

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

**La influencia de las políticas de vivienda en la
segmentación social y territorial del área metropolitana
de Montevideo.**

Altair Magri

Tutor: Jorge Lanzaro

Esta Tesis de Maestría está dedicada al Arq. Mario Lombardi, que como co-tutor me aportó sus conocimientos y reflexiones sobre un tema que cobra cada vez más relevancia por su complejidad instrumental y política, afectando a una gran masa de población, y a pesar de ello no tiene la relevancia debida en las agendas de los gobiernos y las instituciones.

INDICE:

Introducción.....	1
Capítulo I: LAS DIMENSIONES SOCIO-DEMOGRÁFICAS DEL AMM	6
1.1: Definiciones conceptuales previas.....	6
1.2: El AMM en el marco sociodemográfico del país.....	7
1.3: Las dimensiones que interactúan en el AMM.....	9
Capítulo II. DISEÑO METODOLÓGICO	15
Hipótesis, objetivos y variables.....	15
Capítulo III: MARCO TEÓRICO	18
3.1: Las políticas públicas, enfoques conceptuales.....	18
3.2: Enfoque estado-céntrico y la confrontación de los modelos de bienestar y reforma. Cambios y continuidades en la política de vivienda dentro de la actividad del Estado.....	19
3.3: La Reforma del Estado: cuatro dimensiones de incidencia.....	23
3.3.1: Modificación de la demanda.....	24
3.3.2: Transformación en los comportamientos institucionales.....	25
3.3.3: Los arreglos institucionales: coordinación, sectorialidad o parálisis.....	26
3.3.4: Incidencia en la estratificación social.....	28
4: Las estrategias de minimización de los costos de la reforma del Estado.....	31
3.4. AMM:El reto de la eficiencia y la equidad en las políticas públicas.....	32
3.5: ¿Cómo se gobierna en las AM? La tensión entre lo funcional y lo político.....	35

Capítulo IV: LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL URUGUAY, LOS CAMBIOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y EN LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS.

4.1: Las tendencias históricas en las políticas de vivienda: la estatización del BHU y las principales leyes que marcaron la orientación del Estado uruguayo.....	38
4.2: El itinerario del cambio.....	40
4.2.1: Período 1985-1990: la orientación de la política de vivienda en el retorno a la democracia.....	40
4.2.2: La Reforma del modelo: 1990-1995.....	42
4.2.3: El período 1995-1999: el recambio de la política.....	44
4.3: El análisis del cambio: la incidencia de las políticas desde los actores.....	46
4.3.1: La otra cara de la demanda: Las Cámaras empresariales entre 1985 y 1989.....	48
4.3.2: La dimensión del cambio a la interna institucional.....	49
4.3.3: La influencia de los organismos internacionales y su inserción ideológica y logística.....	57
4.3.4: La opinión de la clase política a principios de los 90's: el rol de las ideas en la reivindicación de la mesocracia uruguaya.....	58
4.4: El éxito de la reforma después de 15 años de gestión.....	61
Capítulo V: EL AMM: SEGMENTACIÓN SOCIAL CON BASE TERRITORIAL A partir de las políticas de vivienda y de Ordenamiento Territorial.....	64
5.1: Marco histórico y Estado del Arte sobre el tema.....	64
5.1.1: Factores que influyeron en la consolidación y expansión del AMM: leyes de Centros poblados, de vivienda y de alquileres.....	65
5.2: El desarrollo de las políticas de vivienda durante el período 1985-1989 en el AMM..	71
5.3: Períodos 1990/1995 y 1995/2000. Las políticas de Vivienda y Ordenamiento Territorial en el AMM.....	74
5.3.1: BHU: El incremento del PPT y la construcción con los Promotores privados.....	74

5.3.2: MVOTMA: La tensión entre la demanda, la producción y las condiciones del hábitat.....	77
5.4: La demanda organizada: Cooperativas de Ayuda Mutua nucleadas en FUCVAM.....	78
5.4.1: La distribución demográfica de la demanda.....	79
5.5: El OT y la vivienda en el AMM: la coordinación de objetivos interinstitucionales....	81
5.5.a: La coordinación: de los intentos a los resultados.....	83
a.1: Legitimidades y liderazgos.....	90
5.5.b: La tensión entre lo público y lo privado: la privatización del espacio público....	94
5.5.c: El impacto: ¿arenas funcionales o arenas político-partidarias? El AMM rehén de los intereses.....	97
c.1: Entre la racionalidad política y la racionalidad técnica.....	98
5.6: Aspectos de la segregación social: la combinación de estratos sociales dentro de un mismo espacio territorial. La necesaria pobreza:cerca pero no dentro.....	99
5.6.1: ¿A quienes beneficia la acción estatal?.....	101
CapítuloVI: CONCLUSIONES.....	104
6.1: Cuando la eficiencia y la focalización se convierten en conceptos promotores de la segregación residencial y la estratificación social.....	104
6.2: La última frontera para una solución metropolitana: gobernabilidad política y funcioanal. ¿Gobierno metropolitano o políticas interinstitucionales?.....	107

VII- BIBLIOGRAFÍA

VIII: ANEXO: CUADROS Y MAPAS

Introducción:

El crecimiento demográfico y la expansión de la mancha urbana que comenzó en la década de los setenta en la periferia del departamento de Montevideo y en los departamentos vecinos de Canelones y San José, afianzó una composición de área Metropolitana que fue objeto de estudio en la investigación nacional en disciplinas como el Urbanismo, la Demografía y la Sociología urbana. Los trabajos académicos demostraron que dentro de las características de este proceso, la desestructuración urbana y la segmentación social presentaban una tendencia aceleradamente creciente dentro del espacio metropolitano de Montevideo y sus alrededores.

El objeto de ésta investigación es analizar desde el punto de vista de la Ciencia Política, la relación de las políticas públicas de vivienda y el ordenamiento territorial con la profundización de la segmentación social y territorial del Área Metropolitana de Montevideo durante el período 1985-2000. Partiendo de la hipótesis de que, dichas políticas han tendido a profundizar la segmentación que venía sucediendo, aún cuando, mediante el proceso de reforma estatal las organizaciones y sus políticas fueron modificadas con el objetivo de revertir esa tendencia. También son objeto de análisis las relaciones intergubernamentales previstas como estrategias de coordinación y cooperación interinstitucional, implementadas con el objetivo de maximizar los resultados en la escala territorial. Se parte de la hipótesis de que el fracaso de la coordinación actúa como obstáculo al tratamiento de las desigualdades sociales y territoriales del Área Metropolitana.

El concepto de Área Metropolitana define "a aquella ciudad que posee alta densidad demográfica y con un número de habitantes mayor al millón que integra en sus suburbios una unidad socio-económica y geográfica, aunque la misma no coincida con las instituciones municipales existentes y las jurisdicciones territoriales" (Martins: 1978)¹. "La nueva ciudad metropolitana tiende a la discontinuidad, a la especialización de unas zonas y a la marginación de otras y al debilitamiento de áreas tradicionales de centralidad y de fuerte carga simbólica. Incluso el poder político acepta esa discontinuidad. Se protege y se promueve ciertas áreas y se abandona u oculta otra parte" (Barreiro Castevany:2000)²

Definimos segmentación en términos de localización residencial en la medida en que puedan distinguirse nodos urbanos y suburbanos de concentraciones demográficas definidas por las condiciones residenciales de sus habitantes y claramente diferenciadas entre sí dentro de un espacio geográfico. Uno de los efectos de la segmentación es la segregación social, definida como: "La tendencia a la homogeneización de barrios en base a características socio-económicas similares, lo que conduce a incrementar la distancia social" (Rodríguez: 2001)³

La investigación comprende el estudio de las políticas referidas en los tres períodos de gobierno que sucedieron a la restauración democrática (1985-1990, 1990-1995 y 1995-2000), y su implementación en el marco de reforma del Estado. Este proceso tiene dos productos esenciales :

- a- La reorientación sustantiva en las políticas sociales en cuanto a quien es el universo receptor de las mismas y cuales son las condiciones del acceso a la asignación estatal
- b- El rediseño de la estructura organizativa y de competencias de las instituciones participantes.

¹ Daniel H. Martins: "El municipio Contemporáneo" FCS-UDELAR Montevideo 1978.

² Barreiro Castevany: "Los nuevos vecinos, metropolización, exclusión social y segregación urbana en las metrópolis europeas" en IIG Biblioteca de Ideas/documento 101.htm. www.iigov.org. 4/2001

³ En Rodríguez Jorge: "Segregación residencial socio-económica: ¿que es? ¿como se mide? ¿que está pasando? Notas de Población n°16 CELADE, Santiago de Chile. También en Katzman: "El aislamiento social de los pobres urbanos. Reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias" Doc. Trab. IPES, Montevideo, 2000.

En este sentido se analizarán las instituciones Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), el relacionamiento de éstas instituciones con las intendencias de Montevideo, Canelones y San José, así como los actores responsables de las decisiones en dichas instituciones.

La hipótesis principal de la investigación propone que: la nueva orientación de las políticas de vivienda y el diseño organizacional que la reforma estatal trazó para este sector público, contribuyen a profundizar la segmentación social y territorial en el Área Metropolitana de Montevideo, a partir de implementar una oferta diferenciada en calidad, cantidad, tipos y localización de acceso para una demanda estratificada en función del indicador del ingreso.

En el nuevo diseño, el BHU tiene el cometido de desarrollar políticas de promoción para la demanda solvente en asociación con la inversión privada. Esto supuso para el banco, entrar definitivamente en la lógica del mercado y colocarse como un competidor más en la arena de la oferta privada, dirigida a la demanda con acceso al crédito financiero, a partir de la reforma de su carta orgánica en 1992.

A su vez, al MVOTMA creado en 1990, le compete atender la demanda no solvente, focalizando en políticas de asignación de viviendas de baja calidad localizadas en zonas sin servicios de infraestructura básica. Si bien el fundamento de la reforma del sector público de la vivienda proponía esta desagregación organizacional con el fin de universalizar el acceso a la misma para las familias de bajos ingresos, la implementación posterior de los Planes Quinquenales del MVOTMA no colmó las expectativas, dejando fuera del sistema a grupos importantes de población, consagrando de hecho un modo de acceso de carácter estigmatizante para grupos carenciados.

Esta estratificación de la demanda y de la oferta consolida dos segmentos territoriales:

- a- la existencia de zonas en auge para la inversión rentable y el afincamiento residencial de los grupos sociales con ingresos altos ubicados en la zona costera de Montevideo y Canelones.
- b- zonas en franca depreciación urbana y social, en la periferia noroeste y noreste de Montevideo, en el centro-oeste de Canelones y en el sureste de San José.

El sistema de asignación segmentada encuadra la implementación de las políticas en procedimientos que se relacionan en forma directa al marco de autonomía legal y de recursos de las organizaciones respectivas. El Ministerio manifiesta una producción desacompañada al volumen y urgencia de la demanda, y el BHU con una misión financiera y mayor autonomía de recursos obtiene resultados acordes a sus metas.

La producción teórica en Ciencia Política registra dos grandes vertientes desde donde procesar el análisis de las políticas públicas: el enfoque centrado en la sociedad y el enfoque centrado en el Estado, desarrollando la investigación desde las capacidades de un actor -sociedad o Estado-. Para el propósito de esta Tesis, opto por el enfoque estado-céntrico, reconociendo sin embargo que los productos políticos son resultado de mediaciones entre intereses públicos y privados. La producción pública se nutre simultáneamente de demandas surgidas de la capacidad de presión de la sociedad civil y de iniciativas internas a las instituciones⁴. *"The relationships between institutions and social norms is, however, not unilateral, but reciprocal and cyclical."* (Offe:1998).

⁴ T. Skocpol: "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de la investigación actual" en Revista: El cielo por asalto, verano 1990/91 Argentina.

-El surgimiento acelerado y no previsto del Área Metropolitana de Montevideo, determina la necesidad de regulación institucional sobre gran parte de usos de espacio, distribución y prestación de bienes y servicios etc. Como zona en colonización ejerce una fuerte presión de demanda social y corporativa de intereses.

Aunque reconocemos que el cruce de enfoques enriquece el análisis, las posibilidades de investigación de la presente Tesis de Maestría no alcanzan a cubrir las exigencias de tiempo y recursos requeridos para una opción investigativa de enfoques múltiples.

La investigación desde un enfoque estado-céntrico, analiza las capacidades del Estado para implementar y gestionar la producción de viviendas. En un proceso de reforma estatal que modificó las competencias institucionales y reorientó la regulación y la producción pública, la vivienda da cuenta de éstas modificaciones al redimensionar el rol del Estado frente a los intereses de la sociedad. Las políticas pueden tener la capacidad de activar respuestas de los grupos de interés económico y corporativo que actúan directamente en la reformulación y reconversión de la orientación prefijada y su consecuente reimplementación.

Desde éste enfoque estado-céntrico, los neoinstitucionalistas (Scokpol:1989, Hecllo:1992, Hall:1993 y Pierson:1994) argumentan que el Estado tiene la capacidad de alterar los intereses de los grupos como efecto directo de las políticas. Los incentivos y los recursos distribuidos modifican el escenario cambiando comportamientos públicos y privados. La acción estatal puede producir rechazos, aceptación, aumento o disminución de grupos de la demanda, y articulación o desarticulación de grupos de acuerdo a las expectativas producidas.

A su vez, la reforma del Estado implica cambios a nivel de las élites políticas, burocráticas y técnicas. Produce nuevas asimetrías que modifican el acceso al uso de los recursos de los actores públicos (recursos materiales y de información), que pueden inducir a conflictos entre los cuerpos estatales con efectos directos sobre la decisión e implementación de las políticas y sobre los destinatarios.

Las políticas producto de la reforma del Estado pueden expresarse en desinversión social o modificaciones sustantivas en la redistribución del gasto social. Al producirse el cambio, puede fomentarse la estratificación y la exclusión de grupos sociales que antes actuaban nivelados y/o integrados por la matriz del Estado de bienestar (Esping Andersen:1990, Pierson:1994 y Tilly:1994). A partir de estos efectos, se procesa una reestructuración de las relaciones sociales con el Estado. El planteo analiza que el efecto del cambio en las formas de acceso y la calidad del producto ofertado refuerza y recrea las desigualdades -ya existentes en el modelo anterior- de la estructura social, acentuando la vulnerabilidad de grupos sociales que nunca contaron con capacidad de acceso propio a la oferta público y/o privada.

La implementación de las políticas de vivienda en la escala territorial metropolitana supone el relacionamiento político dentro de una arena plural y asimétrica en jerarquías, autonomía e intereses, en donde, según sea el grado de colaboración o conflicto que desarrollan los actores podrán obtener: una actividad integrada, una actividad sectorial o una parálisis decisoria. En el itinerario de las decisiones intervienen múltiples organizaciones que desarrollan sus expectativas e incentivos con características de comportamientos diferenciados según sea su peso en la arena política. En estos procesos influyen la autonomía de las organizaciones para operar recursos y la acción combinada y simultánea de actores institucionales y grupos de intereses de la sociedad, determinando el grado de acción en la escala sectorial y territorial.

La existencia o no de coordinación de objetivos interinstitucionales puede dar cuenta de la eficacia y la eficiencia de las políticas que se implementan. Una forma de evaluar la eficacia es analizarla a través del desempeño organizacional, que está enmarcado en la visión que cada organización tiene de su función y de la manera en que pretende alcanzar los objetivos que se propone. En cuanto a la eficiencia de resultados, los intereses inclusivos o exclusivos de las organizaciones orientan una producción que puede resultar eficiente o ineficiente a las expectativas de la demanda. A su vez,

puede existir una implementación de estrategias complementarias que sometan los intereses particulares a una lógica integrada que ajuste las diferentes racionalidades operativas. De acuerdo a como se produzcan las relaciones entre las instituciones y los actores responsables de las mismas (Diniz:1997), podremos analizar los alcances de la política sobre la escala territorial y social del Área Metropolitana.

El desarrollo de la investigación comprende los siguientes capítulos:

Cap. I: Definición de conceptos: Área Metropolitana de Montevideo y segmentación social y territorial. Dimensiones de análisis.

- **Dimensión social.** Estado de situación en base a información estadística entre períodos intercensales: distribución territorial urbano-rural, crecimiento demográfico, PEA, empleo, desempleo por sectores de producción. (Fuentes: INE, FCS/UDELAR).
- **Dimensión política.** Descripción de la arena política, instituciones, antecedentes y dificultades de coordinación metropolitana. La acción política en una arena plural donde participan organizaciones de intereses políticos específicos.

Cap. II: Metodología: Diseño de la investigación, hipótesis, variables, indicadores, fuentes de información y técnicas de recolección de datos.

Cap. III: Marco teórico: Enfoque neoinstitucionalista de la reforma del Estado en la dimensión de las políticas públicas, dimensiones de impacto y estrategias de instrumentación de la reforma. Relaciones intergubernamentales. (Scokpol:1989, Andersen: 1990; Hecló:1992, Hall:1993 y Pierson:1994)

Cap IV: Antecedentes de la política de vivienda: marcos legales y políticos que conformaron un modelo. Cambios en la política de vivienda y en las instituciones responsables entre 1985 y 1999: Planes Quinquenales del MVOTMA (1991, 1995 y 2000), BHU (1985). Cambios de la política y sus efectos en la opinión de:

- La clase política, debate sobre la reforma y su impacto en la sociedad recopilada en la prensa de la época y en documentos.
- Las Cámaras empresariales: CCU y APPCU (entrevistas a profundidad).
- Los grupos sociales: FUCVAM.(entrevistas a profundidad)

Este capítulo pretende encontrar líneas de explicación sobre los efectos que la política nacional tuvo sobre la escala territorial metropolitana.

Cap. V: Marco histórico y estado del arte en el AMM, análisis de factores que promovieron la expansión y consolidación del AMM. Leyes, y ordenanzas municipales que influyeron en la configuración metropolitana en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José. La segmentación social comienza con las leyes de 1946 y 1973.

- El desarrollo de la vivienda a través de los planes quinquenales y la actuación de las instituciones. Los recursos sociales y financieros de las políticas públicas.
- Características y tipo de relación entre la demanda y la oferta. Resultados de los créditos de tipo social, subsidios, préstamos, acceso. La entrada de los privados en la construcción de la vivienda para grupos carenciados (NBE). La tensión entre la demanda, la producción y las condiciones del hábitat.
- La intervención del mercado: la Cámara de la Construcción y los Promotores privados en los planes del MVOTMA y del BHU. Relaciones del mercado y el Estado en la producción y

- colocación de la oferta (PPT y barrios jardín). Análisis en el enfoque de (Scokpol:1989, Hecló:1992, Hall:1993 y Pierson:1994).
- La concentración demográfica de la demanda: NBI en vivienda y en hacinamiento en Montevideo, Canelones y San José. Estructura de oportunidades de las familias en relación a la oferta pública, privada y mixta.(Katzman:2000). Políticas de estratificación social (Esping Andersen:1990 y Tilly: 1994).
 - La segmentación y la segregación territorial de los grupos sociales en el AMM (Katzman:2000, Rodríguez: 2001). Aumentando la complejidad: la combinación de estratos sociales dentro de un mismo espacio territorial: los asentamientos irregulares dentro las ciudades.
 - Coordinación de objetivos interinstitucionales, análisis a través de los modelos de colaboración-conflicto de Diniz (1997). Entrevistas a profundidad y análisis documental.
 - De los intentos y de los resultados. Capacidades del Estado para coordinar políticas de Área Metropolitana (mecanismos e instrumentos, coordinación y bloqueos políticos). Capacidad del Estado para tratar problemáticas diferenciadas y complejas. Tendencias a actuar sectorialmente. Prácticas sociales que reproducen la marginación. Competencias y atribuciones de las instituciones en los fracasos sucesivos en la opinión de los actores.
 - La tensión entre lo público y lo privado: la privatización del espacio público. Arenas funcionales o arenas político-partidarias: el AMM rehén de los intereses. El AMM en las agendas políticas: la inexistencia de interés parlamentario y la hegemonía por el tema en las agendas partidarias en mayo 2000. Los empresarios políticos y los incentivos (Pierson:1994).
- Cap. VI Conclusiones y apuntes sobre la gobernabilidad del AMM. Capacidades de desarrollo de mecanismos e instrumentos de las instituciones para articular intereses y políticas en el AMM.**
- La última frontera para una solución metropolitana: la gobernabilidad política y la gobernabilidad funcional: planificación, regulación, inversión pública y privada, administración del espacio metropolitano, necesidad de compartir responsabilidades políticas, asociatividad intermunicipal, participación civil, compromisos políticos y capacidad de desarrollo de liderazgos emergentes para timonear la temática metropolitana.

CAPÍTULO I:

1- Las dimensiones socio-demográficas del Area Metropolitana de Montevideo

1.1 Definiciones conceptuales previas:

El concepto Area Metropolitana define "a aquella ciudad que posee alta densidad demográfica y con un número de habitantes mayor al millón que integra en sus suburbios una unidad socio-económica y geográfica, aunque la misma no coincida con las instituciones municipales existentes y las jurisdicciones territoriales" (Martins: 1978)⁵. Su característica principal es su conformación compuesta de "una cadena ininterrumpida de superficies edificadas que unen los diferentes centros del área, en combinación de espacios urbanos, suburbanos y rurales". (Martins:1978), reconociéndose en la denominación de "archipiélagos" el flujo económico y comunicacional entre el centro y los núcleos de la periferia. "El espacio de flujos sustituye el territorio visible y el urbanismo pierde su función integradora. La nueva ciudad metropolitana tiende a la discontinuidad, a la especialización de unas zonas y a la marginación de otras y al debilitamiento de áreas tradicionales de centralidad y de fuerte carga simbólica. Incluso el poder político acepta esa discontinuidad. Se protege y se promueve ciertas áreas y se abandona u oculta otra parte" (Barreiro Castevany:2000)⁶

Definimos segmentación en términos de localización residencial en la medida en que puedan distinguirse nodos urbanos y suburbanos de concentraciones demográficas definidas por las condiciones residenciales de sus habitantes y claramente diferenciadas entre sí dentro de un espacio geográfico. Los asentamientos y barrios de emergencia de continua inserción y estabilización en el área, deben considerarse "un factor interviniente primordial para construir la idea de segregación espacial, entendida como acceso diferencial a los servicios por parte de los grupos sociales" (Lombardi:1994). Como consecuencia de la segmentación se produce la segregación, definida como "La tendencia a la homogeneización de barrios en base a

⁵ Daniel H. Martins: "El municipio Contemporáneo" FCS-UDELAR Montevideo 1978.

⁶ Daniel Barreiro Castevany: "Los nuevos vecinos, metropolización y exclusión social y segregación urbana en las metrópolis europeas" en IIG Biblioteca de Ideas/documento 101.htm. www.iigov.org.

características socio-económicas similares, lo que conduce a incrementar la distancia social" (Rodríguez: 2001)⁷

La segmentación residencial está asociada a *"la mayor o menor probabilidad de formación de espacios de sociabilidad informal entre individuos de niveles socio-económicos diferentes"* (Katzman:2000)⁸. Define a la composición de una sociedad medida en las distancias que se establecen entre los distintos grupos que la integran. Estas, desde la dimensión residencial pueden definirse en distancia física y distancia social, *"donde la primera define la frecuencia de interacción entre los grupos y la segunda refleja el contenido de la interacción"* (Katzman:2000). Tanto la frecuencia como el contenido en los espacios de interacción entre grupos están condicionadas en parte a las oportunidades que el medio aporta para integrar o para aislar, reduciendo o aumentando la capacidad de los individuos para interrelacionarse entre sí. En contextos residenciales heterogéneos, se favorece la integración entre los individuos y los grupos, al compartir las diversas dimensiones de la vida social como el consumo, la educación, los servicios o las oportunidades de esparcimiento entre otros. En contextos residenciales homogéneos, los grupos se unifican por las condiciones en que enfrentan la estructura de oportunidades de movilidad social, referidas al empleo, la vivienda, la educación, salud, espacios públicos y otras dimensiones que hacen a la inserción social. En estos casos *"se amplía la brecha entre la participación material y la participación simbólica de los estratos -sociales-"* (Katzman:1999).

La segmentación puede promoverse desde los actores sociales con un aislamiento voluntario -barrios jardín-, o involuntario -barrios de emergencia o asentamientos-. Desde la acción de las políticas públicas, si éstas se diferencian en la cantidad y calidad de la provisión de servicios -infraestructura y políticas sociales- a los grupos, también están profundizando la segmentación residencial y la segregación social en el Área Metropolitana de Montevideo.

⁷ En Jorge Rodríguez: "Segregación residencial socio-económica: ¿que es? ¿como se mide? ¿que está pasando? Notas de Población n°16 CELADE, Santiago de Chile.

⁸ Ruben Katzman: "El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias" UCUDAL, paper, octubre de 2000.

1.2- El Área Metropolitana de Montevideo en el marco socio-demográfico del país.

El Uruguay de fin de siglo deja una realidad de importantes desequilibrios estructurales a nivel de su ordenamiento regional. La composición urbana, suburbana y rural muestran un cambio progresivo y continuo que en las tres últimas décadas ha modificado el mapa nacional. El Uruguay es a la fecha un cinturón urbano y suburbano ubicado en los bordes fronterizos que rodea un territorio central en franco decrecimiento poblacional y económico. El 91% de la población del país se concentra en áreas urbanas con un ritmo porcentual de aumento anual del 3,2% entre 1985 y 1996, en contrario del área rural que decrece 4.8% anual en el período intercensal. La tasa de crecimiento intercensal muestra 9.8/1000 habitantes más en medios urbanos y un saldo negativo de 21.2/1000 en el medio rural.

Cuadro 1: Crecimiento de población intercensal y grado de urbanización:

Áreas	Población según Censos		Tasa anual media de crecimiento interces. 1985-1996 (por mil)	Grado de Urbanización	
	1985	1996		1985	1996
Total	2.955.241	3.163.763	6.4	100	100
Urban	2.590.229	2.872.077	9.8	87.6	90.8
Rural	365.012	291.686	-21.2	12.4	9.2

Fuente: INE 1999.

El borde sur, irradia desde Montevideo un territorio discontinuado de nodos urbanos y suburbanos que se desarrollan a partir de la dinámica económica de la metrópolis-capital. (Lombardi: 1971,1985, Veiga: 1988), homogeneizando una red urbana que abarca gran parte del departamento de Canelones y el extremo sureste de San José.

El cambio en el modelo de producción industrial capitalista promovió transformaciones, trasladando espacialmente a los medios de producción y por consiguiente la radicación del empleo urbano central. Una consecuencia de la deconstrucción de la economía fabril centrada en los barrios de Montevideo (La Teja, Cerro, Maroñas entre otros) fue el vaciamiento demográfico central y su relocalización en los bordes del departamento y en los vecinos de Canelones y San José. La redimensión del factor empleo -transformación de las relaciones laborales sumadas a índices importantes de desempleo- abrió paso a nuevas estrategias de subsistencia familiar que se procesaron desde lo económico con formas incipientes del empleo informal, y desde lo residencial en la búsqueda de zonas económicamente más accesibles a las nuevas pautas de vida (Veiga:1988, Lombardi:1988).

Emergieron zonas no urbanizadas en acelerado proceso de colonización alrededor de la metrópolis, implicando necesariamente desorganización del ordenamiento territorial y afectación negativa en la calidad de vida de la población en cuanto a prestaciones básicas de infraestructura y servicios. El impacto que se observa como consecuencia de este proceso es la generación de un Área Metropolitana con baja capacidad de gobernabilidad para las instituciones estatales que deben producir políticas paliativas ("ex -post") con pocos espacios para una previsión ("ex -ante") adecuada a la dinámica demográfica. El resultado de esta baja capacidad se traduce en el difícil manejo de una realidad territorial que se fragmenta espacialmente, se deteriora en términos de sustentabilidad para sus habitantes y segrega en términos de fragmentación y polarización social.

Si bien el fenómeno de la falta de planificación y coordinación de políticas de servicios afecta a todos los residentes del Área Metropolitana y en especial a las ciudades "en adaptación"⁹, en términos generales puede observarse una segmentación definida por zonas en auge y zonas en depresión. Las primeras, compuestas por núcleos residenciales de valor inmobiliario con servicios básicos y sociales (públicos y privados) y servicios administrativos del Estado y gobierno departamental- ubicadas en el corredor sur-este de Montevideo y la Avda. Giannattasio (Dpto. de Canelones). En el segundo caso, las zonas en franco proceso de depreciación inmobiliaria, con baja prestación de servicios básicos y escasa calidad en políticas sociales y administrativas - ubicadas sobre la rutas 1 (Montevideo-San José), 5 y 8 (Montevideo y Canelones), Interbalnearia, 7, 6, 101 y 102 (Canelones)-.

1.3- Las dimensiones que interactúan en el Área Metropolitana:

La formulación de la investigación presente reconoce un Área Metropolitana compuesta de varias dimensiones, con el objeto de visualizar desde diversos ángulos su realidad.

La dimensión territorial: Aunque convencionalmente se define a las áreas metropolitanas como una extensión territorial con características urbanas y suburbanas expandida hasta treinta kilómetros desde la metrópolis, el caso del Área Metropolitana de Montevideo asume a la fecha una extensión real de cincuenta kilómetros en términos radiales.¹⁰ Compuesta por una cadena

⁹ Distinguimos dentro del Área Metropolitana dos categorías de localización urbana: las zonas con identidad, ciudades de antigua existencia y con acondicionamiento de infraestructura y servicios y zonas "en adaptación" de corta existencia, en formación y expansión continua. Un factor que afecta universalmente a la calidad de vida es la falta de saneamiento en toda la zona de nueva metropolización.

¹⁰ No existe un criterio único para definir los límites del AMM, el criterio político del Plenario Interjuntas del Área Metropolitana de Montevideo, incluye más de 100 kms en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José y Florida. Los servicios estatales consideran Área Metropolitana un radio de 30 kms desde el km. 0 de Montevideo.

ininterrumpida de superficies urbanizadas combinadas con espacios rurales, abarca territorialmente la corona perimetral de Montevideo, gran parte del departamento de Canelones y el vértice sur-este del departamento de San José. El cordón metropolitano¹¹ del área está vertebrado por corredores metropolitanos¹² donde se incluyen los principales centros poblados.

Cuadro n°2:

Corredores:

Ruta 1.

Santiago Vázquez (Mont.)
P. Blancas (Mont.)
Delta Tigre. (S.J.)
Rincón de la Bolsa (S.J.)
Libertad (S.J.)
Playa Pascual (Mont.)

Ruta 5.

Las Piedras ©
La Paz ©
Canelones
Santa Lucía ©
Progreso ©
Aguas Corrientes ©
Abayubá-Barrio Coppola ©
Juanicó-Villa Felicidad ©
Cerrillos ©

Rutas 6 y 7.

Toledo ©
Villa Crespo ©
Villa San José ©
Súarez ©
Sauce ©

Ruta 8/101/102

Pando ©
Barros Blancos ©
Fracc. Con. Maldonado ©
Empalme Olmos ©
Colonia Nicolich ©
Aeroparque ©
Santa Teresita ©

Corredor de la Costa: Giannattasio/Interbalnearia

Ciudad de la Costa ©
Neptunia ©
Salinas ©
Atlántida y Estación Atlántida ©
Parque del Plata (Norte y Sur) ©
La Floresta (Norte y Sur) ©

La dimensión demográfica: La mayor densidad de población se concentra en el cinturón periférico de la capital y el anillo que rodea al departamento de Montevideo, dentro de los departamentos de Canelones y San José. La distribución espacial de la población no es homogénea ni en su crecimiento ni en las características tipo de residencia.¹³ El mayor volumen de asentamiento residencial se registra en el sur-este, centro y oeste de Canelones sobre los corredores antes mencionados. El corredor de la ruta 5 crece en términos de residencia de carácter suburbano y decrece notablemente en su anterior formato de modelo de producción rural. El cuadro n°3, muestra la tasa media anual de crecimiento intercensal en los períodos: 1963-1975, 1975-1985 y 1985-1996 en los departamentos del Área Metropolitana.

Cuadro n° 3: Tasa media de crecimiento intercensal (por mil) en los departamentos del Área Metropolitana de Montevideo:

Departamento	1963-1975	1975-1985	1985-1996
Total del país	6.18	5.57	6.44
Canelones	19.99	10.76	18.50
Montevideo	2.44	5.63	2.34

¹¹ Cordón metropolitano lo definimos como un conjunto de centros poblados, en este caso en los departamentos de Canelones y San José con una dinámica dependiente de Montevideo.

¹² Agrupamientos poblacionales sobre las rutas de acceso a Montevideo.

¹³ M. Lombardi: "Los problemas sociales críticos en el A.M. de M." CIESU-PHEITO, 1992.

San José	8.68	2.04	6.86
----------	------	------	------

Fuente: INE 1999.

El crecimiento que registra Canelones en el período intercensal 1985-1996 contrasta con la baja que muestra Montevideo, aunque se supone por el volumen de diferencias en las transferencias un proceso de migración del resto de los departamentos del país. La migración interna interdepartamental confluye hacia Canelones y San José que absorben el 57.8% del total nacional.

Cuadro n°4: Tasa de migración neta en Área Metropolitana de Montevideo en periodos: 1980-1985 y 1985-1996 según Censos:¹⁴

Departamentos	Periodo 1980-1985			Periodo 1985-1996		
	T.Inmigr	T. Emigrac	Tmigr neta	Timmigr	T.Emigr	TmigrNeta
Canelones	106.98	80.79	26.19	33.33	53.06	80.27
Montevideo	55.94	48.72	7.23	46.47	58.20	-11.74
San José	78.71	89.86	-11.25	83.05	58.47	24.58

Fuente: INE 1999

Cuadro n°5: Población por corredores Área Metropolitana de Montevideo: años 1985 y 1996:

Años	Total AMM	Montevideo	Ruta 1	Ruta 5	Ruta 6/7	R 8/101/102	Intb/Giannat
1985	1.485.535	1.250.331	13.663	123.988	25.119	51.182	52.957
1996	1.574.016	1.257.765	20.658	143.667	34.120	66.921	93.463
Por %							
1985	100	84.17	0.92	8.35	1.69	3.45	3.56
1996	100	79.91	1.31	9.13	2.17	4.25	5.94

Datos: INE: 1999

Al no tener el área un comportamiento homogéneo, cada corredor registra diferentes niveles de crecimiento poblacional. El cuadro n°6 refleja el crecimiento entre periodos intercensales 1985-1996 por corredores metropolitanos.

Cuadro n°6: Crecimiento intercensal de los corredores de Área Metropolitana:

Censos	Ruta 1		Ruta 5		Rutas 6 y 7		Ruta 8/101/102		Giannat/Interb.	
	Tot	%crec	Total	%crec	Total	%crec	Total	%crec	Total	%crec
1985	0.92		8.35		1.69		3.45		3.56	
1996	1.31	42	9.13	9	2.17	28	4.25	23	5.94	67

Datos INE: 1997

Cuadro 7: Comportamiento de cada corredor respecto del total del AMM: crecimiento porcentual corredor sobre crecimiento total del AMM:

Años/Rutas	R.1	R.5	R. 6 y 7	R. 8/101/102	Giann/Inter.
1985	5.11%	46.45%	9.40%	19.18%	19.84%
1996	5.76%	40.04%	9.55%	18.65%	26.05%

Datos INE: 1997.

¹⁴ El denominador de tasa migración total está constituido por la población de más de 5 años residente en el país en los periodos mencionados.

La dimensión social: Las tendencias a la localización en el área, reflejan dos dimensiones: la primera la elección del espacio por significados de valor, medio ambiente, espacios verdes, inversión y rentabilidad. La segunda, la elección en términos de economía familiar, reubicación forzosa del núcleo familiar por condiciones económicas. La correlación de estas dos dimensiones con el desarrollo socio-económico del área permiten diferenciar dos zonas:

- * sur-este de Montevideo y Canelones
- * centro-este de Canelones y sur-este de San José.

La zona sur-este de Canelones, históricamente zona de balnearios, concentra en la actualidad población relacionada laboralmente con el área de servicios local y de Montevideo. Las otras dos, se relacionan principalmente con zonas de expansión productiva industrial, rural y servicios. A nivel departamental la proporción de población por área de actividad es la siguiente:

Cuadro 8: Proporción de la PEA urbana por sector de actividad por departamento:

Departament	Total	Sect. Primario	Sect. Secundari	Sect. Terciario
Montevideo	100	1.6	23.9	72.0
Canelones	100	4.6	31.0	61.8
San José	100	7.3	28.1	62.9

Datos INE 1996.

Canelones registra el porcentaje más alto de población económicamente activa en industria y servicios, relacionado al crecimiento de población en las dos últimas décadas. San José, destaca en el área con el porcentaje de población dedicada a actividades rurales, para lo cual dedica la mayor parte de su territorio, así mismo registra el índice más alto de PEA dedicada a servicios. La tasa de desocupación en los departamentos por área de actividad es otro indicador de la tendencia socio-económica en el Área Metropolitana de Montevideo, el cuadro 9 indica los siguientes porcentajes:

Cuadro n°9: Tasa de desocupación por área de actividad por departamentos:

Departamentos	Total	Sect. Primario	Sect. Secundario	Sect. Terciario
Montevideo	9,2	4,5	12,2	8,6
Canelones	11,2	19,0	13,0	10,2
San José	4,7	-,-	3,1	6,1

Datos:INE 1997.

La lectura del cuadro n°9, muestra que el departamento con la tasa de desocupación más alta del área es Canelones, donde se observa el peso de la desocupación en el área rural (19%) frente a Montevideo y San José y las tasas mas altas en las áreas de industria y servicios. Esto indicaría que, siendo Canelones el departamento más afectado por el factor de metropolización sobre su territorio, es el que más sufre el abandono del modo de producción agrícola y la crisis de la industria, recibiendo en mayor número población migratoria rural y urbana de todo el país, aumentando la oferta de mano de obra en el sector servicios.

