UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Precariedades que se potencian:
políticas públicas de vivienda y de hábitat a partir de los 90**

Noelia Tapia

Tutor: Ximena Baraibar

2009

ÍNDICE.-

PRESENTACIÓN:	2
INTRODUCCIÓN:	3
Capítulo I: CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR.-	6
I.1.- Estados De Bienestar	6
I.1.1.- Los diferentes regímenes de Estados de Bienestar.-.....	9
I.1.2.- Estados de Bienestar en América Latina: diferencias en sus procesos de consolidación. ..	10
I.2.- Los Estados de Bienestar en crisis. Agotamiento del modelo de desarrollo Imperante. Reforma del Estado. Hacia estados liberales.-.....	12
I.2.1.- Los Impactos en las Políticas Sociales. La focalización de las políticas.....	14
I.3.- Transformaciones en el mundo del trabajo. Fin de la sociedad salarial.-	16
I.3.1.- Trabajo como soporte de integración y de capital social.-	20
Capítulo II: ESTADO SOCIAL URUGUAYO: EL ESTADO BATLLISTA. SU CRISIS Y TRANSICIÓN.-	22
II.1.- Estado de Bienestar en Uruguay.-.....	22
II.2.- Políticas públicas de vivienda en Uruguay.-	29
II.3.- Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) y Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).-	34
II.3.1.- Núcleos Básicos Evolutivos.	34
II.3.2.- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).-.....	36
Capítulo III: LAS EXPRESIÓN DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y EL MERCADO DE TRABAJO EN LA CIUDAD: SEGREGACIÓN TERRITORIAL Y POBREZA URBANA.-	42
III.1.- ¿A qué nos referimos cuando hablamos de Segregación Residencial, Territorial, Urbana?	42
III.1.1.- ¿Cuáles son los factores que determinan la segregación residencial?	43
III.1.2.- La segregación residencial y sus impactos en los diferentes sectores sociales. Segregación positiva y negativa, sus adversidades. ¿Segregación elegida o exigida?	47
III.2.- La segregación residencial en Montevideo.-	51
Capítulo IV: ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS: NBE Y PIAI.-	55
IV.1.- Los programas de NBE y el PIAI como políticas públicas focalizadas.-.....	55
IV.2.- Los impactos de los NBE sobre la población “beneficiaria”. Las paradojas de un programa focalizado.....	56
IV.3.- Programa PIAI. “De lo peor, lo mejor”	61
Capítulo V: CONSIDERACIONES FINALES.-	66
BIBLIOGRAFÍA	69

PRESENTACIÓN:

El presente trabajo corresponde a la monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social de la Universidad de la República.

En este documento lo que intentamos hacer es reflejar el ejercicio de reflexión, análisis e intervención que realizamos durante nuestro proceso como estudiante en la carrera y a partir de las experiencias laborales generadas.

En el mismo, procuramos estudiar los impactos producidos por el Estado a partir de las políticas de vivienda y de hábitat, en los sectores pobres. Nos centraremos particularmente para dicho análisis en la comparación de dos programas: Núcleos Básicos Evolutivos (en adelante NBE) del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA), y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (en adelante PIAI), enmarcando la discusión desde la crisis del Estado de Bienestar, las transformaciones en el mundo del trabajo y la segregación territorial, deteniéndonos especialmente a nivel de la capital del país.

El interés por el tema en estudio, surge a partir de la experiencia desarrollada como pasante dentro del Servicio de Tierras y Vivienda, de la Intendencia Municipal de Montevideo¹. La labor realizada tanto en los diferentes barrios en los que se intervino, como en la diaria atención al público, despertó la preocupación por parte de la estudiante de analizar y centrar la atención en las “soluciones” habitacionales “existentes” en nuestro país en la actualidad, dirigidas a los sectores pobres.

Se trata de una investigación bibliográfica, basada en el análisis de las categorías fundamentales que orientan este trabajo, y en la documentación referida a los programas que se analizan, tanto desde los propios organismos, como otros trabajos que anteriormente los han analizado².

¹ Dicha pasantía se enmarca en el convenio celebrado entre la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Sociales) y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), durante el período febrero 2007 a febrero 2008. El Servicio de Tierras y Vivienda de la IMM, es el encargado de llevar adelante los realojos de asentamientos, ubicados en predios públicos (municipales, ministeriales) definidos según diferentes causas como pueden ser las diversas obras que lleva a cabo la propia IMM: obras de saneamiento, vialidad, así como terrenos que no son aptos para su habitabilidad según características tales como: terrenos inundables, que presenten plomo, entre otras. Esta intervención asimismo es coordinada en algunos casos con organismos como el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el propio PIAI, como tres actores (junto con la IMM), ejes en lo que refiere a las políticas urbano-habitacionales. Los NBE fueron realizados en un esfuerzo conjunto entre el MVOTA y la IMM.

² Se suma a esto una entrevista a una funcionaria del PIAI-IMM.

INTRODUCCIÓN:

Partimos de la idea de que el acceso a la vivienda es en sí un problema social³, expresado en la dificultad que tienen algunos sectores de nuestra sociedad de acceso a la misma.

Entendemos que es un problema que se extiende a varias capas sociales de nuestra sociedad, y en esta oportunidad nos detendremos analizar las soluciones habitacionales que desde el Estado (en particular NBE y PIAI), se han desarrollado hacia los sectores más pobres.

Concebimos a la vivienda como satisfactor fundamental de necesidades esenciales para el ser humano (abrigo, seguridad, privacidad, independencia, acceso a bienes y servicios), y que por tanto su insatisfacción impacta en la calidad de vida de las personas.

“La vivienda juega un decisivo papel en la calidad de vida de las personas y conlleva, en la mayoría de los casos, al acceso a servicios hoy considerados esenciales para alcanzar los mínimos niveles de bienestar. (...) representa la principal inversión y el patrimonio más importante de las familias de ingresos medio y bajo (...). (Szalacheman, R. 1994: 5).

Reconocemos entonces, el acceso a una vivienda no sólo como la obtención de un inmueble “un techo y cuatro paredes” en condiciones decorosas, sino como un derecho ciudadano que refiere y gana importancia por permitir al ser humano participar e integrarse a un entorno mayor (el barrio, la ciudad), que se verá reforzado ó relativizado según las características del lugar en la ciudad que se ubiquen las viviendas y/o la acción del estado.

“El acceso a una vivienda y hábitat adecuados a cada grupo familiar en acuerdo a sus necesidades materiales y culturales, es un derecho reconocido a nivel de nuestra legislación⁴ y está establecido en la Declaración Universal de Derechos humanos⁵. En los últimos años, sin embargo, este derecho está cada vez más lejos de hacerse efectivo, como prueba –para citar un solo indicador– el crecimiento en flecha del número de uruguayos que viven en asentamientos precarios, que aumentan al 10% anual acumulativo, cuando el total de la población tiene un crecimiento diez veces menor”. (Comisión Social Consultiva, UdelaR, 2004: 7).

El Estado ha llevado adelante programas urbano habitacionales como fueron los NBE, implementados a partir del año 1992, correspondiente al primer Plan Quinquenal de creación del MVOTMA, siendo éste el organismo rector a nivel nacional de la política de vivienda. Fue un programa dirigido a familias con ingresos entre 0 y 30, otorgándole un subsidio casi total para el acceso a una vivienda de tipo “llave en mano”.

³ Partimos de la definición que realiza Nidia Aylwin de Barros de problema social: *“el problema social es una manifestación de una carencia que afecta a sectores considerables de población, impidiéndoles satisfacer sus necesidades básicas y lograr el pleno desarrollo de sus potencialidades humanas”*. A partir de lo planteado anteriormente, podemos caracterizar a un problema social como aquel que afecta a un conjunto significativo de personas, es decir, el problema trasciende la esfera individual, por lo tanto las soluciones a dicho problema se encuentran en acciones colectivas. Otro aspecto de un problema social es su carácter negativo, ya que implica una situación que perjudica a las personas y genera insatisfacción. Aylwin de Barros, Nidia (1980). *“El objeto de Trabajo Social”*. En: Revista de Trabajo Social Nº 30. Universidad Católica de Chile. Chile.

⁴ Cuando se expresa legislación refiere a que el Derecho a la vivienda se encuentra establecido en la Constitución de la República. Sección II Derechos, Deberes y Garantías, Capítulo II, Art. Nº 45. *“Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”*.

⁵ Artículo Nº 25 I: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho asimismo a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad”*. Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 1948.

Otro programa implementado por el Estado y sobre el cual nos basaremos, es el Programa PIAI, como acción que desde 1999, intenta mejorar la situación de vida de las familias de los asentamientos, regularizando su situación en el terreno donde se encuentran, acercando servicios, recursos e infraestructura.

Estas políticas se enmarcan en un contexto de pobreza urbana, de transformaciones en el mercado de trabajo (dando cuenta las mismas de cuestiones más estructurales sobre las cuales nos detendremos más adelante), y de un modelo de desarrollo neoliberal imperante desde las crisis de los Estados de Bienestar, que inciden en la dificultad por parte de poblaciones pobres de lograr por mecanismos formales a través del mercado (a través de la compra de vivienda o terreno para la autoconstrucción, arrendamiento), y a través de programas públicos de vivienda, obtener una solución habitacional.

La pregunta que guía nuestro estudio es si la intervención del Estado en materia de políticas de vivienda ha contribuido a consolidar procesos de segregación social y urbana, en los sectores pobres de Montevideo.

Si bien ambos programas NBE y PIAI, presentan diferencias en cuanto a la orientación y objetivos (el primero se dirige específicamente al tema de la vivienda, el segundo trabaja más sobre los aspectos exteriores a ésta, en el hábitat, ya que no es una política de vivienda en sí), sostenemos que existen aspectos comunes que se relacionan con las consecuencias de la crisis del Estado y las políticas de ajuste, que se reflejan en las políticas y estrategias implementadas por el Estado en la temática de vivienda. En este sentido son dos programas públicos que surgen a partir de la década de los 90, dirigidos a un sector concreto de población que se caracteriza por la pobreza, y buscan promover la integración social.

