanas que quedaban vacías. Dadas las características edilicias de las antiguas viviendas, donde una demolición cercana podía significar la caída de una casa vecina, si se quería derribar las casas a medida que se iban dejando, la forma segura de hacerlo era por zonas (Corbo, comunicación personal, 2024).

El Plan de Relocalización y, fundamentalmente, su implementación, deja entrever un intercambio de recursos entre la IDM y la CAF; dada la congruencia de los objetivos que ambos actores tenían (el realojo del barrio), podemos enmarcar su accionar dentro de las denominadas *policy communities*. Mientras que uno de los objetivos del PN pareciera ser el financiamiento de la obra y la finalización a tiempo de la política pública (antes del término de esta administración), podríamos suponer que el objetivo de la CAF era realizar una obra que pueda ser replicada y comunicada en el resto de la región.

1.3.2. Consecuencias sobre la distribución socio-territorial

Como vimos anteriormente, desde la segunda mitad del siglo XX Punta del Este fue sede de un gran desarrollo turístico e inmobiliario, que transformó radicalmente el paisaje urbano y convirtió a la cotidianidad de los habitantes en objeto de cambio constante. El

desarrollo territorial del balneario estuvo signado por los intereses de los actores vinculados a la construcción y al mercado inmobiliario, quienes encontraron muchas veces en los distintos GDM un aliado. El crecimiento tanto de la mancha urbana como de la población se inscribe, en gran medida, en los procesos de neoliberalización del territorio, al constatar una transformación del espacio urbano a favor de la acumulación de capital y la reestructuración del terreno para maximizar la rentabilidad económica (véase Trochón, 2017 y Altmann, 2018). Este proceso lleva a una reconfiguración de la distribución espacial de los recursos y de las poblaciones, que a menudo resulta en la gentrificación y el desplazamiento de comunidades menos favorecidas (Alvarez, 2019). El caso de la relocalización total del BOPK, es reflejo de este fenómeno.

La valorización de la tierra en el área original del barrio, impulsada por la demanda y el desarrollo inmobiliario, llevó a la desposesión de sus residentes originales y a su reubicación en una zona menos lucrativa. Al ser terrenos municipales cedidos en 1961 por el propio Poder Ejecutivo de la época, y al no haber ningún tipo de documento formal que demuestre la inhabilitación del suelo —más allá de lo expuesto en el Plan de Relocalización del Kennedy formulado por la misma administración que realizó el realojo—deberían haberse dispuesto una solución habitacional que se alinee con el PMB y PNR. Sin embargo, el resultado de política pública refleja que los intereses que primaron no fueron precisamente los expuestos en el marco institucional nacional, ni tampoco los de la población en situación de vulnerabilidad, sino que los del GDM y la CAF. Entendiendo que el desplazamiento de las comunidades de bajos recursos hacia áreas periféricas menos valorizadas, se vuelve tendencia en las ciudades capitalistas (Harvey, 2005), podríamos preguntarnos, entonces, ¿cuánto del resultado se explica por el interés de favorecer a la población desplazada, y cuánto se explica por las dinámicas que el capital y el mercado dictan en la utilización del suelo y la distribución de las poblaciones?

Callonge Reillo (2015) subraya cómo la neoliberalización del territorio no solo implica la reconfiguración espacial sino también la fragmentación y polarización de los territorios urbanos. La expansión de áreas urbanas ricas y la consolidación de zonas de alta renta llevan a una periferización de los asentamientos de menor poder adquisitivo (Callonge Reillo, 2015). La descripción del conglomerado Punta del Este-Maldonado y su evolución hacia una estructura policéntrica y heterogénea evidencian estos procesos (Altmann, 2021). La emergencia de barrios exclusivos como Punta Ballena, contrastada con el crecimiento de ocupaciones informales como La Capuera, ilustra la polarización y fragmentación urbana que Callonge Reillo (2015) identifica. La construcción de una periferia compleja, como la

mencionada por Altmann (2021) al norte de Maldonado, y el crecimiento de asentamientos irregulares son testimonio de esta fragmentación. El último enclave de la ciudad informal dentro de los límites de Punta del Este, que va hasta el eje Aparicio Saravia, quedó eliminado con la relocalización total del BOPK.

Figura 6. El viejo y el nuevo Barrio Obrero Presidente Kennedy



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth.

