

SYMPOSIUM

DELFT, JANUARY THE 26,27, 28

CONFLICTOS HABITACIONALES Y MODELOS ESPACIALES URBANOS EN
MONTEVIDEO.URUGUAY.

Arq. Jorge Di Paula.

INTRODUCCION.

La conflictividad en las políticas habitacionales implementadas en Montevideo, es otra manifestación de la conflictividad político-ideológica entre la coalición de derecha en el Gobierno Central del país y la Coalición de izquierda en el Gobierno Local de Montevideo.

El Gobierno Central acompaña y promueve las tendencias expansivas del mercado inmobiliario y financiero, mientras que el Gobierno Local pretende mitigar los impactos negativos de la globalización y el neoliberalismo sobre los sectores más pobres de la sociedad y sobre la ciudad capital del País y generar propuestas alternativas de desarrollo social y espacial.

Subyacen en estas estrategias profundas diferencias en los conceptos de la necesidad, el derecho, la justicia, la libertad y la democracia por lo que serán suscitadamente comentadas.

Se presentará una revisión de los principales programas de las Políticas implementadas, que darán cuenta de los conflictos estratégicos habitacionales.

1.- ESCENARIOS.

1.- El escenario internacional.

La formación del Mercosur con Brasil, Argentina y Paraguay que dio al Uruguay la sede administrativa del organismo permitió su incursión en un mercado parcialmente globalizado. Se mejoraron las exportaciones en la región aunque se aumentó la dependencia de las oscilaciones económicas del Brasil, su principal comprador. Esta regionalización ha promovido megaproyectos infraestructurales de integración como la Hidrovia y el Eje Vial del Mercosur y el Puente más largo del mundo entre Colonia y Buenos Aires.

2.- El escenario nacional.

El país integrado al Mercosur necesitó mejorar su competitividad para aumentar las exportaciones. Esto generó una serie de medidas e impactos tales como: la reducción unilateral de trabas al comercio, subvaloración de recursos nacionales, energía y mano de

obra,¹ desregulación salarial y flexibilidad laboral, desocupación,² así como tecnologías no apropiadas para el medio ambiente nacional.

La reinstitucionalidad democrática buscó aplicar las nuevas recetas neoliberales de estabilización monetaria,³ privatización, desregulación, desburocratización,⁴ tercerización, disminución del déficit fiscal y en general promover el funcionamiento del mercado.

Se buscó generar una corriente exportadora en desmedro del consumo interno y condiciones adecuadas para asegurar la inversión de capital. La incorporación de la demanda solvente de los países del Mercosur, generó por un lado el aumento de las exportaciones y el aumento del PBI y por otro el aumento de las importaciones de artículos suntuarios. En particular y con relación a los impactos urbanos de la desregulación de los impuestos a las importaciones, se produjo un crecimiento espectacular del parque automotor que aumentó la congestión y vehicular de la capital, así como facilitó la expansión metropolitana de las clases altas y medias.

3. - El escenario departamental.

Montevideo, ciudad capital que concentra casi la mitad de la población del País, gobernado por una coalición de izquierda ha sufrido con mayor intensidad los impactos negativos de la globalización y del neoliberalismo debido a la concentración de la actividad industrial y la creciente desindustrialización de la economía.

Por otra parte, los beneficios obtenidos por los ingresos del estado por el aumento del PBI⁵ no fueron distribuidos equitativamente entre todas las Intendencias del país. Tampoco se apoyó la ampliación del saneamiento de Montevideo el cual debió ser atendido por las finanzas de la capital cuando era tradición que el gobierno central apoyara financieramente esas obras.

Desde 1990 primer gobierno de la coalición de izquierda se dio comienzo a una experiencia de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo hacia 18 Centros Comunales Zonales (CCZ)

4.- El escenario habitacional.

La alta concentración de la pobreza en Montevideo, el aumento acelerado de los asentamientos irregulares, la pérdida de contribuyentes pudientes por su radicación en el área metropolitana de Montevideo, ha generado una gran inequidad en la recepción de ingresos y en la asignación de gastos.

La pérdida de población de las áreas centrales se mantiene y los asentamientos irregulares crecen a una tasa del 10% anual.

El área promedio de las viviendas de interés social se ha reducido casi hasta la mitad. Si bien hay más viviendas hay más hacinamiento. También más segregación y por consiguiente contribuye a más violencia generalizada.

En términos tradicionales Montevideo pasa a tener, por primera vez en la historia el mayor déficit habitacional del país.

¹ El salario real de fines del 98 es inferior al de fines del 94.

² La desocupación pasó de un 9% en 1995 al 10% en 1998.

³ La inflación prevista por el Gobierno para 1999 es de 5%, la más baja de los últimos 45 años.

⁴ En 1984, el empleo público representaba el 24% del total. En 1998 bajó al 13%.