Buscaremos entonces analizar la relación que existe entre políticas públicas de vivienda dirigidas a los sectores pobres de nuestra ciudad y la consolidación de procesos de segregación social y territorial, en la ciudad de Montevideo, durante el período 1990-2005. Enmarcando el análisis desde las transformaciones en el mundo del trabajo y la Reforma del Estado⁶.

Objetivos que orientan el presente trabajo

Objetivo general: Contribuir a una reflexión sobre los impactos de las políticas públicas a partir de los 90, en los procesos de integración social de la sociedad uruguaya.

Objetivos específicos:

- Analizar las políticas públicas de vivienda, sus modificaciones y reorientaciones desde la Reforma del Estado.
- Mostrar las posibilidades de acceso a la vivienda que tienen los sectores pobres de nuestra sociedad.

⁶ Cabe realizar algunas observaciones: en primer lugar, reconocemos que el programa de NBE ya no se encuentra en vigencia y esto por una mala evaluación, pero ha sido el último programa de construcción de viviendas en forma más o menos masiva llevada adelante por el Estado para los sectores pobres. En segundo lugar y como hacíamos referencia, nos centraremos en la realidad de la capital de Montevideo, por lo que la aplicabilidad de esta reflexión deberá hacerse teniendo en cuenta las particularidades del interior de nuestro país. Por último, el período escogido para nuestro análisis no abarca las políticas sociales desarrolladas por el gobierno de turno: Frente Amplio Encuentro Progresista Nueva Mayoría (FA-EP-NA), cuyo período de mandato comenzó en el año 2005.

- Evaluar las políticas de vivienda focalizadas en los sectores pobres de nuestra sociedad, profundizando sobre los efectos que dichas políticas han tenido en la integración social y urbana.

Las Hipótesis que guían nuestro estudio son:

- El acceso a una vivienda, por mecanismos formales de mercado y por programas públicos de vivienda, está limitado por las características del mercado de trabajo al que acceden los sectores carenciados.
- Las políticas públicas de vivienda del modelo neoliberal, se han orientado por criterios economicistas descuidando los problemas de integración social.
- Las políticas públicas de vivienda focalizadas en los sectores más pobres de nuestra sociedad, han profundizado situaciones de vulnerabilidad, segmentación social y segregación residencial y procesos de exclusión social.

Luego de esta introducción, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera:

En el **primer capítulo**, comenzaremos analizando los Estados de Bienestar, la crisis de los mismos, y la transición a Estados Neoliberales en los países europeos, y en los latinoamericanos. Esta discusión se articulará con las transformaciones en el mercado de trabajo a partir de la crisis de aquellos.

En el **segundo capítulo**, nos detendremos en cómo se dio este proceso de consolidación, de crisis y transición del Estado de Bienestar en Uruguay. A partir de este marco general, buscamos analizar, las transformaciones sociales y económicas producidas en nuestro país desde el siglo pasado hasta el momento, de manera de poder explicar como éstas inciden en los procesos de segregación socio-urbana y en la orientación que han tomado las políticas públicas de vivienda dirigidas a los sectores más empobrecidos de nuestra sociedad. Al final del capítulo, describiremos los programas elegidos: NBE y PIAI.

En el **tercer capítulo**, nos detendremos en el análisis de la segregación territorial y la pobreza urbana, como expresiones de las transformaciones que nuestra sociedad y ciudad vienen viviendo, a partir del cambio del modelo económico de desarrollo y la reorientación del rol que el Estado asume. Comenzaremos acercándonos al concepto de segregación para luego ir deteniéndonos en sus causas e impactos, y culminaremos el capítulo con la expresión de la segregación residencial en nuestro país, y en especial en nuestra ciudad.

En el **cuarto**, nos abocaremos a las políticas públicas seleccionadas como objeto de análisis (NBE y PIAI). Nos interesará estudiar cómo se dan estas políticas focalizadas desde la década de los 90 a esta parte, y en qué medida responden a las características de las políticas de los 90, a partir de los cambios a nivel económico, político y social que se venían gestando anteriormente. Estudiando de qué manera contribuyen a profundizar procesos de segregación territorial, de los sectores de la población de condiciones sociales más desfavorables.

Finalizaremos el trabajo, con una síntesis de los aspectos más importantes discutidos.

Capítulo I:

CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR.-

En este capítulo, comenzamos estudiando los Estados de Bienestar en los estados capitalistas occidentales, luego los Estados de Bienestar en América Latina, deteniéndonos al final del mismo en las transformaciones en el mundo del trabajo producto de las crisis de la sociedad salarial y de dichos Estados, a partir de la crisis del modelo de acumulación capitalista de los años 70, entendiéndolos como fenómenos que se articulan y retroalimentan.

A partir de este marco general, buscamos analizar (en el segundo capítulo), las transformaciones sociales y económicas producidas en nuestro país desde el siglo pasado hasta el momento, de manera de poder explicar como éstas inciden en los procesos de segregación socio-urbana y en la orientación que han tomado las políticas públicas de vivienda dirigidas a los sectores más empobrecidos de nuestra sociedad.

I.1.- Estados De Bienestar

Los estados capitalistas occidentales de posguerra, son los llamados Estados de Bienestar. Dichos Estados se consolidan luego de la Segunda Guerra mundial y se extienden hasta mediados de la década del 70, distanciándose de *laissez-faire*, economías de libre mercado; justificando y abriendo paso el intervencionismo estatal que caracteriza a los nuevos Estados Sociales.

"(...) [el Estado de Bienestar] además de participar del proceso de provisión social, tiene que desarrollar una expresiva actividad de reglamentación que incluye medidas fiscales y toda una gama de intervenciones que van desde las leyes laborales hasta la garantía de acceso del ciudadano común a beneficios y servicios de naturaleza pública" (Pereira, P. 2000: 149-150).

Los Estados de Bienestar son el producto de la combinación de diversos factores que dieron lugar a su consolidación. A nivel económico y político podemos señalar los siguientes: la crisis económica mundial, concretamente la depresión económica de los años 30 que generó desempleo y pobreza; las luchas sociales y, principalmente la emergencia del socialismo en cuanto horizonte político; así como el surgimiento del fascismo, son factores que generaron cambios en las prácticas e ideologías del *laissez-faire*, y dieron lugar a la intervención del Estado, el cual comienza a tener un papel regulador de la economía (encontrando soporte en la doctrina keynesiana) y de la sociedad, siendo el principal responsable de la provisión y el financiamiento del bienestar social. (Pereira, P. 2000: 150-151; Baráibar, X. 2003: 1).

Los Estados de Bienestar se caracterizaron -como así lo indica su nombre- por la búsqueda del bienestar de los ciudadanos, aliviando y compensando las desigualdades generadas por el mercado y las derivadas de la política económica. Desarrollan para ello, políticas públicas de protección y seguridad social, concebidas como derechos sociales, que se extenderán hasta los años 70, y que dan cuenta de una nueva articulación entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre el capital y el trabajo.

“Esta suerte de acuerdo entre ambas partes, se expresó en un conjunto consistente de políticas públicas con una orientación distributiva y protectora del sector trabajo”. (Minujin y Cosentino, 1996: 31).

Las políticas sociales implementadas tenían por objetivos: ampliar el mercado interno, incentivando la asalarización de la fuerza de trabajo, redistribuyendo ingresos a favor de sectores populares; mitigar el conflicto de clases y asegurar la cohesión social que el proceso de modernización amenazaba con disolver. (Schettini, P.; Sarmiento, J. 2000: 101).

Siguiendo a Soldano, D. y Andrenacci, L. (2005: 18), *“El Estado Social, de manera muy general, supuso un tipo de intervención estatal en la economía capitalista tendiente a garantizar un piso homogéneo y relativamente alto en las condiciones de vida de la población a través de la “socialización” o “desmercantilización” de una parte importante de los costos de reproducción de individuos, familias y grupos; así como de un conjunto de condiciones estrictas para el funcionamiento del mercado de trabajo”.*

Las principales políticas sociales⁷ que constituyen entonces, los pilares del Estado de Bienestar, pueden centrarse en tres modalidades analíticamente diferenciables pero que suelen aparecer combinadas, estas son:

En primer lugar, una **política de trabajo** ó política económica comprometida con una orientación hacia **pleno empleo**, que encuentra soporte en la cosmovisión keynesiana y fordista⁸, desde los años 30 y la cual fundamenta y propaga la necesidad de intervención del Estado en la economía para asegurar un alto nivel de actividad económica mediante la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo; incluyendo aquí la seguridad laboral que se extendió significativamente.

Como plantean Soldano, D. y Andrenacci, L. (2005: 36): *“La generalización del empleo asalariado en los países capitalistas convirtió a las relaciones salariales en el modo predominante de la vida de los sectores no poseedores de capital. Pero la política social transformó este modo de participación en la división social del trabajo en un status garante de condiciones de vida, asegurado contra las irregularidades del ciclo económico, contra los riesgos individuales de la vida activa, capaz incluso de habilitar procesos de movilidad social ascendente”.*

La etapa de los Estados de Bienestar fue la denominada “sociedad salarial”, de la cual habla Castel, R. (1997) y donde la identidad social se basa en el trabajo asalariado y no en la propiedad como en etapas precedentes.

En segundo lugar, se introducen y amplían **servicios sociales universales**, siendo su acceso libre y universal para toda la población, concebidos como derechos sociales y obligación del Estado, extendiéndose de esa manera la ciudadanía.