Podríamos inferir que la relocalización del BOPK, en este contexto, refleja una estrategia de gestión urbana que prioriza la valorización económica sobre la equidad social. La nueva ubicación en una zona menos atractiva no solo reproduce las desigualdades existentes sino que también intensifica la polarización urbana al separar claramente los espacios de alto valor y los de baja renta. Esta separación espacial entre áreas de alta valorización y el resto de la ciudad resalta las dinámicas de gentrificación y desplazamiento que Harvey (2005) describe. Incluso, podemos observar en la **Figura 6** como el nuevo barrio queda desconectado de las urbanizaciones cercanas, delimitado por la Avenida Gral. Liber Seregny y la Ruta Perimetral. Uno de los reparos de la CAF fue justamente ello: el nuevo barrio pareciera no estar integrado a la trama urbana, quedando entre dos avenidas importantes y dependiendo de los propios servicios que el GDM previó en el mismo territorio para abastecerse —una policlínica, un CAIF, una escuela y áreas de deporte y recreación—. La creación de una calle

paralela a la Ruta Perimetral que de más accesibilidad a la población local fue uno de los pedidos del ente internacional para la implementación del proyecto, así como la construcción de dos campos deportivos a ser utilizados por equipos de fútbol femenino de la zona —integrando a la población desplazada con otras poblaciones del territorio—.

El proceso de relocalización del BOPK ejemplifica cómo el ordenamiento territorial al servicio del capital lleva a una redistribución desigual del espacio urbano, favoreciendo al desarrollo del mercado por sobre la cohesión social.

Figura 7. Actualidad del Barrio Obrero Presidente Kennedy



Fuente: Intendencia de Maldonado

2. Consideraciones finales

El proceso de decisión, caracterizado por la desagregación funcional y territorial, condujo a desagregar la capacidad de solución de la problemática del BOPK en un subsistema social parcialmente autónomo: la red de política configurada por el GDP (liderado por Antía) y la CAF. Esto marcó el desarrollo e implementación de la política, que parece ser fruto de la relación estable y, por momentos, informal, entre el actor público y privado. La relevancia del institucionalismo enfocado en los actores para estudiar la relocalización del BOPK radica en la luz que echó al proceso político, donde se evidencia que la decisión

política no debe considerarse únicamente como un producto del funcionamiento de las instituciones que se han desarrollado con el tiempo, ni simplemente como el resultado de los cálculos racionales de los actores involucrados. Más bien, se trató del resultado de acciones deliberadas realizadas por actores que buscaron alcanzar objetivos e intereses específicos: el GDM y la CAF. Los intereses, condicionados pero no determinados por el marco institucional y el contexto político en el que se desenvuelven, fueron congruentes: la CAF se inició en las políticas de relocalización logrando impregnar su agenda socio-política en el intercambio con los otros actores (visible en la implementación de la política, donde los técnicos/as tanto de la IDM como de la CAF se guiaron por las salvaguardas ambientales y sociales del ente internacional); mientras que el Gobierno Departamental cumplió su ambiciosa promesa de campaña en los tiempos estipulados.

El vínculo y trabajo de ambos actores, como adelantamos, pareciera desarrollarse en el marco de una *policy network*, en el que se observa una interdependencia y colaboración estable entre las partes. Esta red de política se caracterizó por la coordinación estrecha entre los actores protagonistas de la implementación (los técnicos de la IDM liderados por Corbo y los técnicos de la ONG Ruta de Impacto), facilitando la integración de objetivos comunes y maximizando la eficacia en la implementación de la política. La CAF aportó su experiencia y estándares internacionales, mientras que el Gobierno Departamental, al alinearse con estas directrices, garantizó el cumplimiento de sus compromisos locales. Aunque la red demuestra estabilidad, la naturaleza de su intervención permite discutir el proceso y el resultado de política, caracterizado por la ausencia de planificación, la falta de transparencia al sistematizarse la información en documentos privados, y la carencia de una intervención que incorpore formalmente a la población desplazada como un sujeto de acción. El sector público, al trasladar responsabilidades de implementación al sector privado, debe generar una planificación y un control arduo de la actividad de los agentes (Traversa, 2004); sin embargo, pareciera haber sucedido lo contrario.

Por otro lado, los marcos institucionales parecieran no haber representado grandes constreñimientos para el accionar del GDM; el mismo, a pesar de no haber construido una política en base a los lineamientos de la LODTS y los programas con foco en asentamientos (PNR y PIAI-PMB), no tuvo frenos en sus objetivos. Por el contrario, pudo desplegar una serie de estrategias que condujeron a los resultados manifiestos, a la vez que cosechó valoraciones positivas por parte de los pobladores desplazados —mencionado por el equipo técnico de la IDM y los/as técnicos/as de la ONG Ruta de Impacto—. Aparenta ser que el