La dimensión política: Desde esta perspectiva, la producción de políticas hacia el Área Metropolitana, encuentra marcos institucionales fragmentados para el tratamiento del problema metropolitano como tal.¹⁵ Formaciones de carácter institucional integrado se pueden encontrar a nivel de las Juntas Departamentales. El Plenario Interjuntas del Área Metropolitana de Montevideo responde a la iniciativa de los legislativos departamentales de los departamentos de Canelones, San José, Montevideo y Florida y su constitución data de 1985. El Plenario, está legitimado como órgano de consulta y tratamiento de temas comunes de infraestructura y servicios y cuidado del medio ambiente. Sin poder de decisión como órgano inter-municipal, su lógica de funcionamiento político es difusa, las resoluciones que emanan de sus Comisiones de Área, no encuentran generalmente oposiciones de tipo político partidario, dado que al carecer de decisión, sus miembros -Ediles departamentales- no están sometidos a presiones o intereses de tipo social o político.¹⁶ Este órgano es el único hasta la fecha que engloba la temática metropolitana con carácter integral, superponiéndose a otras estructuras de tipo funcional-sectorial que se abocan al estudio de temas puntuales, como el transporte y el medio ambiente. Podemos encontrar otras formaciones sectoriales bajo la estructura de comisiones integradas por Ministerios y/o de Ediles departamentales como lo es la Comisión de Transporte Interdepartamental, que funciona en la órbita del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), que reglamenta y habilita normas sobre líneas, precio del boleto e ingreso de empresas al mercado. La Comisión de Área Metropolitana, abocada al estudio del Ordenamiento Territorial, fue creada en la órbita del Ministerio de Vivienda (MVOTMA) en el año 1992 sin resultados concretos de políticas a la fecha. La Comisión Intersectorial dependiente de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Poder Ejecutivo Nacional), asume la asignación de fondos a los municipios a partir de la planificación de obras financiadas por préstamos internacionales. Esta estructura es de carácter general, por lo cual el tratamiento de lo metropolitano se asume desde la particularidad político-territorial de cada jurisdicción departamental.

¹⁵ El tratamiento del problema metropolitano se enfoca desde algunas tendencias de análisis en el tema del reconocimiento de la necesidad de implementar políticas públicas integrales enfocadas principalmente hacia el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable.

¹⁶ Un estudio sobre este organismo de nivel intergubernamental es la Tesis de Licenciatura: "La emergencia de nuevos actores político-institucionales: El Plenario Interjuntas del Área Metropolitana de Montevideo" Magri, ICP-FCS 1997.

La dimensión metropolitana como arena de políticas: A partir del reconocimiento en dimensiones y su interacción, nuestro universo de estudio puede enfocarse desde dos visiones, que se utilizan según la dimensión que se privilegie en la construcción de políticas hacia el área.

Como arena metropolitana (objeto de políticas), implica la adopción de un criterio de unificación territorial, relativizando las claves políticas –autonomía y competencias de los Gobiernos departamentales-, suponiendo el estudio desde una visión funcional, la planificación de políticas sectoriales aplicadas a la problemática metropolitana global.

Como conjunción de tres territorios que son arenas de intereses e incentivos políticos, implica reconocer los diferentes niveles de estructuras político-institucionales de orden territorial que sobre ella deciden. Reconocerla como espacio de múltiples arenas supone trabajar sobre la individuación de cada espacio político representado por un gobierno departamental, su capacidad de gestión y los recursos con los que cuenta, las relaciones que mantiene con sus pares y con el gobierno central, y las expectativas del partido político que ocupa la jefatura departamental con su respectiva orientación de gobierno.

En esta doble visión de arenas simultáneas de construcción de políticas consideramos que la composición política de los gobiernos y de los organismos del Estado cobran vital importancia a la hora de distribuir incentivos. La orientación en la asignación de los recursos puede estar mediada por incentivos colectivos o selectivos¹⁷ determinando el donde, a quienes, cuanto y en que forma redistribuir el gasto público. Desde esta visión, el Estado central influye a través de la asignación de recursos sectoriales modelando escenarios departamentales diversos. Si orienta las políticas con criterios de incentivos colectivos está adoptando una visión de arena metropolitana, puesto que considerará una postura integral de territorio en expansión pasible de la acción estatal de acuerdo a la ponderación de las necesidades del espacio metropolitano desde la dimensión centro-periferia. Si toma el tema desde la atención a los incentivos selectivos, se privilegia a los actores de acuerdo a diferentes arenas de intereses políticos (tres arenas de gobiernos más las arenas sectoriales), donde se negocia sobre un eje de colaboración-conflicto acorde a escenarios de:

1- coincidencia partidaria Gob. Central---→ Gob. Departamental

Organismos sectoriales--→ Gobiernos departamentales

2- caudal electoral y expectativas posibles para los actores departamentales y estatales

3- autonomía sectorial del organismo implementador de las políticas

¹⁷ El concepto de incentivos colectivos y selectivos se adopta de Peter Lange "La teoría degli incentive e l'analisi dei partiti" en Panebianco, A: "Modelos de Partido" Alianza Universidad, España 1982.

- 4- orientación de la reforma estatal en el rol de regulador y distribuidor del Estado en relación al mercado y la sociedad.

De acuerdo a que visión se adopte en la producción de políticas (arena metropolitana o arenas de gobiernos) y a las características de los incentivos distribuidos, se pueden rastrear las relaciones que se manifiestan entre los implementadores de las políticas. Estas dos dimensiones pueden estar influyendo como modalidades en la distribución de recursos hacia el Área Metropolitana de Montevideo generando escenarios múltiples de combinaciones sectoriales y político-partidarios.

CAPÍTULO II.

DISEÑO METODOLOGICO, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

2. - Apreciaciones preliminares:

La metodología utilizada en la presente investigación se enmarcó en una técnica de análisis cualitativo. Las estrategias de relevamiento de opinión fueron desarrolladas con una serie de entrevistas a profundidad a actores institucionales de nivel gerencial y técnico del MVOTMA y del BHU y del ámbito privado social y corporativo elegidos por la investigadora. La opción de este nivel de entrevistas se fundamenta en poder rastrear los cambios institucionales y de orientación de las políticas desde la apreciación de actores de carrera burocrática profesional y con relativo grado de involucramiento en la decisión final. La representatividad de ésta muestra es cualitativa ya que aportaron información y puntos de vista distintos actores de la esfera pública y privada. Las entrevistas a profundidad a actores civiles, de carácter social y corporativo se realizaron para confrontar visiones desde las diferentes dimensiones involucradas, en tanto expectativas y capacidad de lobby en la decisión e implementación de las políticas. No obstante se contrastaron las opiniones de los entrevistados con datos cuantitativos derivados de las evaluaciones de los Planes de Vivienda aplicados durante tres períodos consecutivos de gobierno.

Las técnicas de recolección de datos secundarios recogen la producción institucional de evaluación de las políticas, del debate político a través de la prensa de la época y de trabajos de investigación académica precedente.

Esta Tesis de Maestría forma parte de una investigación más extensa que incorpora las políticas de saneamiento, agua potable, luz y transporte en el AMM a cargo de la proponente y financiada por CSIC/UDELAR.

2.1: Hipótesis, dimensiones, variables e indicadores:

Hipótesis 1: En el Área Metropolitana de Montevideo, se observa una tendencia a la segmentación en sentido social y territorial a partir de la acción estatal en las políticas de vivienda y la intervención del mercado privado de inversión inmobiliaria en la producción de las mismas,

visualizadas en la ubicación productiva de viviendas y en el asentamiento demográfico de los grupos sociales. A partir de esta visualización consideramos que:

Las políticas públicas de vivienda implementadas por los diferentes actores institucionales que operan en la zona, estarían influyendo en la segmentación socio territorial del Area Metropolitana, a partir de una segmentación en la oferta y una diferenciación estratificada de la demanda. Por un lado el BHU, desarrolla políticas de promoción para la inversión privada rentable y para una demanda solvente, y por otro el Ministerio de Vivienda absorbe la demanda no solvente, focalizando con políticas para pobres la asignación de viviendas. Esta estratificación de la demanda, propicia la consolidación de zonas en auge y zonas en depresión dentro del Área Metropolitana de Montevideo.

Hipótesis 2: La orientación estatal, sumada al juego de intereses de grupos y/o privados que participan en los planes:

Estarían produciendo un modelo de asignación de políticas sectoriales de corte regulatorio y distributivo con efectos directos, discriminando destinatarios de los programas y los gastos, indicando que la política de vivienda tiene a pesar de sus continuos realineamientos una sostenida tendencia a satisfacer la demanda con capacidad de acceso.

Hipótesis 3: En el patrón decisorio, el BHU estaría demostrando tener una producción de políticas más eficaz -cuantitativa y cualitativamente-, resultado que no registraría una producción similar desde el Ministerio de Vivienda.

La hipótesis propone que el sistema segmentado que impera en el tema de la vivienda, encuadra la construcción de políticas en procedimientos de tiempo, espacios y articulación adecuados al marco de autonomía legal y financiera de cada organización, factor que estaría actuando negativametne sobre las perspectivas de una coordinación estatal en políticas hacia el área. El organismo ministerial manifiesta una producción desacompasada al volúmen y urgencia de la demanda con bajos niveles de impacto. En contrario, el ente estatal BHU, con una misión y visión de producción específica de servicios, y una mayor autonomía de recursos, se constataría una producción más eficiente, con una oferta voluminosa que promueve y consolida un tipo de demanda de vivienda residencial en el Área Metropolitana.

Si se confirma esta tendencia, la gobernabilidad del Área Metropolitana estaría siendo comprometida. Una producción de políticas de vivienda descoordinada y con diferentes criterios de atención a la demanda, fragmenta a la sociedad, creando desintegración social y pocas posibilidades de desarrollo metropolitano sustentable.

2.2- Variables, dimensiones e indicadores: (en Anexo)

2.3- Objetivos

2.3.1- Objetivo general:

El objetivo general de esta investigación es analizar que relación existe entre la orientación e implementación de las políticas públicas de vivienda hacia el Área Metropolitana y la creciente segmentación y segregación social y territorial. Investigar en el plano de las políticas distributivas: préstamos a la vivienda de carácter social y vivienda de inversión rentable durante el período 1985-2000, a través de los planes quinquenales de las instituciones públicas.

2.3.2- Objetivos específicos:

- Analizar cuales fueron los cambios en la orientación teórica y en el diseño de las instituciones y como se tradujeron en las políticas seleccionadas a través de tres períodos de gobierno (1985-1990/ 1990-1995/ 1995/2000).
- Identificar la capacidad de recursos legales y materiales de las estructuras institucionales que serán investigadas en este estudio: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Banco Hipotecario del Uruguay.
- Analizar como se diagnostican, implementan y ejecutan los recursos del gasto público en vivienda en el Área Metropolitana de Montevideo.
- Releva y analizar si existen políticas de coordinación entre los organismos sectoriales y los Gobiernos departamentales en la implementación de las políticas y que grado de ingerencia tiene cada actor en las decisiones.
- Explorar como se desarrollan las relaciones intergubernamentales en el Área Metropolitana de Montevideo a partir de las categorías de: colaboración y conflicto o parálisis decisoria (MVOTMA-BHU e Intendencias Municipales de Montevideo, Canelones y San José).
- Releva como se han distribuido los recursos destinados a las políticas de vivienda en el Área Metropolitana de Montevideo.

- Relevar que valor toma como variable interviniente la regulación sobre el uso del suelo en el MVOTMA y en los gobiernos departamentales.
- Explorar que grado de influencia a través de mecanismos de presión tienen algunos grupos de interés –en particular CCU, APPCU y FUCVAM-en los decisores que instrumentan las políticas, a partir del análisis estado-céntrico relevar los resultados obtenidos en la interacción Estado-mercado en la producción de viviendas.

CAPÍTULO III

MARCO TEÓRICO-ANALÍTICO

3- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Enfoques conceptuales sobre las políticas públicas: la elección del marco de análisis.

Las políticas públicas son la manifestación empírica del complejo proceso de planificación de la gestión pública, tarea que descansa en un tríptico formado por el proyecto de gobierno (contenido programático), la capacidad de gobernar (instrumentos y recursos) y las condiciones de gobernabilidad (estabilidad en las variables de control del gobierno).¹⁸

La agenda de las políticas es el producto de la concepción teórico-ideológica de los actores - proyecto de gobierno- y la naturaleza de las demandas. Su aplicación derivará de los recursos y medios -legales y materiales- con los que se cuenta para su implementación y ejecución como de las opciones políticas y de los patrones de acción de los actores participantes -cooperación o confrontación, integrados o fragmentados-.

La producción teórica en Ciencia Política registra dos grandes vertientes desde donde procesar el análisis de las políticas públicas: el enfoque centrado en la sociedad y el enfoque centrado en el Estado. Tradicionalmente el análisis de producción de políticas públicas ha optado por uno de estos dos andariveles; enfocando la investigación desde las capacidades de un actor -sociedad o

¹⁸ Concepción trabajada por Melo en "Ingovernabilidade: manejando un argumento" Edt. Brasileira 1995; también en Muller: "A gestao territorializada de governos municipais" CLAD, 1996 y M^o Helena de Castro: "Governabilidade, Governanca e Democracia" CLAD 1996.

Estado- . Para el propósito de esta Tesis, que es analizar la influencia de las políticas públicas en una conformación socio-territorial opto por el enfoque estado-céntrico, reconociendo sin embargo que los productos políticos son resultado de mediaciones entre intereses públicos y privados. La producción pública se nutre simultáneamente de demandas surgidas de la capacidad de presión de la sociedad civil y de iniciativas internas a las instituciones¹⁹. *"The relationships between institutions and social norms is, however, not unilateral, but reciprocal and cyclical."* (Offe:1998). El producto emitido a nivel institucional tendrá entonces componentes de tipo político, técnico y social, será adecuado o inadecuado a las circunstancias sobre las cuales se propone actuar pero no será un producto en "estado institucional puro". Aunque reconocemos que el cruce de enfoques enriquece el análisis, las posibilidades de investigación de la presente Tesis de Maestría no alcanzan a cubrir las exigencias de tiempo y recursos requeridos para una opción investigativa de enfoques múltiples.

El análisis desde la teoría estado céntrica, enfocará el proceso de la política de vivienda en el período previo y durante la reforma del Estado, tanto en la orientación de producción de políticas públicas como en la reformulación del diseño institucional, dada la estrecha conexión que se produce entre la elección de cómo producir política pública –hacia quienes y de que manera- y los procedimientos organizacionales para implementarlas y ejecutarlas dentro de las instituciones. La reforma del Estado uruguayo, propició la entrada en escena de actores no estatales para la provisión de bienes y servicios públicos, tanto con transferencias directas como con participación mixta Estado-mercado. Este cambio reconfiguró las arenas de políticas, donde se conjuntaron con más legitimidad –otorgada por el nuevo formato estatal- patrones de intereses de mercado con patrones de prestación propias del Estado redistribuidor.²⁰

Este marco explicativo será aplicado a una escala territorial donde se buscará analizar la influencia de la política estatal de vivienda sobre características propias del proceso de metropolización. Las dimensiones a tratar serán:

- a- La reforma en el diseño institucional
- b- La reforma en la orientación de las políticas (dimensiones de incidencia social y estrategias para minimizar los costos políticos del proceso)

¹⁹ T.Skocpol: "El Estado regresa al primer plano:Estrategias de la investigación actual" en Revista: El cielo por asalto, verano 1990/91 Argentina.

-El surgimiento acelerado y no previsto del Área Metropolitana de Montevideo, determina la necesidad de regulación institucional sobre gran parte de usos de espacio, distribución y prestación de bienes y servicios etc. Como zona en colonización ejerce una fuerte presión de demanda social y corporativa de intereses.

- c- La implementación de las políticas en procesos metropolitanos
- d- Las relaciones intergubernamentales, la coordinación como eje de distribución del conflicto: parálisis decisoria, planificación sectorial, integración estatal.

3.2 El enfoque Estado-céntrico y la confrontación de los modelos de bienestar y de reforma. Cambios y continuidades en la concepción de la política de vivienda dentro de la actividad del Estado.

La política de vivienda ha mostrado históricamente en nuestro país un marcado acento keynesiano. Ligada desde sus principios a los objetivos de la economía nacional como factor de producción, de empleo en forma directa y multiplicador de actividades conexas, fue articulada desde el Estado batllista como antelación de demanda y producción autónoma del Estado. Los principales constructores de esta orientación fueron los partidos políticos tradicionales que: “actuaron como partidos keynesianos” promoviendo un Estado “que cumplía una función activa en el desarrollo de la economía y en la organización de la solidaridad. Para esto ensanchó sus participaciones en la producción directa y multiplicó el intervencionismo a través del control del comercio exterior y del acondicionamiento del mercado interno”.²¹ La política de vivienda fue orientada en dos dimensiones: de producto y de impacto. Como producto, para contribuir al desarrollo de la economía nacional a través de su participación en el PBI, inserta como política social del Estado benefactor en el marco productivo nacional. Como impacto, esta dirección estatal buscó ampliar la solidaridad inclusiva –propia del Estado de bienestar- “desmercantilizando” -relativamente- el acceso a la vivienda, promocionando una demanda de carácter universal, orientada a reafirmar y consolidar el status de ciudadanía. También, dentro de la dimensión de impacto de la política, buscaba resolver temas encastrados en la esfera privada –mercado- hasta ese momento, fomentar la participación del capital privado y garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo.

Arena de controversias políticas en cuanto a su instrumentación como política social dentro de ese marco “keynesiano”, y objeto de estrategias de rendimiento electoral, el tema de la vivienda asumió con la entrada en crisis del Estado de bienestar una performance conflictiva desde la

²⁰ Entendiéndolo esta definición como una característica del Estado de Bienestar.

percepción de la sociedad y desde la oposición política a los gobiernos de turno. La vivienda como tema de agenda política se redefine y reformula, acompañando las transformaciones del Estado en la década de los noventa, aunque sin perder ese marco esencialmente intervencionista, que la caracterizó desde el principio dentro de la política económica estatal. Con controversias acerca del rol del Estado (monopolio de la oferta), del criterio distributivo (acceso universal o focal)-, el diseño institucional en el área viene sufriendo cambios (cualitativos y cuantitativos) a partir del retorno democrático, en donde las estructuras y el tipo de gestión estuvieron sujetos a transformaciones profundas. Sostenemos que la política de vivienda, a lo largo del siglo XX, arrastró históricamente un bagaje "keynesiano" que marcó su trayectoria dentro del Estado y de la sociedad, y que aún, dentro de un proceso de reforma del Estado mantiene esas características. Si los vientos de reforma pudieron marcar diferencias profundas con el modelo anterior, esta orientación keynesiana se mantuvo como acompañante de camino, actuando como un factor de freno --relativo- en este proceso de desregulación de la intervención estatal. Este componente, se manifiesta cuando se observa al tema vivienda como política de rédito electoral, desdibujando su formulación como política de Estado, quedando temporalmente sujeta a las propuestas electorales, a la sucesión gubernamental y a los arreglos partidarios en el Parlamento.

El tema de la vivienda está inserto en forma permanente en la agenda del gobierno central desde donde se trazan los diseños institucionales y las formulaciones de cada política. Al circunscribir la localización de la producción de vivienda, encontramos en primer término a los decisores indirectos, el gobierno central y el Parlamento, que deciden la orientación durante el quinquenio - subsidios, franjas de acceso y campos de monopolio de oferta-. En segundo término los decisores directos, las instituciones que diseñan la oferta ²², implementan la entrada de los grupos sociales a los planes y definen las rutas de acceso -Estado y/o mercado-. No siempre en el itinerario de la política de vivienda se encuentra correspondencia entre la legitimidad política --Planes de Vivienda aprobados parlamentariamente- y la racionalidad instrumental --implementación político-técnica- de los organismos. Esto hace que la construcción de ésta política pública dentro del proyecto de reforma del Estado, además del marco teórico que la sustenta, apoye su legitimidad en:

²¹ Lanzaro, Jorge: Los partidos uruguayos: del keynesianismo criollo a un nuevo gobierno político" en: El fin de siglo y los Partidos Políticos en América Latina" Dutrenit y Valdéz compiladores, 1994, Uruguay. Ver también "Transition in Transition: Parties, State and Politics in Uruguay 1985-1993. Institut de Ciències Polítiques y Socials. WP, Barcelona 1994.

²² En el período predictadura -1968-, se constituyó un Ministerio de Vivienda que se desactivó durante el período militar, que reprocessó las competencias hacia el BHU. Este último gozó de amplias potestades hasta 1990, donde se constituye el MVOTMA, que asume la dirección del tema vivienda, aunque deja márgenes amplios de autonomía al BHU.

- una voluntad política -poder ejecutivo que las promueve y poder legislativo que sanciona y reglamenta su entrada en el espacio político- y,
- una legitimidad político-técnica -sistema de producción, información e implementación de normas y procedimientos de gestión- en manos de la unidad pública encargada de ponerla en práctica.

Hay por lo tanto, una determinación indirecta en manos del poder político que habilita su marco de construcción -orientación y regulación-, y una determinación directa en manos de los agentes políticos y los técnicos al frente de las instituciones. En este proceso político → político-técnico, se encuentran presentes factores de conflicto y cooperación que pueden influir directamente en la autonomía decisoria y en la posterior implementación y ejecución de las políticas. En el nivel de determinación indirecta, los órganos políticos procesan el tema en un ambiente de tensiones y conflictos estrechamente ligados a intereses partidarios y de demanda corporativa, desde un cálculo de impacto de las políticas sobre la esfera social y el Estado -expectativas y comportamiento electoral de la sociedad y rol del Estado en el control del espacio público y privado-. En el nivel de determinación directa, en las instituciones -empresas y entes estatales- existen a su vez dos niveles, el político -Ministro y Directorios- y el técnico. En el primero, el continuo consenso-conflicto que manifiesta esta relación está estrechamente ligado a los factores anteriormente expresados para el nivel indirecto. A nivel técnico, la comprensión de la implementación de las políticas públicas se conduce por criterios apegados al marco teórico de sustentación general. A nivel de decisión política en los Directorios, la tensión entre los intereses político-partidarios y el apego a la orientación general conduce a veces a resultados que se desvían de la propuesta original. La política de vivienda en el Uruguay, encuentra tensiones entre la legitimidad política (Parlamento y Poder Ejecutivo) y la legitimidad técnico-política (Ministerio y BHU)²³, a partir de la alta sensibilidad social y de la ubicación del tema en las agendas políticas del gobierno y político electoral de los partidos.

Desde una perspectiva histórica, la vivienda en el Uruguay ha formado parte del imaginario colectivo como una forma de ciudadanía en términos de integración a una cultura nacional. Desde una perspectiva política, el Estado impulsó la oferta de vivienda como parte de una orientación definida en términos de bienestar social, las políticas de vivienda con criterio social fueron

²³ Dentro de los organismos ejecutores las tensiones se desarrollan entre los decisores políticos y los implementadores técnicos. Ver en Magri, A: "Una reforma exitosa: la política de vivienda. Muy reformada, poco conocida, poco discutida" Artículo ICP/FCS. 7/2001

fundamentos del Estado de bienestar.²⁴ Siguiendo el concepto de *desmercantilización* de Gosta E. Andersen²⁵, el carácter redistributivo de las políticas de vivienda tuvo como objetivo establecer ampliar la estructura de oportunidades de las familias respecto de las fuerzas del mercado. El Estado configuró en la sociedad nacional un status de ciudadanía propietaria estimulando el concepto del acceso universal, creando una dinámica de correspondencia entre demanda social y acción estatal que extendió y profundizó el área de derechos sociales con un carácter relativamente inclusivo. Son por lo tanto, políticas de alta sensibilidad tanto desde la decisión en el ámbito político, como desde la sociedad que ya las integró como una demanda esencial.

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

Desde el enfoque neoinstitucionalista Scokpol (1993) y Pierson (1994), enfatizan en la importancia de los decisores directos en los resultados e impactos de la política. Este cuerpo – político y burocrático- está capacitado para influenciar autónomamente en la dirección de las políticas, desviando a veces la intención original. Conocen que pueden hacer los gobiernos y lo que no, de donde se deduce lo que pueden hacer ellos y lo que no. Las burocracias, pueden establecer “*collective puzzelement on society’s behalf*” (Hecló: 1992)²⁶, al tener el conocimiento especializado sobre los focos de importancia de la política para el gobierno y sus propios intereses como organizaciones.

En esta relación entre los decisores directos e indirectos, ellos proponen que las instituciones al accionar en políticas públicas, tienen la capacidad al definir las reglas del juego, de integrar o excluir actores y establecer coaliciones de intereses público-privadas. La influencia de las instituciones, a través de los actores –*policy-makers*- puede activar el grado de participación y presión de los intereses privados, que pueden o no restar autonomía de decisión en las políticas

²⁴ Como dato de esta afirmación: la creación del BHU data de 1892 y con su estatización en 1912 comienza un criterio de banco de fomento social a la vivienda.

²⁵ Desmercantilización significa la no dependencia del ciudadano respecto del mercado para acceder a los bienes sociales como salud, vivienda, educación y empleo. Gosta Esping Andersen: “Los tres mundos del Estado de bienestar” Edt. Alfons El Magnanim. Generalitat Valenciana, 1993.

²⁶ Hecló Hugs: “Moderns Social Politics”, remarca el rol autónomo de las burocracias para influenciar en los procesos alternativos de políticas.

"Institutions steer individual choices in particular directions and thus help to shape political outcomes" (Pierson:1994).²⁷

3.3 La Reforma del Estado: cuatro dimensiones de incidencia

En éste punto exponemos, la incidencia de la reforma estatal sobre los actores, las instituciones y los arreglos institucionales (cooperación y coordinación) en la producción de las políticas. La reforma estatal modificó los marcos operativos institucionales que actúan como referentes de comportamiento tanto para los actores decisionales como para la demanda (social o de intereses). Es entonces que las políticas públicas adquieren un marco específico de análisis dentro del marco crítico al Estado de bienestar y la apertura a vientos de reformas. Observadas desde el impacto, generan las reglas de juego más importantes porque logran influenciar en la asignación de los recursos modificando las estrategias asociadas a los actores colectivos. Para los neoinstitucionalistas –Scokpol (1989), Heclo (1992), Hall (1993) y Pierson (1994)-, las políticas públicas producen un conjunto de incentivos y recursos, que permiten medir la capacidad pública estatal referida al contacto con los actores de presión colectivos y el grado de estratificación de la sociedad durante el proceso -Esping Andersen (1993). Es decir, quien corre con los riesgos, costos y ganancias de la reforma en curso y como influye el modelo en la estructura social. En el contexto de reforma estatal, se recomponen las relaciones de poder con una tendencia a la reducción del rol del ciudadano en la decisión de las políticas de servicios públicos. La apelación reformista al "ciudadano cliente" da cuenta de la individualización del acceso a los bienes a costa de la *legitimidad política de las políticas*, se debilitan los marcos de influencia de la ciudadanía en los niveles de la decisión macro-política, limitándolos a actores individuales con capacidad de decisión en su ámbito particular –privado-, deslegitimando su capacidad de influencia pública. Por otro lado, la capacidad pública estatal puede medirse en "*la capacidad decisoria de las élites en cuestiones públicas y en la capacidad de aprendizaje de las burocracias*" (Heclo: 1992), estos "aprendizajes" han llevado a recrear modelos de políticas que apuntaron lentamente hacia la reforma del Estado.²⁸ Hacia los actores de presión colectivos de tipo corporativo, la capacidad

²⁷ Pierson: "Dismantling the Welfare State?" Cambridge University Press. 1994.

²⁸ Para Heclo, los instrumentos de orientación en la planificación de políticas en el paso del Estado burocrático al Estado reformado fueron:

***incrementalismo** -uso de los mismos instrumentos ajustándolos- que juega en la misma lógica administrativa y burocrática.

***analogías** -se mantienen los objetivos y se cambia el instrumento- donde prima la lógica técnica ante el procedimiento y comienzan los procesos de descentralización de servicios estatales.

estatal de promover políticas sin presión de la demanda social puede transformarlos, reforzarlos, destruirlos o crear nuevos grupos de presión e influencia (Scokpol:1990). Las políticas de vivienda en la reforma del Estado uruguayo en 1991, promovieron la entrada de la rama de la construcción privada que, en períodos anteriores no demostraban interés suficiente para participar en los planes de vivienda impulsados desde el marco normativo de la Ley de Vivienda de 1968.

También, se modifican las relaciones intergubernamentales, las que de acuerdo al juego de interacciones entre los actores pueden reducir o aumentar la producción de las políticas. Al analizar el itinerario en los procesos de decisión se pueden identificar que variables influyen en los resultados del proceso (De Castro:1996, Diniz:1997).

Los marcos de análisis expuestos distinguen tres dimensiones de incidencia de las políticas públicas en el marco de reforma del Estado²⁹:

3.3.1- La modificación de la demanda:

- Es la capacidad de alterar los intereses de los grupos de la sociedad como efecto directo de las políticas, estas al activarse distribuyen incentivos y recursos que frecuentemente modifican el ámbito operativo de los actores civiles, que como respuesta cambian su comportamiento asumiendo pautas de:
 - aceptación o rechazo -aumento o distención de la demanda-
 - articulación o desarticulación de sus formas organizativas
 - potenciación de grupos, generación de nuevos y/o desaparición de otros- de acuerdo a las expectativas.

²⁹ reforma estructural funcional de la reforma -cambia el objetivo y cambia el instrumento- primando la lógica política y la racionalidad técnica.

En Hecló: ob.cit.

²⁹ Paul Pierson: "Dismantling the Welfare State? Cambridge University Press, 1994 y "When effect becomes cause. Policy Feedback and Political Change" en Rev. World Politics, vol.45, n° 46. John Hopkins University Press. 1993

Las instituciones estatales desarrollan a través de las políticas, acciones que modifican las expectativas y la participación de los grupos de interés. Pero a su vez, los grupos de presión tienen la capacidad de conformar o transformar esas políticas. Los incentivos –selectivos- distribuidos a través de las políticas, promueven instancias de cambio en la estructura orgánica y las metas de los grupos privados, las cuales pueden volverse acordes a los objetivos expuestos en los programas de política pública, en los que estos son incentivados para participar. Para Pierson, las políticas públicas “*crean nichos para empresarios políticos que pueden tomar ventaja de estos incentivos para ayudar a grupos latentes de interés*”. No sólo las políticas públicas crean incentivos para las actividades de estos grupos, sino que también las organizaciones pueden usar sus recursos (competencias) de modo que se faciliten aún más las actividades de los grupos. El intercambio entre incentivos estatales y respuestas adaptativas del ámbito privado, produce un proceso de ida y vuelta –*feedback*- en donde, por un lado se modifica la estructura de presión de demanda sobre el Estado –aumento o distensión, rearticulación o transformación de grupos- y por otro, las organizaciones estatales pueden continuar readaptando las políticas originales de acuerdo a las expectativas privadas, donde el manejo de las situaciones puede estar a cargo de los operadores políticos o de los cuerpos burocráticos que actúan en interés de una organización. “*Los grupos son influenciados profundamente por estructuras encargadas de políticas públicas. Estas estructuras pueden dar una razón a las organizaciones para existir, facilitar los esfuerzos para superar problemas y proporcionar el acceso a recursos políticos considerables. La política encuentra en estas estructuras su fuente de poder, ...encontrando los cursos de acción factibles y más, localizando de que manera las líneas de presión están empujando*”. (Pierson:1994).

El mecanismo de *feedback* resulta entonces en aprendizajes mutuos en los que, las políticas pueden tener un efecto en los recursos propios de los grupos motivándolos a actuar, así como los grupos tienen la habilidad de usar esos recursos para afectar a los decisores públicos. Este proceso de ida y vuelta fortalece la entrada a grupos de poder en el ámbito estatal, creando élites que dirigen la regulación y la distribución de recursos por parte del Estado.

3.3.2- La transformación en los comportamientos institucionales:

Implica cambios de actitud y comportamiento de las élites del Estado, las políticas públicas producto de un marco de reforma, pueden afectar la visión y la misión de algunas burocracias a partir de la inclusión o exclusión de los cuerpos burocráticos relacionados con cada campo de

política. En el marco de la actual reforma estatal, el cambio de orientación en las políticas supone un cambio radical en universos de impacto, mecanismos de implementación y evaluación, e incluso del carácter de los cuerpos estatales que las sustentan, se pueden esperar procesos de conflicto entre burocracias tradicionales y cuerpos técnicos ante la incorporación de programas de políticas con nuevos parámetros de acción.

Se argumenta que la incorporación de nuevos actores de tipo técnico político a la arena de construcción de políticas, supone asimetrías en el acceso a la información, creando espacios de manipulación estratégica de los recursos. El conocimiento es poder, “y de hecho las estructuras pueden influenciar en la hechura de la información, lo cual se refleja en el desarrollo de la política”. (Pierson:1994). Hecho, argumenta que este poder puede ser utilizado para facilitar o impedir a los actores el acceso a los recursos, así como el entramado organizacional (*puzzling*) tiene la capacidad de confundir los procesos y objetivos buscados.

3.3.3.-Los arreglos interinstitucionales: coordinación, sectorialidad o parálisis:

Un enfoque complementario en la incidencia de las capacidades del Estado en la provisión de políticas dentro del marco de reforma, es el referido al modelo establecido en las relaciones intergubernamentales con patrones de interacción y/o conflicto,³⁰ y la influencia del espacio privado dentro de las organizaciones estatales. Las presiones para producir o desactivar políticas en los niveles institucionales se observan bajo formas de negociación, coaliciones o compromisos. Estas formas de relacionamiento pueden originar tendencias en la construcción de políticas, pasibles de analizar en un continuo “actividad-parálisis decisoria”. Las autoras, definen como actividad o parálisis decisoria, al grado de producción política que deviene de las arenas de negociación donde participan actores públicos y privados. De Castro, analiza como se desarrolla el itinerario de los procesos de decisión cuando intervienen múltiples organizaciones. Identifica para los actores públicos variables que influyen en los resultados del proceso, entre las cuales destaca las siguientes:

³⁰ Este modelo es utilizado por M^oHelena de Castro Santos, en “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte” CLAD, Río Janeiro, 1996 y Revista DADOS, vol40,nº3,pág.335 a 376. IUPERJ.1997. Río Janeiro.Brasil y Eli Denis en “Governabilidade” mimeo sin referencias bibliográficas.

i: Características del equipo económico que fija la orientación general del gobierno, esto es, que relevancia tendrá la política dentro de la agenda pública, que presupuesto dispondrá para desarrollar planes y que estrategias pueden ser compatibles con la línea económica general del gobierno.

ii: Características de liderazgo parlamentario –fragmentación, coaliciones, capacidad de negociación-, que peso tiene el gobierno en el Parlamento para impulsar o bloquear políticas, la capacidad de negociación con los coaligados. La importancia de la política para negociar quién la impulsa desde los partidos, sectores, en suma de quién será el rédito de la política.

iii: Características de negociación del gobierno central con el Parlamento y los gobiernos subnacionales. La asignación de recursos, para desarrollar la política en una base territorial dominada por aliados de partido del gobierno o de la oposición, modela el interés y el grado de negociación entre las organizaciones estatales. El interés por impulsarla puede no existir, o ser de un nivel subnacional dominado por la oposición. En el caso de una política social, este factor adquiere peso considerable a la hora de las elecciones, tanto nacionales como departamentales, que hizo o no cada gobierno y como desarrolló su capacidad para negociar, entra en la lista de cuentas por cobrar entre los partidos en competencia. La cooperación política, la producción sectorial o la parálisis decisoria, pueden observarse, respondiendo a la variable como contradiciéndola.

Con referencia al papel de los actores públicos de nivel municipal, De Castro (1997),³¹ establece que: *"su interferencia se establece en doble mano, en una dirección atienden las solicitudes del gobierno, accionando sus bancadas parlamentarias; en otra mano, presionan directamente al ejecutivo en función de sus intereses político-regionales, individualmente -o por otros mecanismos-".* Por su parte, los actores estatales y del gobierno nacional pueden presionar a los municipios con incentivos de *"medidas de emergencia que garanticen el presupuesto y el cumplimiento de compromisos internos y externos del gobierno"*. (De Castro:1997).

iv- Los actores privados que influyen para agilizar o paralizar los procesos de políticas entre instituciones gubernamentales, actúan sobre alguna de las instancias públicas, promoviendo acciones de aceleración o bloqueos de acuerdo a sus intereses.

Varios factores pueden influir en la resolución colaboración-conflicto de estos procesos:

³¹ De Castro ob.cit.

- a- la autonomía de los actores dentro del Estado, que como operadores políticos puedan decidir políticas obviando instancias intermedias de negociación con otros niveles institucionales, por ejemplo, algunas organizaciones burocráticas con fines organizacionales puntuales ³²
- b- el bajo nivel de autonomía en la operatividad de recursos de algún nivel público, puede obligar a instancias de negociación con actores con capacidad de veto. Puede ser el caso de los gobiernos departamentales con el ejecutivo nacional.
- c- la acción combinada y simultánea de actores institucionales y de grupos de intereses de la sociedad sobre determinada política, puede ubicarse en algún punto del continuo parálisis-actividad.³³

Si bien, este modelo no permite una explicación global, ya que no manifiesta por sí mismo los límites de las acciones decisorias al pretender medirlas en grados de intensidad de las relaciones intergubernamentales lo cual, lo limita metodológicamente, puede ser usado en casos donde se muestra una compleja resolución explicativa, aparentemente contradictoria en términos de negociaciones entre actores compatibles políticamente y con resultados ambivalentes de parálisis decisoria entre algunas instituciones y eficacia entre otras abocadas a una misma política, con estrechos relacionamientos e incluidas en un mismo Plan. El modelo propuesto aplicado a las relaciones entre los organismos estatales MVOTMA y BHU entre sí y con los gobiernos de Montevideo, Canelones y San José puede esclarecer algunos caminos de políticas y el estado de la coordinación interinstitucional.