⁷ Soldano, D. y Andrenacci, L. (2005: 32) definen las Políticas Sociales del Estado Social, como aquellas políticas públicas que intervienen en lo “social”, que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio socio-cultural del Estado-nación), y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen comprenderse aquí las políticas de empleo, de educación, de salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social.

⁸ Los términos keynesianismo y fordismo, responden al nombre de los pensadores que las fundaron: John Maynard Keynes (economista británico) y Henry Ford (fundador de la compañía de automóviles en Estados Unidos que llevan su nombre). Las dos visiones (en el caso de la primera concebida como teoría económica), son impulsadas entre los años 30 y 70, y se articulan. Analizan la producción, el nivel de trabajo y del salario y la demanda agregada. La producción en cadena (impulsada por Ford), requería un mayor número de trabajadores empujados, logrando de esta manera emplear a la mayoría de las personas (alcanzando el pleno empleo), y alcanzando altos niveles de salarios. Esto impulsaba el consumo de los propios trabajadores de los productos producidos, aumentando a su vez la demanda agregada por la posibilidad de consumo. Siguiendo a Castel, R. (1997), esto es importante porque permitía al obrero moderno no solo colocarse como productor sino también de consumir.

En este sentido, se puede decir que el Estado de Bienestar paulatinamente “desmercantilizó” diversas actividades, es decir, las diferentes políticas implementadas por dicho Estado “sustraen” al individuo, a los trabajadores del mercado, de manera de que el salario no fuera la única vía de satisfacción de las necesidades. Dejando de concebir al ser humano como mera mercancía que se compra y vende en el mercado, para entenderlo como un ser humano con necesidades.

Como plantea Gosta Esping-Andersen (1993: 41, 59), la desmercantilización es una precondition para conseguir un nivel tolerable de bienestar y de seguridad individual; la misma “*se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando la persona puede ganarse la vida sin depender del mercado*”⁹.

Aquí podemos mencionar la política pública de Seguridad Social que constituyó la base conceptual y política del Estado de Bienestar, que retoma la iniciativa de William Beveridge en Inglaterra¹⁰, y que se caracterizó en algunos países de la región, por su carácter no contractual, es decir, por ser extensiva a todas las personas (cobertura universal) como un derecho de ciudadano, sin que la inserción al mercado formal de trabajo sea una condición para su acceso. De esta manera se habla de una política social “incondicional”, como deber del Estado y que engloba y protege, al pobre, al incapacitado para el trabajo, al desempleado y al excedente (expulsado del mercado de trabajo).

Se agrega a esta base teórica la concepción de T. H Marshall el cual hacia fines de los años 40, incorpora en la categoría de derechos a los servicios sociales, considerándolos como derechos sociales (además de los civiles y políticos).

El espíritu general de esta intervención fue el de mediar entre los intereses hasta entonces percibidos como contradictorios y conflictivos del capital y del trabajo, garantizando una fuerte tutela jurídica de los sectores asalariados, considerados como eslabón débil del equilibrio sistemático.

“Esta consolidación del status de los asalariados implicó la generalización de un sistema de seguros basado en la protección “socializada” de los riesgos de la vida activa (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte)”. (Soldano, D; Andrenacci, L. 2005: 36).

Si bien estos sistemas preexistían a la intervención pública, desde mediados del siglo XIX, el Estado de Bienestar los hizo obligatorios, regulando el acceso, la composición actuarial y las prestaciones.

Dentro de la política de servicios universales, Soldano, D, Andrenacci, L (2005) hacen referencia a la educación básica, la atención primaria de salud y la infraestructura social. Al igual que la política de trabajo, éstas antecedían en el siglo XIX.

Los *sistemas educativos*, “*son lentamente desprendidos (aunque nunca completamente) de las instituciones religiosas, incorporando primero imperativos de socialización en los símbolos y pautas culturales de los nuevos Estados-nación, luego elementos tendientes a configurar una oferta de mano de obra apropiada al mercado de trabajo generalizado (...). La universalización de la educación pública constituyó un complejo institucional capaz de transferir un umbral mínimo de recursos simbólicos y*

⁹ La mercantilización es sostenida por teorías liberales del laissez-faire, y caracterizó la condición de los obreros de fines del S. XVIII y XIX, los cuales se encontraban sumergidos en la miseria y el pauperismo.

¹⁰ Como antecedente podemos hacer referencia al sistema de seguridad social, desarrollado en Europa desde el SXVII, cuyo principal exponente fue el canciller alemán Otto Von Bismarck, en donde el sistema de protección social era restringido, en tanto se caracterizaba por ser un sistema de seguro que requería la vinculación por parte de las personas al mercado de trabajo formal, ya que implicaba una contrapartida por parte del beneficiario y se extendía frente a la disminución o pérdida de la capacidad de trabajar.

técnicos que relativizó barreras étnicas, religiosas y socioeconómicas”. (Soldano, D y Andrenacci, L. 2005: 37).

En cuanto a la *salud pública*, esta fue generalizada en tanto se establece una red de hospitales públicos que contribuyó asimismo a la profesionalización de la medicina y los establecimientos hospitalarios. Este proceso es indivisible a los imperativos de higiene y sanidad pública surgidos desde fines del siglo XIX con la corriente del “higienismo”.

Respecto a la *provisión de infraestructura social*, se hace referencia a condiciones de vivienda, abastecimiento, transporte y seguridad. “(...) el Estado del siglo XX desarrolla, incorpora o regula una pléthora de servicios de infraestructura social clave en la consolidación de la demanda keynesiana, tanto como de las condiciones de vida de la población: el transporte público, las comunicaciones, la energía”. (Soldano, D.; Andrenacci, L. 2005: 38).

Las políticas de servicios universales regularon así, estándares mínimos de condiciones de vida para ciudadanos, como una suerte de “umbral de ciudadanía” en términos de protección social.

Aunque estos modelos de política social a través del trabajo y políticas universales supusieron la gradual desaparición de políticas sobre grupos de riesgo, la **política asistencial**, como plantean los autores antes referidos, siguió constituyendo un tercer pilar de la política social moderna, adaptada a los nuevos tiempos, para combatir la pobreza, y que jamás desapareció como práctica específica y aislable de las otras políticas sociales.

La política asistencial, transfirió bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo en expansión o cuya inserción era demasiado irregular como para satisfacer condiciones básicas de vida.

Finalmente, al hablar de Estado de Bienestar no podemos dejar de señalar el establecimiento de un umbral socioeconómico, considerado satisfactorio para el conjunto de la sociedad y debajo del cual nadie podía vivir. (Pereira, P. 2000: 150-151-152). La legitimación de un estándar mínimo asegurado por el estado a través de una legislación específica para aquellas personas que se encontraban en situaciones de enfermedad, desempleo o retiro por vejez, que asegurara el mantenimiento de un mínimo de calidad de vida. (Minujin, A.; Cosentino, E. 1993: 34).

1.1.1.- Los diferentes regímenes de Estados de Bienestar.-

Hasta aquí expusimos un marco general de los Estados de Bienestar, es necesario señalar que la realidad Latinoamericana es distinta de la de Europa y a su vez América Latina presenta una propia diversidad, de ahí que distintos autores como Gosta Esping-Andersen (1993); Filgueira, F (1998) Soldano, D y Andrenacci, L. (2005), Laurell, A. C (2000); han analizado y calificado en diferentes tipologías a dichos Estados en función de las especificidades que adquirieron las políticas sociales, modos de funcionamiento del mercado de trabajo, el carácter de la estructura y la estratificación social de los capitalismos locales, la capacidad presupuestaria de los Estados nacionales, los procesos y fuerzas políticas, las tradiciones religiosas y culturales, o simplemente los tiempos de consolidación de la política social del Estado de Bienestar.

Para Gosta Esping- Andersen (1993), las dinámicas del Estado, el mercado y la institución familiar se conjugaron de diferente manera, produciendo tres tipos ideales de Estados capitalistas de

Bienestar: Estados Socialdemócratas; Estados Corporativos y Liberales. Estos tres regímenes se caracterizaron por los grados de desmercantilización (el grado de independencia de la población respecto a los ingresos provenientes del mercado de trabajo); la dinámica del mercado de trabajo y la estratificación social (diferencias de status y clase habilitados por el conjunto de derechos sociales).

El Régimen Socialdemócrata, agrupa a países como Suecia y Noruega que se caracterizan por el universalismo y una supresión importante del mercado en el terreno del bienestar social; los estados de bienestar Corporativos ejemplificados por los países de Alemania, Francia e Italia, se basan en los derechos sociales pero perpetúan una diferenciación social importante, en función de la clase, el status social y el lugar que se ocupa en el mercado de trabajo; finalmente los Liberales, reflejados en países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, son los dominados por la lógica de mercado¹¹.

I.1.2.- Estados de Bienestar en América Latina: diferencias en sus procesos de consolidación.-

Respecto al desarrollo de los Estados de Bienestar en América Latina en relación a los regímenes de Bienestar en Europa, Laurell A. C. (2000: 239-240) señala cuatro particularidades que explicarían las diferencias:

En primer lugar, estarían los propios procesos históricos de consolidación de los Estados nacionales y la conformación de las instituciones estatales y de las ideologías nacionales.

Otro elemento diferenciador entre los países desarrollados y América Latina en la posguerra es el de los procesos políticos. La presencia de dictaduras militares o de otras formas de Estado autoritario, han afectado la democracia electoral efectiva de muchos de los países de América Latina y los procesos democráticos han sido sumamente restringidos, afectando por tanto la representatividad de las clases a través de los partidos y organizaciones reivindicativas.

Un tercer factor diferenciador con los países europeos, es la estructura de clases sociales, elemento importante para las políticas sociales. Si bien el capitalismo latinoamericano ha generado un proletariado industrial y sectores medios asalariados, a su vez ha originado gran pobreza urbana, con grandes contingentes al margen de la relación laboral formal.