marco legal que regula el accionar público y privado con respecto a cuestiones territoriales no tiene el suficiente peso en la práctica. Según Bertero (2021), a más de diez años de la promulgación de la LOTDS, la realidad demuestra la necesidad de que el corpus regulatorio se complemente con instrumentos que den mayores potestades de acción directa entre el Estado y la ciudadanía involucrada. Lo anterior surge de la denuncia del autor sobre las consecuencias de esperar que las resoluciones provengan únicamente de la regulación y los incentivos a la inversión privada (Bertero, 2021). En las políticas territoriales es crucial adoptar un enfoque multisectorial y pluridisciplinario que busque un desarrollo integral. Este enfoque debe considerar la descentralización en la gestión y asegurar que se otorguen poderes y recursos reales a los organismos territoriales competentes (Bertero, 2021). Boisier (1999) lo mencionaba en su concepto de territorio equipado: es menester equipar el territorio con las infraestructuras, capacidades y recursos necesarios para poder consolidarse como sujeto de acción; mientras ello no suceda, el territorio se va a transformar únicamente como consecuencia de un desarrollo fragmentado y sectorial. Aunque la LOTDS dispone que los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público, siendo sus determinaciones vinculantes para el accionar de las instituciones públicas y privadas, el realojo del BOPK evidencia un relogo del marco institucional nacional y departamental por sobre el accionar de un ente particular, que interviene de acuerdo a sus propia visión y cometido.

Por último, en la relocalización del BOPK se observa cómo la valorización del suelo en la zona original del barrio impulsó su desplazamiento hacia un área menos lucrativa, evidenciando dinámicas neoliberales que priorizan la acumulación de capital y la reconfiguración espacial en detrimento de la cohesión social. Lo anterior no sólo es reflejo de las lógicas de desarrollo territorial de las que es testigo Punta del Este-Maldonado, sino que también se corresponde con lo dicho por los propios vecinos/as del barrio: el BOPK está signado por los vastos intentos de relocalización. En sus inicios, el barrio fue destino de la población obrera de la zona, expulsados de la península (La Pastora) dado el desarrollo inmobiliario de lujo y la búsqueda por eliminar los rancharíos. Cuando Punta del Este siguió creciendo, el BOPK —que en 1961 había sido fundado por el Poder Ejecutivo de Maldonado en terrenos municipales— parece haberse transformado en un “estorbo” para el desarrollo de la zona. Así, se convirtió en objeto de relocalizaciones parciales desde 1976 a 2015, hasta alcanzar su destino final en 2024: su relocalización total fuera de los límites puntaesteños, contrario a lo aconsejado por técnicos y actores locales.

Pareciera que la transformación del conglomerado Punta del Este-Maldonado, con su creciente polarización y fragmentación urbana, es reflejo de la consolidación de áreas de alta renta frente a asentamientos periféricos de menor valor, lo que intensifica la desigualdad socio-territorial. Este proceso no solo redefine la distribución espacial de los recursos sino que también exacerba la fragmentación territorial; si desde las esferas gubernamentales no se parte de la premisa de que las fuerzas del mercado son incapaces de crear un escenario de desarrollo territorial o regional equilibrado y justo (Bertero, 2021), la ciudad va a ser reflejo de la exacerbación de las desigualdades sociales (Harvey, 2005). Así, las regiones más prósperas atraen más inversiones —en complicidad con la labor del Gobierno local—, mientras que las menos favorecidas quedan relegadas a las decisiones de la élite política. Si se entiende al ordenamiento territorial como el marco en el que ciertas reglas de juego se disponen para el uso que la sociedad, el mercado y el Estado hacen del territorio, su eficacia radica en la activa coordinación e integración de acciones en función a una estrategia y visión única (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 2011).

Referencias

- Altmann, L.** (2021). Expansión en territorio turístico, Maldonado-Punta del Este (1985-2015). *Revista PENSUM*, 7(-), 27-45.
- Álvarez Rivadulla, M. J.** (2019). Política en los márgenes. Asentamientos irregulares en Montevideo. *Ediciones Uniandes*.
<https://ulibros.com/politicas-en-los-margenes-asentamientos-irregulares-en-montevideo-sod2e.html>
- Bedoya, M.** (2009.). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos*, 35(Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia), 33-58.
- Bertero, M.** (2021). Estudio de los procesos participativos de los actores involucrados en el Programa de Mejoramiento de Barrios en dos experiencias desarrolladas en el territorio de Canelones. Luces, matices y sombras del PMB. *Tesis de maestría*, (Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, .).
- Boisier, S.** (1999). Desarrollo local ¿De qué estamos hablando? In *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 48-74). Antonio Vázquez Barquero (comp.), Oscar Madoery (comp.).
- Boisier, S.** (2002). El vuelo de una cometa. Metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Serie Conferencias sobre Globalización y Desarrollo, Doc. 97/37*(ILPES/ CEPAL).
- Boisier, S.** (2004). Desarrollo territorial y políticas públicas en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, 12, 75-90.
- Bözel, T.** (1997). What's so Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1 (16), 1-28.
- Calonge Reillo, F.** (2015). Neoliberalización del territorio y movilidad urbana, una agenda de investigación. *Territorios*, 32, 133-156. Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ32.2015.07](https://doi.org/10.12804/territ32.2015.07)
- Delgado, J. M., & Gutierrez, J.** (2007). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales. Editorial Síntesis S.A. Madrid.
- Harvey, D.** (2005). A Brief History of Neoliberalism. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780199283262.001.0001>