3.3.4.- Incidencia en la estratificación social:

- Está referida al impacto de las políticas sobre la población en términos de incorporación o desarticulación dentro de la sociedad, el papel de los derechos sociales y el empleo como factores de garantía para un nivel de vida independiente de las fuerzas de mercado. La

³² Por ejemplo, el BHU o UTE que actúan autónomamente bajo cometidos organizacionales puntuales y exclusivos.

³³ En el caso del Área Metropolitana de Montevideo, la discusión política por diferentes interpretaciones del uso del suelo para vivienda -de inversión y social- recoge numerosas intervenciones en el transcurso de la última década. Los permisos de construcción por parte de la Intendencia de Canelones para inversión residencial en regiones dedicadas tradicionalmente a la agricultura, derivó en pedidos de intervención del Parlamento por parte del Plenario Interjuntas del Área Metropolitana de Montevideo. La problemática de la preservación de los humedales del Santa Lucía enfrentó repetidamente a los Ediles comunales con los intereses privados y con el Estado central. El caso del reservorio de gas natural en el lecho del río Santa Lucía, generó coaliciones interpartidarias de oposición a las propuestas del Ministerio de Industria y Energía. En casi todos los casos, inicialmente se crearon arenas de políticas integradas por actores de interés directo, volcados a establecer políticas de tipo regulatorio, al generarse el conflicto, los escenarios se multiplicaron, integrando actores institucionales y sociales.

desinversión que hace el Estado sobre la sociedad, incide en la fragmentación y exclusión de capas sociales que antes actuaban niveladas e integradas por la matriz de bienestar. En el mismo sentido y con un análisis más exhaustivo, esta hipótesis es tratada por Esping Andersen (1993) y Tilly (1994), al proponer la influencia del modelo estatal en la composición estratificada de la sociedad.

La desintegración de las redes de agregación social convencionales, referidas a un modelo universalista e incluyente durante décadas, cruza transversalmente el análisis socio-político en nuestro país. La desproletarización e informalización desde el enfoque económico se corresponden con la marginalidad y exclusión del enfoque social. Su correlato desde la Ciencia Política, avanza en el estudio de las instituciones del Estado como garantes de regulación y distribución de bienes económico-sociales a la sociedad y el toque en retirada del Estado de bienestar comenzado en los 80's. Respecto de algunos tópicos referentes al concepto de "desmercantilización" de G.E. Andersen,³⁴ en el modelo de bienestar social demócrata " *para preservar la solidaridad de un Estado del bienestar universalista...se vieron obligados a igualar las prestaciones sociales con los estándares de la clase media, equiparando las prestaciones de acuerdo a las expectativas de un nivel de vida con alto grado de desmercantilización. La vivienda en el Uruguay, pudo considerarse un título de ciudadanía social, promotor del ascenso y la movilidad de una gran capa social media. Fue generada en una oferta estatal que consolidó una amplia mayoría —más del 60% de las familias uruguayas— durante ocho décadas. El supuesto fundamental del Estado de bienestar liberal es que "el mercado es emancipatorio para las decisiones del individuo", aunque reconoce que "en el principio del bien público una razón para la intervención social". Aquí destaca, la diferenciación por ingresos que califica la entrada al mercado. De no existir la comprobación de los medios de vida, el individuo es asistido por el Estado con políticas para pobres.*

Si se observan los procesos de la marginalidad y la exclusión social, la desproletarización y la informalidad, en una reestructuración de las relaciones sociales en el desarrollo de áreas periféricas, Gosta Esping Andersen, nos acerca a una visión de reestructuración de relaciones sociales a partir de la influencia regulatoria y distributiva de un modelo estatal " *que permite a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas de mercado. Es en ese sentido en el que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como*

³⁴ Andersen establece una tipología de Estados, los cuales configurarían un modelo relacional de dependencia ciudadano-mercado con la intervención matricial del primero.

mercancías"³⁵ En el mismo sentido, Charles Tilly, a partir de definir la capacidad funcional del Estado -coersión y protección-³⁶, analiza la incorporación de la población y su capacidad de transformación e incidencia en la construcción del rumbo estatal.

Desde el Estado, se reduce la significación de "mercadería" de las necesidades producto de la vida en comunidades urbanas -seguridad social, vivienda, alimentación, educación-. Estos derechos son el reaseguro de la continuidad del sistema (Polanyi 1944), "...es una teoría de la sociedad y de la distribución del poder en la sociedad"³⁷, manteniendo una estratificación de clases para los marxistas y una competencia por el status para los pluralistas. Para G.E.Andersen, más que esta función de estratificación, es como el Estado interactúa con el ámbito privado recreando un sistema de derechos de ciudadanía donde la intención de primacía de alguno de estos actores deriva hacia un equilibrio público-privado construido en consensos sociales. Para Tilly, los derechos -políticos y sociales- tienen su consagración como resultado de negociaciones entre el Estado y la sociedad. El Estado reconfigura a la sociedad y la sociedad conforma un status de ciudadanía que vincula al Estado democrático desde una forma en que *"La ciudadanía y la democracia llegaron a depender del mantenimiento de estos derechos"*.³⁸ Para el autor, la capacidad de los Estados para producir políticas sociales dependía de la capacidad de ese Estado en controlar los flujos y reservas a nivel nacional. Se produce así una dinámica en la que existe correspondencia entre la exigencia de la ciudadanía y la acción del Estado, *"el incremento en los programas estatales destinados a extender y garantizar derechos sancionó gran cantidad de controles estatales sobre los flujos y reservas del Estado"*.

Como en la etapa del Estado de bienestar social, el establecimiento de derechos, la asunción de ciudadanía y el afianzamiento del Estado eran sustento de la democracia, hoy el efecto inverso -desarme y achique del Estado, reducción de la ciudadanía por exclusión al acceso de derechos pone en peligro a los centros urbanos como motores del desarrollo de los Estados nación, la estructura basada en la concepción económica del centro urbano influyó en la conformación de un diseño institucional estatal. Este modelo urbano, pivot de un proceso de afianzamiento y expansión capitalista deriva y se recompone a partir de la transformación de las estructuras capitalistas de producción y organización, afectando al Estado en su capacidad de ejercicio y a los ciudadanos que *"deberán inventar nuevas estrategias"* ante procesos crecientes de marginalidad y exclusión

³⁵ Gosta Esping Andersen: ob.cit.

³⁶ Charles Tilly: "Estado, coersión y capital" Alianza Editorial, 1994.

³⁷ Ralph Milliband: "El Estado en la sociedad capitalista" ED. Siglo XXI, Méjico 1970.

³⁸ Charles Tilly, ob. Cit. Pág 27.

social, desproletarización, informalidad y marginalidad que se presentan como tópicos recurrentes en una reestructuración de las relaciones sociales. Tratando de aplicar estas visiones a la problemática específica que nos atañe, en relación con las transformaciones que se producen a nivel urbano-metropolitano, las ciudades como centros del desarrollo del capital en cuanto a su acumulación y concentración (Tilly) están en procesos de cambio de economía urbana (acumulación y reproducción del capital) y en cambios del Estado nacional y municipal (erosión, alcance y eficacia de las instituciones públicas y sus estrategias para provisión de bienes públicos esenciales al entorno urbano). La regulación estatal del espacio urbano, se traduce en el control de los flujos de inversión e ingresos (Tilly), la decadencia de estas acciones provoca marginalidad y exclusión social, desproletarización e informalidad, trasladando contingentes demográficos a las periferias urbanas donde el brazo institucional es débil siendo sustituido, o en el mejor de los casos influido por el espacio privado que puede autoregularse ante la falta de marcos legales. En este espacio privado se encuentran los intereses de especulación económica tanto como los intereses por exclusión de la marginalidad y la delincuencia. Esta dualidad trae, al decir de Poulantzas: ³⁹ "simultáneo refuerzo y debilitamiento del Estado.". Se profundizan los controles represivos y se aflojan las políticas de contención social básicas -vivienda, alimentación, salud, educación-.

3.4. - Las estrategias de minimización de los costos de la reforma del Estado:

Un proceso de cambio estructural institucional supone un basamento teórico previo, donde el modelo anterior encuentra sus límites ante el surgimiento de un cuerpo de ideas que actúa simultáneamente como crítica y propuesta de nuevos caminos acerca del rol del Estado y la sociedad. Peter Hall, desarrollando el concepto de aprendizajes sociales "*social learning*" (Hall: 1993) retoma a Hecló (Hecló: 1992) para dar cuenta como pesa en la elección de los actores el cuerpo de ideas e información, proporcionándoles tanto el bagaje conceptual sobre ideas pasadas y sus impactos, como la información sobre nuevos paradigmas de políticas. El concepto de Hall de marcos de políticas "*policy paradigms*", cumple el rol de informar a los decisores -*policy-makers*- y a la sociedad, produciendo un campo de interacción entre ideas, políticas y demandas, configurando un campo propicio para que los actores públicos "*condicionen sus preferencias de*

³⁹ Nicos Poulantzas: "Estado, poder y socialismo" s/r edit.

manera diferente a como lo haría la influencia directa o el lobbying”⁴⁰. En este marco de reforma estatal, que reconvierte la lógica y la funcionalidad de las instituciones⁴¹ del Estado precedente, el papel de los actores públicos adquiere un proyección relevante en el entorno de resultados. Están en condiciones de afectar intereses de variado tipo –sociales y privados–, esto hace que: “Governments can act to prevent groups from suffering losses, and the public knows this”.⁴² Este conocimiento le permite al gobierno desarrollar estrategias para minimizar los costos políticos de la reforma en cada campo de políticas. Pierson (1994), destaca tres estrategias desarrolladas a partir del análisis de recortes en política social en los gobiernos de Thatcher en Inglaterra y Reagan en Estados Unidos en la década de los 80’s, definidas como estrategias de: manipulación de la información, de división y de compensación.

- En la primera, el gobierno trata de manipular la información acerca de los alcances negativos en el público –impactos- de la reforma política. Parte de la base, de que los actores sociales poseen una información fragmentada e imperfecta acerca de lo que es relevante para sus intereses. En este contexto, la distribución de información es altamente inequitativa, haciendo posible que los “policy-makers” bajen los costos del reajuste por la dificultad de sus posibles oponentes para acceder a la información de cómo, en que, cuanto y a quienes afecta la reforma. La estrategia de interferir en la comunicación pública de los ajustes, hace que la oposición –político partidaria y corporativa y social- se movilice tarde, cuando los “perdedores” –afectados- ya no pueden eliminar las consecuencias de la política. En los casos estudiados por Pierson, los efectos de reforma en políticas de vivienda, recayeron en los futuros potenciales compradores, restando fuerzas a la oposición para articular acciones neutralizantes (Pierson ob.cit.).
- En la segunda estrategia, la reforma apunta a dividir la potencial demanda. Por un lado, Pierson destaca la división entre consumidores de servicios y productores de servicios, a través de incentivos positivos y/o negativos que afecten a alguno o ambos componentes de la demanda hacia el Estado.
- La tercera estrategia, desarrolla incentivos que “expanden los beneficios privados”, al rediseñar funciones estatales, en algunos casos como transferencias al mercado –

⁴⁰ Un análisis sobre la interacción público-privada en el marco de reforma se encuentra en: Anibal Viguera: “Estado, Empresarios y Reformas Económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora” en: Perfiles Latinoamericanos, 1998.

⁴¹ Instituciones en el sentido que da Douglas North: “Las instituciones son conjuntos de normas y valores que facilitan la confianza entre actores” en D.North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance” Cambridge University Press, USA 1990.

⁴² Pierson ob.cit.

privatizaciones, desregulaciones, descentralización- o de descolocarse del centro de la producción al eliminar la producción monopólica y dar cabida al mercado.

3.5 - AMM: El reto de la eficiencia y equidad en las políticas públicas.

El alto grado de urbanización que viven las sociedades actuales, hacen de las políticas urbanas el eje de la discusión en cuanto a mejoramiento de parámetros de calidad de vida, políticas de empleo, combate a la pobreza, distribución y regulación del espacio entre otras. En las áreas urbanas se produce la mayor parte del producto nacional así como el mayor gasto social estatal. La transición hacia a una sociedad de servicios en la dinámica urbana es un planteo que va más allá de las políticas posibles de los gobiernos departamentales, los cuales deben sumar a su marco de políticas de infraestructura y servicios las llamadas "demandas de nuevo tipo" referidas a empleo y políticas sociales. Las ciudades son *"parte de un sistema de centros que compiten por el potencial productivo, de consumo y las funciones de conducción económica"*(Ziccardi:1999) y es por esta misma causa que siguen siendo receptoras del caudal demográfico que busca en el medio urbano paliativos contra la precariedad y la pobreza.

"La geometría variable de la nueva economía mundial y la intensificación del fenómeno migratorio, tanto urbano-rural como internacional, han generado una nueva categoría de población, entre rural, urbano y metropolitano: población flotante que se desplaza con los flujos económicos y según la permisibilidad de las instituciones, en busca de supervivencia, con temporalidades y especificidades variables según los países y las circunstancias" (Castells-Borja:1997).⁴³

En el proceso de transformación del capitalismo industrial -del siglo XX- al capitalismo de servicios de alta tecnología, las poblaciones urbanas sufrieron altas tasas de desempleo que dieron paso a la informalidad y precarización laboral considerándose que entre el 30% y el 50% de las actividades económicas urbanas son informales y de 100 empleos creados 84 corresponden a esta forma laboral⁴⁴. Esta transformación productiva deriva en un cambio radical en el formato urbano desconcentrando la urbe hacia la periferia, donde el alcance de las políticas de infraestructura de servicios y políticas sociales no tienen grados de desarrollo aceptables para la población que allí se

⁴³ J. Borja y M. Castells: "La ciudad multicultural" en Revista "La Factoría" n°2, 2/1997. www.lafactoria.com

⁴⁴ Datos de la OIT-CEPAL 1997.

instala. Las ciudades se transforman de esta manera en productoras de segregación y exclusión social discriminando a la población por la capacidad individual de acceso a los bienes privados y públicos. Este efecto hace vulnerable a la ciudad y a sus habitantes desde el momento en que se agudizan problemas de sobrevivencia básica transformando el concepto de " *la pobreza en la ciudad a la pobreza de la ciudad*"⁴⁵.

Al relocalizarse la pobreza -migraciones internas-, el tratamiento de las políticas públicas exige estrategias de desarrollo urbano enfocadas a combatir la pobreza y la marginalidad, con el objetivo de paliar el ambiente de desequilibrio social -seguridad ciudadana, salubridad, vivienda insalubre y asentamientos irregulares- que se produce en la periferia de las ciudades y repercute en su centro. En este cuadro " *las políticas urbanas son ante todo políticas sociales*"⁴⁶, parte de un sistema de políticas públicas que actúan condicionando su diseño -rumbo económico, gasto público social y distribución de la renta-.

En el diseño de políticas públicas urbanas intervienen múltiples actores de los niveles gubernamentales que pueden -o no- tener similares orientaciones sobre diseño de políticas y diferente capacidad de acceso a recursos legales y materiales - instrumentos jurídicos y acceso a recursos del presupuesto nacional y local-. Esta diferenciación "natural" del sistema, recoge sin embargo tensiones a partir de los intereses y expectativas particulares de los actores, de sus recursos políticos e institucionales para ejercer presión y obtener recursos⁴⁷. Estas tensiones producen efectos diferenciales en la zona y la población objetivo según sea la misión-visión o estrategias políticas de los actores.

La reforma estatal implicó la retirada de niveles del gobierno central en la asignación y ejecución de planes de políticas de servicios básicos, en algunos países a través de procesos de descentralización se transfirieron competencias -desde niveles centrales a sub-unidades estatales y locales- donde las políticas urbanas sociales se municipalizaron en sentido sectorial y en sentido territorial. En el Uruguay, aún sin procesos de descentralización, los gobiernos locales deben asumir crecientemente roles de proveedores de servicios básicos sociales -alimentación, vivienda,

⁴⁵ G.Geisse: "Alternativas urbanas para enfrentar la crisis" 1987. "Si bien los pobres tienen que estar cerca como condición necesaria para contribuir a la tasa de ganancia del capital productivo y comercial, la maximización de la renta exige que estén aparte, cerca pero aparte."

⁴⁶ Urbal: Boletín n°1, Red n° 5 de Políticas Sociales Urbanas" Comisión Unión Europea, 1/2000.

⁴⁷ Referido a Modelo de interacción o conflicto en relaciones intergubernamentales.

atención primaria de salud - y ser promotores de empleo ante la realidad de desborde y descontrol territorial y poblacional.

Ante esta situación deben desarrollar políticas alternativas enfocadas a incentivar capacidades en recursos productivos, redirigir la capacidad de contratación del sector público local -trabajo asalariado, tercerización-, generar eficiencia a través de intervenciones externas -préstamos, programas conjuntos- con el objetivo de articular recursos - organismos nacionales e internacionales- y dar participación a la sociedad civil organizada en la administración y gestión de programas locales⁴⁸

La asunción de nuevos roles en la producción política obliga a los actores municipales a replantearse su espacio de acción pública y asumir que ahora son los agentes indicados para realizar políticas que entran legalmente en el campo de implementación de la gran política nacional, donde, por otro lado deben continuar cumpliendo las funciones tradicionales - regulación uso del suelo, infraestructura, servicios de limpieza, iluminación, vialidad etc-.

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

3.6- ¿Como se gobierna en las Áreas Metropolitanas? La tensión entre lo funcional y lo político:

El surgimiento de procesos de metropolización a nivel mundial comienza a plantear estudios a profundidad a partir de la década de los 60's. Desde diferentes disciplinas académicas éstos son

⁴⁸ URBAL ob.cit.

enfocados hacia el estudio de las capacidades de las instituciones de absorber exitosamente esta dinámica no prevista y las posibles alternativas de controlar desde los mecanismos existentes las condicionantes de tipo estructural que presentan las áreas metropolitanas. El planteo de posibilitar nuevas formas institucionales que incluyan con sentido territorial y/o funcional las problemáticas comunes de los gobiernos involucrados y el desarrollo de una variable estructural nueva de escala mundial como es el proceso de globalización.

Es consensuada la opinión de que la aparición de las áreas metropolitanas tiene un estrecho vínculo con la urbanización a partir del desarrollo del capitalismo industrial. Este proceso de análisis se vincula estrechamente en los países centrales con procesos de corte territorial, el rol de los gobiernos locales y su vinculación a procesos de desarrollo regional. Se busca la "correspondencia entre el territorio funcional -área urbana- y el territorio institucional -estructura gobierno local-" (Lefevre: 2000), considerándose necesario el ajuste de la estructura institucional al desarrollo local. La tensión se desarrolla entre la consideración del problema como un objeto de políticas -territorio funcional- y un sujeto de políticas -territorio político-institucional-.

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

Los cambios relevantes " se vinculan particularmente a transformaciones intraurbanas asociadas a la re-estructuración y a las modalidades de apropiación del espacio material" (Lombardi:1989).

Las traslaciones demográficas causadas por el declive de la economía rural y la expulsión de las ciudades a partir de la crisis industrial, relocalizan población en la periferia de las ciudades centrales. La discusión de lo urbano, trasciende la disciplina del urbanismo regulador y comienzan a plantearse como problemas, los accesos sociales a los bienes y servicios públicos, la intervención estatal en la provisión de los bienes sociales básicos, las nuevas pautas culturales del consumo que imprime la cultura urbana y el papel del Estado para regular las reglas del mercado. Este paquete de problemas plantea en definitiva la legitimidad de las instituciones como sistema agregador de intereses de la sociedad. Sistema que es sometido a presiones desde la sociedad civil que demanda desde sus estructuras -partidarias, corporativas y sociales- la emergencia de un status nuevo, reivindicando el reconocimiento de derechos de ciudadanía - derechos de tercera generación-

basados en nuevas pautas de cultura política: el derecho a la inclusión, a la identidad colectiva, al espacio público, a la calidad del medio ambiente entre otros.⁴⁹

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

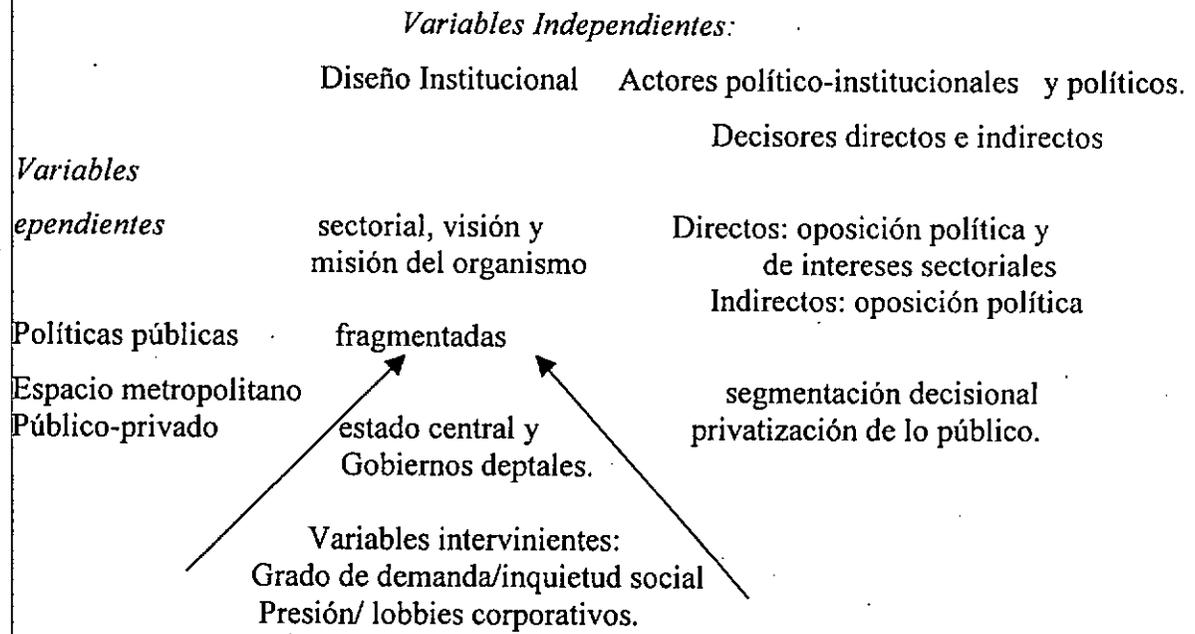
La discusión actual sobre el rol estatal en su relacionamiento con la sociedad cobra en este tipo de formación territorial suma importancia. El foco del análisis se centra en la performance de las instituciones dirigidas hacia realidades sociales con marcos difusos en políticas de tipo regulatorio y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

El espacio de políticas metropolitano se define a partir de la intervención del patrón de demandas - constituido por actores civiles, enfrentados por múltiples intereses de carácter social o corporativo- en un sistema decisional fragmentado, o viceversa, la intervención del Estado fragmentado en un patrón social también fragmentado -según sea el enfoque-. Si tomamos como variables independientes, los mecanismos e instrumentos de los gobiernos (diseño institucional y político) y a los actores político-institucionales -decisiones directos e indirectos-, veremos como podrán estar operando sobre las variables dependientes - las políticas públicas.⁵⁰ A su vez, variables exógenas al sistema actúan en su implementación y aplicación. Se podrán observar así variables intervinientes como "grado de inquietud social" y presión de "lobbies" corporativos que influyen en las políticas, modelando la gobernabilidad del área en un "feedback" de demandas y respuestas. En esta dirección es que discutimos el diseño institucional y como controlan los sistemas políticos la aplicación del poder, combinado con la capacidad de los operadores institucionales-políticos para establecer formas de interacción político-institucional e institucional-social -enfoque estadocéntrico y enfoque socio-céntrico-.

Cuadro n° 10: Variables que interactúan en el espacio metropolitano:

⁴⁹ Jordi Borja: "Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía" Revista La Factoría n° 10, Octubre 1999/Enero 2000, en www.cebem.bo

⁵⁰ Este diseño de análisis de variables, está expuesto en Word Bank 1992: "Governance & Development". Schmitter, aporta las relaciones que coordinan y regulan transacciones en el campo económico, incluyendo los grupos informales como las jerarquías, asociaciones, ONG's y OOSS. (Schmitter:1995, tom de Castro, DADOS n° 40, 1997).



Capítulo IV:

Las políticas de vivienda en el Uruguay, los cambios en el diseño institucional y en la orientación de las políticas.

4.1- Las tendencias históricas de las políticas de vivienda: la estatización del BHU y las principales leyes que marcaron la orientación del Estado uruguayo.

El Estado uruguayo asumió tempranamente la política social de la vivienda. En 1912 se estatiza el BHU y en 1921 la "Ley Serrato" continentó la acción estatal tanto en la regulación sobre el tema como en el paso hacia la provisión de viviendas a través de mecanismos de construcción, venta y alquiler de unidades. La acción del Estado uruguayo contempló criterios de acceso amplio para la ciudadanía, la legislación en las seis primeras décadas del siglo XX, muestra la vinculación de las duplas vivienda-ciudadanía y vivienda-política. En la primera, es observable en la legislación, el estrecho vínculo entre las condiciones de acceso y el rol público del adquirente. En la segunda, las principales leyes que ampliaron los derechos de adquisición por la ciudadanía están estrechamente relacionadas con períodos de cambios profundos a nivel institucional. El siguiente cuadro muestra la relación entre los principales cambios institucionales y las leyes de vivienda que dieron origen a la expansión de una ciudadanía propietaria en el Uruguay.

1919- Voto universal	1921- Ley Serrato
1933- Dictadura Terra	1934/1937- Ley de creación de INVE
1945- L. Batlle 2º batllismo	1947- Ley de fomento del ahorro en el BHU
1968- Ley de Vivienda	1966/1971 – Período crisis preparatoria del quiebre institucional
1973- Régimen autoritario	1974- FONAVI y ley de liberalización de alquileres

Si bien escapa a las posibilidades de ésta investigación un análisis profundo de las condiciones esenciales donde se desarrollaron las políticas, es preciso anotar las principales características en su desarrollo a lo largo del siglo XX en la dupla vivienda-ciudadanía.⁵¹

La tendencia generalizada en las opiniones académicas y políticas sobre el tema de las políticas de vivienda en el Uruguay del siglo pasado coinciden en una visión de universalidad e integración

⁵¹ La importancia del tema necesita de una investigación propia, ya que el relevamiento nos indicó que no existe y que la información y sistematizaciones muy escasa y fragmentada. Reconocemos el valioso aporte que han hecho Diosma Piotti y Mario Lombardi en el análisis del tema.

horizontal de la ciudadanía a través del techo propio. Sin embargo, el estudio de la distribución de los planes y programas denotan una tendencia a la segmentación en claves distintas a las actuales pero que consolidaron en un largo plazo el marco que hizo propicias las condiciones para el cambio que analizamos en esta investigación. Podemos visualizar que en un período de seis décadas el Estado fue desarrollando planes y programas de vivienda que apuntaron a consolidar estratos sociales en diferentes claves, aunque en un formato integrador de ciudadanía. Una desagregación que no pretende ser exhaustiva muestra que la implementación de las políticas desde comienzos de siglo:

- Ley Serrato de 1921, con el criterio de asegurar los fondos de inversión del banco, distribuía las asignaciones en base a préstamos en las siguientes claves:

- ▼ Territorial: sólo en Montevideo
- ▼ Corporativa: empleados públicos y privados, Cooperativas, Militares, profesionales.
- ▼ Clave ingreso: retención del 40% del sueldo del titular
- ▼ Social: grupos habitacionales para obreros en zonas fabriles (Casabó, La teja, Cerro)
- ▼ Inversiones: construcción de casas para alquiler.

Esta tendencia, apuntó a dos líneas, la primera, incrementaba la ciudadanía a través de la incorporación al mercado de trabajo que actuaba como garantía y la segunda, actuó como mecanismo de reproducción del sistema. (Offe:1978).

- En 1928 se legisla para poblar la costa este de Montevideo fomentando la radicación de las clases media alta y alta. 7/1928. *"Equiparación de inmuebles costeros a propiedades del radio urbano, a los efectos de los préstamos otorgados por el Banco Hipotecario..."*

- En 1933 con el quiebre institucional de Terra, las políticas tuvieron énfasis en la vivienda para las clases sin acceso propio, la creación de INVE en 1937- Ley 9.723 del 19/11/1937-, propició la incorporación al estatus de propietario a la clase obrera localizada en el oeste de Montevideo.

- En 1947, el segundo batllismo, viró la orientación de las asignaciones, condicionando el préstamo a la capacidad de ahorro de las familias, volviendo de hecho más restrictivo el acceso. La Ley 10.630 de 1945, derivó fondos para la adquisición de la segunda casa, promocionando las casas de balneario a las clases pudientes, junto a la Ley 10.751 que habilitó la propiedad horizontal que cambiaría la fisonomía de barrios montevideanos como Pocitos y Centro.

A principios de los 60's la CIDE, realizó un relevamiento de las condiciones de tenencia de vivienda demostrando que el 40% de las familias montevideanas eran propietarias contra un 60% que alquilaban, en contrario del interior que se daba una relación inversa. Ya las críticas apuntaban a *"El derecho a la vivienda constituye un factor esencial a la vida moderna. La actual política no corresponde a ese derecho y la experiencia señala que solamente algunos grupos usan efectivamente los mecanismos existentes para la obtención de la vivienda propia. Como además esos mecanismos no están suficientemente ajustados y los recursos disponibles de la sociedad no alcanzan para atender a todos al mismo tiempo, se generan injusticias y postergaciones....."* (Iglesias, E: 1962)⁵²

A modo de síntesis, lo antepuesto demuestra que la dimensión de la segmentación en la implementación y distribución de las políticas no es un producto nuevo originado en los procesos de reforma del Estado de los 90's, a través del rediseño institucional y la reorientación de las políticas. Esta característica acompañó desde siempre a la construcción estatal aunque bajo condiciones diferentes del país y su sociedad en cuanto a variables socio-económicas. La segmentación que se estudia en ésta investigación se desenvuelve en otras claves muy diferentes a las pasadas, claves que implican en contrario de las anteriores exclusión y segregación social, en un ambiente donde los grupos tienen muy debilitadas las redes de contención organizativa y en algunos casos carecen de las mismas. Donde además, existen y en cantidad cada vez mayor grupos sociales por fuera del mercado de trabajo, sin acceso a los derechos sociales básicos, en una sociedad que aumenta la distancia entre grupos, con una estatificación social signada por la concentración del ingreso en los quintiles más altos.

4.2 El Itinerario del cambio en la Vivienda

4.2.1- Período 1985/1990: La orientación de la política de vivienda en el retorno a la democracia :

El itinerario institucional en materia de política de vivienda, muestra movimientos pendulares tanto en la orientación como en el diseño institucional previo al retorno democrático. En el período autoritario 1973/1984- se creó el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, absorbiendo a la

⁵² Iglesias, E: "Uruguay: una propuesta de cambio" Edt. ALFA, 1966

DINAVI y a la Dirección de Promoción Social -el Ministerio desaparece posteriormente con la caída de Bordaberry y sus Ministros en 1976-. En el trayecto político-autoritario que continúa hasta 1985, la capacidad de decisión en materia de vivienda quedó progresivamente en manos del actor institucional con más experiencia y dominio de la problemática, el BHU absorbe definitivamente en 1977 los cometidos descentralizados implementados por la Ley de 1968, concentrando la decisión, la implementación y ejecución de las políticas.⁵³ Entre los años 1974 y 1981, la industria de la construcción elevó su participación en el PBI de 3.9% en 1973 a 5.3% en 1981, fortalecida por las políticas de promoción estatal -aunque los indicadores muestran una producción volcada preferentemente en el departamento de Maldonado (Punta del Este)-. Con esta política de promoción privada, se intenta revertir el proceso de parálisis en la industria de la construcción provocada en parte por el congelamiento de los alquileres de 1942, que implantó la Ley de arrendamientos por fijación de oferta y demanda de mercado, a la vez que disminuir el gasto fiscal de producción de viviendas a cargo estatal. Es la etapa de descompresión del gasto social del Estado impulsado por un gobierno de facto sin oposición política.⁵⁴ En este período -1978-1982-, se desprotegió a la demanda interna, priorizando las actividades financieras. Sin embargo, la política de vivienda sigue mostrando en esta etapa un movimiento pendular entre la liberalización y el bienestar social, a través de políticas como el RAVE (Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia) donde se intenta compensar el desajuste promovido por la Ley de liberalización de alquileres.⁵⁵

Al retorno democrático, la política de vivienda en el país refleja el debate entre una incipiente orientación al mercado o la continuación -con modificaciones- del papel redistributivo del Estado. Las nuevas orientaciones siguen conceptualizando a la política de vivienda como integrante de un marco estratégico de desarrollo junto a la política económica. Por un lado, son políticas que se implementarán dentro de una planificación ex -ante del Gasto Público Social, determinando asignaciones sobre la base de la necesidad, focalizada en el no acceso al mercado. Sin embargo, el debate no se sintetiza en este período. Así lo indican las políticas pendulares entre la promoción con orientación social -cooperativismo, vías de acceso a la vivienda económica- y la promoción al

⁵³ La monopolización de las políticas de vivienda por el BHU continuó hasta 1992, donde con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) se impone una nueva orientación, en tanto política de gobierno y de políticas de vivienda.

⁵⁴ En Alicia Melgar: "Gasto Público Social" UNICEF-INN, Montevideo 1992.

⁵⁵ Un análisis sobre la vivienda en Uruguay en el período 1968-1984, se encuentra en "La política de vivienda en Uruguay" de Mario Lombardi, DT n° 5223, CIESU, Montevideo 1984.

mercado con la continuidad de las políticas anteriores -ley de alquileres, liberalización al mercado de capitales de las Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR)-.

Entre los objetivos del primer gobierno de la restauración democrática, la reactivación productiva de la construcción ocupó un primer plano en las estrategias a corto y mediano plazo. Para revertir los índices negativos del PBI nacional provocados por la recesión instalada a partir de los últimos años de la década del 70 y primeros de los 80's, el plan económico de la primera administración del Presidente Sanguinetti se basó en el objetivo de ocupar la capacidad instalada disponible con vistas a consolidar un crecimiento económico sostenido, volcado a la inversión de capitales en las áreas productivas, entre las cuales la construcción ocupaba un importante lugar como generador de empleo directo e indirecto y como comprador de insumos nacionales.

4.2.2-La reforma del modelo 1990-1995:

La deconstrucción del modelo de un Estado productor de vivienda, dio paso al modelo de Estado promotor del sector privado, aunque sin abandonar su rol de asignador directo. Este cambio fue acompañado por la decisión de operar a la demanda, en contrario del modelo anterior que gestionaba en un marco de oferta de vivienda. Adoptando la licitación como mecanismo, se abrió paso a la participación de los constructores privados que habían experimentado una retracción ostensible desde la década de los setenta. Con este mecanismo se distribuyeron incentivos y recursos que modificaron sustancialmente la estructura de la política de vivienda. Durante los años 1993 y 1994, desde el Ministerio del Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la propuesta se cumplió con el Programa SIAV (Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda). Con el tiempo se modificó la política y el impacto buscado, dado que la propuesta de respuesta estatal a la demanda continuó siendo -salvo en los años mencionados- una respuesta de oferta. En los años siguientes, con el cambio en la jefatura ministerial, la política la vivienda se volcó a la construcción de vivienda nueva, continuando su camino dual de política social y económica, como factor dinámico del PBI y generador de empleo. El gran cambio en el modelo, propuesto en el Plan Quinquenal de 1991, cedió cuando el Ministerio revirtió los mecanismos efectivizando una construcción volcada a la oferta, dejando en manos del sector privado las condiciones de construcción, el donde, el como y el precio de unidades de NBE (Núcleos Básicos Evolutivos). Este modelo, implementado con la licitación pública a las empresas, activó al

mercado de la construcción, e influyó definitivamente en el abandono del mecanismo de la asignación directa del subsidio en UR (Unidades Reajustables) al postulante para la asignación de la vivienda ya construida. Para el Ministerio los NBE de 0 a 30 UR y las viviendas de categorías I, II y III; y para el BHU, los programas PPT y de convenios con consorcios de promotores privados de categorías II y III, para franjas de ingresos de más de 60 UR, instituyeron la política de "llave en mano".

En el plano del impacto de políticas, el modelo de producción de viviendas -tanto en el primer período de la restauración democrática, como en los posteriores donde se aplicó un formato de reforma en el diseño institucional, adecuado a la nueva visión de una demanda estratificada en dimensiones de acceso-, tuvo la capacidad de discriminar destinatarios de los programas y los gastos, produciendo efectos directos sobre los grupos sociales. En el plano de atención a la demanda, la capacidad estatal desarrolló estrategias diferentes a través de los planes y los programas. Por un lado generó y fomentó una demanda de clase media alta y alta con disposición de recursos en el acceso a bienes, y por otro recortó y desestimuló una demanda preexistente de clase media y media bajas que no estaba nucleada en forma organizada. En sentido contrario, asignó recursos a la clase media organizada en Cooperativas de Ayuda Mutua y focalizó en políticas de asistencia a los grupos más pobres de la sociedad.

La distribución de incentivos positivos en el caso de la construcción privada, articula y potencia los intereses de los productores de mercado, a la vez que promueve la generación de nuevos grupos de demanda con acceso a los precios de mercado. Las políticas del BHU potencian la construcción de núcleos habitacionales y barrios Jardín a cargo de la industria privada, en la zona costera del Área Metropolitana de Montevideo, ubicada en los departamentos de Montevideo y Canelones, generando una oferta basada en la cultura del espacio privado y el acceso a bienes como la seguridad, el medio ambiente y la privacidad entre otros. Como un impacto no previsto, se fomenta de hecho la auto-segregación demográfico-espacial de estos grupos del resto de la sociedad⁵⁶. En sentido opuesto, se registrarían incentivos negativos al restringir los préstamos directos (UR) para la demanda con ingresos correspondientes de 30 a 60 UR, que aspiraban a soluciones por el SIAV para instalarse en el Área, dados los altos precios de compra y alquiler en los barrios tradicionales de la capital. Son en gran medida los pobladores de los llamados

⁵⁶ En Katzman: ob.cit

“Asentamientos irregulares” del Área Metropolitana de Montevideo.⁵⁷ Con las Cooperativas de Ayuda Mutua, nucleadas en FUCVAM, que atienden demanda auto-generada se mantuvo, con altos y bajos, una política de asignación regular a la demanda. A esto se le suma la baja capacidad en velocidad de respuesta por parte del MVOTMA, en la construcción de viviendas para población carenciada – de 0 a 30 UR- que puebla los llamados “cantegriles”⁵⁸ montevideanos y los asentamientos irregulares de Canelones y San José.