Finalmente, otro factor importante y que incide en el contenido y amplitud de las políticas sociales, es el PBI per cápita¹², siendo en la región muy inferior al de los países desarrollados.

Filgueira, F (1999: 81) asimismo señala que: *"El desarrollo de las políticas de bienestar debe ser entendido en el marco del peculiar desarrollo económico y político de la región y de las heterogeneidades nacionales concretas. Grados diferentes de expansión del modelo sustitutivo de importaciones, tipos de producción exportadora y poder político de diferentes sectores del capital y el trabajo, deben ser considerados a la hora de pensar tipológicamente el desarrollo de los estados sociales en América Latina"*.

¹¹ A Uruguay la mayoría de los autores, a partir del estudio que realiza G. Esping- Andersen, lo definirían como un Estado corporativo, con componente social-demócrata, (en particular por la educación primaria), tanto por el nivel de cobertura como por la forma que el gasto asumió.

¹² **PBI per cápita** es el valor promedio de la producción interna por habitante de la economía. Resulta por tanto, de dividir el PBI de una economía entre el número de habitante de la misma. Economía para no economistas (2000). Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Uruguay.

La variedad de modelos y los diferentes grados de desarrollo de los sistemas de bienestar en América Latina, están marcados entonces por la variedad de esfuerzos fiscales destinados a servicios sociales, en la cobertura poblacional, en el rango y variedad de servicios prestados, en su calidad y en la distribución sectorial del gasto público social. (Filgueira, F. 1999: 81).

El modelo sustitutivo de importaciones permitió en determinado contexto histórico, un importante proceso de modernización social y económica pero lo hizo con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios, en especial en lo referente a las políticas de bienestar, que tuvieron un desarrollo limitado, orientado fuertemente a los sectores urbanos y con cobertura preferencial para las personas incorporadas al mercado de trabajo formal. Quedan excluidos de estos beneficios, los empleados del mercado informal y los trabajadores rurales. A su vez aquellos sectores efectivamente protegidos, presentaban claras pautas de estratificación en el acceso, en la calidad y deficiencias en la cobertura. (Filgueira, F. 1999: 80).

Filgueira, F (1999) propone una tipología tentativa de los estados sociales para América Latina basándose en un estudio que realiza Mesa Lago C. (1991), y cuya clasificación se realiza a partir del grado de madurez de los estados como variable intermedia, y de indicadores tales como: cobertura, esfuerzo fiscal, gasto y su distribución sectorial y niveles de prestación de servicios. A partir de allí, agrupa a los distintos países latinoamericanos en tres tipos de modelos de bienestar según sus experiencias: "*Universalismo estratificado*"; "*Regímenes Duales*" y "*Regímenes excluyentes*".

Los regímenes **universalistas estratificados** son los países pioneros como los define Mesa-Lago C. Una de las características de estos Estados, es que hacia 1970, todos contaban con políticas sociales que cubrían a la mayoría de la población, en lo que refiere al seguro social, servicios de salud y educación. Otra característica central de estos sistemas lo constituye una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso y rango de protección en materia de seguro social y en similar medida en salud. Dicha estratificación sin embargo, no reforzó la estratificación social, por el contrario la amortiguó. (Filgueira, F. 1999: 84). De todos los regímenes es en este en el que hay un mayor nivel de gasto social; los menores índices de concentración del ingreso, los menores porcentajes de analfabetismo, de mortalidad infantil y los mayores índices de esperanza de vida. La particularidad del desarrollo de estos sistemas sociales radicaría en la economía política de desarrollo nacional y en la administración política del mismo, más que en su temprano desarrollo.

Los **regímenes duales y excluyentes** por su parte, presentan un grado bastante alto en cuanto a la cobertura, concretamente en cuanto a la educación y salud, aunque en este último caso se presentan ciertos grados de estratificación en su cobertura. Respecto a los sistemas de seguridad social existiría una mayor estratificación y una menor cobertura si se los compara con los regímenes universalistas. Y los indicadores e índices que nombramos, para este caso presentan coeficientes que reflejarían una situación bastante más desventajosa que el caso de los regímenes universales estratificados. En cuanto al gasto social, las cifras reflejan un valor que se reduce a la mitad en comparación con los primeros. Los porcentajes de pobreza, analfabetismo, y mortalidad infantil son notoriamente mayores, como la esperanza de vida que es significativamente menor. Todos estos

rasgos distintivos se acentúan más si nos detenemos a comparar los universalistas estratificados y los excluyentes.

Dentro de la primera tipología Universalismo estratificado, ubica a Uruguay, Argentina y Chile; en el segundo a los países Brasil y México y finalmente en los Regímenes excluyentes, identifica a República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

Como plantea Midaglia, C. (1997: 94), *“La consolidación de los estados nacionales no es comparable a la de sus pares europeos, en la medida que no se atravesó fases y se vivió eventos históricos similares (revoluciones burguesas, resolución del problema campesino, etc.) aunque diferidamente en el tiempo, a lo que se le sumó el complejo proceso de colonización e independencia”*.

Sin embargo, estos países incorporaron estrategias de desarrollo y modalidades de inserción social y política que formaban parte del núcleo duro de los Estados de Bienestar. La mayoría de los países de la región adoptaron el modelo económico sustitutivo de importaciones y a la vez trataron de promover sistemas democráticos, en base a la ampliación de los derechos políticos y sociales. (Midaglia, C. 1997: 94).

Estas características de las políticas públicas en los Estados de América Latina, si bien por un lado, nos permiten definirlos como de bienestar, *“(...) este debe ser calificado como “restringido” o “incompleto” por la limitaciones tanto en el tipo de programas como por su selectividad”*. (Laurell, A. C. 2000: 242).

I.2.- Los Estados de Bienestar en crisis. Agotamiento del modelo de desarrollo Imperante. Reforma del Estado. Hacia estados liberales.-

En este apartado nos detendremos específicamente en el momento de transición de los Estados de Bienestar a Estados Neoliberales, a partir de las condicionantes sociales, políticas y económicas que llevaron a los primeros a su crisis.

Hacia finales de los años 70 e inicios de los 80, el modelo de Estado de Bienestar se mostraba en crisis. Las condiciones sobre las cuales se erigieron esos estados habían cambiado.

Es en este contexto que se promueve una reforma del Estado, que es básicamente *anti-estatista*. (Midaglia, C. 1997: 94).

“Como toda reforma, la reforma económica pretendió cambiar el padrón existente de desempeño económico y la distribución social de los recursos, en dirección a una mayor libertad de mercado y una redefinición de los roles del Estado”. (Moreira, C. 2001: 167).

El derrumbe del ciclo expansionista, que la economía capitalista mundial conoció entre la inmediata posguerra y los primeros años de la década del 70, abrió paso a un período de profundas transformaciones sociales y políticas (Schettini, P; Sarmiento, J. 2000: 98), a partir de una reforma económica o también llamado ajuste estructural, que supuso el cambio de una estrategia económica basada en la sustitución de importaciones “impulsada desde el Estado”, a una reforma de “orientación al mercado”, con reducción del Estado, privatizaciones, desregulación y apertura externa. (Moreira, C. 2001: 168).

“Estas reestructuraciones dieron lugar a una fase de la acumulación caracterizada por la globalización del capital, el ensanchamiento de la esfera autónoma del mercado en detrimento de la

acción estatal y el hundimiento del mundo laboral fordista, evidenciado en la flexibilización de los contratos de trabajo, la precarización y el desempleo estructural". (Schettini y Sarmiento 2000: 98)

Dentro de esos cambios, se resalta el avance tecnológico, asociado al decline del trabajo en el sector industrial, provocando la ampliación del sector servicios y la flexibilización del trabajo y de la producción para atender los cambios en las condiciones del mercado y las preferencias de consumo. (Baráibar, X. 2003: 3).

Asimismo existen otros factores de carácter político y social que inciden y dan cuenta de las reestructuraciones del período. Aquí colocamos la revigorización del pensamiento neoconservador, con el ascenso de la "Nueva Derecha" como fuerza ideológica-política liberal, que se opone al Estado de Bienestar y cuyos fundamentos (cimentados en el pensamiento de Hayek y Friedman), se basan en el central papel del mercado para la asignación de recursos económicos y de satisfacción de las necesidades de los individuos, desacreditando por tanto la intervención del Estado en la economía, tanto en su planificación y conducción como en cuanto agente económico directo mediante la privatización y desregulación de las actividades económicas. (Laurell, A. C. 2000: 242).

Se entiende que el resurgimiento de la orientación liberal de política, implica una revalorización y resurgimiento de determinados valores culturales que acompañan y facilitan la implementación del nuevo modelo económico.

En este sentido *"la pérdida de confianza en el modelo anterior y el consenso de gran parte de la sociedad en la crítica al mismo, antecedió el resurgimiento de la política neoconservadora"*. (Minujin, A., Cosentino, E. 1993: 28).

Los puntos centrales de la crítica neoconservadora al Estado de Bienestar se centraron en los siguientes aspectos: a) desincentiva el trabajo al provocar un declinamiento de la iniciativa y la responsabilidad individual, creando una creciente dependencia de los trabajadores respecto al estado, de ahí la denominación de estado paternalista; b) desincentiva a la inversión ya que genera y estimula un aumento excesivo de las demandas y expectativas hacia el estado (en cuanto a reclamos salariales, y exigencias de consumo de los trabajadores), lo que aumenta innecesariamente la carga impositiva destinada a satisfacer dichas necesidades; c) su modalidad burocrática es ineficiente, e implica derroche de recursos; d) genera déficit fiscal; e) su carácter monopólico de gestión provoca el encarecimiento de los servicios y afecta la libertad de opción de las personas. (Minujin, A.; Cosentino, E. 1993: 36-37).