- Harvey, D.** (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53, 23-39.
- John, P.** (1999). Policy networks, contribution to Nash. 2(Blackwell Companion to Political Sociology).
- Jordana, J.** (1995). El análisis de los Policy Networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3 (mayo-agosto), 77-89.
- Labat, J. P.** (2017). Evolución de la segregación residencial en la ciudad de Maldonado y sus alrededores 1985-2011. *Tesis de Maestría. Universidad de la República, Montevideo.*
- Magri, A. J.** (2011). Un quinquenio cargado de futuro: La descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología), 77-104.
- March, J., & Olsen, J.** (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.* (New York: Free Press).
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W.** (1992). *Policy Networks in the British Government.* (Oxford: Clarendon Press.).
- Massey, D.** (1994). *Space, Place and Gender.* Cambridge: Polity Press.
- Narbondo, P., & Ramos, C.** (1999). La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11(ICP-Montevideo), 35-58.
- Navarro, C. J.** (2004). Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel. *Working Papers Online Series 34/2004*, (Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Madrid.).
- Ornelas Delgado, J.** (2004). Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano y territorial. (Universidad Autónoma del Estado de México). <http://www.scielo.org.co/pdf/terri/n32/n32a08.pdf>
- Peters, G. B.** (2003). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. *Estudios políticos*, 8 (4) (Barcelona, Gedisa), 217 - 220.
- Rhodes, R. A. W.** (1990.). Policy networks. A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2, 3, 293-317.
- Rhodes, R. A. W.** (1997). El institucionalismo. In *Teoría y métodos de la ciencia política.* Alianza Editorial: Madrid.
- Saravia, M.** (2017). Aportes de la LOTDS y de la LPNA para la construcción de una visión integral del territorio. *Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.*(Universidad de la República, Uruguay).

- Scharpf, F. W.** (1997). *Games real actors play: Actor-Centered institutionalism in Policy Research*. (Vol. 33 (6/7)). Comparative Political Studies.
- Shepsle, K. A., & Bonchek, M. S.** (2005). Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento. (CIDE - Taurus - Santillana, México.).
- Tejera, R.** (2021). Dinámica sector-territorio: El desarrollo de la política nacional de ordenamiento territorial desde 2008. In *Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (Germán Bidegain, Martín Freigedo y Cristina Zurbriggen (coords.) ed.). ICP-Fin de Siglo.
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N.** (2009). Urbanismo neoliberal]: La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 66(UR Corporación de Estudios Sociales y Educación), 1-11.
- Traversa, F.** (2002). Reformas del estado de segunda generación y sus desafíos para la administración pública : estudio del proceso de adaptación de la Dirección Nacional de Vivienda, a las nuevas formas de gestión de las políticas públicas. *Tesis de grado. Montevideo: FCS*.
- Traversa, F.** (2004). El papel del estado en los policy networks : la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14(Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política), 43-65.
- Trochón, Y.** (2017). *Punta del Este: el edén oriental* (Intendencia de Maldonado ed.). Intendencia de Maldonado.
- Vernengo, M., & Pérez Caldentey, E.** (2022). El Neoliberalismo en América Latina. Orígenes y persistencia. In *Economía en Crisis* (pp. 18-50). De América Soy. Rethinking Economics.
- Wallerstein, I.** (1974). *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. (New York: Academic Press).
- Zorzi, M., & Campodónico, G.** (2019). De lo inhóspito al Glamour: Narrativas sobre las transformaciones de Punta del Este, Uruguay, en la mirada de los antiguos residentes. *Rosa dos Ventos*, 11(2), 236-252. <https://doi.org/10.18226/21789061.v11i2p236>
- Zurbriggen, C.** (2002). El análisis de los "Policy Networks" y de su utilidad para el estudio de las hechas políticas. *Documentos de Trabajo / FCS-ICP*; , 31(Udelar. FCS-ICP).
- Zurbriggen, C.** (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva para el análisis en el estudio de políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26 (1), 67-83. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>