El Programa SIAV, tuvo en sus comienzos una aceptación exitosa en términos de inscripción de posibles usuarios del programa. Esto implicó el aumento de fondos de ahorro –manejados por el BHU-, sin embargo, esta aceptación fue disminuyendo progresivamente para bajar a niveles mínimos la inscripción en el transcurso de la segunda mitad de los 90’s. En una evaluación institucional⁵⁹ de finales del período de gobierno 1995-2000, se constató el retiro de la casi totalidad del ahorro depositado por los postulantes en el primer tramo del programa. Esta elección de los ahorristas, refleja el deterioro de la confianza pública en la institución ministerial, por el no cumplimiento de las políticas previstas. No está mostrando un aumento o distensión de la demanda real, sino la búsqueda de otros caminos, como la autoconstrucción informal. Según fuentes entrevistadas de FUCVAM y de jefes del propio Ministerio, la demanda real de vivienda asumiría a finales del período de gobierno un incremento del 40%.⁶⁰

4.2.3- El período 1995-1999: el recambio de la política

A fines del período, con el Ministro Romay, comienza el ocaso del modelo SIAV de préstamos para vivienda usada. Esto implicó la reversión del modelo “vaucher” a favor de la variante “licitación de oferta de vivienda”. Las diferencias netas entre modelos aplicados para la asignación de vivienda fueron:

Cuadro n°11: Diferencias entre los modelos de asignación de vivienda en el MVOTMA:

	Modelo “vaucher” Período 90-95	Modelo oferta. Período 95-99
Inscripción:	registro demanda MV	registro demanda MV

⁵⁷ La composición social de la mayoría de los asentamientos merece un estudio a fondo, dado que es población de clase media que prioriza factores como la educación de los hijos, la salud u otros derechos antes que el pago de un alquiler. Se radican en terrenos fiscales y o privados, organizándose en Comisiones barriales para la atención comunitaria de los vecinos.

⁵⁸ Son formaciones equivalentes a las “Villas Miseria” en Argentina o “Favelas” en Brasil, el nombre Cantegril se puso como antinomia del exclusivo “Cantegril Country Club” de Punta del Este.

⁵⁹ Según opiniones a técnicos ministeriales entrevistados.

⁶⁰ A principios de los 90’s se estimaba en 100.000, a finales de década se estaría situando en 140.000.

Postulación:	requisitos por ingreso	requisitos por ingreso
Adjudicación:	puntaje de ponderación	puntaje de ponderación
Elección del adjudicatario:	vivienda nueva o usada	vivienda licitada por Ministerio
Asignación:	certificado valor en dólares	asignación de una vivienda nueva.
Relación del Beneficiario con el MVOTMA:		
luego del subsidio total:	ninguna	Seguimiento pos-obra
luego del préstamo:	administración deuda	Administración deuda y pos-obra.

El nuevo Gobierno nacional en poder del partido Colorado, colocó al frente del Ministerio de Vivienda a Juan Chiruchi del herrerismo, partido Nacional. La orientación de la nueva administración retomó el tema vivienda dentro de los parámetros históricos de política básica para la economía nacional. Las argumentaciones para retomar la senda de la construcción en vivienda nueva fueron:

- El escaso retorno de la inversión estatal en subsidios a rentas generales.
- La suba indiscriminada de los precios de la vivienda usada en el mercado.
- La baja de participación del componente construcción en el PBI, en el empleo y como generador de industrias conexas.
- La creciente presión de las Cámaras corporativas para participar.
- La baja "visibilidad política de las políticas de vivienda".

Los nuevos lineamientos proponían:

- Continuar la atención a las franjas de menores ingresos, aumentando el número de stock y tipo de soluciones, mediante la habilitación de nuevas formas de financiamiento.
- Fomentar la participación del sector privado en la provisión de soluciones habitacionales.
- Las soluciones habitacionales se constituirían a través de viviendas nuevas.

Las líneas de acción se estructuraron en torno a:

- Construcción de viviendas evolutivas NBE y NBEM (núcleo básico evolutivo mejorado).
- Mantener el registro de demanda individual.
- Potenciar al MEVIR
- Regularización de Asentamientos irregulares.
- Reciclaje de zonas urbanas con servicios.

El financiamiento de los programas, se haría procurando la más amplia participación del sector privado, a través del sistema financiero y el mercado de capitales en el financiamiento requerido,

tanto para las empresas constructoras como para los adquirentes. El rol del Estado, "como constructor y financiador de la oferta sólo en forma subsidiaria, por licitación o prefinanciamiento del subsidio, que serán utilizadas en localidades pequeñas ...por la falta de iniciativa privada". "En ese contexto serán las empresas las que deberán presentar los proyectos, los cuales serán aprobados por el Ministerio, así como financiada su construcción por la empresa." (Plan Vivienda 1995-2000).

El origen de los fondos se haría por intermedio de la FONAVIU que captaría recursos habilitados por la Ley 13.728 y su modificación en la Ley 16.327, recaudados de rentas generales y del 1% de impuesto a los sueldos y patrones. A su vez, se recurriría a los fondos del BID aprobados en el año 1992 de 48 millones de dólares.

El destino de los Fondos se haría con la construcción de:

- Programa Llave en mano
- Viviendas para pasivos.
- Subsidios de 0 a 30 UR de ingreso familiar.
- Fondo de descuento del BHU
- MEVIR.
- PPT.
- Cooperativas
- Programas de emergencia y convenios con Intendencias.
- Regularización de Asentamientos precarios.
- Recuperación del stock por CREDIMAT.

El BHU, seguiría impulsando las líneas fijadas en la reforma a la política, siendo sus objetivos generales:

- Lograr la ocupación plena de la rama de la construcción.
- Promover el 100% de la capacidad de la industria.

Objetivos específicos fueron:

- Acción Directa con Venta anticipada (PPT).
- Vivienda nueva a ahorristas individuales o por promoción privada (Promotores).
- Reciclaje vivienda usada.

4.3: El análisis del cambio: la incidencia de las políticas desde los actores

El Estado uruguayo de mediados de siglo XX, se caracterizó por la relativa desmercantilización de bienes sociales y programas universalistas que se adaptaron a expectativas diferenciadas. Los estratos sociales están incluidos en un sistema universal, en el que, los subsidios se gradúan de acuerdo a los ingresos habituales, manteniendo un orden estratificado en la sociedad, regulado en este caso específico por el acceso a la calidad de la vivienda (categorías por ingreso).

Los resultados del Plan de 1985, ponderados por el acceso efectivo de la demanda no solvente en el período, muestran que no se consiguieron los objetivos buscados y previstos. Una encuesta realizada por el BHU en 1989, demuestra que sólo el 11% de las familias recibieron créditos del banco, llegándose a reconocer que las familias de menores ingresos no habían sido beneficiadas en los programas de vivienda, incluyendo los de MEVIR.⁶¹

⁶¹ En: "100 Años de historia del BHU" Diosma Piotti. Montevideo, 1994.

En las cifras porcentuales (cuadro 12) se observa, que el énfasis de las políticas de vivienda se concentró en la práctica en las categorías II y I respectivamente. Si tomamos en cuenta que la categoría II absorbe la demanda de familias con ingresos mínimos de 40 hasta 99 UR, con acceso por el sistema público y cooperativo, estamos ante el afianzamiento de una producción volcada hacia sectores medios. Si bien se anunciaba en el Plan quinquenal el carácter redistributivo del Gasto Social en vivienda, la práctica estaría comprobando desigualdad en la redistribución y la progresiva tendencia a otorgar con criterios distributivos, al acordar mayores índices a la categoría II.

Cuadro n° 12: Préstamos escriturados en viviendas realizadas en el quinquenio 85/90 en todo el país:

1985-1990	Cat. I	Cat. IIa	Cat. II	Cat. III	Cat. IV	Total
Número	9.692	2.225	22.518	571	12	35.018
% total	27.6	6.35	64.3	1.6	0.0	100

Fuente: BHU.

Un entrevistado perteneciente a la Cámara de la Contrucción del Uruguay (CCU), expresaba que: *“ Una vez que el país retomó la democracia, continuó con la línea tradicional de atender a la clase media uruguaya, porque siempre la política del banco (BHU) fue así, en este país nunca hubo una política para los obreros, los créditos siempre estuvieron armados para la clase más poderosa, la clase media. Salvo la época del INVE, donde con la coordinación del Ingeniero Soneira, fue la primera vez que el Estado empezó a pensar en las gentes de menores ingresos”* Cabe preguntarse si efectivamente hubo un desvío de objetivos del Plan en el período 1985-1989, o si los implementadores de la política de vivienda concebían aún en 1985, una sociedad con bajos niveles de estratificación, donde el objetivo de la oferta principal continuaba siendo la clase media.

La tendencia ideológica acerca del rol del Estado, ya había concretado modelos de tipo liberal en Europa (Inglaterra tatcherista) y en América Latina (Chile) entre otros. La propuesta de los “vauchers”, que componía un sistema de identificación de demanda carenciada con criterios focalizados de asistencia social integral, es una expresión del sistema liberal emergente. Sin embargo, en la primera etapa de la restauración democrática, el Uruguay no muestra acercamientos a la propuesta, por lo menos hasta finales del período. La continuidad reflejada en las políticas de vivienda, encuentra un correlato similar en otras políticas sociales. El debate político de la época, registra como

mejorar los niveles de prestación social, abatiendo las brechas generadas en la crisis de comienzos de la década. Un reflejo de esta concepción de un país mesocrático, se revelaba en la discusión que por intermedio del diario del partido Colorado "El Día", se mantenía entre el gobierno blanco y el sector mayoritario del partido Colorado a comienzos de la administración Lacalle -2º período de la restauración democrática-, ante la política que reformuló el diseño institucional de acuerdo al tipo de demanda. En ella se expresaba la preocupación por el cuidado de la clase media a la cual el Plan 1990-1995 proponía "tugurizar" en NBE.

La reforma hace coexistir dos cuerpos de ideas en las élites políticas (Hecló:1992). Estas diferencias conceptuales acerca de la visión de país y de la sociedad, reflejan el enfrentamiento entre los dos modelos, el modelo del bienestar que definía al Uruguay hasta la década de los 70's y el nuevo en marcha, adecuado además a los fundamentos y propuestas de los organismos internacionales, con implantaciones "exitosas" en algunos países latinoamericanos, como el caso chileno. La apoyatura técnico-política conteste a las nuevas propuestas en políticas sociales, encuentra un lugar de inserción de sus propuestas con la creación del MVOTMA a principios de 1991 y contó además con el apoyo del BID, PNUD y otros organismos internacionales.

4.3.1- La otra cara de la demanda: Las Cámaras empresariales entre 1985 y 1989:

La continuidad de la política de vivienda -en relación al período predictadura- también se mantuvo respecto al área de la construcción privada. La participación empresarial entre 1985-1990 creció levemente a fines del período.

Para un empresario de la Cámara de la Construcción, *"En el país el proceso se revirtió muy lentamente a partir de 1985, a partir de ahí el sector privado toma cierta ingerencia que impacta en los resultados de la obra pública y la vivienda. Empieza con mucha timidez, frente a un Estado que tiene una reglamentación -estatal y municipal- con todo el poder y la decisión y un sector privado con poco campo para desarrollar iniciativas de algún tipo. La economía se va abriendo, la sociedad se reubica luego de la dictadura y la evolución urbana y territorial dan nuevas señales"*. (Entrevista a profundidad a directivo de la CCU).

Cuando se le preguntó que señales, el empresario contestó que: *“una señal de que construir empieza a ser negocio, porque el Estado tiene que dar un marco, no competir con nosotros, tiene que ser un Estado flexible, predecible y sobre todo conocido. Creo que los primeros síntomas son respuestas del Estado al mercado, cuando alguien requiere algo y hay alguien dispuesto a dárselo. Sin mercado no hay negocio y el que quiere invertir en ladrillos piensa a largo plazo.”*

El cambio estructural que comienza a procesar el país requiere estabilidad macroeconómica y desarrollo. Esto supone integrar estrategias que fomenten la capacidad tecnológica y la apertura externa a través de la reconversión de la economía, proporcionando incentivos selectivos con capacidad de modificar los comportamientos civiles (Pierson:1993). El discurso liberal, *“dota a los empresarios de discurso competitivo y consistente, ...se trata de un discurso para fundar una legitimidad social de nuevo tipo en que la figura del empresario y de la empresa privada, así como la del mercado y el individuo, constituyen las nociones centrales del desarrollo”* (Campero:1992)⁶². La incipiente desestatización de algunos campos de acción pública, vuelve a colocar a los empresarios en la arena de las decisiones, la influencia se manifiesta desde lo salarial –desregulación de Convenios- y desde lo productivo –presiones a la regulación vigente en la época-, el mercado se propone como regulador nato de prestaciones que un Estado decadente no puede cumplir. *“Junto con la jerarquización del mundo privado y de la autonomía mercantil, apelan al protagonismo de los sujetos civiles, generan alguna rebaja o, al menos un cambio de dirección en los hábitos estatistas corrientes y pronuncian los funcionamientos de tipo societal”*.⁶³

Por su parte, el Estado va considerando progresivamente la necesidad de un empresariado que se constituya en parte esencial del diseño de crecimiento económico nacional y del desarrollo social. La “tradicional” incorporación de la presión empresarial a través de las conexiones político-partidarias, anexa de manera cada vez más intensa la modalidad de la adscripción corporativa en las instituciones.⁶⁴ En políticas públicas sociales, los empresarios nacionales reclamaron un rol activo,

⁶² Guillermo Campero: “Empresarios, entre la modernidad y la legitimidad” en “Organizaciones empresariales y políticas públicas” ICP-CIESU-FESUR. Montevideo, 1992.

⁶³ Jorge Lanzaro: “Las Cámaras Empresariales en el Sistema Político Uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas. En “Empresarios, entre la modernidad y la legitimidad” en “Organizaciones empresariales y políticas públicas” ICP-CIESU-FESUR. Montevideo, 1992.

⁶⁴ Ver Lanzaro ob.cit.

legitimado por el Estado en la provisión de bienes públicos, que en el caso de la vivienda no se traduciría con fuerza hasta el siguiente período de gobierno.

4.3.2- La dimensión del cambio a la interna institucional:

La estructura estatal previa a la reforma del Estado, afianzó el perfil sectorial de las organizaciones, formando burocracias con relativa capacidad de autonomía respecto del Estado. Sin estar circunscriptas a un modelo weberiano de cuerpos independientes y apolíticos, no estuvieron inhibidas de apuntalarse internamente en una combinación de fortalezas de poder partidario y mecanismos de profesionalización de sus equipos funcionales.⁶⁵ El cuestionamiento a la funcionalidad del Estado de bienestar social por los reformistas, contemplaba la eficiencia de las organizaciones burocráticas como canales de provisión, *"Exige convertir la capacidad de las unidades ejecutoras, las que fueron diseñadas para operar con otros criterios correspondientes a situaciones pasadas. Será necesario asumir que junto al diseño de programas sociales, puedan incluirse programas de reestructura técnico-funcional de las unidades responsables de su ejecución, así como programas de reciclaje de los funcionarios, que en sus distintas responsabilidades tengan a cargo la gestión del mismo."*(Cravino-Fortuna: 1992).

Como otra forma de maximizar la eficacia organizativa, la descentralización de las funciones se propuso sobre la base de *"...generar estructuras ejecutivas capaces de gestionar los intereses colectivos de forma eficiente, rompiendo con una muy larga tradición centralista y centralizante"*. Desde este punto de vista, la tendencia descentralizadora dentro del Estado, encontró su contracara centralista en la formación de los programas PRIS (1990-1994) y FAS (1995-2000), dependientes de la OPP, como expresión pura de la nueva tendencia de manejo tecnocrático y gerencialista del Estado en la provisión de bienes sociales, aunque, las organizaciones burocráticas también estuvieron permeadas de estas modalidades de incorporación. En éstas, la tensión entre los cuerpos burocrático-técnicos y técnico-políticos, cambió el funcionamiento tradicional, conformando cuerpos de élite en la decisión e implementación de políticas. Dentro del MVOTMA, esta tendencia se manifestó incorporando mecanismos de consultorías externas -PNUD- y la contratación en

convenio con el BID, de técnicos a cargo de la planificación, implementación y evaluación de los Programas de vivienda –Plan SIAV, Credimat y NBE-, en forma paralela a los cuerpos profesionales estables, en concordancia con la propuesta de *“incluir programas de reestructura técnico-funcional, así como programas de reciclaje de los funcionarios, que en sus distintas responsabilidades tengan a cargo la gestión del mismo”* (Fortuna y Cravino ob.cit). El caso del MVOTMA, muestra en la emergencia de una nueva organización, la convergencia de dos modelos, el tecnocrático y el burocrático, confrontando dos modelos de gestión y de manejo de la autonomía de recursos dentro de la órbita del gobierno central.

Con el surgimiento – a partir de 1991-, de los programas sociales dirigidos desde la OPP, que incluyó cuerpos técnicos externos –personal contratado sin carrera administrativa previa-, dependientes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en los Programas PRIS y FAS de los gobiernos de Lacalle (1990-1995) y Sanguinetti (1995-2000) respectivamente, se trató la incorporación de la vivienda como parte del paquete de políticas focalizadas hacia grupos en condiciones de extrema pobreza establecidos en los cinturones periféricos del Área Metropolitana de Montevideo. Un antecedente de ésta modalidad fue la unidad CEV (Comisión Estudio Vivienda) que funcionó como Comisión honoraria en la órbita de la OPP entre los años 1985 y 1990, cuyo cometido era la implementación de NBE como soluciones a la población carenciada. En los programas iniciados a través del PRIS, *“la inclusión de la vivienda en este paquete, resulta también de su consideración como una necesidad que de ser cubierta, permite a la familia articular otras estrategias de sobrevivencia. Su carencia es el desencadenante de una situación que por ello la familia pasa a no poder instrumentar ninguna medida por sí”*⁶⁶. Las unidades ejecutoras dependientes de la OPP, aunque finalmente no concretaron la construcción anunciada⁶⁷, contaron con autonomía plena respecto de las demás instituciones para operar dentro de los programas previstos. Se concibió a estas estructuras paralelas *“diseñadas para operar con otros criterios a los correspondientes a situaciones pasadas.... Deberán abordarse transformaciones que generen estructuras ejecutivas capaces de gestionar los intereses colectivos de forma*

⁶⁵ Ver en Lanzaro: “Los Partidos Uruguayos: del keynesianismo criollo a un nuevo gobierno político” y Carmen Midaglia: “El rendimiento de los “By Pass” como instrumento de reforma social”.

⁶⁶ Gonzalez Cravino y J. C. Fortuna: “ Los procesos de reestructuración económica y las Políticas Sociales” en Revista CLAVES, nº 12, año III. 1992, Montevideo.

⁶⁷ Ver pie de página nº66 el anuncio de la Sra. Inés Lacalle sobre viviendas de NBE.

eficiente, rompiendo con una muy larga tradición centralista y centralizante” (Cravino-Fortuna: 1992 ob.cit). Se manejaron con recursos provenientes de organismos internacionales (BID y otros) para la ejecución de un Plan de infraestructura que en un primer momento previó construcción de viviendas del tipo Núcleos Básicos Evolutivos (NBE).⁶⁸ La ejecución de los programas fue “responsabilidad de la unidad ejecutora creada con tal fin” (Cravino-Fortuna ob.cit), aunque se preveían relacionamientos estrechos con las demás instituciones involucradas en la construcción de viviendas y de ONG’s.

En términos de Pierson, supuso un cambio radical en los universos de impacto al focalizar los recursos de los programas en áreas periféricas de asentamientos irregulares, con un criterio de asistencia integral (comprendía salud, educación y vivienda) en condiciones de emergencia social. La operatividad de recursos y gestión de las unidades ejecutoras, contó con el apoyo directo del Gobierno central, que avaló la implementación y la disposición discrecional de partidas obtenidas de préstamos internacionales. El carácter de los cuerpos técnicos, gozó de “un estatuto jurídico especial, de mayor autonomía de funcionamiento”⁶⁹, en contraposición con las instituciones tradicionales (MVOTMA y BHU), sujetas a controles políticos parlamentarios.⁷⁰ “Los promotores del PRIS explotaron al máximo las ventajas ofrecidas por una estructura política centralizada pero que a la vez admitía autonomías para algunos de los organismos vinculados al poder central” (Midaglia: 1998 ob.cit.).

⁷¹ Por parte del MVOTMA, las resistencias a la ingerencia en el tema vivienda por parte de la OPP, condujo a conflictos por las condiciones y el manejo de los préstamos internacionales⁷² así como por las competencias institucionales. El cambio de Ministros en la primera etapa del Ministerio –Lagos (Lista 15 PC), Mieres Muró (H-PN) y Romay

⁶⁸ M^a Inés Lacalle: “...he querido dejar para el final lo que un alto funcionario del BID definió como “el primer aporte simbólico” al Fondo (de Inversión Social), que fue una cooperación de 800.000 dólares del Fondo Fiduciario del Progreso Social del BID, para la construcción de núcleos básicos de vivienda...” en el discurso inaugural del Seminario sobre Estrategias y Políticas Sociales en República Dominicana, 1992. Tomado de Revista CLAVES, n° 12, año III, 1992.

⁶⁹ Carmen Midaglia: “El rendimiento del By-Pass como instrumento de reforma social” en Revista de Ciencia Política ICP/FCS/UDELAR. N° 10, 1998, Montevideo.

⁷⁰ El BHU hasta 1990, dependía del MEF, a partir de 1990 pasó a depender del MVOTMA.

⁷¹ El gobierno central tiene la capacidad de hacer convenios con organismos internacionales con alto grado de autonomía, esto implica que si bien el Poder Legislativo debe ser informado, no tiene posibilidad de vetarlo una vez que este convenio fue suscrito entre las partes. Esto implica una dinámica de control de la información entre poderes y la deslegitimación de los mecanismos de “accountability” dentro del Estado.

⁷² La discusión sobre la propuesta del BID de construir NBE, provocó rechazos y discusiones políticas donde se cuestionaban temas que iban desde la concepción estigmatizadora de esta política de asistencia a la calidad edilicia de los mismos. Ver en pág. 61: La opinión de la clase política.

(H-PN), refleja en parte los disensos gubernamentales ante el proceso de reforma estatal, en las dimensiones de la orientación y el diseño de las instituciones, proceso del cual la vivienda no estuvo ajena.⁷³

La creación de caminos diferenciados para políticas gemelas, reflejaron de hecho el primer período de transición modélica del Estado, el carácter de los cuerpos (burocráticos vs. tecnocráticos), el origen y uso de los recursos (nacionales vs. internacionales), el grado de autonomía y controles políticos, develan la tensión entre viejas y nuevas estructuras y orientaciones. El camino de las unidades ejecutoras internas y externas al Ministerio de Vivienda, fueron la respuesta de una nueva visión del Estado y las políticas que actuaron invocando:

- Una deslegitimación arraigada de las instituciones tradicionales estatales, para el procesamiento de las políticas.
- Procesos de negociación arduos y lentos para la obtención de los recursos, que en el caso del Ministerio están comprendidos dentro del presupuesto nacional y sujetos a aprobaciones legislativas.⁷⁴

Proponiendo como solución:

- La creación de vías de escape al proceso institucional clásico para la implementación de las políticas.
- El aislamiento de la "política" en la elaboración de las políticas sociales.⁷⁵

En cuanto a la segmentación institucional entre las instituciones "tradicionales", también se refuerzan espacios reales de autonomía de gestión, financiera y de recursos. Los nuevos cometidos del BHU (a partir de la Ley n°16.237, arts. 82, 95 y 96 de 1992) refuerzan el comportamiento autónomo de las élites político-burocráticas del Banco, hecho que se refleja en la orientación en la producción de viviendas y en la misión de competir en el mercado interno como operador financiero, Tanto en la generación de universos de impacto, como en los mecanismos de implementación de la oferta, se observa una eficiencia productiva creciente, que refuerza la autonomía histórica de la institución. El Ministerio de Vivienda, en contrario, encontró una tensión en comparación a la autonomía de recursos y de gestión del BHU y de las unidades dependientes de la OPP. Manifiestó desde su creación y durante los períodos a estudio,

⁷³ Lago renuncia por el retiro de su sector político -Lista 15- de la "entonación nacional" del gobierno herrerista. Mieres Muró, herrerista sostuvo discrepancias en la orientación asistencialista de la política de vivienda.

⁷⁴ Aunque el MVOTMA opera también con préstamos internacionales, la aprobación de estos está sujeta a procesos de arreglos políticos con la coalición de gobierno y a los controles de la oposición.

⁷⁵ Ver Midaglia, ob. Cit. Pág. 92.

cambios en la orientación inicial reflejada en una producción desacompasada al tipo de demanda, al volumen y urgencia. La orientación y capacidad de los cuerpos respectivos en el manejo de los recursos, marca diferencias en la producción y en el impacto de las políticas, desdibujando de algún modo la fundamentación de la “tecnocracia necesaria” contra la “burocracia de carrera”.⁷⁶ El problema de eficiencia estaría radicado, no en la capacidad de las élites de gestión, sino en el rango de incentivos que la organización maneja dentro de la estructura estatal (el BHU refleja una creciente capacidad productiva –resultado de su reorganización como entidad financiera y el Ministerio depende del presupuesto nacional aprobado por el Parlamento y el Ejecutivo nacional).

Los incentivos que manejan ambas instituciones reflejan tendencias divergentes que afectan –entre otros factores- la equidad social propuesta en el acceso a la vivienda. En la interna de la organización ministerial, la influencia de “la política” sobre la construcción de “las políticas”, continúa dominando la acción fortaleciendo a las burocracias ministeriales e inhibiendo la entrada a un modelo de gestión moderna de tipo gerencial, continuando la apertura de puntos de entrada para enclaves de clientelismo y parentelas,⁷⁷ que a la larga debilitan la institucionalidad y la dimensión estatal –capacidades del Estado- y social –desestructuración y estratificación social-.

La fundamentación para el cambio, argumentó que las instituciones estatales fueron ineficientes para solventar la demanda insatisfecha y para producir resultados positivos en el déficit de vivienda social para franjas carenciadas. “*Se gastó mucho y se beneficiaron franjas sociales con capacidad de acceso autónoma*”.⁷⁸ La demanda en el diseño anterior se medía por una aproximación objetiva al déficit basada en fuentes censales. Esto, para los críticos del modelo, no tomaba en cuenta el comportamiento y la percepción de la demanda social, produciendo conclusiones contradictorias entre franjas con y sin acceso propio y respecto a la diferencia entre stock real y número de hogares. Ligado a lo anterior, el Estado re-enfoca el criterio de subsidios de vivienda, el subsidio directo queda en manos del MVOTMA y se destina para la población con ingresos de 0 a 30 UR. El subsidio parcial se otorga para ingresos de 30 a 60 UR complementado con

⁷⁶ Los técnicos contratados en convenio con el BID se incorporaron al MVOTMA, el BHU continuó operando con sus técnicos de carrera.

⁷⁷ En el sentido de La Palombara, “parentelas” significan círculos afines a la institución fuertes y estructurados, a diferencia de las “clientelas” que son dispersas y con intereses variados. Ver en Lanzaro ob.cit.

⁷⁸ Plan de Vivienda 1995-2000.

el crédito y el ahorro previo. El BHU operará en adelante con el sistema de crédito con o sin ahorro previo para sus obras y las de convenio privado. El cuadro n° 13 muestra en la desagregación por franja de ingresos los tipos de oferta en los dos sistemas:

Cuadro n° 13: Condiciones de acceso por sistemas de acuerdo a los tramos de ingreso:

Sistema público:	Subsidio/tasac.	Préstamo	Ahorro previo	% población
0 a 30 UR	50% a 85 %	No	No	27%
30 a 45 UR	30%	Sí	15%	40%
45 a 60 UR	no	Sí	35%	s/d
Sistema mixto: Más de 60	No	Sí	Sí	s/d

Fuente: MVOTMA, Plan Quinquenal 1991.

La política de vivienda se desdobra en:

- políticas distributivas: financiación y préstamos a las empresas para la construcción de viviendas de inversión rentable y créditos directos a familias con más de 60 UR de ingreso a cargo del BHU. La financiación se realiza con los fondos propios del BHU y del FONAVIU del cual es principal administrador.
- políticas redistributivas, subsidiadas total o parcialmente a través de planes de SIAV, NBE y MEVIR, a cargo del MVOTMA. Estas serán financiadas por FONAVIU –fondo del 1% retribuciones personales de activos y pasivos-, rentas generales y préstamos internacionales.

El plan de vivienda del Ministerio –1991-1995- trazó como principales objetivos de su gestión los siguientes puntos:

- La acción del MVOTMA tiene como objetivo fundamental regular, coordinar e incentivar la gestión del sector público y privado, así como establecer las grandes directrices que aseguren la vinculación entre los planes de vivienda y el ordenamiento territorial y medio ambiente.
- La coordinación interinstitucional con municipios y otras agencias estatales se hará en el marco de un proceso sostenido de descentralización de competencias, con el fin de involucrar a actores que promueven y demandan acciones en la materia.
- Reestructurar el sistema público para hacerlo eficiente en la atención de sectores carenciados y reestructurar al mismo tiempo el sistema financiero de vivienda, para dinamizar el mercado de la demanda solvente. Asignar al BHU sólo la realización de operaciones rentables que respetan la concordancia entre condiciones de captación y acreditación.⁷⁹

⁷⁹ Plan de vivienda 1990-95. MVOTMA.

Para un jerarca del MVOTMA, "a partir de la propuesta del BID de la implementación del sistema SIAV (Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda), se cambian las reglas del juego de la oferta y demanda y de la producción de viviendas. Se buscaba terminar con el Estado constructor, el rol del Ministerio era identificar la demanda, y evaluarla en características económicas, la definición de prioridades de cada familia y la definición de diferentes niveles de subsidios para canalizar de manera directa los recursos, se suponía que la oferta correría por un canal en el cual el Estado salía a licitar con las empresas privadas. El Estado diría: aquí tienen una demanda insolvente que ahora es solvente por un crédito o un subsidio concedido por el Estado y a su vez la gente elegiría entre las diferentes ofertas. Se buscaba evitar el tema de contratos directos, la responsabilidad del Estado en la construcción directa". (Entrevista a profundidad a jerarca de la DINAVI).

En los primeros llamados efectuados entre los años 93 y 94, el sistema de SIAV comenzó a funcionar en el modelo propuesto, la adjudicación de viviendas en régimen de subsidios directos fue de 3.107, mientras que para NBE fue de 5.644.

Cuadro nº 13: Metas y Resultados del Plan Quinquenal de Vivienda 1991-1995:						
	Plan previsto		Plan ejecutado		Dif. %	
MVOTMA						
Demanda registrada	certifi.subsidios		sub.directos en vdas.		Coop. Total	% cobertura
NBE (0-30UR)	21.880	5.644	1.137		6.781	31%
Niv.I,II, III(30-60UR)	31.182	3.107	-----	3.029	6.136	20%
BHU	Vda. Nueva	(PPT y Coop)			Créditos préstamo compra y construc	
	Prevista	Ejecutada	Prevista	ejecutada	Total	% cobertura
	23.500	25.938	8.800	13.557	39.495	122%
PRIVADOS	Const. Prevista	Realizada				
	16.000	11.200				70%

Fuente: MVOTMA, Plan Quinquenal 1995-2000

Los resultados comparativos entre sistemas de asignación, muestran que se operó con diferentes niveles de eficacia según las instituciones. El MVOTMA, llegó a cubrir el 31% de la demanda de población con ingresos entre 0 a 30 UR, y el 20% de la demanda de 30 a 60 UR. En contrario el BHU elevó su propuesta con un rendimiento del 122%.

La estrategia de *desagregación de la demanda* (Pierson), produjo que, a través de su autonomía operativa y financiera, la institución bancaria -BHU- aumentara significativamente su capacidad de impacto social en las capas de ingresos de más de 60 UR. Puede interpretarse como una política de "sinceramiento" del BHU, definitivamente enfocado hacia un objetivo solvente. La estrategia de *expansión de los*

beneficios privados (Pierson), abrió la participación a las empresas a través del sistema de licitación por PPT y de préstamos a los Promotores privados, incrementó su capacidad de acción, creando oferta y abriendo canales para una demanda estimulada por propuestas de consumo -publicidad, estilos de vida, inversión rentable-.

El efecto entre metas-resultados para el MVOTMA, encuentra límites en:

- un campo financiero acotado al presupuesto asignado y al uso de los préstamos internacionales, que suponen un control parlamentario sobre a quienes y de que forma asignar.
- el grado de autonomía política, su capacidad de soslayar los costos de dependencia con la política económica del gobierno en materia de gasto público social.
- el costo político de imponer la reforma desde una institución sin acumulación de experiencias y con presiones sobre la inversión por parte de los organismos internacionales y de privados.
- y fundamentalmente, la capacidad para cubrir una demanda no solvente de dimensiones considerables y con crecimiento sostenido.

No obstante no cubrir las metas propuestas, el porcentaje de cobertura de 31% a NBE, resulta un avance en relación con períodos anteriores, respecto de grupos sin acceso. La cobertura del 20% a las franjas entre 30 y 60 UR, muestra una baja en relación con el acceso que estas franjas tenían cuando eran atendidas por el BHU.

4.3.3-La influencia de los organismos internacionales y su inserción ideológica y logística:

Las propuestas internacionales surgidas del análisis sobre “la década perdida” –1980-, avanzaron en el terreno de consolidar un marco de prestaciones sociales que revirtiera la progresiva desigualdad en la distribución del ingreso en los Estados nacionales de América Latina. El Banco Mundial, el PREALC, el BID y PNUD, proponen en común una reforma social que revierta el patrón regresivo de distribución.⁸⁰ El “alivio a la

⁸⁰ PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano (1990); el Banco Mundial: Informe del Desarrollo Mundial y Pobreza (1990); la CEPAL: Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado(1992); el BID-PNUD: Reforma Social y Pobreza (1993).

pobreza”, se enmarca en la necesidad de reducir al mínimo la deuda social contraída con los sectores sociales más pobres sin detener el proceso de ajuste estructural del Estado. Los organismos internacionales tuvieron un rol activo en el rediseño institucional y de las políticas. En 1992, el préstamo firmado con el BID, implicó no sólo el financiamiento del Plan SIAV, sino que también incorporó un grupo técnico de asesoramiento para el nuevo diseño de políticas. Por su parte, el PNUD, tuvo a su cargo la evaluación de las nuevas políticas, con la inserción de consultores en el Ministerio. *“La DINAVI usa indicadores de gestión, elaborados por los consultores del PNUD, de los cuales no se da ninguna información al cuerpo técnico estable del Ministerio”*, (entrevista a jerarca del Ministerio), revelando la tensión entre los cuerpos estables y las unidades no burocráticas. La asimetría en los campos de acción y mecanismos de decisión, implementación y evaluación de las políticas (Pierson:1994), entre los cuerpos de carrera y los asesores contratados muestran la fuerza con que los organismos internacionales asumieron la reforma estatal en sus diversas dimensiones y el grado de decisión que tuvieron al interior de las instituciones.

4.3.4-La opinión de la clase política a principios de los 90's: el rol de la ideas en la reivindicación de la mesocracia uruguaya:

Desde el ángulo del control político, el tema de vivienda tiene un interlocutor directo de rango ministerial con lo cual legitima mecanismos de control por órganos con componentes de oposición política como el Parlamento.

El disenso acerca de la reforma en la política de vivienda, siguió sin resolución a nivel político. En el Parlamento, el enfoque del rol estatal y de las instituciones está dividido entre el retorno a las políticas de vivienda de tipo Estado de bienestar y al rol del BHU como banco de fomento social propulsado desde sectores del partido Colorado y la oposición de izquierda (FA). La continuidad de las políticas en curso, se apoyaron en una debilitada coalición de gobierno (herrerismo y pachequismo). El ciclo de la campaña electoral de 1994 reavivó las discusiones acerca de los rendimientos institucionales. Se cuestionó que la política de carteras del BHU -a partir del atraso cambiario-, incidía negativamente en los deudores de clase media y baja -que habían accedido con anterioridad al cambio de diseño institucional- hipotecados en unidades reajustables. En cuanto al MVOTMA, se criticó el modelo de Núcleos Básicos

Evolutivos (comenzados con financiación del BID) en términos de calidad y de "ghetización" de la población. Desde el diario El Día, se cuestionaba la segregación social que implicaba la construcción de estos núcleos, argumentando que la vastedad de población que implicaba la clasificación por ingresos aumentaba la incidencia de ésta política en la turgurización de la clase media uruguaya. *"La clase media es la clase que más hay que cuidar de la sociedad, desde luego que la misión del Estado es amparar a los desamparados, pero hay que cuidar que este número crezca a costa de las clases que están apenas por encima de ellos. Esta idea alocada de construir por miles estos llamados "núcleos básicos evolutivos" compuestos apenas de un esbozo de casa con solamente treinta metros cuadrados, a instalarse en lugares distantes y carentes de servicios mas elementales parecería dirigida no a integrar nuevamente la ciudad sino a dividirla, a separarla, a crear uno o muchos arrabales más para que en ellos se asiente el poverío. Responde, nos parece a una visión caritativa y no a un enfoque solidario de la cuestión de vivienda"*⁸¹

Desde el gobierno se afirmaba la necesidad de estabilizar al tema vivienda dentro del marco de "política de Estado", el Plan de Vivienda lo resumía en lo siguiente: *"Las políticas de vivienda deben partir de una toma de conciencia de que los recursos siempre serán limitados, por la amplitud de las necesidades propias y de las otras áreas de la economía que también requieren la asistencia del Estado. Para ello, se requieren políticas de Estado estables, con amplios consensos en políticas sociales, sustentadas en recursos genuinos, o sea, en verdaderas políticas nacionales"*.