Proponen por tanto: reducir los costos del estado; derivar los costos hacia el consumidor; romper con el monopolio del estado, lo que permitiría un mayor nivel de opciones; fomentar el desarrollo del sector privado en los servicios sociales y lograr con ello reducir la carga impositiva; mejorar los incentivos al trabajo; focalizar la ayuda hacia los más necesitados; combatir el fraude y el abuso. (Minujin, A; Cosentino, E. 1993: 41).

En esta línea Baráibar, X. (2003: 3) plantea: *"El pensamiento keynesiano dio paso al pensamiento monetarista: se desacreditó la planificación económica activa de parte del Estado, las empresas estatales habían de ser privatizadas, los subsidios estatales serían suprimidos, los déficit de presupuesto serían eliminados; se buscaba restaurar el papel del mercado y colocar la eficiencia y el control de la inflación como objetivos centrales de la política"*.

Los neoliberales sostienen que el intervencionismo estatal, resulta antieconómico y antiproductivo, no sólo porque ha provocado una crisis fiscal del Estado, sino porque además ha desincentivado al capital a invertir y los trabajadores a trabajar. (Laurell, A. C. 2000: 243). Niegan la intervención del estado a nivel económico y a nivel social la intervención la reducen a un mínimo, focalizándola.

Los organismos internacionales de financiamiento (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), fueron los impulsores de las reformas, a partir de lo que fue el Consenso de Washington¹³. Dicho consenso consistió en un paquete de medidas económicas, elaboradas por los organismos financieros internacionales para los países de América Latina. Entendiéndolo como el mejor programa para abordar los desequilibrios provocados por el anterior modelo de sustitución de importaciones (con énfasis en el mercado interno, y un fuerte rol estatal), y lograr el crecimiento económico. Las medidas incluían: disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización comercial y financiera, privatización, desregulación, y estabilización.

Es en este marco que se plantea la necesidad de abrir las economías y garantizar los equilibrios macroeconómicos y establecer un sistema que haga más transparentes los mercados y restaure el incentivo de la ganancia en los agentes económicos privados. (Baráibar, X. 2003: 3).

I.2.1.- Los Impactos en las Políticas Sociales. La focalización de las políticas.

En cuanto a las medidas sociales de intervención del Estado Neoliberal, *“Las estrategias concretas para reducir la acción estatal en el terreno del bienestar social, planteadas por los gobiernos neoliberales, son la privatización de financiamiento y producción de los servicios, el recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; focalización del gasto, o sea, su canalización a los grupos indigentes; y la descentralización a nivel local”*. (Laurell, A.C. 2000: 244).

Los neoliberales sostienen que el bienestar social pertenece al ámbito privado y que son la familia, la comunidad y los servicios privados, las fuentes naturales de satisfacción. Rechazan los derechos sociales, de ahí que se oponen al universalismo, justificando su intervención particular, asistencial frente a situaciones de vulnerabilidad, riesgo y de pobreza extrema.

Por ello, el Estado solo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o no quieren producir. (Baráibar, X. 2002).

Como plantea Laurell, A. C. (2000: 245), la crítica neoliberal al Estado de Bienestar se centra en aquellos elementos de la política social que implican desmercantilización, solidaridad social y colectiva.

Se procesa un pasaje de un Estado, que intervenía en la cuestión social a través de políticas sociales de carácter universal y amplia cobertura, pensadas como inversión social (Estado de Bienestar), a un estado, cuyas políticas sociales se caracterizan por ser focalizadas, descentralizadas

¹³ Esas medidas respondían Según analiza Moreira, C. (2001) a una lógica de “negociación condicionada”: *“El consenso sobre el impulso “externo” a las reformas, sostiene que la elección de políticas orientadas a la reducción de déficit fiscales, aplicación de políticas monetarias, liberalización del comercio y la tasa de cambio, y más en general orientadas a la expansión del rol del mercado y privatización del rol del Estado, puede explicarse en buena medida porque los países deudores, presionados por los organismos y países acreedores, debieron responder a las políticas impulsadas por estos últimos”*.

(en cuanto a su gestión y administración), privatizadas, y concebidas como gasto social (Estado neoliberal).

“La política económica (...) apunta a restablecer el equilibrio reinsertando gran parte de las actividades “públicas” en el ámbito del mercado a través de procesos de desregulación, privatización y descentralización, mientras simultáneamente flexibiliza las condiciones de trabajo y elimina el “monopolio” estatal en la provisión de bienes y servicios a través de la incorporación de la competencia privada”. (Minujin, A.; Cosentino, E. 1993: 36).

En el marco de la estrategia neoliberal entonces, una de las transformaciones fundamentales en relación a las políticas sociales, es aquella referida a la focalización de programas sociales, a partir de la focalización de la pobreza. (Baráibar, X. 2003: 5). Dicha focalización, implica atender con políticas públicas, a los sectores sociales identificados como los más carenciados dentro de los grupos de menores ingresos o en situación de riesgo y con base de activos más reducida (Machado, G. 2002: 99), con el objetivo de atenuar con dichas acciones su situación. Esto da cuenta de la selectividad del sistema capitalista de atender parcialmente los problemas y demandas sociales.

Por otro lado se da, como ya mencionamos, una desmonopolización y descentralización en la ejecución de las políticas sociales por parte del Estado, las cuales si bien serán responsabilidad del mismo (especialmente en cuanto a la financiación), también lo serán otros sub-sectores (Organizaciones no gubernamentales (ONG's); a nivel privado (área comercial); a nivel informal (la familia). (Franco, R. 1996).

Es decir, resurgen viejos y nuevos agentes sociales como el individuo, la familia, las ONG's, las organizaciones voluntarias y en general la aparición de redes informales que complementan la acción que había desarrollado el Estado de Bienestar. (Minujin, A.; Cosentino, E. 1993: 39).

Se paso de una política social y económica comprometida con condiciones de vida digna; con un alto nivel y estable de empleo (característica esencial del modelo clásico de Estado de Bienestar), a una política social definida por la negativa: *“no se propone promover ascensos socioeconómicos, ni mejoras de ningún tipo, sino amortiguar el deterioro”.* (Minujin, A; Cosentino, E. 1993: 43).

La política social acentúa el carácter reparatorio y/o compensatorio de un mercado singularmente fragmentado, constituyéndose casi exclusivamente en política dirigida a aliviar la pobreza.

“Abandona así el objetivo otrora central de reintegrar la sociedad, moderando las diferencias extremas, para operar en el terreno de la legitimación a la distribución ingresos y de propiedad que realiza el sistema económico”. (Soldano, D.; Andrenacci, L. 2005: 28).

Esta lógica, desemboca en una desresponsabilización del estado, de las políticas públicas, lo que se expresan en clientelismo, asistencialismo, estigmatización, psicologización de la pobreza, pérdida de derechos, comprobación de ingresos. En donde la familia y la comunidad como hacíamos referencia en líneas anteriores, son las depositarias de la responsabilidad que el Estado no asume, dando cuenta de lo que la autora Mónica de Martino (2001) llama “neo-familiarismo”, aludiendo precisamente a esa tendencia ideológica a hacer de la familia una unidad, económica y política, de resolución de los problemas de racionalidad global del modelo neoliberal.

Como sostiene Baráibar X. (2002): “Estos cambios en las formas de administración y gestión de las políticas sociales, dan cuenta de cambios aún más relevantes, referidos a la forma de concebir el acceso a ciertos bienes y servicios sociales.”

Por lo tanto el producto de la intervención del nuevo modelo neoliberal en la sociedad, se expresó en intervenciones poco estratégicas en cuanto a la situación de pobreza y la desigualdad social, por el contrario “amarraron” a las personas en la situación de carencia, vulnerabilidad social y precariedad laboral, a la vez que perfeccionaron los dispositivos de discriminación entre “pobres merecedores” y “no merecedores” de asistencia. (Soldano, D; Andrenacci, L 2005: 28), con políticas sociales focalizadas.

En síntesis, podemos decir que la intervención del estado en esta nueva fase, a través de sus políticas públicas, de protección social presentan las siguientes características: El compromiso de los diferentes países con el *pleno empleo* se inviabilizó; por tanto el sistema de seguridad social que se caracteriza por ser contractual y contributivo y por tanto cubrir a las personas que trabajan formalmente, deja afuera a los desempleados, y se reduce el gasto social público.

En cuanto a los *servicios sociales universales*, algunos de estos pasaron a ser focalizados, es decir atienden una demanda específica: la población carenciada; tendiendo a reforzar así el sistema de estratificación social generado por el mercado (quien puede pagar y es mejor atendido), generando estigmatización sobre los sectores pobres e indigentes. (Pereira, P. 2000: 155).

Por otro lado, la *intervención del estado en el proceso de provisión social de bienes y servicios*, se reduce, dando lugar en algunas áreas al sector privado ó modalidades mixtas (público-privadas)¹⁴. El sentido de responsabilidad colectivo de bienestar social da paso a la responsabilidad individual para la resolución de problemas sociales. (Pereira, P. 2000: 155).

Finalmente, puede afirmarse que los grandes cambios se concentraron en el nivel político-ideológico y de la política económica. Por lo que en la intervención social del Estado hay una disociación entre política económica y laboral, y la política social.

I.3.- Transformaciones en el mundo del trabajo. Fin de la sociedad salarial.-

Como hemos mencionado anteriormente, la economía capitalista de pos guerra que caracterizó a los Estados de Bienestar y denominada por Castel, R. (1997) como la “sociedad salarial¹⁵”, atravesó un período de expansión mundial hasta la década del 70. El fin de esta etapa de auge dio paso a una nueva fase de transformaciones económicas, sociales y políticas, que tienen su correlato en las transformaciones del mercado de trabajo.