⁵ Desde 1995, la economía creció un 15%.

2.-FORMA URBANA.

La forma urbana considerando la dimensión socio-física está condicionada fuertemente por el débil crecimiento vegetativo de la población así como el alto grado de urbanización de la población nacional.⁶

A los efectos de analizar las dinámicas socio-espaciales consideramos las siguientes dimensiones:

1.- Crecimiento del area urbanizada

El último censo nacional de población y vivienda muestra un débil crecimiento poblacional de la ciudad pero un fuerte crecimiento relativo del área metropolitana.

Considerando el área metropolitana se distingue un mayor crecimiento en el corredor costero afirmando un crecimiento lineal unidireccional.

Al interior del municipio de Montevideo, se ha producido una expansión sobre la zona suburbana y rural.

2.- Densidad de población.

La ciudad compacta, de crecimiento tentacular dejó de ser el modelo predominante generándose fuertes variaciones en la densidad de población y actividades en las áreas centrales y pericentrales de la ciudad.⁷

3.- Estratificación

Los asentamientos poblacionales no siguieron las pautas tradicionales de áreas centrales, intermedias y periféricas compartidas por los distintos estratos sociales sino que se generó una direccionalidad estratificada. Sectores altos en la costa pericentral de la ciudad, sectores medios en la costa este y sectores bajos en la costa oeste. Sectores pobres en áreas centrales, sectores medios en pericentrales y ricos y pobres en periferia diferenciada, por estrato.

4.- Migraciones.

Las migraciones intraurbanas generaron dinámicas urbanas mayores que las interurbanas o las casi nulas del campo a la ciudad.

Estas migraciones contribuyeron con los procesos de expansión metropolitana, desdoblamiento y gentrificación central y densificación selectiva.

Considerando estas dimensiones se pueden identificar los siguientes procesos:

EXPANSION. La población que crece en la periferia proviene de las áreas centrales. Las actividades que se asientan en nuevas centralidades provienen del centro tradicional. La

⁶ 92% en 1996 según Censo Nacional de Población y vivienda.

⁷ Densidades de 1200 h/Há en barrios costeros centrales con un promedio de 76 h/Há en la ciudad.

población de los asentamientos irregulares en un 30 % proviene de viviendas arrendadas.⁸

La población se mueve según estratos sociales y las actividades según pautas de producción y consumo. Clases medias a la costa metropolitana, populares a los asentamientos irregulares o tradicionales barrios obreros.

Actividades comerciales y terciarias se ubican en áreas pericentrales excelentemente comunicadas.

DENSIFICACIÓN. Algunas zonas costeras centrales, contribuyen también con la segregación residencial y la especulación inmobiliaria.

DESPOBLAMIENTO La población en algunas áreas centrales expulsa a los más ricos. La disminución del tamaño de los hogares y el envejecimiento de la población en las áreas pericentrales, genera viviendas vacías y demoliciones.

GENTRIFICACION. Dinámica de sustitución de estratos sociales en áreas centrales y pericentrales.

3.-CONCEPTOS BASICOS PARA EL ANALISIS DE LA CONFLICTIVIDAD DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA.

Sustantivamente la conflictividad socio-espacial se asienta en profundas desigualdades básicas que tienen que ver con la distribución del poder, la riqueza y el saber y por diferentes definiciones asignadas a los conceptos de NECESIDAD, DERECHO, JUSTICIA, LIBERTAD Y DEMOCRACIA.

Necesidad .La base del conflicto radica en la identificación del actor que las define. Por un lado la realizada por la tecnoburocracia, por otro, por la intervención protagónica de los involucrados. También surge el conflicto en la priorización de las asignaciones- ¿se priorizan los productos o los procesos, la adjudicación de un techo o un lugar en la ciudad?-, en la homogeneización de la demanda o la atención de la identidad cultural, en la actuación sectorial o integral.

Derecho a la vivienda .Este derecho entra en conflicto permanente con el derecho de propiedad privada de la tierra urbana por faltar una definición operativa del precepto constitucional de la función social de la propiedad y por la extrema imperfección del mercado de tierras .Por otro lado hay conflicto en la definición del contenido fáctico del derecho.

Concepto de justicia y equidad. La constatada desigual **distribución** básica de calidad de vida, debe disminuirse con una adecuada **asignación** de recursos productivos, empleos, ingresos, bienes o bienestar. Se generan profundos conflictos tanto por la definición del recurso a asignar, como por la creciente desocupación en sociedades en que las asignaciones están fuertemente ligadas al empleo formal.

Libertad. Las personas están limitadas en el ejercicio de la libertad cuando las necesidades básicas están insatisfechas. Esto está unido a la discusión sobre la libre

⁸ La nueva ley de alquileres permite la actualización de los alquileres según una escala determinada por varias variables.

disponibilidad de la asignación. También está en discusión si la libertad se ejerce con mayor beneficio para el sujeto cuando decide en soledad o participando en discusiones grupales.