Este argumento también iba dirigido a tratar de debilitar de hecho, la autonomía del BHU para establecer las líneas y los alcances de las políticas. El Ministerio, constató que en el Plan de 1985-1990: *"...el 27% de la población total del país no puede acceder a una vivienda categoría I, el 40% no puede acceder a una categoría II en cualquiera de los sistemas y el 72% no accede a una vivienda categoría II por el sistema PPT. O sea que, 2/3 de la población no tuvo vías de acceso regulares al mercado de vivienda en el período 1975-1990"*. Ante este desfase, se recalca en la prioridad de establecer diagnósticos claros en cuanto al déficit de vivienda y a la población afectada, para esto el cambio de rumbo debería sostenerse en atender con un enfoque de demanda y no de

⁸¹ Editoriales del Diario El Día de los días 3 y 7 de enero de 1993.

oferta. El argumento fue la inadecuación de líneas del Banco hacia la demanda carenciada, enfocada principalmente a franjas de estratos medios y medios altos.

La ruptura de la virtual "coalición" blanco-colorada, implicó el retiro del Ministro Lagos (Lista 15), siendo sustituido por el herrerista Arq. Mieres Muró. Sin embargo, la coincidencia partidario- sectorial, no atenuó el conflicto, M. Muró renuncia dejando a Manuel Romay, también del herrerismo.

Las causas del clima de conflicto en torno a la nueva institución rectora de la vivienda se sitúan en:

- La sostenibilidad financiera de la propuesta SIAV de asignación directa del crédito al adjudicatario.
- La presión de los organismos internacionales para ejecutar un modelo diferente de asignación en base a construcción de NBE.
- La presión de las Cámaras empresariales del Uruguay, por el cambio en la implementación de la política de vivienda (enfocada a la demanda) para sectores de 0 a 30 UR específicamente.

Un consultor del BID en el MVOTMA, opinó que *"La propuesta de retirar al Estado de los contratos directos y de la construcción no fue así, porque influyó el peso de la Cámara de la Construcción, esto es un gran negocio para ellos, la ventaja de negociar directamente con el Estado y tener contratos establecidos, contra operar teniendo como factor principal el riesgo de mercado. Si bien implementamos un sistema de identificación similar a la tarjeta CAS de Chile, con consultores chilenos, ese trabajo se desvirtuó en la etapa de elección del mecanismo de asignación directa del subsidio. En una primera etapa se instrumentó en sentido puro, luego, se dejó de dar subsidios nacionales se empezó con postulaciones en determinada localidad, sobre viviendas ya construidas, licitadas por el Ministerio, lo que implica un cambio en la política, quien decide donde se construye y con que características.* (Entrevista a profundidad a consultor del BID en MVOTMA).

Ya no es la aplicación del modelo liberal, de asignación a la demanda y la libre elección del adjudicatario, sino que se utilizan criterios que pueden fundarse en presiones corporativas y elecciones políticas. *"En Montevideo, no se construyó nada de*

acuerdo a la demanda que hay, en otros departamentos se llegó a satisfacer y superar la demanda estimada.” (entrevista a a profundidad a jerarca del MVOTMA).

Los recursos del SIAV comenzaron a dirigirse –ya a finales del período- a NBE y Cooperativas. Fue un recurso del nuevo Ministro Chiruchi (1995-2000) para garantizar la sobrevivencia política del Ministerio y su gestión, se aseguraba neutralizar los cuestionamientos de la oposición que a esa altura ya eran muy fuertes”. (entrevista a jerarca del MVOTMA).

La presión del sector privado se hacía sentir, un empresario de la CCU, opinó que: “Sin duda, la presión existió y existe, porque, si las viviendas económicas son rentables en todo el mundo, ¿porqué no aquí?. El sector privado abarca todo, en la medida que el marco sea adecuado y confiable, nosotros y el sector financiero vamos a entrar”. “Nosotros somos muy de presionar pero por razones valederas, para defendernos de la tendencia del gobierno que prefiere muchas veces contratar a empresas extranjeras más baratas que siempre se van dejando las cosas por la mitad, porque nos acusan de ser caros. A la larga los empresarios uruguayos terminamos lo que los extranjeros dejan por la mitad y el Estado en ese juego va a pérdida.” (Entrevista a profundidad a dirigente de la CCU).

La visión desde los niveles de decisión intermedia del Ministerio, refleja críticas hacia los procesos de adecuación de las políticas originalmente volcadas a la demanda. El proceso desviado hacia fines de intereses políticos de los elencos de decisión y de agentes privados, muestra la brecha que se produjo entre una institución integrada con criterios de eficiencia técnica –con la incorporación de cuerpos no burocráticos- y el proceso paulatino de maximización de réditos políticos –institucionales partidarios-.

“El tema de los NBE, como solución estandar es buscado como solución en cantidad y no se pensó como hacer con calidad, el tema de “llave en mano” es darle al mercado una participación más allá de la demanda real, se le dice: pongan los terrenos y las construcciones donde sea y como sea. Pese a que el Estado propone otra cosa y hay relevamientos de tierras con servicios hechos por la DINOT que nunca se usaron.”

“La facilidad de los NBE, que no son ni básicos ni evolutivos, es que son estructuras de bloques y chapas o prefabricado de fibrocemento que parten de la base de simplificarle la vida a la empresa y al MVOTMA, donde este último, sigue un mismo camino burocrático, si hacés siempre lo mismo, sin creatividad ni estética ni inventiva, bajás

costos, le sacás rentabilidad hasta lo último y reducís la preocupación institucional”.
(entrevista a profundidad a jerarca del MVOTMA).

4.4-El éxito de la reforma despues de 15 años de gestión.

En el transcurso del período 1985-2000, la reforma en la política de vivienda logró consolidarse como propuesta tras los sucesivos ajustes realizados durante los tres períodos de gobierno. Los objetivos de: desmantelamiento del Estado constructor y su inserción en el mercado, desmonopolizando la oferta se lograron en base a:

- Alterar definitivamente la arena de construcción de la política, al incorporar al sector privado –construcción y financiero- en la implementación de la vivienda para sectores solventes y carenciados.
- Modificar los intereses de la sociedad, alterando la estructura de oportunidades, con incentivos que distribuyeron recursos a diferentes grupos –de interés productivo corporativo y de demanda-.
- Rediseñar la estructura organizativa, redefiniendo los roles de acuerdo a una visión estratificada de la sociedad, que implicó una línea de mercado y una línea de política asistencialista.
- Consolidó en base a esta diferenciación la autonomía de las organizaciones, especialmente la del BHU.
- Conformó una matriz de demanda corporativa integrada a través de políticas distributivas y redistributivas. El grado de decisión de adonde, como y a quienes en materia de vivienda asistencial, implicó la participación activa de los grupos empresariales a partir del segundo gobierno colorado –1995-2000-.
- Como parte de las estrategias de minimización de los costos de la reforma (Pierson), se dividió a la potencial demanda en cantidad y calidad de acuerdo a los ingresos, polarizando a su vez esta demanda en grupos con capacidad de presión y grupos no organizados –FUCVAM y registro individual-, a los cuales atendió con diferentes líneas e intensidad de respuestas. La atención a las capas sin acceso no reveló porcentajes apreciables de acuerdo a la demanda registrada, estos resultados se pueden leer como un factor de la asignación en Gasto Público Social que provino del Gobierno nacional. Joan Nelson (Nelson:1992), plantea que esta tendencia fragmentada tiende a disminuir la asignación en políticas sociales y modifica el

indicador de necesidades básicas, ya que se vuelve discutible que tipo de cobertura se presta por parte del Estado —en calidad y cantidad—. En el caso de los NBE, resulta cuestionable, como impactan estos parámetros en familias numerosas hacinadas en 32 metros cuadrados en tierras sin servicios esenciales. Según Nelson, estas políticas se pueden llevar a cabo porque se produce sobre grupos con baja capacidad de organización, situaciones de informalidad que los colocan en el borde del sistema de acceso al sistema público y no generan estado de opinión pública.⁸²

- Escasos resultados de oposición política. La continuidad en la asignación de préstamos para los grupos organizados (FUCVAM), logró menguar la presión de éstos sobre los partidos de la oposición (Frente Amplio). Los grupos más vulnerables en sentido de exclusión no lograron conformar un frente organizado con capacidad de presión para influir en la política.

Con buenos resultados para los reformadores, la política de vivienda logró sus objetivos a través de una triple mediación. Por un lado, compatibilizar los intereses corporativos privados dentro del Estado, por otro recomponer la política de vivienda como potenciador de la economía nacional, amortiguando conflictos en el área del empleo y la producción, y por otro, dar visibilidad y rendimiento político al tema de la vivienda.

⁸² Joan Nelson: "Poverty, Equity and Politics of Adjustment, International Constraints, Distributive Conflicts and

Capítulo V

5- EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO: Segmentación social con base territorial a partir de las políticas de Vivienda y de Ordenamiento Territorial.

5.1- Marco Histórico y Estado del Arte sobre el tema:

El proceso de metropolización en la periferia de Montevideo y los departamentos vecinos está planteado en una compleja estructuración urbano-demográfica. Los estudios en el tema identifican una urbanización difusa en la periferia de Montevideo, el centro, este y oeste de Canelones y una concentración en el extremo oeste de San José sobre el corredor de la ruta n°1. La definición de urbanización difusa refiere a:

- Baja densidad residencial en las localidades, con población dispersa en territorios extensos
- Superposición de interfases entre zonas urbanas consolidadas, zonas suburbanas, periferias abandonadas o dinámicas, asentamientos irregulares y zonas rurales.

Si bien es posible observar éstas características en el mapa metropolitano, también se observa una tendencia creciente a la conexión entre localidades que antes estaban separadas por espacios rurales. La concentración urbana en los bordes de Montevideo sobre los corredores de las rutas 5, 101 y Avda. Giannattasio están revirtiendo la característica de urbanización difusa entre los límites departamentales. Las ciudades de La Paz, Las Piedras y Progreso sobre la ruta 5; Santa Teresita y Aeroparque sobre la ruta 101 y Ciudad de la Costa más Costa de Oro sobre Giannattasio e Interbalnearia incrementan el volumen residencial interconectándose con continuidad geográfica entre sí. Es preciso reconocer sin embargo, que la densidad intraurbana y suburbana sigue siendo en el este del departamento de Canelones (Ciudad de la Costa y Costa de Oro) muy baja por kilómetro cuadrado, debido a las características de la zona (históricamente de balnearios), de los loteos (los loteos individuales más pequeños tienen aproximadamente 400 metros cuadrados y la propiedad horizontal se ubica en 200 metros cuadrados) y la reglamentación municipal que no permite la construcción horizontal de más de tres pisos en la zona.

En la dimensión residencial los medios de acceso a la vivienda en el Área Metropolitana distinguen tres modalidades: el acceso por el mercado, el acceso a través del Estado y el acceso por fuera del sistema de oferta que incluye la apropiación de terrenos con autoconstrucción (asentamientos irregulares y apropiaciones particulares de lotes) y la autoconstrucción en terrenos propios, alquilados o cedidos. La autoconstrucción como modalidad de acceso si bien es muy difícil de cuantificar (ya que no se registra en el BPS e Intendencia como aportante) es constatable a la observación y representa "*una estrategia social compensatoria*" (IDES:2000) de las familias que no han encontrado respuesta o acceso a los planes de la vivienda.

5.1.1- Factores que influyeron en la consolidación y expansión del Area Metropolitana de Montevideo: leyes de Centros Poblados de 1946 y 1948, de Vivienda de 1968 y de Alquileres de 1973.

La situación habitacional del Area Metropolitana de Montevideo, muestra dos etapas claramente diferenciables durante las décadas de los 50'a 90'. A partir de mediados de los 70's comienzan a manifestarse cambios cuantitativos en el factor demográfico que mantienen una tendencia creciente en la actualidad. Estas etapas se pueden clasificar como "de uso" y de "uso con valor social"⁸³. La etapa de uso significó una tendencia al asentamiento residencial con criterios de permanencia de determinados grupos sociales ligados a actividades productivas específicas. Es el caso de la localización en el centro-este y centro-oeste del departamento de Canelones, donde gran parte de la población se afincó a partir de su conexión con actividades productivas relacionadas al agro y la granja del propio departamento y con autonomía de Montevideo. Esta primera etapa no mostró características netas de Área Metropolitana, en tanto la actividad ocupacional respondía a un nivel de producción local. En esta zona, las ciudades de La Paz, Las Piedras, Sauce, Suárez y Pando entre otras, se insertaron en el mapa productivo nacional relacionado a la producción hortifrutícola y de vitivinicultura e industrias. La expansión de las actividades productivas generó un asentamiento demográfico importante que se consolidó posteriormente generando un marco de actividades industriales y de servicios propios (Pando, Empalme Olmos). A su vez, la evolución de los corredores hortifrutícolas de las rutas 5, 6 y 7 expandieron el asentamiento poblacional. Más tarde

⁸³ Ver Lombardi: "La política de vivienda en el Uruguay" pág. 19 y 20. DT, CIESU, 1984. Montevideo.

la ruta 1 consolida en el departamento de San José las poblaciones de Delta del Tigre y de Rincón de la Bolsa, con características claras de dependencia con la capital montevideana a partir de modificaciones en las relaciones ocupacionales de la población y de cambios en las políticas de acceso a la vivienda (Ley de arrendamientos de 1973).

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

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

* En primer término, con la Ley de Centros Poblados del año 1946⁸⁴ y el Plan Director de Montevideo de 1956, que regularon respectivamente la expansión urbana y la protección a las áreas rurales en el departamento capital, promovieron de hecho procesos de traslación poblacional demandante de tierras para viviendas hacia zonas no reguladas de los departamentos vecinos. Progresivamente, la extensión de la mancha urbana en los límites departamentales de Montevideo, dibujó un Área Metropolitana de "*amplias discontinuidades y profusos intersticios de muy baja densidad*" (Ligrone:1996). En ésta etapa, influyeron decisivamente por un lado, la pérdida de poder adquisitivo de la población de estratos medios y medios bajos, que mermaron la capacidad económica de las familias, retrayendo su capacidad de ahorro, y por otro la oferta de vivienda en Montevideo, a cargo de capitales privados que privilegiaron la vivienda rentable de tipo horizontal de alto costo.⁸⁵ La situación en la construcción de

⁸⁴ La Ley de Centros Poblados -Ley n° 10.723 del 21 de abril de 1946- establecía que: "Se declara competencia exclusiva de los gobiernos departamentales la autorización a subdividir predios rurales con destino a la formación de centros poblados, así como aprobar el trazado y apertura de calles, caminos o cualquier otra vía de tránsito que indique o no el amanzamiento o formación de dichos centros. También se establecen las superficies máximas de los predios dentro de las zonas urbanas o suburbanas, y se fijan los requisitos que la Ley clasifica como mínimos: la existencia de agua potable, las condiciones del terreno y el área contigua y otros servicios indispensables".

⁸⁵ En esta época comienzan a consolidarse barrios capitalinos como Punta Carretas y Pocitos sur en base a la construcción en régimen de propiedad horizontal con gran valor inmobiliario.

viviendas en el Uruguay pasó por varias etapas estrechamente relacionadas con el rumbo de las políticas macroeconómicas. El auge en las décadas de los 40's y 50's, que acompañó el período de sustitución de importaciones y el crecimiento económico de la industria, estimuló la inversión privada en construcción de viviendas, donde la participación de este rubro en el PBI se mantuvo en el entorno del 6 %.

La crisis comenzada en los 60's, dió paso a la caída del modelo productivo con la desinversión industrial y en especial de la construcción, que redujo en un 65% la producción de viviendas a nivel nacional. Durante este período -1950/1968- la inversión estatal en viviendas representaba promedialmente un 23% del total, mientras que la inversión privada ascendía a un 71%. La entrada a un estado de situación de estancamiento económico nacional, contrajo la inversión privada, que orientó los recursos hacia otros rubros, bajando la inversión registrada en 1968 de 75% del total construído en viviendas a un 55% en 1985.

- Conjuntamente con los efectos de las leyes mencionadas, otro factor que influyó en el desestímulo a la inversión en la construcción de viviendas, fue la política estatal de congelamiento de los alquileres en 1942. Esta medida disminuyó los incentivos de las clases medias para adquirir vivienda propia, dada la relación entre un precio de alquiler fijo y una cuota por compra sujeta a intereses. Al mismo tiempo, el stock de vivienda nueva para la venta en las áreas centrales de Montevideo sufrió un notorio deterioro a partir del efecto de los alquileres no ajustables desestimulando la inversión y bajando su rentabilidad. Es el período de la "casa de veraneo" en Canelones, a través de los préstamos estatales del BHU, donde las familias alquilaban en Montevideo y eran propietarios en el balneario.
- En tercer término, la Ley de Vivienda n°13.728⁸⁶ de 1968 donde el Estado reorienta la política sectorial, que entre sus postulados básicos establece que:
 - El Estado reafirma su rol productor, integrando al INVE (Instituto Nacional Viviendas Económicas creado en 1937 para renta o venta de unidades económicas), a

⁸⁶ En 1963, la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) desarrolla una investigación junto con el CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) apuntando a la situación de la vivienda rural. No obstante el tema de la "planificación" de las políticas de vivienda entra en la agenda de la CIDE, cuajando en 1967 en el Parlamento que crea una Comisión Especial Legislativa para implementar el proyecto de Ley de Vivienda que es sancionado en 1968, con la Ley 13.728.

las Intendencias Municipales e instituciones públicas al sistema productor de viviendas para venta.

-El financiamiento público se dirige a promover la construcción de viviendas para Cooperativas de Viviendas, Fondos Sociales y Sociedades Comerciales con destino de venta, eliminando la anterior modalidad de renta de alquiler. Esta Ley aumentó la participación pública en la construcción de viviendas, incidiendo en el total construído en el orden del 36,5%.

Los fines buscados por la Ley de 1968 fueron incrementar la participación de las empresas privadas proporcionando el financiamiento necesario, aumentar el acceso a la vivienda de los estratos de población de menores recursos y fomentar el sistema cooperativo de viviendas.

Con esta normativa, el legislador pretendió, por un lado "planificar" el tema vivienda, aunque el carácter quinquenal de los planes buscó respetar la orientación del gobierno de turno. En estos términos, la política de vivienda continuó siendo una política de gobiernos y no de Estado. Por otro, distribuyó los roles institucionales, en sentido de precisar quien/s asumirían las competencias en términos de asignación de políticas. Las orientaciones básicas en la planificación se dividieron en dos grandes áreas: subsidios y préstamos. El nuevo diseño institucional creó roles definidos para la Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI) que asumió la planificación y programación, el Banco Hipotecario (BHU) la financiación y el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE) la producción de viviendas subsidiadas.

Los recursos provinieron del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) de la recaudación del 2% de impuesto sobre los sueldos y la emisión de obligaciones hipotecarias reajustables. La fundamentación impositiva era financiar subsidios para vivienda a franjas carenciadas a través del INVE y préstamos a Cooperativas de Vivienda e individuales mediante el BHU. Los resultados de este organigrama institucional, así como de la distribución asignativa fracasaron en el período inmediato, en el plano técnico y político por la ausencia de la planificación prevista en la Ley, durante el período inmediato.

* En último término, la ley de alquileres de 1973 imprimió un nuevo impulso al péndulo de las políticas de vivienda. La liberalización del mercado de alquileres implementada durante el proceso autoritario, tuvo efectos negativos al despoblar y "tugurizar" el centro capitalino, consolidando áreas marginales periféricas sobre los límites de Montevideo y los alrededores de las ciudades cabeceras de Canelones (Pando, La Paz, Las Piedras, Progreso). La consolidación de centros poblados con importante caudal demográfico se verifica en los corredores de la ruta 8 (Barros Blancos, Empalme Olmos), donde el auge de un polo industrial sustentado en menores costos de instalación, tributación fiscal y controles ambientales, colaboró en su conformación (Pando Ciudad Industrial y el pueblo Empalme Olmos, formado para los obreros de la fábrica Metzen y Sena). En la faja costera, en los balnearios de Canelones entre el arroyo Carrasco y arroyo Solís Chico, el asentamiento residencial cobra importancia por bajo valor rentable de la tierra y la escasa comunicación de transporte con Montevideo, permitiendo un tipo de afincamiento residencial de clases medias y altas con criterios de radicación de tipo ambientalista. Estas políticas de vivienda desarrolladas en el transcurso de cuatro décadas, fomentaron la consolidación del Área Metropolitana de Montevideo.

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

La emergencia de zonas en "estado de colonización" que se expanden sin control de regulaciones específicas (se pueblan zonas sin servicios o con servicios mínimos de calles, iluminación, agua potable o luz eléctrica), implica necesariamente

desorganización del ordenamiento territorial y afectación negativa en la calidad de vida de la población en cuanto a prestaciones básicas de infraestructura y servicios. En el primero, se observa la consolidación de un Área Metropolitana con una magnitud de problemas que inhabilitan una adecuada gestión por parte de las instituciones estatales y municipales que deben producir políticas paliativas -"ex -post"- con pocos espacios para una previsión -"ex -ante"- de la dinámica demográfica. El resultado de esta baja capacidad se traduce en el difícil manejo de una realidad territorial que se fragmenta espacialmente y se deteriora en términos de la intencionalidad de los residentes, que buscan un hábitat con una urbanización sustentable⁸⁷, y segrega en términos de fragmentación y polarización social⁸⁸. Tanto para el Estado como para la sociedad los costos de adaptación estructural de estas zonas fueron y son muy significativos.⁸⁹ En el segundo, si bien la baja capacidad de servicios comprende a todos los residentes del Área Metropolitana "en adaptación"⁹⁰, en general puede observarse una segmentación definida en términos de zonas en auge y zonas en depresión. Las primeras, compuestas por núcleos residenciales de valor inmobiliario con servicios básicos y sociales (públicos y privados) y servicios administrativos del Estado y gobierno departamental- ubicadas en el corredor sur-este de la Avda. Giannattasio (Dpto. de Canelones). En el segundo caso, zonas en franco proceso de depreciación, con baja prestación de servicios básicos y escasa calidad en políticas sociales y administrativas -ubicadas sobre la rutas 1 (Montevideo-San José), 5 y 8 (Montevideo y Canelones), Interbalnearia, 7, 6, 101 y 102 (Canelones)-. Nos referimos a una segmentación definida en términos de localización residencial en la medida en que, como en el caso de los asentamientos y barrios de emergencia, deben considerarse *"un factor interviniente primordial para construir la idea de segregación espacial, entendida como acceso diferencial a los servicios por parte de los grupos sociales"* (Lombardi:1994).

⁸⁷ De acuerdo a los resultados del primer Seminario de ONG's del AMM en 1998, las prioridades se establecieron hacia la provisión de servicios de infraestructura.

⁸⁸ Como se observa en la zona costera de Canelones, la fragmentación social con barrios de emergencia, asentamientos irregulares y zonas residenciales dentro de una misma ciudad o balneario.

⁸⁹ Sólo el saneamiento de la Ciudad de la Costa significa un problema irresoluble a corto plazo dados los altos costos que implica la instalación en una zona muy poblada a la vez que bajamente densificada.

⁹⁰ Distinguimos dentro del Área Metropolitana dos categorías de localización urbana: las zonas con identidad, ciudades de antigua existencia y con acondicionamiento de infraestructura y servicios y zonas "en adaptación" de corta existencia, en formación y expansión continua y baja cantidad y calidad de servicios.

5.2- El desarrollo de las políticas de vivienda durante el período de gobierno 1985-1989 en el Área Metropolitana de Montevideo:

La situación poblacional en los departamentos del Área Metropolitana de Montevideo mostró un crecimiento sostenido en número de hogares en el período intercensal 1975-1985.

Cuadro n° 13: Crecimiento de los hogares en el AMM entre 1975-1985:

Departamentos	N° hogares en 1975	N°dehogares en 1985	Crec. Absoluto y %:
Montevideo, C. Costa, Paso Carrasco*	67.147	80.039	12.892 83%
Canelones: Canelones, Las Piedras, La Paz, S. Lucía, S. Ramón	36.278	39.571	3.293 9%
S. José: S. J., Libertad, D del Tigre, R. la Bolsa	13.208	14.711	1.503 9%

Fuentes: BHU Plan quinquenal 1985-90

*EL BHU contabilizó juntos Montevideo y periferia metropolitana de Canelones.

La orientación de la política de vivienda del BHU hacia el Area Metropolitana de Montevideo, refleja la tendencia general de la institución bancaria durante el periodo, con la apertura de varias líneas de créditos. Dentro del Sistema Público, el programa de Acción Coordinada previó la participación de las Intendencias en la implementación de proyectos de vivienda de tipo social, donde los municipios tendrían el cometido de armonizar el tema habitacional con el ordenamiento territorial y el acondicionamiento físico del suelo para la realización de las futuras obras. Los parámetros principales fueron: el uso eficaz del suelo, las comunicaciones, la localización de actividades económicas y productivas, servicios básicos para la población y la adecuación de las viviendas a las características de la zona.

En 1986, se realizaron convenios con todas las intendencias del país, donde éstas debían aportar terrenos, materiales y la dirección de las obras. El BHU destinaría los fondos para la ejecución de cada proyecto. Dentro de los objetivos generales, el fomento a la mediana empresa y la ocupación de mano de obra local, sostendrían el desarrollo local y radicarían a la población en el departamento reduciendo la tendencia migratoria hacia la metrópolis. Como objetivos específicos, el programa reduciría los niveles de vivienda precaria sin servicios básicos y los asentamientos irregulares aportando soluciones rápidas y de menor costo.

Dentro del Área Metropolitana de Montevideo, se realizaron convenios con la Intendencia de Montevideo por el Plan Aquiles Lanza para la erradicación de cantegriles, ubicación de la familia municipal y los desalojados por la ley de alquileres de 1973. Este programa apuntó al reciclaje de viviendas en barrios en decadencia edilicia pero con servicios básicos, la construcción de complejos habitacionales y proyectos de construcción evolutiva con la participación de los interesados. De los tres proyectos que se firmaron en 1985 para la construcción de 1.214 viviendas destinadas a la erradicación de nueve cantegriles, la adecuación de seis barrios periféricos y los conjuntos habitacionales del barrio Cordón -Aladi-, en 1990, sólo se habían construido dos barrios con 615 viviendas (50% de lo planificado), se finalizaron obras de viviendas en 2 cantegriles (22%) y de las 1.014 viviendas de Aladi, estaban en obra sólo 427 (42%).

En estos programas, las políticas de créditos mostraban la intención original del BHU de asignar un costo por vivienda de 675 a 750 UR por unidad, con las ampliaciones posteriores de los convenios esta cifra ascendió a 1.986 y 2.171 UR respectivamente, con el agravante de que en 1990 ningún destinatario había pagado una sólo cuota.⁹¹

Cuadron°14: Plan Aquiles Lanza en barrios periféricos de Montevideo en 1985		
Barrios	n° viviendas construídas	Tipo viviendas
Natal	126	II y Iia
Lavalleja	158	II y Iia
San Fernando	70	II y Iia
Emancipación	107	II y Iia
San Isidro	47	II y Iia
La Farola	24	II y Iia
Artigas	83	II y Iia
Total	615	

Fuente: BHU

El Plan quinquenal para los departamentos de Canelones y San José en la modalidad de Acción Directa y Acción Coordinada concretó una inversión neta de 3.228 viviendas, distribuídas de la siguiente forma:

En Canelones 2.490 y en San José 738, de las cuales 1.228 (38%) correspondieron a las categorías II y III otorgadas a Cooperativas, Sociedades Civiles, ahorristas individuales y no ahorristas por el Sistema Público de Acción Directa. Las otras 2.000 (62%), se

concedieron en el Sistema Público de Acción coordinada, entre las categorías I, Ila y II a través de proyectos con Intendencias, MEVIR y Ministerios. Esto significó que un 62% de la oferta se dirigió a una demanda poco solvente con baja capacidad de acceso al crédito de mercado, contra un 38% de demanda solvente. Los convenios de la modalidad Acción Coordinada se realizaron preferentemente con Mevir. La intendencia de San José coordinó con el BHU la construcción de 32 viviendas categoría Ila y la intendencia de Canelones no participó en todo el período de la propuesta.⁹²

Otro grado de realización tiene la acción de promoción al sector privado. El Plan P-P-T (Proyecto-Precio-Terreno), comienza en el año 1988. Entre el período 1988-1992, la construcción de viviendas categoría II, registró un nivel importante de aceptación a los cuatro años de implementada la propuesta (como muestra el cuadro n° 15). Los casos más significativos se registran en Montevideo y Canelones a partir del tipo de demanda urbana de clase media y media alta con aspiraciones a una vivienda categoría II y III, con un ingreso entre 75 a 99 UR mensuales, que no encuentra oferta accesible a sus ingresos en un mercado inmobiliario enfocado en esos años a una producción de alto costo de construcción. La oferta privada con respaldo estatal, encuentra un camino de acceso con una financiación a 25 años y de relativo bajo interés. Esta política se incrementará durante los períodos sucesivos.

Cuadro n°15: Viviendas categoría II en plan de PPT entre 1988-1992 en el Área Metropolitana de Montevideo:

Departamentos	Terminadas	Iniciadas	A iniciar	Total
Canelones	463	408	122	993
Montevideo	450	823	100	1373
San José	26	143	0	169
Total	939	1374	222	2535

Fuente: BHU, 2000

Si se compara con la Acción Directa y Coordinada del BHU/Intendencias/ Mevir y otros, la diferencia en viviendas entre el Sistema Público y e Sistema de participación privada con fondos del BHU es la siguiente durante el período:

Cuadro n° 16: Comparación entre sistema público y sistema privado:

Sistema Público: Acción Directa y Coordinada Iniciación del Plan: 1985/1990 (5 años)		Sistema de Promoción Privada: PPT Iniciación del Plan: 1988/1992 (4 años)	
Total	Term.: 4.270	Term. e inic:	2.535

Fuente: BHU, 2000

⁹¹ En: "BHU: 100 años de historia" Diosma Piotti/BHU. Ob.cit.

5.3-Períodos 1990-1995 y 1995-2000:

Las políticas de Vivienda y Ordenamiento Territorial:1990-1995 y 1995-2000 en el AMM:

La década de los 90's registran para el Área Metropolitana de Montevideo los niveles más altos de crecimiento poblacional. En particular la Ciudad de la Costa, tiene la tasa de crecimiento demográfico más alta de América Latina, concentrando hacia 1996 casi un quinto de la población del departamento de Canelones. Entre las razones que más influyeron en el período para la consolidación del Área Metropolitana de Montevideo se encuentran factores de tipo institucional y de mercado. En primer lugar, los efectos ya analizados de las Leyes de Centros Poblados de 1946 y de alquileres de 1973, impulsaron a la migración desde Montevideo hacia Canelones, alentadas por el bajo valor de la tierra en comparación con la capital, aún en las zonas balnearias de la Costa de Oro. A estos se suman las facilidades en la obtención de permisos municipales para la construcción en la intendencia canaria y el otorgamiento del permiso de "mano de obra benévola" -Caja 17- por el BPS, lo que representaba descuentos del 100% contra el 40% en Montevideo. Por su parte el BHU ofrecía en su sucursal de la ciudad de Canelones mejor atención al agilizar los procedimientos y reducir el tiempo de espera de los préstamos.

5.3.1-BHU: El incremento del PPT y la construcción con los Promotores Privados

Los planes PPT se realizan por licitación pública cumpliendo con las exigencias del TOCAF y la participación en la selección de la SAU (Sociedad Uruguaya de Arquitectos) entre otros. El PPT es una propuesta privada que se transforma en obra pública con los costos a cargo del BHU (compra el terreno y adjudicación a la empresa ganadora, el 100% de la obra está financiado por el BHU). El banco realiza las promesas de compra y venta con los ahorristas, los cuales dan una seña, luego de la promesa se escritura y garantiza el saldo con una hipoteca. De acuerdo a la opinión de jefes de BHU, muchas veces esas promesas terminan siendo una simple seña y son el único componente del financiamiento que pone el futuro comprador. La seña llega a ser del 15 % del total en 1 dormitorio y del 25% de 2 dormitorios.

⁹² Datos de la Gerencia de Planificación del BHU.

La apertura de las licitaciones por Programa PPT para la construcción de viviendas categorías II y Ila y de Promoción Privada, categorías II y III, en el AMM, se localizan preferentemente en la costa este de Montevideo y en Canelones en la Ciudad de la Costa. En la modalidad de promoción privada que implica otro modelo de convenio, se destacan los complejos habitacionales de Pintos Risso, Julio Kneit, ADACS y otras empresas de menor tamaño, que contando con la financiación y administración de la deuda por parte del BHU, desarrollaron preferentemente estas iniciativas en la Ciudad de la Costa.

Entre 1993 y 1999 los departamentos del área incrementaron el parque edilicio a través del Programa PPT, sobre la franja costera de Montevideo (entre Boulevard Artigas y Arroyo Carrasco) con financiamiento total del BHU. El cuadro n° 17, muestra la cantidad de viviendas por PPT iniciadas a partir de 1993, hasta 1999.

	Montevideo	Canelones	San José
1993	0	0	0
1994	0	0	0
1995	0	0	0
1996	107	0	0
1997	408	17	0
1998	652	36	0
1999	713	174	0
Total	1.880	227	0
Total Área Metropolitana de Montevideo: 2.107 viviendas.			
Fuente: BHU Sub-Gerencia de Planificación y Control. 2000			

Cuadro n° 18: Número de Viviendas por Programa PPT: iniciados y terminados en el AMM entre 1988 y 1999:

Años	Montevideo	Canelones	San José	Total
1988/1992	1.273	871	169	2.313
1993/1999	1.880	227	0	2.107
Total	3.153	1.098	169	4.420
Fuente: BHU-Sub gerencia de Planificación y Control.2000				

El crecimiento demográfico y de parque edilicio de la costa sur de Montevideo y Canelones va en sentido inverso a las metas de recuperación del suelo de uso social aspiradas por el Plan de Vivienda. La exigencia y demanda del mercado de la construcción (Cámara de la Construcción del Uruguay-CCU- y Asociación de Promotores Privados del Uruguay -APPCU-) hacia los créditos del Banco Hipotecario, modelan la oferta de viviendas. Para un Gerente del BHU, la institución no tiene

definidas áreas específicas para edificación, más allá de las declaradas estratégicas por el Gobierno nacional en 1995 –Aguada y Plan Fénix-. *“Desde el 92’, toda nuestra forma de producción va dirigida por el mercado. Nosotros sólo evaluamos las condiciones de la oferta del mercado,-viabilidad proyecto, oferta colocada en pozo, financiación, performance de la empresa-. Si no hay mercado que oferte no hacemos viviendas en ese lugar”*. Sin embargo, se reconoce que la apuesta del mercado no es siempre la más eficiente en términos de hábitat y sustentabilidad de la propuesta: *“En lo ya producido hay una tendencia a ir en sentido opuesto a lo indicado, en vez de crecer la ciudad hacia el oeste, para mantener el equilibrio y usar la infraestructura instalada, las preferencias hacen crecer hacia el este. Nuestras principales obras están ubicadas entre Boulevard Artigas y el arroyo Pando. En las áreas de la Paz y Las Piedras muy rara vez hicimos algo”*. (entrevista a profundidad a Gerente del BHU).

La modalidad de apoyo a los promotores privados responde al marco jurídico con instituciones financieras del BHU que marca su carta orgánica modificada en 1992. El banco presta dinero a particulares –individuales o colectivos- para que ellos ejecuten su propia vivienda. Los promotores nucleados en la APPU, tienen como eje de su producción la asociación financiera con el BHU, donde el privado ofrece un lugar físico compatible con las metas de urbanización del banco y éste coloca capital a través de préstamos a los promitentes compradores. El Banco puede además, actuar como cofinanciador asociado con otras instituciones financieras. Si el BHU tiene excedentes y busca colocaciones no se asocia ya que, la modalidad PPT tiene mayores rendimientos y garantías de control para el banco, pero si tiene ofrecimientos que coinciden con sus fines y que no pueda cumplir por dificultades económicas se asocia con financieras. Estas asumen un riesgo muy pequeño. El riesgo mayor es del BHU y en segunda instancia del promotor que se hace cargo de una venta que sino realiza se lo ejecuta. Normalmente el BHU le exige que él haga su venta antes con el 30 a 40 % de la inversión antes de realizar el préstamo. Cuando comienza a venderse el resto, ese dinero pasa al promotor. El BHU tiene como garantía que el promotor ya colocó el 40% de la venta para continuar la financiación. Aunque, se reconoce que el riesgo que asume el BHU es alto, pues si aparecen factores que retardan o paralizan la obra, el costo se recarga sobre el banco mientras se procesan los tiempos de la ejecución.