¹⁴ La idea es que el Estado dejara de ser simultáneamente financiador y proveedor. Sin embargo, su presencia en la financiación de las políticas de Seguridad Social, continúa siendo fuerte.

¹⁵ Lo antecedentes de esta “sociedad salarial” se colocan a fines del siglo XVIII, con la Revolución Industrial en donde se comienzan a generar procesos de lucha por parte de los obreros de las fábricas por sus derechos. Las condiciones de vida en esta época se caracterizaban por la miseria. La fuerza de trabajo era el único “capital” con que contaban los obreros o proletarios (ya que no poseen “propiedad material”, sino solo su capital “físico” o “social”: su fuerza), la cual es tomada como una mercancía que se “vende” a cambio de un salario como único medio para sobrevivir. Hacia fines del siglo XIX e inicios del XX, algunas de las luchas comienzan a materializarse a través de la implementación de los “seguros laborales” contrarrestando con ello la inseguridad y las malas condiciones laborales de los trabajadores. Los seguros o protecciones tenían como finalidad contemplar las diferentes situaciones como: accidentes, enfermedad, desempleo, vejez, etc. Estos, se fueron garantizando paulatinamente en el tiempo, concibiendo al seguro como una “propiedad social”, de la cual pueden beneficiarse los trabajadores por participar en su creación mediante el trabajo, más allá de no ser propietarios como se caracterizaba en décadas anteriores.

En otras palabras, uno de los aspectos centrales, del cambio de padrón de acumulación rígido al flexible, lo constituyen las profundas transformaciones percibidas en los procesos de trabajo en el sector industrial, en lo que tiene que ver con la incorporación de tecnología, en donde esto ha reducido el trabajo vivo, provocando por tanto el crecimiento acelerado de la fuerza de trabajo excedente, estimulando el desempleo estructural (De Martino, M. 1999: 37), y la desintegración social.

Durante los Estados de Bienestar, como ya analizamos, la política de seguridad social fue uno de los ejes, pues dicha política de seguros necesitaba un actor como el Estado para llevarse a cabo.

Como expresa Castel, R. (1997: 301), *“Este pasaje marcó la primera etapa de un balanceo que iba a dirigir a la sociedad salarial moderna: una sociedad en la cual la identidad se basa en el trabajo asalariado, más bien que en la propiedad”*. Es la denominada también etapa keynesiana-fordista, donde los trabajadores comenzaron a ser concebidos no solo como productores sino consumidores de esos productos.¹⁶

Este período comenzó a vislumbrar su resquebrajamiento y a fines de los años 70 el agotamiento del modelo de desarrollo (por todos los motivos antes estudiados) se imponía, dando lugar al surgimiento de un nuevo modelo, a partir de ideologías neoliberales que se retoman, el cual impulsó además de un giro en la orientación de las políticas sociales, una transformación en las condiciones laborales y de vida de la población, abriendo un nuevo paisaje social caracterizado por la exclusión social.

“(…), la economía del Estado neoclásico, implicó una profunda reforma del complejo de política social en los países capitalistas. La política del empleo contribuye a reformar el mercado de trabajo garantista de la etapa anterior. De modo acorde al diagnóstico que el nuevo complejo hegemónico neoliberal hace de la coyuntura económica internacional de los setenta y ochenta, las intervenciones públicas se orientan a la desregulación general del mercado de trabajo y la reducción del peso relativo de los costos laborales”. (Soldano, D.; Andrenacci, L. 2005: 69).

Esto implicó estrategias de flexibilización de las pautas contractuales del fordismo, de modo de acompañar los procesos de reducción y flexibilización de los recursos humanos en los sectores públicos y privados, a partir de la necesidad vital que plantea el Estado neoliberal de reducción del peso fiscal de éste.

También se plasmó en una remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, extendiendo los “cuasimercados” de gestión privada y regulación pública de seguros sociales. (Soldano, S.; Andrenacci, L. 2005: 69).

Todas estas transformaciones se reflejan a nivel socio-urbano con fábricas cerradas y abandonadas, vendedores callejeros de miles de productos hechos en instalaciones altamente automatizadas (y por tanto que no requieren casi mano de obra para efectuarse), hombres y mujeres vagando cotidianamente en busca del trabajo perdido, campesinos expulsados de sus tierras por obra de la transformación capitalista del mundo rural y la destrucción mercantil de los recursos naturales, la “guetización” urbana en los extremos de la pirámide social, la clasificación de basura como medio de sobrevivencia de los sectores más pobres. (Schettini, P.; Sarmiento, J. 2000: 99).

¹⁶ Como vimos, este modelo impulsó una política económica con una orientación hacia el pleno empleo que apuntaló esencialmente a un sistema de seguridad social; provisión universal de servicios sociales; la seguridad laboral; asegurar condiciones mínimas de vida para las personas.

“Las estrategias y las políticas en práctica han aumentado el desempleo, deteriorando gravemente los salarios reales y empujado cuotas crecientes de población activa a situaciones de sobrevivencia precaria en la economía informal”. (Baráibar, X. 2003: 5).

Es decir, la respuesta a la crisis que plantea el neoliberalismo, trae consigo una flexibilización traducida en los procesos de trabajo, con la destrucción de los puestos de trabajo de baja calificación y aumento del desempleo y la informalidad, debilitamiento del rol de los sindicatos, deterioro de los salarios y distribución del ingreso aumentando la brecha entre trabajadores calificados y no calificados, (Kaztman, R. 2003: 15), todo lo que aumentó la desigualdad económica y social, y el deterioro de las condiciones de trabajo y por lo tanto de vida de la mayor parte de la clase trabajadora, generando procesos de exclusión social (que dan cuenta de la creciente polarización de la sociedad –ricos y pobres-), marginalidad, vulnerabilidad, y mayor pobreza.

El problema no radica solo en el desempleo, sino en que se torna una situación más permanente que transitoria, los trabajadores han sido expulsados de manera duradera del mercado de trabajo asalariado por lo que, *“(…) una fracción importante de la clase obrera ha sido transformada en superflua e integra una “sobrepoblación absoluta” que sin dudas jamás encontrará trabajo estable”.* (Wacquant, L. 2007: 305). El desempleo deja de ser accidental o expresión de una crisis coyuntural, porque la forma contemporánea del capitalismo no prevé más la incorporación de toda la sociedad en el mercado de trabajo y del consumo, tornándose por tanto una situación crónica o estructural. (Pereira, P. 2001 en Machado, G. 2002: 42).

“(…) es la propia naturaleza de la relación salarial lo que ha cambiado en el curso de las dos últimas décadas de manera que el empleo ya no ofrece una garantía sólida de protección contra la amenaza de la pobreza, incluso para los que acceden a él”. (Wacquant, L. 2007: 305).

Por otro lado y paralelamente, estas transformaciones exigen para acceder al mercado formal mayores calificaciones, que acompañan el acelerado ritmo de las innovaciones tecnológicas y de los requerimientos de productividad y competitividad a nivel mundial. Dichos cambios *“(…) han favorecido a los trabajadores más calificados, cuyas remuneraciones han crecido en mayor medida que las del resto de los trabajadores, generando una mayor desigualdad”.* (PNUD, 2005: 92). Dado que los trabajadores “no calificados”, no se “ajustan” a los cambios, se convierten en “mano de obra excedente” o como plantea Castel, R. (1997), son *“inútiles para el mundo”*, no solo no se encuentran integrados, las posibilidades se vuelven poco probables, y flotan en una sociedad sin pertenecer realmente a ella. (Castel, R. 1997: 416).

Asimismo, Castel (1997) agrega que, si bien el mejoramiento de las calificaciones contribuye en el camino de evitar el desempleo o salir de él, esto no significa que haya una correlación directa entre calificación y empleo, ya que persiste el problema de la *“inempleabilidad de los calificados”*. (Castel, R. 1997: 409).

El achicamiento del Estado así como el proceso de desindustrialización, incide en la consecuente reducción de la proporción de puestos de trabajos estables y protegidos brindados por aquel, y el consiguiente aumento de los servicios, particularmente de los personales y los de consumo. (Kaztman, R. 2001: 175).

Tomando a Wacquant, L. (2007: 304) las transformaciones en la esfera del trabajo en primer lugar son *cuantitativas*: y remiten a la desaparición de gran número de empleos de escasa calificación, sustituidos por la automatización, y el crecimiento de las actividades de servicios a las personas y las empresas. Y en segundo lugar, *cualitativas*: que implican el deterioro y la dispersión de las condiciones de empleo, remuneración y protección social para la mayoría de los trabajadores.

Por lo que dichos cambios en el mundo del trabajo afectan al conjunto de la sociedad, es decir las consecuencias de dichas transformaciones son sufridas por todos los individuos sin importar la clase social, dando cuenta de lo que Castel, R. (1997), llama “la nueva cuestión social” que tiene tres puntos de cristalización en lo que refiere al trabajo:

El *desempleo*; la *desestabilización de los estables*, aludiendo al proceso de precarización que atraviesan algunos trabajadores integrados y estables, por las nuevas exigencias tecnológicas y económicas. Finalmente, *la instalación en la precariedad* en el sentido opuesto a la estabilidad y permanencia laboral, refiere a la nueva nebulosa de contornos inciertos en el empleo, los cuales son discontinuos, tornándose estrategias de sobrevivencia basadas en el presente “de vivir al día”, en donde el “sueño del interino” es convertirse en permanente. Además los trabajos se caracterizan por la carencia de protección social y cobertura de seguridad social.

Todo esto se expresa en un *déficit en los lugares ocupables*, lo que hace referencia a trabajadores que envejecen y que no encuentran sitio en el proceso productivo ni en otra parte, dado que se vuelven mano de obra obsoleta; por otro lado se encuentran los jóvenes en busca de su primer empleo en la estructura social. Serían los llamados supernumerarios, “inútiles para el mundo”, que sobran ya que son inintegrables. (Castel, R. 1997: 414-417).