Desarrollo de la democracia .Centralismo y Representacion se oponen dialecticamente a descentralizacion y participacion buscando superar las limitaciones de la Democracia Real para generar Gobernabilidad.

4.- POLITICAS URBANO-HABITACIONALES.

1.- Politica central.⁹

La fuerte intervención estatal es a los efectos de generar un mercado de vivienda social. Por un lado promueve la construcción de núcleos básicos evolutivos y vivienda media por las empresas constructoras y por otro otorga subsidios totales o parciales a la demanda. No hay política de tierras y se compra donde el mercado indica. Los NBE¹⁰ en la periferia y los sectores medios en áreas pericentrales y costeros. El subsidio es a la familia no admitiendo más que debilmente demandas grupales. En los asentamientos irregulares se atienden demandas grupales (de las comisiones de vecinos) pretendiendo que el Municipio acepte regularizaciones en zonas sin posible saneamiento. (modelo expansivo y gentrificación) La tenencia de la vivienda en los estratos bajos es fundamentalmente en propiedad individual.

2.- Politica departamental.

La Política departamental de viviendas se enmarca en una estrategia demostrativa (programas pilotos) porque no se cuenta con parte del fondo nacional. El Fondo Nacional de Vivienda se maneja centralmente y discrimina al Gobierno Departamental de Montevideo.¹¹

La política de vivienda se orienta por los siguientes principios:

Inclusión en un Plan de Ordenamiento Territorial. Control del crecimiento del área urbana y complemento de una Política de Tierras. Permanencia de la población pobre en el centro de la ciudad. Reciclaje participativo en las áreas centrales de la ciudad.

Apropiación de las plusvalías generadas por la acción municipal en materia de saneamiento ambiental.

Facilitamiento de la acción participativa de la comunidad organizada. Priorización del cooperativismo de vivienda y en particular de las de ayuda mutua que atiende a los sectores de bajos recursos.

Regularización de los asentamientos irregulares ubicados en tierra municipal y realojando en áreas urbanas a los ocupantes en áreas rurales.¹²

Estimulación de tecnologías apropiadas a la autogestión.

⁹ Implementada por el Ministerio de Vivienda y el Banco Hipotecario del Uruguay.

¹⁰ Los Nucleos Basicos Evolutivos,(vivienda semilla) constituyen el Programa principal del Ministerio de vivienda.

¹¹ En 1991 se elimino de la ley de vivienda de 1968, la obligatoriedad del gobierno central de contribuir con el 50% del presupuesto municipal orientado a planes de vivienda.

¹² El barrio Tiscornia ocupante de un área rural enfrenta al Municipio que quiere realojar y el Ministerio que recibe propuestas de solicitar la incorporación del predio al área urbana.

Participación protagónica de Organismos técnicos no gubernamentales. Se promueve la mera tenencia por 20 años o la propiedad cooperativa de la vivienda.

Apoyo al desarrollo de asociaciones sin fines de lucro generadoras de insumos para la construcción de viviendas.

CONCLUSIONES

1.- La ciudad de Montevideo muestra una arena de conflicto entre dos concepciones de la política de facilitamiento del acceso a la vivienda: a través del mercado o a través de la comunidad organizada.

2.- El conflicto espacial se concreta entre el aprovechamiento de la ciudad existente con sus características socioespaciales o la admisión de su transformación expansiva y segregativa.

3.- Para superar los procesos generadores de desigualdades socioespaciales se enfrentan dos concepciones del fortalecimiento democrático, la que apuesta a la atomización individualista y sectorialista o la que enfatiza las relaciones solidarias, comunicativas e integrales para satisfacer las necesidades básicas de la población.

BIBLIOGRAFIA.

VILAS, Carlos M. (1995). *Estado y Políticas sociales después del ajuste*. UNAM. México.

KAMERMAN, Sheila B. (1993) *La privatización y el Estado Benefactor*. Fondo de Cultura Económica. México.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO, Comp. (1992). *Jornadas iberoamericanas de rehabilitación urbana. Políticas, estrategias y Proyectos*. Cabildo de Montevideo.

CARRIÓN, Fernando. Coordinador. (1992). *Ciudades y Políticas Urbanas*. Red Ciudades CODEL Quito, Ecuador.

CORAGGIO, José Luis. (1991). *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto poñular*. Quito Ecuador.

(1996). *Patrimonio Societal e intervenciones urbanas. Trece experiencias en America Latina*. Colección Estudios Urbanos. Edición Sur. Chile.

ELSTER, Jon. (1994). *Justicia Local. De que modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. Gedisa Editorial. España.

LAVALETTE, Michael. (1998). *Social Policy. A Conceptual and Theoretical Introduction*. Sage Publications. London.