La opinión de la CCU sobre la construcción asociada a APPCU es negativa, *“nosotros hacemos obra pública y privada y ellos hacen obra en Pocitos y en Ciudad de la Costa. Fue un error de la Cámara (CCU) que ellos hayan progresado, aunque los intereses son parecidos no son iguales, ellos ven el negocio inmobiliario pero no les importa nada lo social y el medio ambiente. Aunque parte de las dificultades tienen que ver con la regulación del medio ambiente y el ordenamiento que permiten la construcción indiscriminada sin tener en cuenta las consecuencias. Analizar estrictamente tus negocios puntuales te hace perder de vista el sector que está inserto en la propia economía, el riesgo te convierte en un levantador de negocios puntuales.”* (entrevista a profundidad a directivo de la CCU). Dentro del AMM la inversión a través de los promotores privados de APPCU se radica principalmente en el departamento de Canelones sobre la ruta Interbalnearia al norte, la ruta 101 y en la Avenida Giannattasio a partir del kilómetro 26. La modalidad de obra son los barrios privados o clubes de campo, donde se privilegia ante todo la seguridad, el medio ambiente y la privacidad como parámetros de vida.⁹³

5.3.2-MVOTMA: La tensión entre la demanda, la producción y las condiciones del hábitat :

El sistema público a través del MVOTMA-SIAV, no tuvo resultados acordes a la demanda en los departamentos de Canelones y San José, concentrándose la asignación de viviendas en los barrios periféricos de Montevideo. De la cantidad de núcleos familiares inscriptos en el Área Metropolitana de Montevideo sólo consiguió adjudicación el 4.2 % de los inscriptos en el total del período. El cuadro n° 19 indica la cantidad de inscriptos, postulantes y adjudicatarios en el Área Metropolitana de Montevideo para los niveles I,II, III y NBE en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José de vivienda social.

⁹³ En la segunda Ley de urgencia aprobada fue aprobada la Ley n° 17.292 (enero de 2001) sobre Urbanizaciones en Propiedad Horizontal (art. 48 al 55) que contempla el marco jurídico a los emprendimientos de Clubes y Countries. Esta Ley debe compatibilizarse con las reglamentaciones municipales (ordenanzas) y los planes directores de los respectivos departamentos. Montevideo, a través del POT prohíbe la realización de cerramientos del espacio público con destino a privatización edilicia, Canelones dictó una reglamentación que fomenta el uso del espacio para lotes individuales con servicios privados en régimen de copropiedad. La relativa expansión de los barrios privados está limitada a la fecha por la indefinición del título de propiedad del lote por parte de los compradores, que depende de la reglamentación de la Ley 17.292. En Anexo mapa de localización de countries y barrios Jardín en el AMM.

Cuadro n°19: Cantidad de postulantes al Plan SIAV en el Área Metropolitana de Montevideo en el período 1991-1995:

Niveles	Inscriptos	Postulant*	Adjudicatario	%insc./adjudi
I,II,III	97.202	14.620	2.076	2.13 %
NBE	8.651	5.798	2.449	2.8 %
Total	105.853	20.598	4.525	4 %
%	100	19.4	4.2	4.2 %

Elaboración propia. Fuente: MVOTMA. Los postulantes son aquellos inscriptos que fueron considerados aptos para acceder al beneficio del Plan.

Cuadro n° 20: Realizaciones del MVOTMA en el período 1995-1999 en el Área Metropolitana

1995		1996		1997		1998		1999						
NBE I-II-III Mev.		NBE I-II-III Mev.		NBE I-II-III Mev.		NBE I-II-III Mev.		NBE I-II-III Mev.						
Canelones														
50	0	0	72	0	138	0	0	0	114	0	75	0	0	94
Montevideo														
564	0	0	113	0	0	38	0	0	0	0	0	0	0	0
San José														
0	0	0	0	0	135	0	0	30	0	0	137	0	0	93
Total AMM por categorías														
614	0	0	185	0	273	38	0	30	114	0	212	0	0	187

Fuente: Plan Quinquenal MVOTMA 2000-2005

Entre 1995 y 1999 la producción total del MVOTMA en el Área Metropolitana de Montevideo, comprendiendo todas las líneas de créditos y subsidios, individuales y en convenio con cooperativas, Intendencias, Ministerio del Interior y entes del Estado fueron:

Cuadro n°21: Producción total del MVOTMA en el quinquenio 1995-1999.

Dptos.	1995	1996	1997	1998	1999	total quinquenio
Canelones	51	346	254	423	497	1.571
Montevideo	564	647	480	552	742	2.985
San José	0	189	37	420	372	1.018
Total por años	615	1.182	771	1.395	1.611	5.574

Fuente: Plan Quinquenal MVOTMA 2000-2005

5.4-La demanda organizada: Cooperativas de Ayuda Mutua nucleadas en FUCVAM:

Las cooperativas afiliadas a FUCVAM tuvieron (según los directivos de FUCVAM) buenos niveles de respuesta durante este quinquenio, aunque la demanda estuvo concentrada en el departamento de Montevideo. La asignación para la construcción de complejos habitacionales en régimen de Cooperativas durante todo el período a estudio fue preferentemente en Montevideo, muy baja en Canelones y nula en el departamento

Cuadro n°22: Viviendas para Cooperativas de FUCVAM entre 1985 y 1999 en Área Metropolitana de Montevideo:

	Habitadas	e/Construcción	e/Trámite	Total
Montevideo				
Por CCZ:				
8-Canteras-C.Nor-	14	1	1	16
9-Flor Maroñas, Hipódromo				
Maroñas-P.Rieles	8	3	9	20
10- P.Blancas,				
B.Itali a,Manga	6	0	0	6
11- Casavalle,				
V.Española, C.Vict.	8	2	7	17
12-Colón,Lezica				
,Conciliación	8	0	2	10
13-B.Ferrocarril,				
Peñarol, Sayago				
Lavalleja y Prado	11	6	8	25
17- Cerro, Cerro Norte,				
B.Sarandí,				
P.de la Arena	10	1	3	14
Total Mont:	65	13	30	108
Canelones				
Pando	1			1
Canelones	2	4		6
Las Piedras			1	1
Toledo		1		1
Progreso	1			1
Lagomar		1		1
Lagomar Norte			1	1
Tot Canelones	3	6	2	12
San José	0	0	0	0
Total Coop.	69	19	32	120

Cuadro 23: Barrios y CCZ de Montevideo con más de 30% de NBI por total de habitantes:

CCZ	Barrio	%pob con NBI	Nº hab. en 1995 por CCZ
1	Ciudad Vieja	39.58	53.145 *
8	Malvín Norte	29.66	
8	Barra de Carrasco	44.74	55.972
9	Maroñas, P. Guaraní	36.39	
9	Flor de Maroñas	36.82	
9	Jardines del Hipódromo	46.53	
9	Punta de Rieles, Bella Italia	52.95	126.717
10	Piedras Blancas	46.30	
10	Manga	47.73	
10	Manga, Toledo Chico	52.27	57.935
11	Cerrito	32.04	
11	Villa Española	34.51	86.467
12	Lezica, Melilla	32.70	
12	Conciliación	38.78	
12	Colón Centro y noreste	41.26	
12	Colón sureste y Abayubá	36.34	58.429
13	Peñarol y Lavalleja	36.59	86.677
14	Belvedere	28.85	
14	La Teja	31.13	92.264
17	Cerro	39.11	
17	La Paloma, Tompkinson		55.767
	Casabó, Pajas Blancas	56.47	80.340
18	Paso de la Arena	47.75	34.780

Fuente: Elaboración propia con datos de "Las necesidades básicas en Montevideo", J.J. Calvo, UDELAR/FCS Montevideo, 2001. * Ciudad Vieja no se considera área metropolitana, pertenece al casco más antiguo de la ciudad de Montevideo y contiene un 40% de población con NBI.

de San José. Dos factores influyeron fuertemente en ésta tendencia: el primero, la asignación de una cartera de tierras por parte de la IMM en el ejercicio 1990-1995 – primer gobierno frenteamplista- que permitió el acceso de familias de clase media y media baja nucleadas en cooperativas a los préstamos para la construcción de 5.000 viviendas aproximadamente en los barrios no centrales del departamento. El segundo, es referente a las condiciones reglamentarias internas de las cooperativas. Es importante notar que FUCVAM no fomenta la construcción en zonas sin servicios o con servicios precarios. Para un dirigente de FUCVAM, *“no tenemos expectativas en los departamentos de Canelones y San José, porque nosotros tomamos el todo del habitat que comprende estado del suelo, los servicios y la vivienda. Sólo invertiremos si se proveen soluciones integrales”*. La referencia a la integralidad está dirigida a la provisión de infraestructura de servicios a cargo de los diferentes organismos públicos estatales y municipales. En una situación que muestra un escenario de políticas sectoriales y segmentadas sobre el área metropolitana, la oferta en calidad de la vivienda, disminuye ante la carencia de servicios básicos como el saneamiento, la iluminación, la caminería de calles o la vialidad entre otros. En Canelones, las cooperativas han invertido en zonas con servicios de infraestructura, localizadas en ciudades de tipo pre-metropolitano (Pando, Las Piedras y Progreso), registrándose dos casos a la fecha en la zona metropolitana neta (Ciudad de la Costa, uno en construcción y otro en trámite) en los barrios de Lagomar y Lagomar Norte, donde los servicios existentes son de agua y luz, careciendo ambos de saneamiento y con mala calidad de servicios de mantenimiento municipal y de transporte urbano.

5.4.1-La distribución demográfica de la demanda:

El volumen de demanda de bajos ingresos en el Area Metropolitana de Montevideo que absorbe el MVOTMA, se concentra principalmente en la periferia oeste-norte y este-norte de Montevideo, en los bordes perimetrales limítrofes con Canelones y San José. La mancha de crecimiento demográfico que tiene más de 30% de NBI en Montevideo, se sitúa en los CCZ (Centros Comunales Zonales) 8, 9 ,10, 11, 12, 13 y 17, ubicados en las zonas perimetrales del departamento.

Cuadro N° 24: NBI en vivienda por zonas (capital y zonas) del departamento de Montevideo:

Montevideo	hab.c/NBI vivienda	Total habitantes	%NBI vivienda
------------	--------------------	------------------	---------------

Abayubá	1	873	0%
Mont. Capital	22.198	1.232.221	2%
Pajas Blancas	30	1.837	2%
Santiago Vázquez	25	1.666	2%
Montevideo rural	3.612	84.979	4%
Total Depart.	25.866	1.321.576	2%

Fuente: Elaboración propia con datos de "Las necesidades básicas en Montevideo", J.J.Calvo, UDELAR/FCS Montevideo, 2001.

En cuanto a NBI en hacinamiento, el departamento de Montevideo presenta los siguientes porcentajes:

Cuadro n° 25: Población con NBI de hacinamiento en el departamento de Montevideo:

Localidades	hab. c/NBI en hac.	Total habit.p/zona	% pers. NBI hac/zona
Abayubá	101	873	12%
Montevideo	113.402	1.232.221	9%
Pajas Blancas	247	1.837	13%
Santiago Vázquez	214	1.666	13%
Mdeo.Rural	19.163	84.979	23%
Total depart.	133.127	1.321.576	10%

Fuente: "Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo" J.J.Calvo FCS/UDELAR 2001

En el total departamental, mientras que las NBI en la categoría hacinamiento en hogares particulares representa un 10.1 % (133.127 personas), las NBI en vivienda descienden a un 2% (25.866 personas). Esta diferencia entre tipos de NBI está revelando de hecho un indicador más alto para la problemática de la vivienda. Si se define una situación de hacinamiento como: *"Es carente toda persona integrante de un hogar particular en el cual hay más de tres personas por habitaciones para dormir"*, y a la NBI en vivienda como: *"Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda en la cual el material predominante de las paredes exteriores o techos es lata o material de desecho, o el material predominante de los pisos es tierra o cascote suelto o hay cinco o mas hogares en la vivienda y el uso de los servicios higiénicos es compartido"*⁹⁴, resalta el problema de las familias o personas que optan por vivir compartiendo una vivienda, ante la imposibilidad de acceso a la vivienda propia, eliminando otras disyuntivas como vivir en asentamientos irregulares y/o cantegriles. Se está discriminando con criterios estadísticos un concepto de derecho social en el acceso a la vivienda y a la calidad de vida, en el caso de Montevideo a más del 10% de sus habitantes (si se suman ambos valores). De acuerdo al IDES (IDES:2000), en ésta segmentación " se dibuja una ruta que caracteriza a la mayoría de la juventud de Montevideo concentrada en las regiones periféricas y la segunda corona de la ciudad:

⁹⁴ Definiciones del INE

rezago escolar, acceso precoz a empleos de muy baja calidad, tasas elevadas de abandono al sistema educativo, baja calidad de la cobertura de salud, tenencia temprana de hijos y redes sociales homogéneas que pueden determinar un camino de inserción excluyente o al menos altamente vulnerable en el mundo adulto y el sistema social".⁹⁵

En Canelones, la población de bajos ingresos -entre 0 a 30 UR-, se concentró en la zona norte de la Ciudad de la Costa (Aeroparque, Santa Teresita, Colonia Nicolich, Colinas y Pinar Norte), en la periferia de la ciudad de Pando (Barros Blancos) y de las ciudades de la Paz y las Piedras (El Colorado, Villas de las Piedras, Barrio Obelisco). En San José, las poblaciones encuadradas en la franja de 0 a 30 UR, se concentran en Rincón de la Bolsa y Delta del Tigre, limítrofes con Montevideo por la ruta 1.

La población con ingresos de 30 a 60 UR no tiene un asentamiento residencial concentrado, dispersándose en toda el Area metropolitana. De acuerdo a datos del DGEyC en 1985 e INE en 1996, el porcentaje de población con algún tipo de carencias en materia de vivienda se distribuyó de la siguiente forma (ver cuadro página siguiente). Los porcentajes de NBI en vivienda descienden en la medición intercensal, salvo los casos de Bolívar en Canelones y Santa Mónica en San José. Si se toman en cuenta los escasos registros de construcción de viviendas a cargo del BHU y MVOTMA en relación al crecimiento de la población en las zonas más deprimidas durante los tres períodos, este descenso estaría indicando tendencias a iniciativas de construcción de vivienda autónomas de las familias respecto de la oferta estatal y privada, se estaría fortaleciendo un aumento en la autoconstrucción, situaciones en las cuales las familias generalmente no recurren a préstamos o subsidios, construyendo la casa habitación por etapas a lo largo de un período indeterminado de años (por lo general, se construyen dos habitaciones básicas, un estar y un baño al que luego se le van agregando los dormitorios).

⁹⁵ Una pauta que influye en el hacinamiento habitacional de las familias o en los hogares colectivos es el empleo, que reduce la oportunidad de independencia de las familias más jóvenes, relacionada a los ingresos y a la inserción en el sistema de oportunidades que posibilita aptitudes de inserción.

Depto. Canelones	NBI EN VIVIENDA Por % Can. y S.J		NBI EN HACINAMIENTO Por % en Can. y S.J.
	1985	1996	1996
Aerop. Carrasco	s/d	1%	15%
Aguas Corrientes	2%	0%	4%
Atlántida	1%	1%	5%
Barra de Carrasco	1%	0%	3%
Barrio Cópola	2%	1%	34%
Bello Horizonte	s/d	2%	3%
Bolívar	s/d	38%	27%
Campo Militar	s/d	2%	29%
Canelones	2%	0%	14%
Cerrillos	2%	1%	12%
Colinas de Solymar	13%	5%	0%
Colonia Nicolich	4%	3%	41%
Costa Azul	2%	1%	4%
El Pinar	2%	1%	9%
Empalme Olmos	4%	1%	13%
Est. Atlántida	1%	1%	7%
Est. La Floresta	7%	3%	16%
F.Cno.del Andaluz y R.84	4%	2%	19%
Fracc. Cno. Maldonado	4%	3%	21%
Joanicó	s/d	1%	6%
Joaquín Suárez	3%	2%	30%
Juan Antonio Artigas	3%	1%	6%
La Floresta	3%	1%	3%
La Paz	1%	1%	8%
Lagomar	0%	0%	1%
Las Piedras	2%	2%	8%
Las Toscas	1%	1%	12%
Lomas y Médanos de Solymar	2%	0%	11%
Marindia	1%	1%	15%
Migues	8%	3%	17%
Montes	7%	5%	7%
Neptunia	3%	1%	6%
Olmos	2%	2%	18%
Pando	3%	2%	24%
Parque Carrasco	1%	1%	23%
Parque del Plata	1%	0%	7%
Paso de Carrasco	1%	1%	24%
Pinamar - Pinepark	0%	1%	19%
Progreso		2%	29%

Salinas		1%	0%
San Antonio		8%	8%
San Bautista		2%	11%
San Jacinto		1%	17%
San José de Carrasco	1%	0%	9%
San Luis		4%	16%
San Ramón		1%	16%
Santa Rosa		0%	7%
Sauce		2%	17%
Shangrilá		0%	14%
Solymer		1%	6%
Tala		2%	5%
Toledo		1%	18%
V.Crespo y San Andrés	5%	3%	6%
Villa Aeroparque Rural	9%	3%	8%
		8%	12%
			13%
Dpto de San José			5%
Delta El Tigre y Villas R.Bolsa	2%	2%	5%
Libertad		2%	13%
Mal Abrigo		4%	9%
Playa Pascual	2%	1%	13%
Rafael Perazza	8%	1%	5%
Rodríguez		1%	5%
San José de Mayo	2%	1%	9%
Santa Mónica		5%	14%
Rural		11%	14%

Fuentes: DCE y C 1985, y "Las Necesidades Básicas en el Uruguay" J.J. Calvo FCS/UDELAR 2000
Y "Las NBI en Uruguay por Localidades" J.J. Calvo FCS/UDELAR Montevideo, 2001

5.5- El Ordenamiento Territorial y la vivienda en el Área Metropolitana de Montevideo: la coordinación de objetivos inter-institucionales.

La producción de viviendas, adquiere dos dimensiones de importancia, la primera refiere a un nivel micro, al transformarse en base fundamental de la estructura de oportunidades de las familias, *“Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, servicios o actividades que inciden en el bienestar del hogar porque facilitan recursos propios o le suministran recursos nuevos. La propiedad de la vivienda constituye un activo de gran importancia, ...ya sea como existencia de patrimonio físico, como ámbito de desarrollo de actividades productivas, como garantía de créditos ...o como recurso para acumular capital social. Resulta fácil intuir la importancia de la vivienda como elemento de seguridad de las familias cuando se consideran situaciones...que exponen a quedar sin techo”*.⁹⁶(Kaztman: 1999)

La segunda a nivel macro, tiene que ver con la producción de políticas de regulación y distribución de vivienda, insertas en un marco de referencia institucional donde se comparten espacios de planificación comunes con las políticas de ordenamiento territorial y medio ambiente.

En adelante, trataremos a la vivienda en la segunda dimensión. Desde una visión de “caos” en el hábitat global del AMM compartida desde diferentes ámbitos, donde se reconocen graves carencias en la producción que desde las esferas estatales debería manifestarse. Las políticas muestran la orientación y el grado de poder que el Estado tiene en la sociedad y viceversa en el momento en que son promulgadas, manifiestan el estado de equilibrio que existe entre las diferentes esferas pública, privada y pública no estatal. Estas traducen la capacidad de la demanda para actuar y la capacidad estatal para mantener la dirección de la política, de acuerdo a intereses generales o corporativos dentro del propio Estado y de la sociedad, y los arreglos existentes entre los mismos. Muestran además, y es el punto que guiará el análisis siguiente, el estado de coordinación estatal a la hora de identificar y clasificar los problemas, y la importancia que estos tienen para los diferentes operadores estatales dentro de la agenda política. Es posible suponer que una unidad institucional como el Ministerio de Vivienda y

Ordenamiento Territorial trataría de integrarlos y esta tendencia debería manifestarse en una producción política con visos de planificación integral y coordinada de todos los planos de su competencia. Sin embargo, con una existencia de casi una década, el MVOTMA no ha logrado resultados en políticas de tipo regulatorio específicas para el AMM. Tanto en la interna ministerial, como en el relacionamiento con otros organismos del estado y gobiernos departamentales, el factor predominante en la propuesta ministerial es la tendencia al trabajo sectorial que inevitablemente supone una producción balcanizada y descoordinada del conjunto, afín con objetivos puntuales ajustados a la misión organizacional y a su visión del segmento social objeto de su competencia institucional. Para dilucidar este punto, el porqué de la inexistencia de planes integrales de planificación, es importante analizar que tipo de relaciones mantienen las organizaciones entre sí, partiendo de visualizar un formato institucional sectorializado y segmentado, aunque con objetivos en su mayoría compatibles y las tendencias de colaboración o conflicto que se desarrollan entre las sub-organizaciones que lo componen. Desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales, implica visualizar que tipo de relación mantienen los decisores de la vivienda con los decisores del ordenamiento territorial en el tema del AMM (MVOTMA: DINAVI-DINOT, BHU e IM's). Estos puntos pueden desagregarse en las siguientes pautas de análisis:

- a- La coordinación de objetivos y acciones entre actores institucionales a la luz de los magros resultados de la producción política sobre el AMM.
- b- El rol que las instituciones otorgan al espacio privado en términos de regulación y distribución de políticas (entre la reforma y la presión corporativa).
- c- El impacto que se observa en un territorio, entendido desde el punto de vista sectorial como arena funcional de políticas, a la vez que es comprendido desde el punto de vista político territorial como arena de intereses múltiples de tipo político partidarios.

a- La coordinación: de los intentos y de los resultados:

Unos de los problemas más graves para el Área Metropolitana de Montevideo, en el cual hay coincidencia entre los actores institucionales y sociales, es que los canales existentes de coordinación interinstitucional en el tratamiento del tema metropolitano no

⁹⁶ En Ruben Kaztman: "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social en las encuestas de hogares" Borrador

funcionan. La dificultad para establecer ámbitos de coordinación de políticas de ordenamiento territorial y vivienda en 10 años de trayectoria del MVOTMA, atraviesa la interna ministerial y las relaciones intergubernamentales entre Ministerio, BHU e Intendencias municipales, a los que se suman otros actores institucionales encargados de la infraestructura de servicios.⁹⁷

Los primeros intentos de coordinación integral de políticas se remontan a 1973 con la creación de la Comisión Técnico-Asesora para el estudio del desarrollo del Área Metropolitana referente al uso del suelo, localización de actividades económicas, transportes y comunicaciones. (Decreto n° 347/1973). En 1983, se crea una Comisión Nacional para analizar la problemática del fraccionamiento "Delta del Tigre" (resolución n° 55.922/1980. En 1984, se celebra un Convenio Intermunicipal entre las intendencias de Montevideo, Canelones y San José, según decretos de las Juntas de Vecinos e Intendentes.⁹⁸

En el retorno a la democracia, la agenda metropolitana cobra nuevo impulso, los intentos se produjeron en el MVOTMA en 1993, con la creación de la Comisión del Área Metropolitana de Montevideo, donde se conjuntó al MVOTMA, MTOP, BHU y las tres intendencias involucradas; y en 1995 con la resolución ministerial que creó la Comisión para la Normalización de los Asentamientos Irregulares. Las primeras reuniones establecieron los diagnósticos sectoriales y posibles líneas de articulación intra e interinstitucional. Sin embargo, más allá de los enunciados no se registraron productos políticos de tipo regional multisectorial.

Desde el ámbito municipal, ya hemos mencionado el papel marginal del Plenario Interjuntas del AMM, que sin poder de decisión intenta influir desde una perspectiva de área sobre las administraciones municipales respectivas. En el plano departamental, cada intendencia regula su espacio con ordenanzas específicas o planes de regulación territorial.

- En el departamento de Canelones, la regulación depende de ordenanzas específicas sucesivas que la Junta Departamental elaboró frente a las transformaciones

de Discusión. UCUDAL 2000

⁹⁷ Nos referimos al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, UTE, ANTEL y OSE.

⁹⁸ En Arq. Manuel Romay: "El Área Metropolitana de Montevideo: Evolución Institucional"

aceleradas de los espacios rurales y urbanos del departamento. En 1997 se presentó al Intendente Hackembruch un proyecto de Plan Regulador de tierras y urbanización sin resultados al período finalizado en el año 2001.

- Otro emprendimiento se inicia el 16 de setiembre de 1998 donde se aprueba (decreto n° 28.242) en la Junta Departamental de Montevideo, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Si bien su objetivo fue la adecuación del ordenamiento territorial de Montevideo (hasta ese entonces regía el Plan aprobado en la década de los 50's de la administración Barbato), reconoce y preve la dimensión metropolitana como ámbito regional. La planificación y coordinación de gestión intergubernamental conjunta está prevista dentro de sus finalidades⁹⁹, adelantando la constitución de Comisiones Mixtas estatales para la concertación de planes y proyectos conjuntos bajo la modalidad de convenios.¹⁰⁰ Esta previsión multilateral de acuerdos se concreta con la formación de un Consejo Consultivo cuyo fin es la concertación de agendas de temas metropolitanas integrado por agentes municipales, de los organismos estatales y de intereses de la sociedad civil.¹⁰¹ El objetivo político de coordinación pretendido desde el POT de Montevideo no ha encontrado aún respuestas específicas de integración territorial, las intendencias municipales de Canelones y San José, no han asumido todavía el tema metropolitano como problema estratégico para su gestión y no se ha concretado su participación dentro de los canales previstos. Por parte de las agencias estatales, el BHU comparte con la Intendencia capitalina espacios de planificación de la vivienda dentro del territorio de Montevideo.
- Promoviendo la modalidad de convenios de derecho privado entre instituciones públicas en calidad de empresas mixtas, se presenta el Anteproyecto de Ley del Congreso de Intendentes en 1998 que aún no ha encontrado resolución legal en el Parlamento. En el mismo se habilita la posibilidad de potenciar la gestión local a través de la capacidad de articular intereses regionales entre los ámbitos públicos con participación de agentes privados.

En 1999 el BID destinó 110 millones de dólares para la mejora de las condiciones en los asentamientos irregulares de todo el país, Programa PIAI (Programa Integración de

⁹⁹ En el artículo n°3 literal h del POT 1998.

¹⁰⁰ Arts. 12 y 79 POT

Asentamientos Irregulares) a cargo de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República). El mismo está destinado al mejoramiento de infraestructura, equipamientos sociales y regularización de propiedades. Varios son los riesgos que el programa prevé¹⁰², entre ellos destacó la proximidad del período electoral 1999-2000 y la “*posibilidad de falta de coordinación entre las entidades o el desempeño poco eficiente y oportuno de los coejecutores*”. Para mitigar estos efectos, si bien a comienzo del párrafo “Esquema institucional” dispone que “*la ejecución del Programa se hará de forma descentralizada*”, aconseja la constitución de una Unidad de Coordinación a nivel de la OPP (contradiendo la disposición inicial) para articular las acciones y las exigencias a las entidades participantes. Este Programa comenzó a funcionar luego de instaurado el nuevo Gobierno nacional al frente del Dr. Jorge Batlle en mayo de 2000, por lo que no es posible a efectos de esta investigación encuadrar su seguimiento y evaluaciones intermedias.

En los tres períodos en los cuales se investigó la existencia y rendimiento de coordinación intergubernamental, las opiniones concordaron en la esterilidad de las buenas iniciativas y las diferentes causas que la condicionan. Quizá la más elocuente y que refleja con más intensidad el sentir técnico-político de los actores expresa: “*La coordinación es un conjunto vacío que muestra la brecha entre el deber ser y el ser, porque las políticas urbanas son muy pocas, están las de Montevideo (POT) y las de los departamentos vecinos que apenas tienen algo deshilachado en ordenanzas que son muy viejas*”. La producción coordinada no existe y “*no es ya un tema de fractura burocrática, es un problema que incluye temas políticos entre partidos y cuestiones territoriales*”. (Entrevista a profundidad a jerarca del MVOTMA).

El tema de la coordinación puede estar motivado por diversos factores que inciden más allá de las voluntades políticas. En primer término, puede referirse a la carencia y/o debilidad de instrumentos y condiciones operacionales para concretar la coordinación dentro de la operativa orgánica de cada institución. Si bien se han intentado por varias vías mecanismos que impulsan la cooperación y la negociación en la búsqueda de algunos acuerdos globales o sectoriales, los objetivos y líneas de acción que puedan

¹⁰¹ El Consejo está integrado entre otros por la IMM, IMC, IMSJ, MVOTMA, BHU, MTOP, UDELAR-SAU y organizaciones corporativas

¹⁰² Ver en www.worldbank.org (UR-0123)

establecer una continuidad de acción en algún plano de coordinación encuentran el freno de la discrepancia ideológica, de los intereses organizacionales y de los intereses político-partidario entre los actores. Para un jerarca del BHU, los mecanismos de relacionamiento del Banco con las demás instituciones se reducen a que: *"Sólo ponemos como exigencia la aprobación de los organismos competentes –IM's, BPS-, si ellos aprueban aunque no haya condiciones no es problema nuestro, no tenemos otro instrumento que informar y recomendar a nuestro Directorio acerca de las condiciones en que se va a realizar la obra, después está la decisión política que no corresponde al nivel técnico"*. (entrevista a profundidad a Gerente del BHU).

La discrepancia ideológica divide aguas en cuanto al establecimiento de metas comunes, frenando desde el inicio arreglos de planificación de tipo integrado desde una visión territorial. La regulación de los espacios es un punto de desacuerdo permanente dado que, la visión sobre los límites del espacio privado y del espacio público estatal es divergente entre los actores. El POT pone énfasis en el uso del espacio público no estatal como potenciador de la participación social, regulando la conseción de uso de las grandes extensiones privadas. Es el caso de los barrios privados y de los hipermercados, no previstos en el primer caso y regulados en el segundo en el territorio de Montevideo. En sentido contrario, las intendencias de Canelones y San José incentivan la radicación de capitales inmobiliarios y comerciales sin establecer regulaciones muy precisas sobre uso de los espacios públicos.¹⁰³

La eficacia institucional se mide a través del lente sectorial, sin tener en cuenta las posibilidades de maximizar estos rendimientos a través de la coordinación multisectorial, que reforzaría la presencia estatal a través de la implementación de políticas integradas y de carácter integral.

"Dentro de las medidas en el campo legal habría que discutir como generamos instrumentos adecuados....El tipo de programa de la gestión pública está cambiando y por tanto los marcos de generación y aplicación de las políticas públicas también" (Gorosito:1994).¹⁰⁴ El nudo conceptual, es si las instituciones cumplen con su cometido

¹⁰³ Decretos de las JD establecen algunas regulaciones para el uso privado de los espacios públicos en los 90's, que no llegan a resolver los problemas estructurales presentes. Fuente: Ordenanza de Clubes de Campo en el departamento de Canelones. Mayo de 1998.

¹⁰⁴ En Ricardo Gorosito, "La regularización de Asentamientos Irregulares" en Asentamientos Irregulares, MVOTMA, 1994. Pág. 6.

organizacional enfocando hacia los resultados propios -el producto organizativo- o si tienen en cuenta el impacto social, es decir, como la inversión de la obra modifica los parámetros de calidad para la sociedad que los usufructúa. El desempeño estatal en el tema de la planificación integral muestra de hecho baja intención en las metas colectivas. Esto es, cuando la satisfacción de la demanda pasa por estar supeditada a los parámetros de la eficiencia institucional interna.¹⁰⁵ Cada enfoque organizacional tiene su visión sobre la eficiencia organizativa y la eficacia de resultados, la dificultad en el terreno público institucional radica en compatibilizar conceptual y empíricamente los múltiples caminos sectoriales. La coordinación en aras de una planificación global, implica someter los intereses particulares a una lógica de sistema integrado, capaz de ajustar las diferentes racionalidades. *“No se trata de eliminar el conflicto, sino de administrarlo de forma eficiente y eficaz, esto es, de forma compatible con la racionalidad gubernamental, definida a su vez como proyecto colectivo”* (Diniz: 1985)¹⁰⁶ Para Lombardi (Lombardi:1994), *“La coordinación de criterios y uniformación de estándares están fuertemente vinculados con la cuestión de la planificación, procurando que las normativas faciliten la respuesta a las demandas que se generan y permitan el tránsito fluido entre los niveles de planificación”*. Cabe preguntarse en que medida la coordinación es garantía para amortiguar la debilidad existente en materia de mecanismos y regulaciones, contra un fuerte espectro de intereses sectoriales y territoriales. Que la propuesta pueda promover por sí misma la uniformación de algunos criterios básicos intersectoriales para la coordinación. Para el Intendente Juan Chiuchi de San José, *“...los límites territoriales deberían omitirse para ordenar el territorio, lo cual en el interior pasa, indefectiblemente por el desarrollo económico de nuestras comunidades. No concebimos la acción de un municipio sin el ordenamiento territorial, ni sin un buen relacionamiento con el gobierno central”*

En cuanto al peso de los intereses políticos, es notable observar en Uruguay, el peso que tiene la puja política entre partidos y entre sectores de un mismo partido en los campos de influencia estatal, a modo de ejemplo, el AMM tiene una división política departamental gobernada en tercios entre los 3 partidos más importantes, Montevideo por el FA desde 1990, Canelones por el partido Colorado-Foro Batllista en tres

¹⁰⁵ Ver en Pedro Narbondo y Moreira Carlos: “La Reforma de las Empresas Públicas (1992-1994): Actores, Diagnósticos y Objetivos” Doc. Trabajo n° 11. ICP- FCS/UDELAR 1998.

administraciones, San José es hegemónico del partido Nacional, el MVOTMA desde el retorno democrático es dirigido por el partido Nacional como producto de las coaliciones de gobierno, el MTOP en manos del partido Colorado lista 15, la UTE del partido Colorado del Foro Batllista, la OSE con directores del partido Nacional; y ANTEL con directores del partido Colorado, Foro Batllista. En este mapa la puja por créditos de los partidos y de los sectores se mantiene durante el interregno electoral, dado que las acciones son inversiones a futuro, de alto rédito político.

En segundo lugar, las estrategias actuales de implementación de políticas intergubernamentales coordinadas, se revelan inadecuadas para desarrollar apoyos externos. Al privilegiarse estrategias particulares en ámbitos intersectoriales, se anulan posibles arenas de negociación entre el Ministerio y los otros actores del Área y la constitución de posibles redes políticas que articulen los intereses envueltos. Si bien cada Plan Nacional de Vivienda de carácter quinquenal, diseña las políticas a futuro al comienzo de cada administración, en los hechos la autonomía intra e interorganizacional domina posteriormente la implementación de las políticas. Como instrumentos de poder, los organismos estatales, exhiben en cada período, escudados en su carta orgánica, las justificaciones para iniciar caminos independientes, más allá de la visión integrada que presentan las metas del órgano rector –MVOTMA-. En el área metropolitana, se instrumentaron acciones sectoriales que fueron y son erráticas y no garantizan continuidad y coherencia en el tiempo, lo cual hace difícil la consolidación de políticas efectivas a mediano o largo plazo. Para Ligrone (Ligrone:1994) *“Los sucesivos programas públicos de vivienda de interés social han encarado en las últimas décadas acciones tendientes a la erradicación de asentamientos. Sin embargo, procesos territoriales de creciente segregación socio-espacial sin la implementación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial han tornado ineficaces dichos programas. En efecto, el enfoque sectorial y los recursos siempre escasos generaron soluciones de vivienda a corto plazo y graves problemas urbanos en el mediano y largo plazo”*

En último término, los fracasos sucesivos provocados por bloqueos de implementación, generaron entre los actores pérdida de credibilidad en la búsqueda de soluciones colectivas, desarrollando expectativas individuales con un fuerte contenido de los

¹⁰⁶ En Eli Diniz: “Governabilidade, Democracia e Reforma del Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova

liderazgos políticos. *"La garantía de la viabilidad política, envuelve la capacidad de articular alianzas y coaliciones que den sustentabilidad a las políticas gubernamentales, cualquiera sea el régimen político"* (Grindle & Thomas:1991). La propuesta de la normativa que regule el área está presente en todos los actores como última medida posible que obligue a las instituciones, a abrir sus fronteras y a los actores a amortiguar procesos de bloqueos o apoyos en la búsqueda del rédito político. Un ejemplo es el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que está siendo presentado sucesivamente desde 1994, y que aún no ha encontrado sanción parlamentaria. Para Lombardi (Lombardi:1994), *"La perspectiva del éxito de un proyecto de éstas características debe estar sustentado en una clara voluntad política de coordinación y en un mejoramiento de los recursos materiales que permitan legitimar la coordinación a la luz de los resultados obtenidos"*. A seis años de la propuesta tanto las voluntades como los recursos parecen desvanecerse junto con los Anteproyectos citados, desalentando expectativas sociales de solución al tema metropolitano.

a-1-Legitimidades y liderazgos:

Una expectativa expresada como solución, para amortiguar el bloqueo colectivo en el área es la emergencia de liderazgos políticos territoriales y/o sectoriales con capacidad de convocatoria en primera instancia y provistos de mecanismos de legitimación suficientes como para iniciar un proceso de políticas integrales." *Tendría que aparecer un líder que puede ser Cat, o Arana u otro como Chiruchi o Cáceres, encarándolo desde el punto de vista sectorial. Es que es un tema estructural fuerte. En base a eso, podría pensarse alguna coordinación, pero no en forma integrada. Para encarar el tema metropolitano mas allá de marcar las cuotas partes, tendría que ser entre instituciones como el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Nadie va a regalar un tema como el AMM a nadie, se van a pelear el liderazgo, en todo caso podría ser como grupo -político-. El otro con protagonismo es Montevideo. El futuro candidato para el siguiente período, cualquiera sea el partido político, tomará esto como tema, es la futura bandera de Montevideo"*. (entrevista a jerarca del MVOTMA). Es factible pensar el relevante el papel que asumirá el tema metropolitano desde la dimensión de la política partidaria en el próximo

período electoral, donde los porcentajes electorales darán al ganador una posición privilegiada para negociar desde su visión las articulaciones posibles.