Por lo que, a medida que las empresas se reorganizan, las estructuras productivas se modernizan y el cambio tecnológico avanza, aumenta el clima de inseguridad y la amenaza de descalificación se cierne sobre los puestos de trabajo y muchos sectores y empresas se desmantelan.

En este sentido, “*las nuevas formas de organización, las nuevas tecnologías de la información, y las nuevas concepciones del Estado, entre muchos otros, han sido procesos que sobre todo han destruido puestos de trabajo, precarizado, aumentando el sector informal, y dualizado o heterogeneizado la sociedad, reduciendo ingresos y salarios*”. (Supervielle, M; Quiñones, M. 2005: 100).

“*Se configura un modelo económico que trae como consecuencia una abierta segregación social, que conlleva la agudización de las heterogeneidades estructurales y una acentuación extrema de la desigualdad y la pobreza*”. (Vuskovic, 1996 en Baráibar, X. 2003: 5).

En este sentido, se configuran políticas sociales, focalizadas en los sectores que se encuentran fuera del mercado laboral y que son pobres, dando cuenta del cambio en la protección institucional, (no atendiendo a los trabajadores sino a los que se encuentran fuera de él), síntoma de cómo el trabajo está cambiando de un mecanismo de integración a uno de exclusión. (Baráibar, X. 1997 en Machado, G. 2002: 45).

I.3.1.- Trabajo como soporte de integración y de capital social.-

Otro aspecto importante, es que el trabajo cumple un papel central en la integración social, por lo que las nuevas formas que adquiere el trabajo hoy no solo tendrán consecuencias en la calidad de vida de las personas desde el punto de vista económico, sino que afectan su lugar en la sociedad.

El trabajo es un ámbito de cohesión social para los individuos “Entonces, la asociación trabajo estable/inserción relación sólida, caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien, como trataré de demostrarlo, la desafiliación¹⁷”. (Castel, R. 1997: 15).

En este sentido, concebimos el trabajo como una de las estructuras de oportunidades fundamentales de las personas, contribuyendo a generar activos¹⁸ físicos, humanos y sociales. Consideraremos al trabajo entonces como algo más que el no trabajo, es decir el trabajo es entendido como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social y por lo tanto el no-trabajo como algo más que el desempleo. (Castel 1997: 15; 390). El trabajar, implicaría desde esta perspectiva, estar incluido, sentir que se está dentro, que se posee un lugar en el mundo, que merece respeto y es necesario cuidarlo. (Merklen, D. 1999: 14).

Existe por tanto, una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “cubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia. (Castel, R. 1997: 15).

Desde una perspectiva complementaria a la que venimos desarrollando, el trabajo, es una fuente de *capital social individual*: el establecimiento donde se trabaja es un lugar privilegiado para la construcción de redes de amistad, a través de las cuales fluyen recursos en forma de contactos, información, y facilidades de acceso a determinados servicios.

Por otro lado, el trabajo es fuente privilegiada de *capital ciudadano*: tanto de generación de elementos subjetivos de ciudadanía, en el cual se comparten problemas, se consolidan identidades, se afianzan autoestimas y se construye un destino común, como para la adquisición de derechos objetivos, como son las conquistas laborales en cuanto a la mejora y ampliación de las prestaciones,

Por último, el trabajo como fuente de *capital social colectivo*: la participación estable en un establecimiento de trabajadores con distinto grado de calificación, es decir con una composición heterogénea, aumenta las oportunidades que tienen trabajadores menos calificados de acceder a instituciones eficientes en defensa de sus intereses laborales y la preservación de derechos ya adquiridos. (Kaztman, R. 2001: 175).

¹⁷ Castel distingue “zonas” de integración ó desafiliación. Como mencionamos, la combinación de trabajo estable/inserción relacional sólida, caracteriza una zona de integración, a la inversa estaríamos ante una situación de exclusión o como prefiere llamarla el autor, una situación de desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad. (Castel, R. 1997: 15).

¹⁸ Los activos sociales de un hogar se componen del conjunto de recursos materiales y no materiales que se disponen y que pueden ser movilizados en busca de mejoras en el bienestar o evitar caídas en el nivel de bienestar del hogar. Es todo lo que los hogares poseen o se les debe; los pasivos en contraposición, serían las obligaciones o deudas de las familias. Los activos se podrían clasificar en tres tipos: Capital Físico; Capital Humano y Capital Social. Los activos se pueden adquirir en la denominada estructura de oportunidades conformada por el mercado, el estado y la sociedad. (Kaztman, R. y otros. 1999a).

A partir de lo planteado diremos que el rol del trabajo como vía privilegiada de integración en la sociedad, creador de lazos y redes sociales, generador de solidaridades a nivel laboral y en las instituciones que allí se derivan, formador de identidades, de construcción de derechos, y sentimientos de autoestima, que caracterizó la condición salarial de mediados del siglo pasado, se ha visto sumamente debilitado. Y sus repercusiones se extienden a las familias de los trabajadores e inciden por tanto en su integración social. En otras palabras, se procesa un pasaje de una sociedad inclusiva a una sociedad, como plantea Castel, desafiadora. R. (1997: 421)

Uruguay no escapa a estos procesos, por lo que la precariedad, la informalidad, el cuentapropismo, la modificación de los contratos de trabajo, y el subempleo han sido los rasgos predominantes en nuestro país. (De León, E. 2004: 31).

Capítulo II:

ESTADO SOCIAL URUGUAYO: EL ESTADO BATLLISTA. SU CRISIS Y TRANSICIÓN.-

Como hemos mencionado en el capítulo anterior, Uruguay es uno de los países de la región con mayor desarrollo estatal; aquí vamos analizar cómo se desarrolló este proceso de constitución del Estado de Bienestar ó Social (como lo nombra Filgueira, F.) y su crisis. Nos detendremos especialmente en la etapa de crisis y la posterior a esta (década 90), período de mayores reformas a nivel del Estado y que inciden por tanto en las políticas sociales.

Para este apartado, nos basaremos mayoritariamente, en los trabajos realizados por los autores: Fernando Filgueira (1994), y Constanza Moreira (2001).

Luego de esto y a partir de este marco de análisis, nos abocamos a las políticas públicas de vivienda en nuestro país. Por último, presentaremos las políticas de vivienda elegidas para este documento: NBE y el PIAI.

II.1.- Estado de Bienestar en Uruguay.-

Si bien es en el último cuarto de siglo XIX, que el estado uruguayo comienza a constituirse como tal; es a partir de las administraciones de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915), que se concibe un estado interventor en lo social, a partir del diseño de políticas sociales. (Filgueira, F. 1994: 16). Hacia los años 50, el Uruguay era conocido como el país pionero en el desarrollo del bienestar social en América Latina.

Este Estado social incipiente de principios del S. XX, al que hacíamos referencia, se implementa a partir de un proceso de reformas, pudiendo establecer cuatro pilares de intervención sobre los cuales se funda: *Asistencia Pública; Instrucción Pública; Leyes Laborales y las Políticas de retiro de la fuerza de trabajo.* (Filgueira, F. 1994: 16). Dichas políticas sociales constituían un programa de transformaciones tendiente a lograr un mayor bienestar de la mayoría de la población y en especial de las clases más empobrecidas e impulsar la modernización del país. (Zubillaga, C. 1991: 18).

También en este período, aparece la preocupación por el tema de la vivienda, hasta entonces manejado en forma privada. Con la sanción en 1921, de la Ley de Serrato, se otorgan préstamos a las clases medias, para la construcción de viviendas.

Podemos decir que, el Estado Batllista a través de su intervención mediante las políticas sociales buscaba: la estabilidad política, crecimiento económico, integración cultural de una masiva inmigración extranjera y rural-urbana, moralización y civilización de la sociedad. (Bayce, R. 1995: 16, 17). Se adoptaron patrones europeos, con el fin de crear un pequeño país modelo en base a la protección del estado, pero que no se ajustaban a las características propias de nuestro país, ya sea a nivel económico, social y político.

“En las sociedades europeas, la modernización de la asistencia pública, la expansión de la educación como laica y gratuita, y el surgimiento de un sistema de seguros para la fuerza de trabajo y otras medidas de protección laboral y hasta ciudadana, son propias de los procesos de surgimiento y expansión de la sociedad industrial. En Uruguay, en cambio, se trata de una acción llevada adelante

por una elite política influenciada por el modelo de acción bismarckiana (...) que no puede catalogarse de "respuesta" a los desafíos de la sociedad "industrial", sino de contribución a la modelación de la misma". (Filgueira, F. 1994: 23-24).

El Uruguay de inicios del siglo XX, se caracterizaba a nivel económico por la explotación ganadera, que distaba de un capitalismo moderno; los trabajadores se agrupaban por oficio no por rama de actividades; no existía aún una democracia de masas, es con la nueva constitución de 1919 que sustituye a la de 1830, que el derecho al voto se extiende a los analfabetos, jornaleros y sirvientes a sueldo.

No es la sociedad que presiona en un primer momento sobre el sistema político y sobre el estado para el logro de beneficios sociales y de cobertura; es el sistema político a través del estado que procura crear una sociedad alternativa a la tradicional. (Filgueira, F. 1994: 25).

"La ausencia de una sociedad civil pujante y de un desarrollo económico que presionara hacia la transformación del estado en sus dimensiones sociales contribuyó a modelar un particular estilo de "estado de bienestar" fuertemente estatista (...), anticipatorio y paternal, que se plasmó en la cultura política uruguaya tornándola también estatalista". (Filgueira, F. 1994: 29).

Asimismo, el Estado Social se consolidó simultáneamente a la afirmación de la autoridad estatal, de los partidos y el sistema político, por lo que se procesó a una temprana apropiación partidaria del aparato del estado, lo cual generó modalidades clientelares de hacer política.