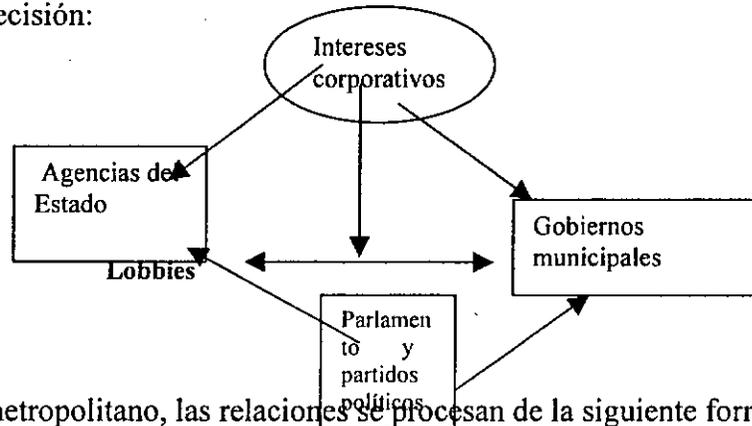
Opinamos que, el nudo que ata al tema de las políticas metropolitanas, no pasa por los liderazgos individuales y su capacidad de establecer las reglas del juego de acuerdo a la cuota de poder sobre la zona, ya que ninguno de los actores tiene la posibilidad y la capacidad propia de dominarla, tanto desde las instituciones como desde los liderazgos partidarios.¹⁰⁷ El uso y desarrollo de las capacidades, significa que en un modelo estatal segmentado en sectores con relativa autonomía y recursos de poder político (enclaves de partido y de gobierno), se hace muy difícil incidir desde uno de ellos al resto del aparato estatal. Aún manteniendo una relación de poder político territorial (Gobiernos departamentales) es muy difícil influir sobre las organizaciones sectoriales de nivel estatal aunque se correspondan políticamente o estén integrando coaliciones de gobierno, dado el potencial que estas detentan como proveedoras de bienes sociales.

Cuando se observan movimientos sociales de demanda por el transporte, la erradicación de los asentamientos irregulares, la preservación del medio ambiente o la baja de la tributación inmobiliaria, se está indicando por parte de la sociedad la identificación de uno o varios problemas ante los cuales no es posible enfrentar (dada su interconexión) desde una visión exclusivamente sectorial. La vivienda sólo es posible pensarla en función a la caminería, de la iluminación y conexión de servicios de luz particular, de abastecimiento de agua y de saneamiento o del transporte. Es una tensión entre lo funcional y lo político, en donde lo funcional implica reducir el ámbito de ventajas individuales que proporciona la sectorialización como fuente de beneficios organizacionales, de poder y réditos políticos a futuro. Esto implica relativizar lo político, abandonando el cálculo de estrategias donde el ceder posiciones no sea a cargo de costos futuros. Para los actores decisionales, los departamentos del AMM tienen cada uno un valor estratégico en términos electorales (sólo Montevideo y Canelones suman el 51% de la ciudadanía nacional) y están controlados en tercios por los partidos mayoritarios, lo cual establece una disyuntiva de hierro entre la función organizacional - fines funcionales del Estado- y el rol político partidario que se desarrolla a través de la función organizacional estatal o municipal - fines político-partidarios-. *"Habría que*

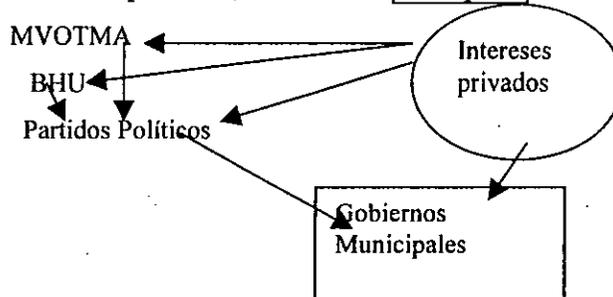
¹⁰⁷ Las posibilidades electorales para el próximo período podrían inclinarse a favor del EP-FA si mantiene Montevideo y gana Canelones (con lo cual controlaría también al país) o del partido Colorado si mantiene Canelones y el gobierno central.

preguntarse si lo metropolitano tiene que ser visto como algo integralmente, o si la visión de las muñecas rusas es compatible con esto, o hacer una lectura desde las oportunidades con visión mas amplia y el olfato te dirá si hay que apoyar esto o esto otro". (entrevista a jerarca del MVOTMA).

Desde el eje de análisis de colaboración-conflicto desarrollado por De Castro, la coordinación interinstitucional identifica las siguientes relaciones en el itinerario de los procesos de decisión:



En el marco metropolitano, las relaciones se procesan de la siguiente forma:



Aplicando el esquema original del campo de coordinación de políticas propuesto por De Castro, el caso del AMM registra que la comunicación a nivel institucional, se tramita en una arena en donde las decisiones se negocian entre el sector estatal nacional y los privados, siendo marginal la participación de la escala municipal. El modelo gráfico indica que el sector privado se relaciona con el Estado a través de dos planos: por un lado los decisores indirectos, partidos políticos y parlamento en el trámite regulatorio y distributivo. Por otro lado con los decisores directos (Ministerio y BHU) a través de la influencia (lobbies) en la implementación de los planes, tanto sea del MVOTMA en NBE como del BHU en PPT y Promoción Privada, modelando una arena de relaciones metropolitanas con escasa participación municipal que se manifiestan en:

- El espectro parlamentario y los arreglos políticos -coaliciones, la capacidad de negociación y la intervención del Parlamento para impulsar o bloquear políticas de

corte metropolitano, no tienen un espacio tangible en las agendas políticas del Parlamento. El tema metropolitano no registra entradas a nivel parlamentario. El tratamiento de algunos temas puntuales a lo largo de los tres períodos estuvo referido a problemáticas específicas de alguno de los tres departamentos. El caso del catastro (1993), el POT (Plan de Ordenamiento Territorial) (1998) y la tasa de saneamiento de Montevideo (1996) presentados en las administraciones frenteamplistas, entraron a la agenda parlamentaria como temas de rendimiento político partidario de enfrentamiento al gobierno de la izquierda de Montevideo. La discusión sobre los macro espacios comerciales en Canelones (shoppings y grandes supermercados) en los albores de la campaña electoral resultó en algunas medidas de regulación parlamentaria a partir de presiones del comercio nucleado en Cambadu (Centro almaceneros y baristas del Uruguay). Pero el multifacético tema metropolitano no ha encontrado aún un espacio de interés real, significando que la problemática de la metropolización no tiene interés político estratégico como política de Estado a pesar de que en él está involucrado más del 51% de la población y el electorado y la mayor parte del aparato productivo y administrativo nacional.

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

- *La dificultad del sector público para tratar problemáticas altamente diferenciadas y complejas y que para interpretarlas y reconocerlas se hace necesario establecer formas diferentes de cooperación con los grupos sociales concernidos y con las organizaciones locales.*
- *La tendencia del sector público a actuar de forma sectorizada y abordar la realidad desde el ángulo o la perspectiva de cada servicio Reproduciendo sus políticas sectorizadas.*
- *Las prácticas más generalizadas de política social reproducen un enfoque de victimización de la población desfavorecida y por el contrario no valoran las potencialidades de las personas. Se tratan las carencias y no los recursos propios, iniciativas, motivaciones y habilidades.*

- *La cuestión de competencias y atribuciones de las instituciones públicas o gobiernos locales cuando el territorio de la exclusión no respeta la geografía administrativa.*¹⁰⁸

Los temas que el Gobierno nacional y sus organizaciones deberían negociar con los gobiernos departamentales no se tradujeron en resultados concretos durante los tres períodos en estudio. En estas tres limitaciones que manifiestan las instituciones (carencia de instrumentos y condiciones operativas, políticas intergubernamentales coordinadas y fracasos sucesivos de intentos de introducción del tema en la agenda, más los conflictos de competencias y atribuciones entre planos jerárquicos), se encuentran actuando como bloqueo efectivo:

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

El interés de los actores para acompañar, impulsar o bloquear las políticas está en relación directa con el peso que el espectro político partidario tenga sobre las unidades territoriales que componen el AMM, es decir, con el caudal electoral y las posibilidades de control que los partidos tienen sobre los departamentos y los gobiernos municipales. En suma, desde el enfoque analítico de De Castro y Diniz, la tendencia funcional y política en el área se traduce a través de la sectorialidad, que es efectiva en el logro de resultados puntuales de las organizaciones, pero está muy lejos de generar alternativas integrales de solución al tema metropolitano. Esta sectorialidad puede traducirse entonces en un eje de actividad- parálisis para la solución de la demanda. En ese eje, el tema de la vivienda se desliza con buenos resultados en la oferta de mercado y con bajos niveles de satisfacción para la demanda carenciada. El ordenamiento territorial está ubicado al extremo del eje correspondiente a la parálisis decisional.

Actividad integrada ————— *sectorialidad* ————— *parálisis decisoria*

Ninguna

Viviendá

ordenamiento territorial

¹⁰⁸ Fernando Barreiro Castenavy: ob.cit. pág.8.

b-La tensión entre lo público y lo privado: la privatización del espacio público:

"Implementar mecanismos públicos inmunes a las presiones de los intereses particulares no es factible. Lo que se consigue es eliminar algunos intereses en beneficio de otros, en general de los que tienen mayor poder de presión" (Cohen y Rogers: 1992).

Como corolario de esta falta de coordinación interinstitucional, la presencia del mercado marca coordenadas estratégicas dentro del Área. Para FUCVAM, en el sector privado los Promotores nucleados en APPCU tienen una estrategia que *"invierte en el Área metropolitana porque no tiene riesgos, al poner el BHU un 60% y ellos un 40% donde, en muchos casos son capitales golondrina, incluso del lavado de dinero apoyado en el secreto bancario"*. (entrevista a profundidad a dirigente de FUCVAM).

La incorporación del sector privado en las estrategias del Estado no es espontánea, se necesita producir el ámbito adecuado y las condiciones necesarias a través de la regulación estatal. Es preciso entonces, dentro del marco de la reforma, producir un medio asociativo favorable para el desempeño gubernamental y el sector privado, por medio de estrategias de acción para encastrar de esa manera los intereses privados en los públicos.

La inversión en núcleos habitacionales de alto valor, sobre la costa sur del departamento de Canelones para un jerarca del Ministerio *"...no se piensan con criterios de políticas de ciudad –urbanismo-, no implican pensar en servicios e infraestructura. Lo peor es que eso no está en la cabeza de los técnicos ni de los políticos"*.

Para un jerarca del BHU, *" Los promotores como Kneit, hacen uso de una línea de crédito para ahorristas implementada por el Banco, por la cual se cofinancia a particulares en régimen de familia y allegados. De esta manera, entre varios comparten predios individuales. Esto lleva a que nosotros sólo podamos saber que hay señores que casualmente están al lado de otros en iguales condiciones, que casualmente también son vecinos y así hasta encontrarnos con una casi ciudad. En realidad, es un negocio atomizado, donde el promotor vende terrenos a particulares con vínculos entre sí que derivan la construcción a empresas asociadas. Es un pool de empresas que dicen que hacen una obra cuando en realidad están haciendo un barrio sin condiciones de*

autosustentabilidad. Las cooperativas –privadas- cofinanciadas son pedazos de un puzzle donde no hay control ni coordinaciones con las IM's que frenen una expansión indiscriminada".

Los riesgos para los promotores son mínimos, *"Ellos tan sólo deben auto-administrar sus cuentas"*. Aunque las condiciones de riesgo no son menores para los ahorristas y el propio Banco: *"Por un lado, estos cofinanciamientos afectan las metas generales del BHU porque desvían los fondos –en el sentido de cumplir las metas del ordenamiento territorial sustentable-, y si fallan en la colocación –posibilidades de venta del producto-, los costos del Banco son mayores por el proceso que se debe de seguir. También para los ahorristas tiene doble riesgo porque deben asumir las deudas de los malos pagadores o pueden estar propensos a convertirse en tales asumiendo el escudo colectivo"* (entrevista a profundidad a Gerente del BHU). En la actualidad, el BHU aplicando la Ley 14.261 de propiedad horizontal, intenta revertir la construcción descontrolada sobre el área, amortiguando los riesgos propios y ajenos, al individualizar la deuda de los compradores. *"Aunque el Banco no tiene capacidad técnico-legal para frenar los créditos, se confía en la decisión política para frenar el impacto"* (entrevista a Gerente del BHU).

La pregunta que surge nuevamente es: ¿porque no llegan a coagular las voluntades políticas en un producto técnico que ordene y regule las condiciones del interés social y el interés privado en materia de vivienda y ordenamiento de los espacios en el área? Las interpretaciones son diferentes según los actores entrevistados.

Desde el punto de vista de FUCVAM, *"...la vivienda no es una mercancía, es una necesidad y lo correcto sería que no rigieran para la población las leyes del mercado, pero el sistema capitalista no lo permite. El Estado uruguayo no sale del esquema del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y beneficia a las grandes compañías, que usan su capacidad de presión para lograr buenas condiciones de inversión del BHU."* (entrevista a profundidad a dirigente de FUCVAM).

Para la Cámara de la Construcción (CCU): *" No hay duda que en el ordenamiento territorial, el medio ambiente y la propia inversión (en vivienda) la situación es muy*

difícil de revertir, son fenómenos que por no preverlos terminan generando un costo sobre el Estado, que por otra parte es el único que debe hacerlo, a menos que regules antes y obligues a los privados a cumplir. Y no actuaron bien los gobiernos municipales y el gobierno nacional. El Ministerio entre 1992 y 1995 autorizaba a construir viviendas con pozos negros, hasta que el Ministro Chiruchi, que es político, reaccionó y frenó la firma de los convenios hasta que se revirtiera el problema. El Estado dice: necesito 1000 viviendas repartidas en x localidades donde no hay servicios, y esto son temas que no tienen atrás reforma del Estado, sino decisiones políticas de tal simpleza que a veces no tienen sentido común. Los mismos que le echan la culpa a los privados no saben conducir, es una lástima que el país no haya hecho propuestas ”.

Para la Asociación de Promotores Privados (APPCU): *“No se quiere poner en igualdad de condiciones a todas las partes intervinientes en el mercado. El BHU entra a competir con condiciones mejores. La construcción es un proveedor de fondos frescos a Previsión Social y Rentas Generales, y una regulación apropiada posibilitaría que sea un negocio a largos plazos, proporcionaría respaldos y mecanismos apropiados para el manejo de los fondos y la inversión.”* Entrevista al Arq. Carlos Feder en “En Perspectiva”¹⁰⁹

Para los técnicos de las instituciones, *“Si uno tipifica a los intendentes, mas allá de sus diferencias, hay cosas que son iguales, como su chacra, la no colaboración en interés propio, son naturales de la actuación política, es una construcción política que se autoreproduce”.* (entrevista a técnico del MVOTMA)

Para el Intendente Chiruchi, *“Estamos empezando a vivir un tiempo nuevo en el que tienen mucha responsabilidad aquellos que ocupan el gobierno central, pero también los gobiernos departamentales, principales y primeros responsables de la improvisación, de que se logre o no un uso racional del suelo, de la tierra que tenemos en nuestros departamentos”.*¹¹⁰

¹⁰⁹ Entrevista al Arq. Carlos Feder, Presidente de APPCU, Radio El Espectador. 1999

¹¹⁰ En “Planificar a todos los niveles” en “Territorio:Apuesta al futuro” MVOTMA 1994

c- El impacto: ¿arenas funcionales o arenas político-partidarias? El AMM rehén los intereses:

Para jefes del Ministerio, las opiniones concuerdan en que el factor político influye definitivamente en la síntesis del problema. Por un lado, jefes del MVOTMA expresan que: *“..en Montevideo, Canelones y San José, el problema es con las Intendencias, hay un problema con la política de ordenamiento territorial que choca con la política de NBE (Núcleos Básicos Evolutivos) y del uso del suelo –uso rentable y uso social del hábitat-, el factor político partidario genera que no haya acuerdos de coordinación ya que toca puntos de distancia política entre organismos del Estado y del gobierno –Intendencias y Ministerio-“.*

Para otro jefe del MVOTMA, *“las coordinaciones existen en la medida en que se necesiten, porque sino se transforman en concesiones de poder propio, y si cedés es por tres motivos, por no tener fuerza, o porque filosóficamente así lo entendés o para multiplicar tu poder.* Concordando con estas posiciones, un Gerente del BHU expresaba las dificultades para establecer coordinaciones regulatorias entre las exigencias del Banco en materia de infraestructura y las competencias correspondientes sobre el uso privado del suelo de las IM's de Canelones y San José:

“ Es un problema de liderazgos, tanto la Intendencia de Canelones como la de San José tienen un claro perfil de caudillismo que hace muy difícil que podamos llegar a acuerdos a nivel de funcionarios públicos en las áreas técnicas. No tenemos comunicación ni órganos de trabajo con siquiera funcionarios de línea. En cambio Montevideo pretende tener una respuesta técnica y organismos de participación donde nosotros ocupamos un lugar. Es más fácil llegar a un fin común con Montevideo que lograr algo con Canelones o San José. Fijese que, a pesar de tener más caudal demográfico luego de Montevideo –por Canelones- y más necesidades de respuestas urgentes, son las que menos solicitan o escuchan los llamados de los organismos centrales. En todo momento se han despegado tratando de diferenciarse del poder central”. (entrevista a profundidad a jefe del BHU).

En la medida en que, como hemos visto, el AMM es un territorio políticamente dividido, repartido a tercios entre los partidos más importantes a nivel nacional, a los cuales se suma la actuación e intereses de organizaciones estatales como el Ministerio

de Transporte y Obras Públicas, UTE y ANTEL entre otras, cabe preguntarse si existe interés en controlar el área o si es más rentable dominar espacios específicos que el difícil manejo de una complejidad, respondiendo a la visión de las muñecas rusas de un entrevistado. Y de existir intención, que grado de puja existe por el control del Área, lo cual podría responder en cierta medida porqué aún no han surgido liderazgos capaces de imponer parámetros de acción. La intención de control debe suponer un cálculo político donde se debe jugar en términos de cooperación, ya que el conflicto, dada la alta politización del tema puede resultar en un juego de suma cero para cualquiera de los implicados.

c-1-Entre la racionalidad política y la racionalidad técnica

La visión sectorial de las políticas implica que coexistan diferentes racionalidades que modelan la operatividad institucional. Existe una tendencia a trabajar con una racionalidad metropolitana sectorial observada desde los organismos estatales nacionales –BHU, MVOTMA- y en parte por la intendencia de Montevideo, y una racionalidad político-territorial a cargo de las intendencias de Canelones y San José, de la que no estaría exenta, al menos parcialmente, la intendencia de Montevideo. Es entonces que, ninguno de estos tipos de racionalidad pueden pensarse en estado puro. A partir de que la decisión última es de carácter político -los decisores directos son los Directorios de los organismos en el primer caso, con composición de representación política partidaria, y los Ejecutivos y Juntas departamentales en el segundo con mayorías automáticas de Ediles del partido ganador-. La combinación de factores que influyen en la implementación del como, donde y a quienes, hacen que se produzca una racionalidad de operatividad compuesta de intereses de objeto –técnico funcional-y sujeto político-territorial- de las políticas. *“Creo también que, por más que hay gente que estudió el tema, hasta ahora los políticos cuando deciden en general o hacen cualquier cosa o se tiran a la segura con un equipo que responda, en lo metropolitano no hay respaldos técnicos que refuerzen las convicciones y sean convincentes para apuntalar al político que lo plantea”* (entrevista a jerarca del MVOTMA). En suma, es una apuesta entre una legitimidad técnica institucional que muestra un grado fuerte de debilidad a la hora de recomendar los caminos de las “policies” y el peso del cálculo

político racional de los actores individuales en acciones sobre un territorio segmentado en sentido social, territorial y político con gobiernos de diferente jefatura partidaria.

El uso de la política de vivienda como instrumento de rédito electoral anula la intención de imponer una visión técnica con apuestas a la planificación, sesgando una decisión política pura en última instancia en manos de los empresarios políticos. El aprovechamiento del espacio territorial departamental para influir en la percepción de la ciudadanía, hace que los actores institucionales actúen impulsando o bloqueando iniciativas propias o ajenas.

5.6-Aspectos de la segregación social: la combinación de estratos sociales dentro de un mismo espacio territorial. La necesaria pobreza: cerca pero no dentro.

En el mapa metropolitano se observa la segregación social en la distribución residencial con zonas claramente diferenciadas entre sí, tanto en las zonas pre-metropolitanas como en las de surgimiento reciente. En lo macro, el área metropolitana se transforma en un tejido de archipiélagos funcionales (infraestructura de servicios) alrededor de los nucleamientos residenciales, acordes al status prevalente (en las zonas de localización residencial los “shoppings” y grandes extensiones comerciales. En las zonas en depresión económica los servicios en pequeña escala). Se logran delimitar espacios en auge residencial y espacios en situación de creciente precariedad en donde las condiciones de sustentabilidad referidas a factores relacionados con la estructura de oportunidades básicas de las familias (políticas sociales y de empleo) y las referidas con infraestructura de servicios son insostenibles. La relación entre la producción de vivienda y ordenamiento territorial con éste escenario segmentado dentro del área, marca rumbos de impacto que profundizan los efectos de la segregación socio-espacial. Uno de ellos es la reducción de la integración social, que es analizada por Katzman (Katzman:2000), en donde, emerge la discusión sobre los efectos de la segregación y la tolerancia entre los diferentes nucleamientos socio-territoriales, y como influye la carencia estatal en la provisión de servicios públicos. La polémica, se centra en la discusión de los efectos de la segregación desde el punto de vista de la visión individual o colectiva. En el primer caso -individual-, se sostiene que el enclaustramiento en áreas

cerradas autoreferidas (barrios privados), mantiene un círculo de protección a las aspiraciones urbanas de los individuos, manteniendo por la fuerza la estructura de las ciudades. En esta situación, las ciudades continúan aumentando su expansión y densidad estructural y demográfica en parámetros de aislamiento social y creciente desigualdad en el acceso a los servicios. El núcleo urbano se teje en torno la elección individual que forma barrios y zonas estratificadas, donde el contacto intersocietal está limitado por la propia estratificación social (nivel de vida definido por el ingreso y el acceso al consumo de bienes). Es observable también, en algunas zonas del Área Metropolitana de Montevideo una tendencia que promueve la consolidación de grupos sociales de interés (Pierson:1994), al proveerse por parte del Estado soluciones de vivienda a grupos de rol -militares, policías, cooperativas de funcionarios- que conforman barrios relativamente cerrados a partir de estatutos internos en la forma de la tenencia, compra-venta y/o traspaso de la vivienda¹¹¹. Este factor de congregación de intereses a partir de una implementación deliverada de políticas, también influye homogeneizando microespacios que pueden aislar a los grupos dentro de una misma localidad, fortaleciendo la tendencia de fragmentación y segregación. El desarrollo de estos centros segmentados propicia desde el enfoque del individuo, limitaciones de su identidad con el medio y en el ejercicio de derechos de ciudadanía. Se aísla de los diferentes, conviviendo con sus iguales, disminuyendo oportunidades de pertenencia a una comunidad específica donde desarrollar, ampliar y/o cambiar sus expectativas personales y roles funcionales.

En el plano colectivo, algunos enfoques plantean que estas situaciones de segregación socio-demográfica, fomentan una cultura de la imitación que, en definitiva fortalece los intentos de movilidad social de los grupos en situación de vulnerabilidad socio-económica.¹¹² En esta visión, adaptativa a la creciente fragmentación social, se intenta justificar una recomposición en la estructura de oportunidades de los grupos carenciados, al entrar con algún tipo de contacto con los grupos sociales de mayores ingresos, fundamentalmente en el rubro del empleo. Esta visión, fundamenta que "*sus habitantes busquen crear lazos y obligaciones con la población -pobre- que los rodea a través de un trato preferente en cuanto al reclutamiento del personal que atiende sus necesidades cotidianas*" (Katzman:2000). Esta concepción como reinterpretación de

¹¹¹ Estos barrios se observan preferentemente en Ciudad de la Costa-Canelones.

integración social no sólo profundiza aún más la segregación y la estratificación social, sino que justifica un relacionamiento de servicios personales que retrotrae a un concepto precapitalista de lazos sociales, distante de los conceptos clásicos de ciudadanía. Admite que un grupo con los derechos de ciudadanía restringidos por la vía de las carencias y el acceso a los mismos, encuentre su *portafolio de oportunidades* (Katzman:1999,2000), no en planes de políticas desde la esfera estatal o del mercado, sino, en los nichos de oferta de un grupo social de privilegio que regula de hecho cuanto y de que forma pueden acceder los pobres al modelo vigente, "*Si bien los pobres tienen que estar cerca como condición necesaria para contribuir a la tasa de ganancia del capital productivo y comercial, la maximización de la renta exige que estén aparte, cerca pero aparte.*" (G.Geisse:1987), aunque dándoles la oportunidad de imitar hábitos y actitudes (Katzman:2000).

5.6.1- ¿A quienes beneficia la acción estatal?

Hemos sostenido a lo largo del trabajo, que las políticas públicas de vivienda y ordenamiento territorial en el AMM, muestran desequilibrio en el campo de la distribución y la regulación, reflejando una tendencia a satisfacer las orientaciones del mercado inmobiliario y de la construcción y la demanda de grupos sociales con capacidad de ingreso para solventar su acceso a la vivienda y al sitio. La conjunción de factores ya analizados de orientación ideológica, autonomía legal y de recursos de las organizaciones sumados a la baja voluntad y capacidad de arreglos institucionales que conduzcan a una coordinación en aras de planes integrales entre las organizaciones y los actores, hacen que estos factores den resultados que perjudican a todos los grupos sociales y corporativos. Esto se explica en la inexistente y/o precaria infraestructura de servicios urbanos y suburbanos a cargo de las agencias estatales y municipales (saneamiento, acantarillado, calles, transporte, caminería, luz, iluminación, residuos, etc) que se niegan al conjunto demográfico de las zonas emergentes del área. De hecho, en las zonas del AMM reciente, se presentan estas necesidades comunes en los barrios de clase media y media alta y en los barrios marginales. En el caso de Ciudad de la Costa y Costa de Oro en Canelones, la realidad se complejiza aún más, pudiéndose observar puntos de conjunción territorial de población de estratos altos y núcleos en

¹¹² En Katzman ob.cit. el autor cita a Sabattini, 1999 Santiago de Chile.

condiciones de necesidades básicas de infraestructura insatisfechas. Los "asentamientos irregulares" y barrios precarios, en zonas de barrios de clase media y media alta de Montevideo y Canelones (Ciudad de la Costa, Carrasco al norte) responden a una escasa fiscalización de los activos de tierras fiscales, municipales y privadas, por parte de los gobiernos departamentales y estatales -catastro nacional-, que promovieron la instalación de contingentes demográficos expulsados de la capital o del interior del país.

Esto concidió con el afincamiento simultáneo de barrios residenciales promovidos desde el mercado a partir del bajo valor del suelo, baja contribución inmobiliaria y escasos controles ambientales de las instituciones responsables, que son ofertados desde una visión de calidad de vida relacionada a las ventajas del ambiente natural y la seguridad de la vida privada. Se observa aquí la conjunción de la "búsqueda de la oportunidad", desde ambas partes: por un lado, alternativas sustitutivas para los habitantes de los asentamientos, pensadas desde las necesidades del núcleo familiar y cercanas a su estructura de oportunidades de empleo, con la esperanza de permanecer en el sitio a la espera de una política de concesión del suelo que ocupan y ayuda para la construcción de una vivienda adecuada. Por otro lado, la oportunidad financiera para el sector inmobiliario de maximizar las rentas con una oferta novedosa y de menor costo que los barrios residenciales de la capital. Afirmamos que la falta e inadecuación de las políticas de regulación y distribución en vivienda y ordenamiento territorial, en definitiva también afectará a mediano plazo a los intereses de los grupos de inversión.

Para el mercado, la falta de servicios esenciales, afecta la oferta inmobiliaria desmotivando a los inversores. La consecuencia de la precariedad de servicios de infraestructura y la incertidumbre de alguna solución a corto plazo, será la desvalorización progresiva de los inmuebles y de la tierra. Pueden proyectarse dos tendencias, por un lado la agudización de la segregación espacial de los grupos, "fortificando" la privatización de los espacios, mejorando su infraestructura a cargo privado, o el declive del área, con el abandono progresivo de los capitales de inversión. En esta posible disyuntiva, las soluciones no se muestran favorables en cualquiera de las opciones, ya que ambas promueven de alguna forma el empobrecimiento general del AMM.

Capítulo VI-

Conclusiones

6.1-Cuando la eficiencia y la focalización se convierten en conceptos promotores de la segregación residencial y la estatificación social

Definimos el marco de la vivienda entre 1985 y 1999, como el éxito de la reforma - iniciada en los 90's-, en los objetivos previstos de diseño institucional y clasificación estratificada de la demanda. Sin embargo en términos de impacto, son cuestionables los resultados de eficiencia/eficacia de las organizaciones y la estrategia de la focalización en la línea política llevada a cabo en el sector vivienda. Si la definimos desde el principio de justicia liberal rawlsiano (Rawls:1978), donde el autor expresa que las ventajas de las políticas deberían ser para todos, pero más para los necesitados, la nueva regulación de la vivienda -estratificación de la demanda y segmentación de la oferta-, sería ventajosa si la distribución de recursos generara beneficios relativos para los que tienen acceso propio y beneficios sustanciales para los que no lo tienen, de forma que la política beneficiara a todos sin segregar a nadie. De acuerdo con este principio, la nueva regulación institucional debería beneficiar a todos los estratos sociales si, la combinación de las estrategias de políticas generaran beneficios amplios para los más carenciados sin afectar los intereses de los pudientes. La evolución del Gasto Público en vivienda muestra grandes fluctuaciones en los dos primeros períodos. Entre 1984 y 1985 cae abruptamente, recuperando a mediados del primer gobierno democrático. Comienza un declive a partir de 1989 que, hacia 1995 refleja una inversión casi seis veces menor.

Cuadro n° 26: Evolución del Gasto Público en Vivienda en Uruguay 1984-1995 en miles de \$ de 1995:

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
818	597	310	404	477	373	381	327	349	67	107	89

Fuente: IDH, Uruguay 1999

La participación como sector dentro del Gasto Público Social entre 1984 y 1995 es el siguiente en porcentajes:

Cuadro n°27: Participación % de la vivienda en el GPS, 1984-1995:

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
5.48	4.02	1.88	2.19	2.45	1.91	1.97	1.56	1.56	0.28	0.44	0.36

Fuente: IDH-Uruguay, 1999

La política de vivienda, continúa en 1989 sin ampliar sustantivamente su base redistributiva "En 1989, se produce un mayor acceso a los grupos más carenciados a

los gastos de este tipo (vivienda-agua-acantarillado) pero a costa de la disminución de la parte captada a los sectores medios que pierden también participación en favor de los dos quintiles de mayores ingresos: éstos pasan del 51% en 1982 al 56% en 1989" (A.Melgar: 1996).

En el análisis del proceso de inversión en vivienda y el grado de importancia que tuvo en el GPS de los gobiernos, pueden cuestionarse algunos puntos que fueron claves en la orientación de la reforma:

- la eficacia en la distribución del gasto en vivienda, en la relación entre los costos del Estado y la calidad del producto y el número de beneficiados alcanzados –porcentaje sobre la demanda real-, y como esta asignación de vivienda afecta su inserción social –localización residencial apropiada con servicios esenciales-.
- la interacción interinstitucional para la asignación y gestión de recursos, enfocada desde el grado de autonomía de las instituciones para administrar gastos e inversiones y la tendencia a seguir actuando de forma sectorializada y desde la visión de cada organización (eficiencia pública en la distribución de políticas).
- la brecha entre los enunciados técnico-político de los planes y los procesos de decisión final de corte político. Esta tensión convoca a desequilibrios entre los principios de la eficiencia y equidad, pilares conceptuales de la reforma estatal en políticas públicas, cuando se aplican conformes a la segmentación institucional instaurada. La eficiencia, si es *"aplicada con criterios de actividad económica y de posiciones sociales, conduce a la desigualdad en el acceso a la asignación de recursos públicos"*. (Cohen y Franco:1988). La visión de equidad imperante en el modelo actual para una sociedad estratificada *"implica la satisfacción de las necesidades básicas de la población , seleccionándolas según los grados de urgencia relativa"* (Cohen y Franco: 1988), focalizando el gasto público sobre grupos sociales, de acuerdo a parámetros de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Si estos criterios los encontramos activados dentro del ámbito estatal, respaldando a la misión de las organizaciones y sin complementariedad dentro de una misma institución, provocan desequilibrios interinstitucionales en la asignación del gasto público que impactan reforzando la inequidad social al acceso de los bienes públicos. El BHU refuerza su accionar en la eficacia como institución bancaria en condiciones de competencia de mercado –principio de inequidad- y el

MVOTMA, basa su misión en brindar oportunidad de acceso –principio de equidad– dentro de un estrato determinado por los bajos ingresos. La tensión entre estas dos posiciones si no son equilibradas (Rawls) refuerzan la estratificación ya existente en la sociedad, reproduciendo la fragmentación de la población en grupos que presentan además factores asociados al tema de la vivienda, como son: indicadores de ingreso, calificación e inserción laboral, acceso a los servicios y necesidades básicas, salud, educación entre otros.

La orientación de la reforma de la vivienda legitimó una situación histórica de inequidad, viendo a la sociedad como un conjunto de grupos estratificados, pero no logró conciliar el equilibrio en la asignación, donde el criterio de nivelación de oportunidades –equidad–, *"implica la responsabilidad estatal de asegurar unos mínimos básicos de protección social a los ciudadanos"* –sin acceso– (Esping Andersen:1993). Se legislan distintos planes para los diferentes grupos, consolidando de hecho un sistema de privilegios determinado por el ingreso de los individuos. Se producen normas que determinan las condiciones para ser beneficiario, al mismo tiempo que éstas presentan restricciones en la calidad del beneficio (NBE). Se elimina entonces, a partir de la concepción de eficacia-eficiencia institucional, el marco de acceso por el principio de la equidad de los individuos con independencia de su posición social.

La Reforma del Estado, retomó el dilema en donde *"la opción era quién podía satisfacer de forma adecuada a la clase media, si el Estado o el mercado"* (E.Andersen:1994), aunado a como el Estado podía mejorar su performance distributiva. La acción estatal en vivienda, previa a la reforma, estatizó la oferta, bloqueando al mercado y no mejoró la desigualdad en las prestaciones, el sistema de subsidios se transformó en un canal de acceso a la vivienda para las clases medias y medias altas, que se insertaron en un modelo institucional que los desmercantilizó a costa profundizar la estratificación social en el acceso al techo. El modelo de alternativa surgido en los 90's, estimuló al mercado, aunque dentro de las garantías del amparo estatal, es decir minimizando los riesgos propios del sistema, y le devolvió la alguna capacidad de "remercantilizar" a las capas sociales solventes con bajo riesgo.

Dos peligros enfrenta el Área Metropolitana de Montevideo con el actual modelo de política de vivienda, en primer término, mirada en el impacto, se profundizan la

estratificación y la segmentación social, por la acción de políticas sin alcance eficaz a los grupos sin acceso. En segundo término, las consecuencias de una mayor segmentación social, pueden producir polarización, es decir aislamiento de los grupos, profundizando percepciones de pertenencia a partir de la posición social, reduciendo los márgenes de integración dentro de los centros urbanos, aumentando la ingobernabilidad del Área metropolitana.

6.2-La última frontera para una solución metropolitana: gobernabilidad política y funcional. ¿Gobierno metropolitano o políticas interinstitucionales?

La discusión actual sobre el rol estatal en su relacionamiento con la sociedad cobra en este tipo de formación territorial suma importancia. El foco del análisis se centra en la performance de las instituciones dirigidas hacia realidades sociales con marcos difusos en políticas de tipo regulatorio y distributivo. El análisis de la capacidad del Estado a través de sus instituciones para resolver eficientemente los problemas de prestación de políticas y de regulación de las esferas público-privado en un ambiente socio-territorial y al mismo tiempo territorial-político, nos lleva a reflexionar en que términos de gobernabilidad se piensa para el Área Metropolitana de Montevideo.¹¹³ En esa línea, la gobernabilidad fue entendida como el paso esencial para el cumplimiento del objetivo del desarrollo de los países, con un sentido de racionalidad instrumental, la gobernabilidad en estos términos fue la garantía para un proceso lineal de desarrollo sustentable. El concepto de gobernabilidad define las condiciones sistémicas e institucionales sobre las cuales se da el ejercicio del poder (Melo:1995), referidas al diseño institucional del Estado y la capacidad de imponer programas de políticas con acuerdos políticos e institucionales, en suma, *“las condiciones en que se gobierna en relación a las variables que los gobiernos controlan y las que no controlan”* (Muller:1997,Guimaraens:1997).

Las experiencias de arreglos institucionales en marcos metropolitanos en Europa y América del Norte, se dirimieron entre la tensión de los fines políticos y funcionales. La abundante bibliografía (Lefebvre:2000, Bourne:2000, y anteriormente Sharpe:1995, Van der Berg:1993, Barlow:1991 entre otros), se encaminaron a analizar un rediseño

metropolitano que compatibilizara las responsabilidades del gobierno local y regional en la provisión de servicios públicos, los sistemas impositivos y las formas urbanas físicas. (Bourne:2000) Todos partieron de un diagnóstico de fragmentación territorial-político de las áreas metropolitanas. La hipótesis sostenida en general apunta al reconocimiento de que *“la fragmentación es mala, puesto que contribuye a la ineficiencia económica e incrementa la polarización social, que fomenta en efecto patrones desiguales de desarrollo urbano y condiciones de vida injusta”* (Bourne:2000, Lefevre:2000). Se atribuye a los gobiernos nacionales y locales la incapacidad o el desinterés de anexar la creciente periferia urbana antes o a medida que crece y *“de ordenar la fusión o por lo menos la cooperación a las instituciones implicadas”* (Bourne:2000), reconociendo implícitamente las dificultades que se producen a partir de los intereses económicos y políticos de los actores (Sharpe: 1995).

En suma, la discusión se centra en amortiguar la fragmentación político-territorial y los altos costos que implica mantener la provisión racional de los bienes públicos en términos de eficiencia económica, vistos desde dos marcos de análisis:

- desde la legitimidad de los gobiernos locales como componentes necesarios, legítimos y autónomos en la definición de las relaciones entre el individuo y la sociedad civil (teoría de la governance, en la sinergia socio-insitucional) o,
- desde los organismos del Estado, vistos como dependencias segmentadas sectorialmente con poder limitado (enfoque del rational choice donde cada uno busca de acuerdo a sus intereses específicos).

La experiencia de implantación de gobiernos metropolitanos en Europa, Canadá y EUA con autonomía legal y de recursos, independientes del sistema de gobiernos locales, fue cuestionado, debido a que la legitimidad esperada (fundamentada en que un gobierno metropolitano estaría por encima de intereses locales y centrales, elaborando acciones con un carácter global) no cristalizó debido a la puja de intereses de los actores locales – gobiernos y población- entre sí, con el gobierno central y con el gobierno metropolitano por el control político y funcional. Cuando enunciamos la tensión entre las visiones de sujeto u objeto en el AMM (sujeto: arenas de políticas y objeto: visión funcional de un territorio), estábamos proponiendo que el conflicto debe dirimirse entre lo funcional y lo

¹¹³ La gobernabilidad expresa el equilibrio necesario entre las instituciones estatales como proveedoras de “outputs”

político, entre los municipios y las instituciones del Estado y el Gobierno central, tratando de compatibilizar ambas dimensiones, sin dejar de tener en cuenta el rol de la política en la construcción de arreglos, mediaciones o bloqueos a los procesos de las políticas.

En el Uruguay, la construcción de arenas de políticas está fuertemente permeada por la acción de la política a través de las redes formales e informales donde se da cuenta de el curso deseable de los intereses. Estas arenas dan cuenta de los resultados, porqué y de que forma se procesaron los conflictos entre las partes.

En un escenario territorial fragmentado en municipios, donde la construcción de las "políticas" tiene un origen central, los gobiernos municipales vistos como estructuras institucionales, actúan como variables intervinientes en las decisiones, sin peso específico en la demanda y en la instrumentación de la oferta central. Pero si son observados desde su peso político, su papel adopta la importancia de una variable independiente, pudiendo definir cauces de políticas apoyados en su capacidad de generar hechos políticos, a partir del peso de los actores principales dentro del partido y de la magnitud de su caudal electoral.

De ésta manera, aún dentro de un proceso de reforma estatal con un claro perfil institucional, la lógica política aún tiene mucho que decir en materia de políticas territoriales en el Uruguay, pudiendo frenar o impulsar procesos sectoriales o de carácter coordinado entre las instituciones. Se hace necesario reivindicar la lógica política en las arenas sectoriales y en los niveles territoriales en el sentido de que asumiendo su importancia en el juego institucional se pueden comenzar procesos de corto y mediano alcance en acuerdos específicos, pero que sirvan como antecedentes de que la mediación política es un mecanismo viable que aporta desde su acumulación a la visión funcional que carece de los antecedentes necesarios en el marco de construcción de escenarios metropolitanos .

Este paso, aún lejano, hace necesario incorporar conocimiento, destrezas y voluntades en el manejo de cuestiones que no sólo son metropolitanas sino también intermunicipales, regionales y nacionales en términos funcionales y políticos. Para

comenzar este camino se hace necesario considerar como aportes al debate que comienza a surgir temas relacionados con:

- **La planificación**, concebida dentro de un espacio de articulación donde se contemple el espacio metropolitano como arenas de políticas y cada espacio local – municipios- como sujeto político que debe incorporarlas y participar de las políticas. Dentro de esta realidad que debe ser establecida de antemano, incorporar factores de dimensión económica como lo son las inversiones fomentadas desde los municipios. La conjunción de estos planos, obliga a pensar en la planificación observada desde una necesaria complementación de intereses diferentes, donde los incentivos colectivos –incentivos de carácter metropolitano- deben jugar un papel dominante sobre el sistema actual de incentivos selectivos -de carácter territorial y político-.
- **La regulación**, que actualmente se construye en forma municipal, debe asumir una dimensión coordinada, intermunicipal y metropolitana. Si se presume referida a procesos similares aunque de distinta intensidad, es necesaria la creación de instrumentos legales que regulen el uso de los espacios y las actividades, de forma de racionalizar los esfuerzos estatales y municipales destinados a amortiguar los efectos negativos de la expansión demográfica y económica incontrolada (por ejemplo la actualización de la Ley Orgánica Municipal n°9515/1935)
- **La asociatividad intermunicipal** para compartir recursos, a partir de la reformulación de los marcos legales (reglamentación de la descentralización y adecuación de la Ley Orgánica Municipal de 1935). Estos recursos propician el incremento de la capacidad de los municipios para liderar planes estratégicos de desarrollo social y productivo que impacten en el crecimiento institucional y social, a la vez que potencian el uso de los recursos propios en actividades coordinadas y/o autónomas.
- **La administración** del espacio metropolitano, flexibilizando espacios de coordinación interinstitucional-intergubernamental, lo cual no implica solamente la cesión de competencias y espacios de poder, sino la coordinación eficiente de acciones que incorporen las aspiraciones y prácticas de los múltiples actores.
- **La inversión pública y privada**. En la primera, redimensionar el lugar estratégico de las políticas públicas de vivienda, ordenamiento territorial y de las políticas sociales, reenfoicándolas hacia la construcción de espacios integradores en términos de

derechos y de ciudadanía para la población residente. En la segunda, relocalizar el lugar de la inversión privada, amortiguando los efectos de la “privatización de lo público” a través del reforzamiento del “espacio público no estatal”, con un carácter intra e intermunicipal, desactivando en las normativas municipales el exceso y el defecto con que cada actor regula su espacio de acuerdo a sus expectativas e intereses. Activando canales y mecanismos para la innovación de formas de participación gestonaria que involucren actores sociales, corporativos y estatales. Desde la capacidad estatal, se presenta el desafío de articular los intereses entre Estado, mercado y una comunidad metropolitana que todavía no existe ni se percibe como tal.

- **Compartir responsabilidades políticas.** La gobernabilidad del Area Metropolitana, debe necesariamente ser asumida como problema por todos los actores involucrados territorialmente, tanto del nivel central como local. En el nivel local, si bien la temática de la vivienda es de competencia central, la creciente municipalización de las políticas sociales, asocia a las Intendencias con demandas sociales ante las cuales no tienen ni competencias ni recursos para hacer frente. Al carecer los municipios de marcos legales y de recursos que los habiliten a la gestión de políticas sociales, son proclives a canalizar las expectativas a través de la politización del tema, convirtiendolo en factor de presión mediante instrumentos de apoyos y bloqueos políticos.
- **El paso a paso en los compromisos políticos.** Pasa por un lado en la capacidad de generar liderazgos plurales para “timonear” la temática metropolitana, lo cual debería ser una meta para los actores intervinientes. Si bien esta instancia no logra consensuarse tampoco en los ámbitos intrapartidarios –ya que un mismo color partidario no asegura la amortiguación del conflicto,¹¹⁴. Por otro lado, iniciar una dinámica de mediaciones políticas para generar acuerdos, coaliciones o compromisos puntuales puede aportar positivamente. Los factores de poder, en tanto los departamentos son enclaves fundamentales para los partidos y sus agentes en las jerarquías institucionales, representan un obstáculo para las aspiraciones de políticas metropolitanas. La cultura del paso a paso en la generación de

¹¹⁴ Como caso, de triunfar el FA-EP en Canelones, no es seguro que no se generen situaciones conflictivas ya que tanto el gobierno de Montevideo como su partido gobernante pueden pretender desarrollar estrategias similares a la experiencia capitalina, encontrando resistencias en la dirigencia canaria. Ver en Magri, Altair: “Los mecanismos de “by-pass” en Canelones” DT/ICP, 1999.

compromisos políticos de corto y mediano alcance en el marco metropolitano debe ser tratado como una dimensión posible, como contrapartida de lo acumulado hasta la fecha donde las propuestas de coordinación a mayor escala han fallado.

- **La participación civil** como derecho de responsabilidad ciudadana, con vistas al fortalecimiento de la capacidad cívica. La creciente precepción de indefensión e inseguridad pública, reduce las posibilidades de la convivencia social en pautas referentes a la tolerancia y la solidaridad comunitaria. Su integración en marcos estratégicos de acción donde se incluyan los intereses de los grupos y se le asignen roles de participación propicia la integración y la consolidación democrática.

Consideramos que el diseño institucional actual no está desarrollado para imponer programas de políticas metropolitanas por las condiciones a las que nos hemos venido refiriendo a lo largo del trabajo. El Estado sólo podrá timonear una sociedad metropolizada si se encuentra en condiciones adecuadas para desarrollar el diseño institucional con sistemas de interacción entre sus propios organismos. Esta capacidad se muestra al análisis a través del proyecto de gobierno y la gobernabilidad que logran en su gestión. La capacidad de gobierno¹¹⁵ estaría resumiendo en forma cualitativa y cuantitativa las capacidades sistémicas y operacionales de la institución Estado respecto de la sociedad y de sí mismo. El Estado debe de redefinir sus cometidos a partir de la restricción ambiental que se propuso en la reforma estructural de los 80's en relación con la esfera privada. La capacidad de gobierno deberá reorientarse hacia la regulación de las esferas privadas, pública y pública no estatal. En el caso específico del Área Metropolitana de Montevideo, debe comenzar por conocerlo como objeto y como sujeto, es decir como territorio auto-urbanizado en expansión, pasible de políticas y como conjunción de gobiernos departamentales con diferente color político partidario, cosa que está significando diferenciación de intereses, competencia y tendencia al predominio del disenso sobre el consenso. El factor político partidario significa mucho para el análisis de la situación metropolitana, afectando niveles de distribución del gasto público, asignación presupuestal a los gobiernos departamentales y direccionalidad de las políticas. El Estado debe reconocer que dentro del proceso de reforma, modifica la concepción burocrática tradicional, lo cual le exige redimensionarse a sí mismo en áreas

de coordinación, en alianzas estratégicas y planificación, dejando de lado las ínsulas de poder balcanizado sectorial. Se debe potenciar una propuesta institucional, coordinada, que identificando a los grupos, articule las demandas, desarrolle los sistemas de información del Estado, identifique los intereses político-sociales y los modelos culturales emergentes, e incluya la participación ciudadana. Esto podría ser una respuesta viable para lograr procesos de gobernabilidad en un territorio sujeto a contínuos procesos de cambio y con altos márgenes de deterioro de sus condiciones de autosustentabilidad.

¹¹⁵ Esta síntesis conceptual entre governance y gobernabilidad es adoptada por De Castro -ob.cit.- y la creemos adecuada para nuestro propósito.

VIII:

ANEXO

CUADROS Y MAPAS

Cuadro n° 1: Período 1990-1995: Resultados del Plan Quinquenal en el AMM en SIAV.

MVOTMA: Oferta generada a nivel del ingreso de 31-60 UR (niveles I a III).										
1990:00:00	N1			N2			N3			Total
	Ter.	E/ejc	adj	Ter.	E/ejc	adj	ter.	E/ejc	adj.	
Canelones	0	101	25	0	87	50	0	22	0	582
San José	0	3	0	0	6	0	0	22	0	31
Montevideo	1	155	58	0	206	93	0	448	379	1339
Total AMM	0	259	83	0	505	143	0	492	379	1952
Total país	1	573	130	2	755	236	9	1360	958	4024
%AMM/tp.	45%	64%		67%	60%		36%	39%		48%

Cuadro n°2:

MVOTMA: Oferta disponible al 31/7/1995:					Area Metropolitana de Montevideo.
	I	II	III	NBE	
Canelones	118	122	257	702	
San José	31	0	0	217	
Montevideo	0	0	0	2548	

Cuadro n°4: 1990-1995

VIVIENDAS PARA EL BPS con financiamiento FNVU			
Area Metropolitana de Montevideo.			
Dpto de	N° viviendas	UR	
Canelones			
Pando		9	9000
Santa Lucía		6	6000
Solymar		8	8000
Total		23	23000

Cuadro n° 5:

MVOTMA: NBE a 1995 en									
Area Metropolitana de Montevideo									
	ofertaMV			Privados	sub-total			total	
	ter.	E/ej	adj	en/ejc.	ter	e/ej	adj		
Canelones	0	376	228	148	0	524	228		752
San José	0	213	0	4	0	217			217
Montevideo	799	954	1325	0	799	954	1325		3078
Total AMM	799	1543	1553	152	799	1695	1553		4047
Total país	2059	3969	2731	236	2059	4205	2731		8995
%AMM/T.P	39%	39%	59%	64%	38.8%	40%	57%		45%

Cuadro n° 6

Préstamos escriturados en miles de UR y en cantidad de viviendas en el año 1985 por sistemas:
(Sólo se toma en cuenta las viviendas construídas. Los datos en UR son en miles de pesos)

Departamentos	Cooperativas		Sist. Público		Soc. Civiles		Soc. Comerciales		Ahorristas		No ahorr.		RAVE		Total	
	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR
Canelones	54	120	0	0	0	0	0	0	3	2	19	21	0	0	76	143
San José	0	0	0	0	34	91	0	0	0	0	1	2	0	0	35	93

Cuadro n° 6.1

Préstamos escriturados en miles de UR y en cantidad de viviendas en el año 1986 por sistemas:
(Sólo se toma en cuenta las viviendas construídas. Los datos en UR son en miles de pesos)

Departamentos	Cooperativas		Sist. Público		Soc. Civiles		Soc. Comerciales		Ahorristas		No ahorr.		RAVE		Total	
	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR
Canelones	50	97	337	563	2	6	0	0	1	2	43	37	0	0	433	705
San José	0	0	69	126	0	32	0	0	2	2	8	6	0	0	79	166

Cuadro n° 6.2

Préstamos escriturados en miles de UR y en cantidad de viviendas en el año 1987 por sistemas:
(Sólo se toma en cuenta las viviendas construídas. Los datos en UR son en miles de pesos)

Departamentos	Cooperativas		Sist. Público		Soc. Civiles		Soc. Comerciales		Ahorristas		No ahorr.		RAVE		Total	
	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR
Canelones	0	0	433	1447	0	0	sin datos		8	18	127	201	0	0	568	1666
San José	0	0	115	469	13	34	sin datos		1	1	67	103	0	0	196	606

Cuadro n° 6.3

Préstamos escriturados en miles de UR y en cantidad de viviendas en el año 1988 por sistemas:
(Sólo se toma en cuenta las viviendas construídas. Los datos en UR son en miles de pesos)

Departamentos	Cooperativas		Sist. Público		Soc. Civiles		Soc. Comerciales		Ahorristas		No ahorr.		RAVE		Total	
	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR
Canelones	0	0	777	2306	0	0	sin datos		78	208	6	32	0	0	861	2366
San José	0	0	102	276	0	0	sin datos		9	13	2	9	0	0	113	298

Cuadro n° 6.4

Préstamos escriturados en miles de UR y en cantidad de viviendas en el año 1989:
(Sólo se toma en cuenta las viviendas construídas. Los datos en UR son en miles de pesos)

Departamentos	Cooperativas		Sist. Público		Soc. Civiles		Soc. Comerciales		Ahorristas		No ahorr.		RAVE		Total	
	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR
Canelones	25	75	0	52	0	0	sin datos		11	14	22	65	0	0	58	206
San José	0	0	233	307	0	0	sin datos		16	25	4	11	0	0	253	343

Cuadro n° 6.5

Préstamos escriturados en miles de UR y en cantidad de viviendas en el año 1990:
(Sólo se toma en cuenta las viviendas construidas. Los datos en UR son en miles de pesos)

Departamentos	Cooperativas		Sist. Público		Soc. Civiles		Soc. Comerciales		Ahorristas		No ahorr.		RAVE	Total	
	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	Vv	UR	
Canelones	0	0	453	839	0	0	sin datos		22	32	19	46	0	0	494 917
San José	0	0	0	0	0	0	sin datos		53	127	9	19	0	0	62 148

Cuadro n°7: Total de préstamos escriturados por el BHU en viviendas nuevas (Conjuntos habitacionales y préstamos unifamiliares) en el período 1985-1990 por departamentos en el ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO: *

Dtos	Cooperativas		Sist. Público			Soc. Civiles		Soc. Comerciales		Ahorristas		No ahorr.	
	RAVE	Total	AD	AC	PPT								
Mont	305	4944	1123	1373	0	0	7575	1078	0	16398			
Cane	129	2000	68	993	2	0	123	236	0	3551			
S José	0	519	32	169	47	0	81	91	0	939			
Total	434	7463	1223	2535	49	0	7779	1405	0	20888			

Fuente: Dirección Planificación BHU.

* El cuadro muestra la totalidad de los préstamos en cantidad de viviendas en los diferentes sistemas de acceso del BHU durante el período 1985-90

Cuadro n°8

HOGARES URBANOS SEGÚN TRAMOS DE INGRESO SIN VALOR LOCATIVO EN AREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO.

	CANELONES	SAN JOSÉ	MONTEVIDEO
0 a 5	0	0	0,1
6 a 10	2	4	1,4
11 a 15	7,1	5,8	3,5
15 a 20	7,8	12,9	5,1
21 a 25	7,9	9,3	5,3
26 a 30	9,1	6,2	5,8
31 a 35	7,6	11,1	6,2
36 a 40	6,5	7,6	5,5
41 a 45	6,8		5,8
46 a 50	4,9	6,2	5,3
51 a 55	7,2	5,3	5,7
56 a 60	4,1	6,2	4,8
61 a 70	6,9	3,6	8,1
71 a 80	4,7	4	6,7
80 a 90	3,2	6,2	5,7

91 a 100	3,1	4	4,2
101 a 110	1,6	1,8	3,6
111 a 120	3	1,3	3,2
121 a 130	1,2	1,3	2,1
131 a 140	1	0,9	2,1
141 a 150	0,5	0,4	1,5
151 a 175	1,1	0,4	2,7
176 a 200	0,6	0,9	1,5
201 a 250	0,8	0	2,1
Más de 250	1,1	0,4	1,8

Cuadro nº 9

MVOTMA-PLAN

SIAV.

Acceso a viviendas por estratos medidos en ingreso familiar:

	SIAV	BHU	Mercado
A:>ingr es	No		Sí
B:+60U R	No	sí	Sí
C:30a60UR	sí	subsídios directos complemento de ahorro previo y crédito hipotecario	

Cuadro nº10

BHU: Recuperación económica y financiera. 1990-1995			
	Previsto por Plan	Cumplido	
Sol.hab.a			
Terminar	23500	25938	110,37%
Vdas a terminar	14700	12381	84,22%
En Conj.Habt.			
Préstamos			
Individuale	8800	13557	154,06%

Entre 1990 y 1995 invirtió 543 U\$S: 109 Conj.habt.IIa y II (12.381 vdas).

U\$S:285 Prést. Indivd.vda usada y reciclj. II (13.357 vdas).

Cuadro nº11: Resultados de las políticas del MVOTMA y BHU entre 1990 y 1995:
1990-1995 MVOTMA y BHU

Acceso en número de viviendas otorgadas por Ingreso familiar en UR.

	0 UR			30 UR			45 UR			más 60 UR			total
	Ter	en/ej	adj	ter	en/ej	adj	ter	e/ej	adj	ter	e/ej	adj	
MVOTMA	591	393	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	984
Vda. Social	815	591	493	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1899
MEVIR	2511	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2511
MV/BID	653	2893	2238	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5784
Subsidios	1379	450		1109	557		331	193	0	0	0	0	3919
PPT/Coopt	0	92		1	573	130	11	2115	1194	0	0	0	4116
T, M VOTMA	5949	4419	2731	1010	1130	130	342	2308	1194	0	0	0	19213
BHU													
Préstamos											12381		12381
Total BHU											13557		13557
Sec.privado											11200		11200
Total general	5949	4419	2731	1010	1130	130	342	2308	1194		37138		37138

Cuadro nº12: Resultados de las políticas del MVOTMA y BHU entre 1990 y 1995:

1990-1995 MVOTMA y

BHU

Acceso en número de viviendas otorgadas por Ingreso familiar en UR.

	0 UR			30 UR			45 UR			más 60 UR			Total
	Ter	en/ej	adj	ter	en/ej	adj	ter	e/ej	adj	ter	e/ej	adj	
MVOTMA	591	393	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	984
Vda. Social	815	591	493	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1899
MEVIR	2511	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2511

Cuadro nº 13: 1990-1995

VIVIENDAS PARA EL BPS con financiamiento FNVU		
Área Metropolitana de Montevideo.		
Dpto de Canelones	Nº viviendas	UR
Pando	9	9000
Santa Lucía	6	6000
Solymer	8	8000
Total	23	23000

PLANES QUINQUENALES DE VIVIENDA 1985-1989, 1990-1995

1985-1989 BHU

Acceso otorgado por categorías de vivienda												
	I		IIa		II		III		IV		totales	
	UR	%	UR	%	UR	%	UR	%	UR	%	UR	%
1985	1404	43	519	16	1059	32	290	9	3	0	3275	100
1986	3120	43	1170	16	2623	37	281	4	9	0	7203	100
1987	1213	13	112	1	8124	86	00	0	0	0	9449	100
1988	2238	21	207	2	8099	77	00	0	0	0	10544	100
1989	1717	38	217	5	2613	57	00	0	0	0	4547	100

1990-1995 MVOTMA y BHU

Acceso en número de viviendas otorgadas por ingreso familiar en UR.

	0 UR			30 UR			45 UR			más 60 UR			total
	ter	e/ej	adj	ter	e/ej	adj	ter	e/ej	adj	ter	e/ej	adj	
MVOTMA													
Vda. Social	591	393	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	984
MV/IM's	815	591	493	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1899
MEVIR	2511	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2511
MV/BID	653	2893	2238	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5784
Subsidios	1379	450		1109	557		331	193	0	0	0	0	3919
PPT/Coopt	0	92		1	573	130	11	2115	1194	0	0	0	4116
Tot MVOTMA	5949	4419	2731	1010	1130	130	342	2308	1194	0	0	0	19213
BHU													
Préstamos													12381
total BHU													13557
Sec. privado													
													11200
total general	5949	4419	2731	1010	1130	130	342	2308	1194				37138

Cuadro n° 15:

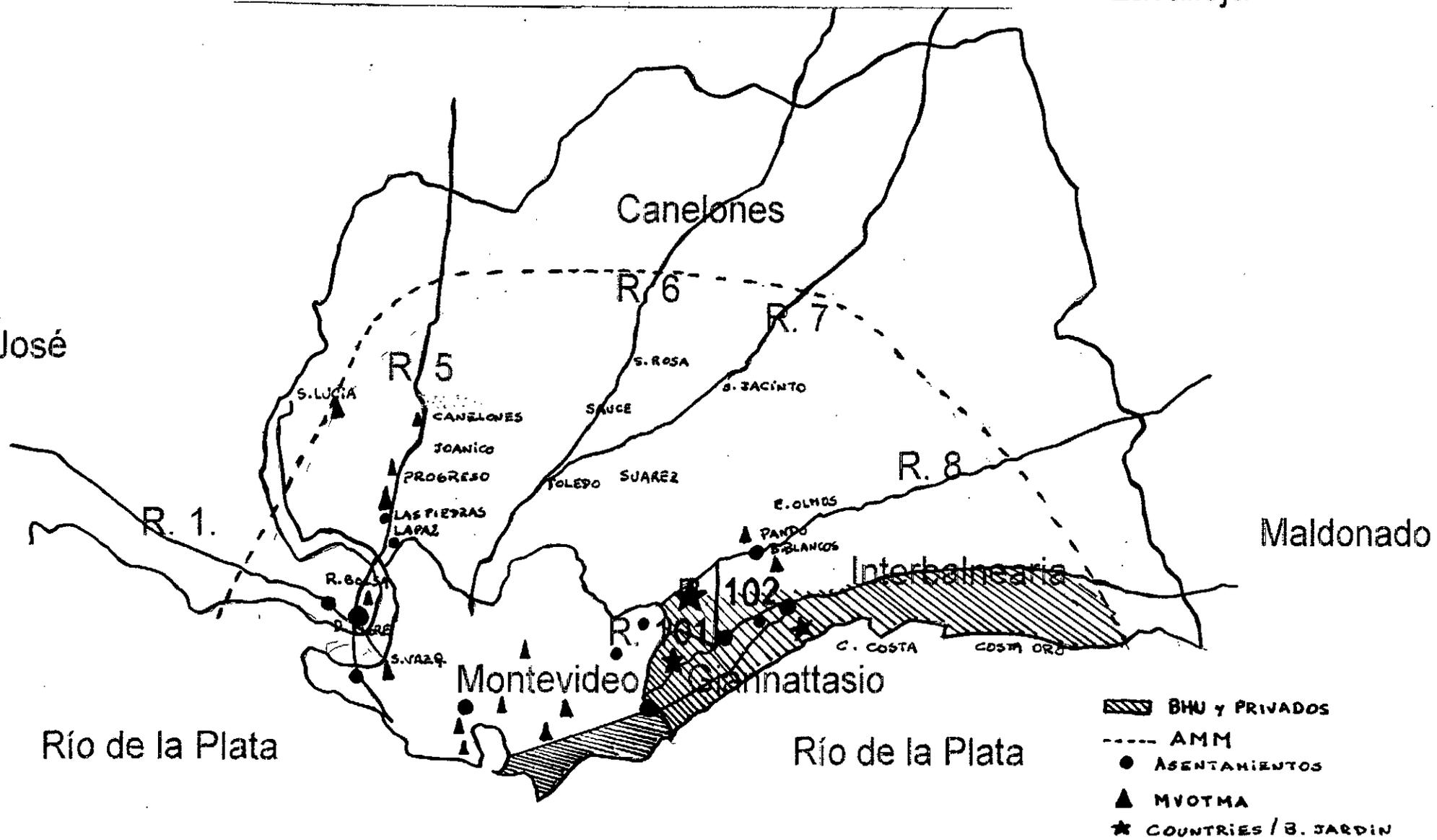
MVOTMA: NBE a 1995 en						
Área Metropolitana de Montevideo						
	OfertaMV			Privados	sub-total	Total
	ter.	E/ej	adj	en/ejc.	ter e/ej adj	
Canelone	0	376	228	148	0 524 228	752
San José	0	213	0	4	0 217	217
Montevideo	799	954	1325	0	799 954 1325	3078
Total AMM	799	1543	1553	152	799 1695 1553	4047
Total país	2059	3969	2731	236	2059 4205 2731	8995
%AM /T.P	39%	39%	59%	64%	38.8% 40% 57%	45%

Area Metropolitana de Montevideo
Distribución geográfica de las políticas de vivienda
Asentamientos irregulares-Barrios Jardín
MVOTMA-BHU-mercado

Florida

Lavalleja

n José



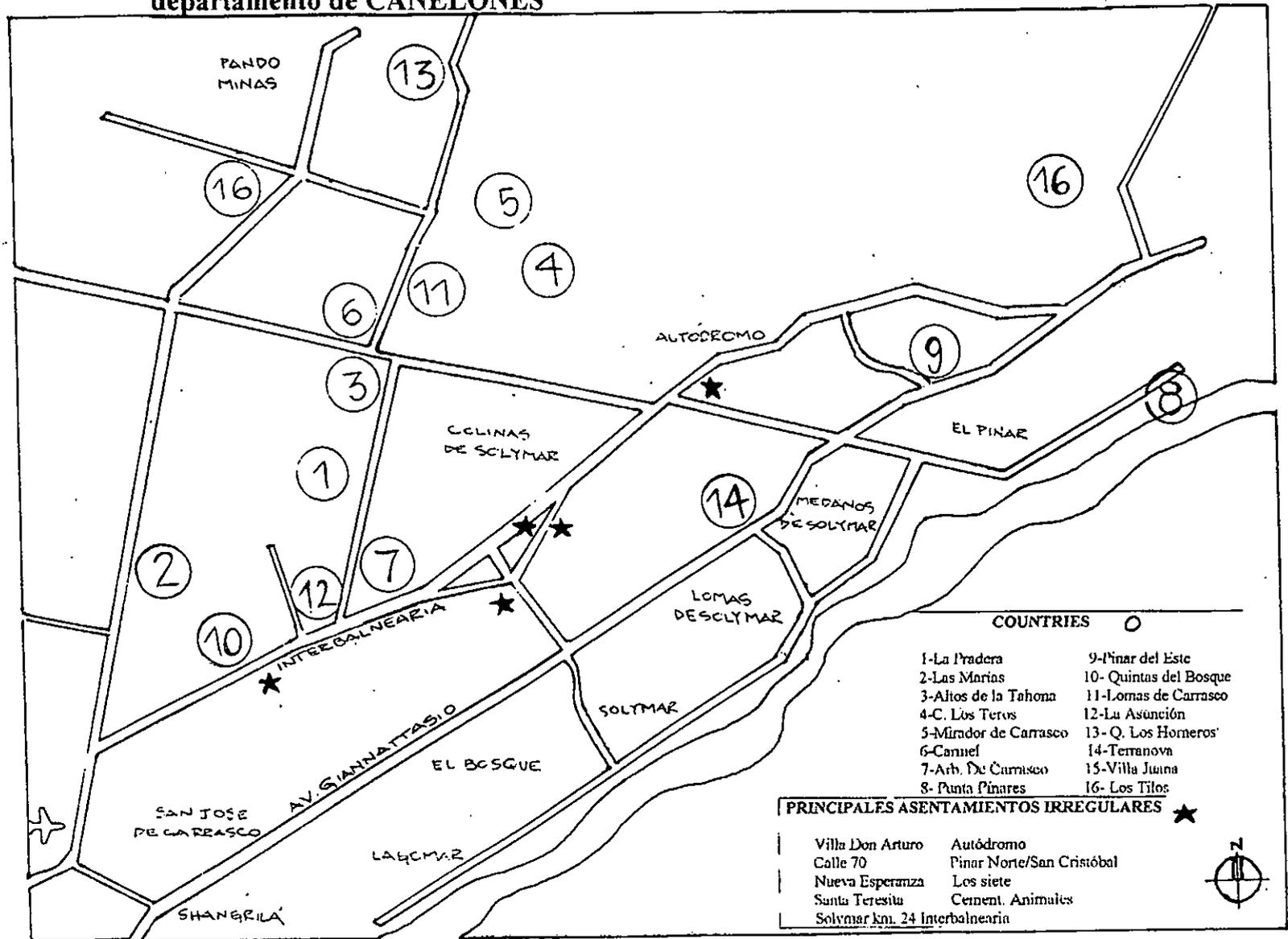
Río de la Plata

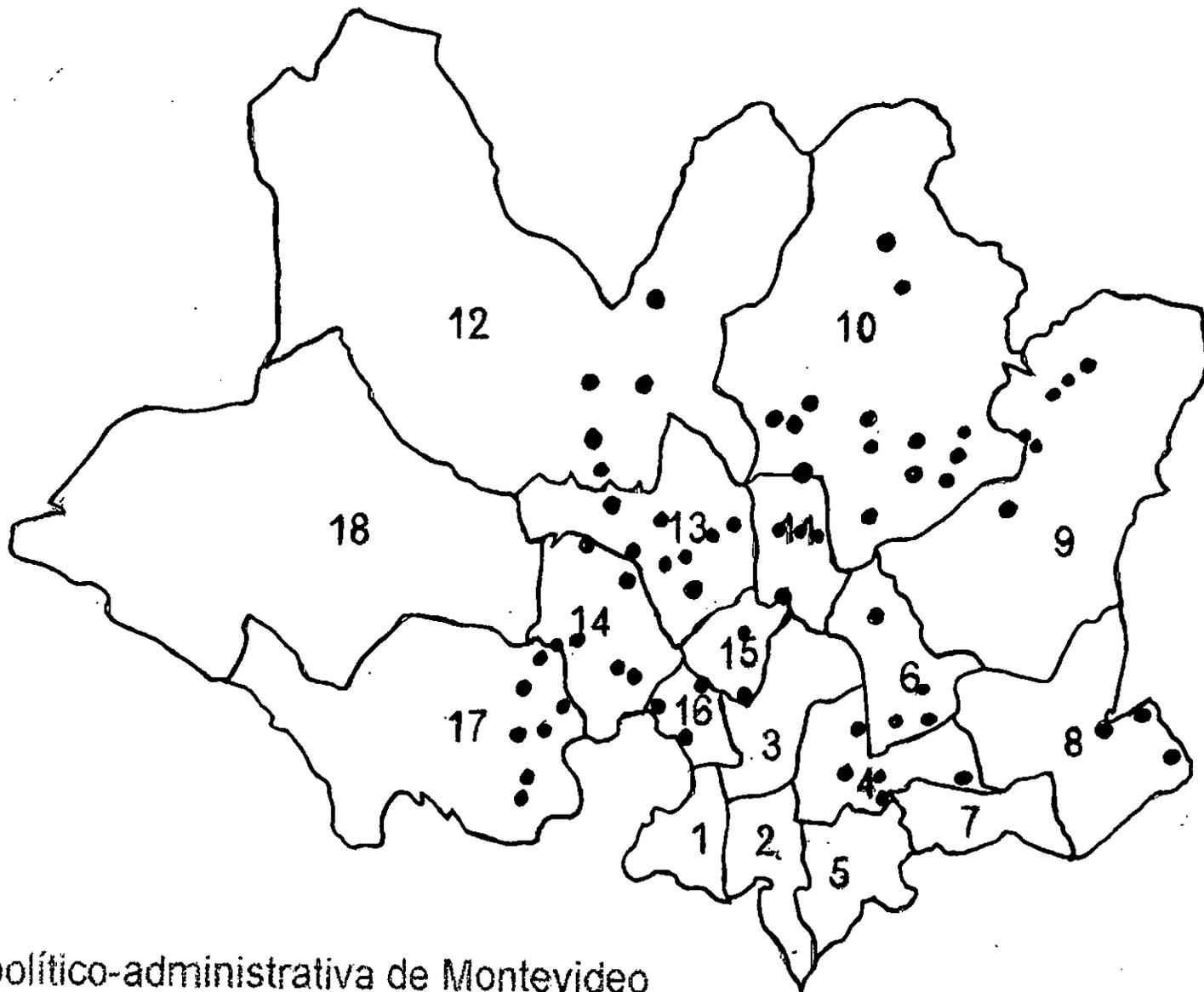
Río de la Plata

Maldonado

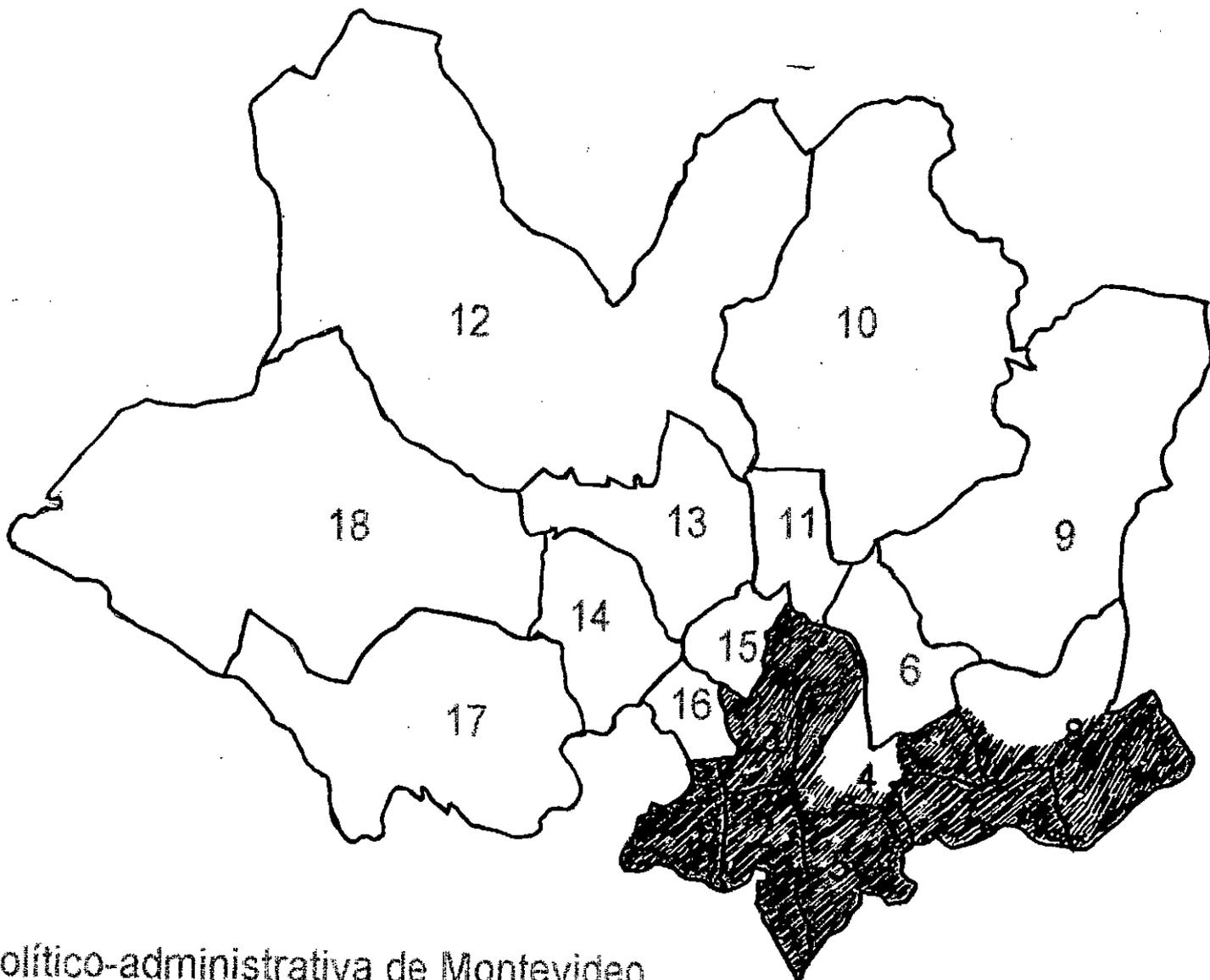
-  BHU y PRIVADOS
-  AMM
-  ASENTAMIENTOS
-  MVOTMA
-  COUNTRIES / B. JARDIN

UBICACIÓN DE LOS PRINCIPALES COUNTRIES Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE LA COSTA Y RUTAS 101/102 en el departamento de CANELONES





División político-administrativa de Montevideo
Asentamientos Irregulares (principales núcleos)



División político-administrativa de Montevideo
Zonas de construcción BHU-PPT y APPU