La crisis del 29 que sufrió Estados Unidos, con la caída del mercado de valores, impactó a nivel mundial y en los países latinoamericanos en particular, e impregnó los años 30 de una fuerte crisis económica en nuestro país. Como consecuencia, los mercados mundiales dejaron de ser escenarios de exportación de productos primarios rioplatenses. Por lo que muchas empresas dieron quiebra, y el desempleo se convirtió en un problema social más a ser atendido.

A nivel nacional, la crisis económica se unió a la crisis política que se atravesaba, donde una división interna en el batllismo llevó a la fractura del régimen existente y culminó con el golpe de estado encabezado por el presidente Gabriel Terra, en marzo de 1933, abriéndose una nueva etapa del Estado Social en Uruguay. (Filgueira, F. 1994: 31).

Las acciones políticas implementadas durante este período para atender la crisis económica, dieron paso al cambio en el modelo de desarrollo, pasándose de un modelo que se basaba en las exportaciones a uno sustitutivo de importaciones, centrado en el mercado interno. Las medidas adoptadas tendieron a una asistencia social más extendida, con cobertura más universal de los servicios sociales públicos. Se crean por ejemplo en dicho período bolsas de trabajo de manera de atender el desempleo, se crea el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA). (Filgueira, F. 1994: 32-33).

En cuanto al área de vivienda se puede decir que, durante este período se crean las instituciones que llevarán adelante las políticas sociales durante los años venideros. Se funda el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE), construyendo viviendas "populares" principalmente en la capital de Montevideo y para trabajadores asalariados. Desde la Intendencia se extendieron programas de vivienda dirigidos a los sectores de más bajos recursos.

Otra elemento importante a señalar durante este período terrista, es la aprobación de una nueva Constitución en 1934, la cual recoge tanto influencias europeas de la conformación de un estado social, como las líneas establecidas anteriormente por el propio batllismo. Se incluyen normas de asociación gremial y huelga; se establece el derecho al trabajo; a una vivienda digna y establece como obligación de las personas el cuidado de su salud. *“Una mezcla de liberalismo, corporativismo y estatalismo la informa”*. (Filgueira, F. 1994: 31).

Finalmente podemos decir que *“El terrismo fue en un inicio reacción (...) para tornarse luego en conservación. Hijo de la matriz batllista (...) no implicó una refundación del mismo. Fue un batllismo para tiempos de crisis”*. (Filgueira, F. 1994: 38).

La década del 40 en nuestro país, marca el comienzo de una etapa de prosperidad económica que se extenderá hasta mediados de los años 50 y que se denomina del “Uruguay feliz”. Dicho bienestar fue favorecido por la excelente situación en el mercado internacional, reflejado en el incremento de las exportaciones tras la Segunda Guerra Mundial; y el ahorro de ciertos productos de importación. Los recursos así recaudados, posibilitaron la expansión de servicios, así como el mantenimiento de medidas pensadas para tiempos de crisis, como las jubilaciones anticipadas para disminuir el desempleo, tras la crisis de los años 30.

Respecto a las políticas de vivienda, éste fue un período que abrió paso a los préstamos para sectores medios, para la construcción de viviendas en balnearios, las llamadas “viviendas de descanso” y desde la Intendencia se implementó un programa que promocionó la autoconstrucción, otorgándoles a las familias los planos de una vivienda económica. En cuanto a los sectores más carenciados el acceso de la vivienda fue facilitado mediante la transferencia de ingresos para arrendamiento.

Este período se caracterizó, por el retorno a la matriz batllista en las políticas sociales, protegiendo a los más débiles. *“(...) el estado social uruguayo llegó rápidamente a su madurez y período de masificación de privilegios”*. (Filgueira, F. 1994: 38).

Durante el período denominado “neo-batllista”, presidido por Luis Batlle Berres, se afianzó el modelo económico sustitutivo de importaciones que caracterizó las economías de los países latinoamericanos desde los años 30 hasta los años 70. Este modelo sustitutivo de importaciones, con soporte en la doctrina keynesiana, se caracterizaba por la centralización de la economía en el mercado interno (“desarrollo hacia dentro”), adquiriendo el estado un rol fuerte como regulador, interventor, planificador, empresarial y social, como forma de contribuir al funcionamiento del este modelo. (Franco, R. 1996: 10).

La política social, contribuyó a consolidar la clase media para mejorar la calidad de vida de la misma, así como también para sostener la capacidad de consumo de los bienes producidos localmente. *“(...) la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria”* (Franco, R. 1996: 11).

Los asalariados públicos recibieron como ya mencionamos, facilidades para préstamos, en especial para la vivienda, para los sectores “subalternos” se realizaron transferencias de ingresos, para arrendamiento de las mismas. (Filgueira, F. 1994: 42).

En este período entonces, se expandió el modelo sustitutivo de importaciones, subsidios estatales incentivaron el mercado interno, se extendieron los derechos individuales y colectivos en un marco democrático liberal, todo lo que contribuyó “(...) a modelar una sociedad altamente integrada, con bajos grados de desigualdad percibida (...)” (Filgueira, F. 1994: 40).

Esta situación comienza a revertirse, en la década del 50. El año 1955 es un año marcado por la crisis económica en nuestro país, culminando así con el período de prosperidad que caracterizaron los anteriores años. La pérdida de sustentación económica del país, que repercute a nivel estatal al afectar las fuentes de ingreso para financiar el modelo de bienestar, no modifica la actuación del mismo. (Filgueira, F. 1994).

El Estado social mantuvo su intervención en la economía y la protección social (a partir del ahorro que pudo generar en los años de prosperidad), pero la crisis repercutió a nivel político y social, generando conflictividad entre los sindicatos y el gobierno. Un nuevo batllismo de tiempo de crisis, manejó el estado asistencial en la difícil etapa de los años 1968 a 1973. (Filgueira, F. 1994: 61).

La política de vivienda no escapa a esta situación, en la medida que es en esta etapa donde el acceso a la vivienda se concibe como una situación problemática, dado que el poder adquisitivo general de la población decreció y los préstamos que otorgaba el Estado (a través del Banco Hipotecario) también, por las dificultades financieras. Toda esta situación llevó a impulsar la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda (13.728), en el año 1968. Esta ley establece un conjunto de disposiciones y normas que constituirán el “esqueleto” en torno al cual se movilizaran todas las acciones en el campo de la vivienda de aquí en adelante.

Un nuevo golpe de estado marcó nuestro país en el año 1973, extendiéndose hasta 1985. Durante los años 70 y 80 nuestro país vivió tiempos de modificaciones en el modelo económico y represiones a nivel político. En dicho régimen dictatorial, no se modificó la estructura en sí del Estado social, se mantuvo el estilo estatalista y dirigista, pero sí el ajuste en el gasto público se hizo sentir en los montos y la asignación de recursos. (Filgueira, F. 1994: 67). En otras palabras, el ajuste del gasto público (en pos de la contracción de los déficits de gobierno), disminuye la potencialidad redistributiva de las políticas sociales, afectando la calidad y el alcance de las prestaciones sociales. (Bayce, R. 1995: 23).

Todo ello generó desempleo, un aumento de sectores pobres, al mismo tiempo que fue motor de reivindicación y lucha por los derechos sociales y económicos, dada la creciente insatisfacción que se vivía. A nivel económico se procedió a la adopción de un nuevo modelo económico que reemplaza al existente modelo sustitutivo de importaciones, centrado en el mercado interno y con un fuerte rol estatal, por un nuevo modelo de desarrollo de exportación, con mercados abiertos, y limitando la intervención del Estado.

Al igual que en el resto de los países del mundo, nuestro Estado de Bienestar entra en crisis (1970-1980) por el mismo conjunto de motivos, pero con algunas particularidades que lo distinguen. “(...) nuestro caso es de financiamiento, de funcionamiento y de legitimidad”. (Bayce, R. 1995: 23).

“Del mismo modo, la crisis del modelo comenzó antes, no sólo porque la crisis del tamaño del excedente y la crisis fiscal empezaron más precozmente, sino porque el propio círculo vicioso de crecimiento de demandas, ofertas y expectativas, característico de los Estados Benefactores ya tenía su historia, sus inercias y su acumulación material y simbólica instalados en la sociedad uruguaya de modo más sólido, lo que configura un obstáculo mayor para su corrección o sustitución” (Bayce, R. 1995: 25).

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el estancamiento económico que se verifica desde fines de la década del 70, y el modelo regresivo que impuso la dictadura uruguaya, contribuyeron al empeoramiento de los niveles de vida de las personas, que hacia los años 50 se perfilaban entre los mejores de América Latina.

“En particular, el incremento de la desigualdad social, el aumento de la pobreza, y la caída del poder adquisitivo de los trabajadores, implicaron una situación de vulnerabilidad creciente de buena parte de los “robustos” sectores de la clase media que habrían controlado la situación política de Uruguay, así como la precarización de vida de las clases de menores recursos”. (Moreira, C. 2001: 183).

Es en el período dictatorial, que se iniciaron los modelos de reestructuración económica que se consolidarían con el ciclo democrático, donde Uruguay retoma la senda del crecimiento económico, consigue reducir la inflación, y comienza a ejecutar algunas de las reformas impuestas durante la dictadura, al tiempo que se lanza a profundizar lo que la autora denomina “segunda generación de reformas” o llamadas también reformas institucionales. Las “primera generación de reformas” serían las de consolidación de los Estados de Bienestar con la adopción del modelo de desarrollo económico sustitutivo de importaciones.

La presión “aperturista” y “liberalizante” del mercado, comenzó a ejercerse desde 1974 y tuvo como pilares: la apertura del sistema financiero; con plena y libre movilidad de capitales y fijación de la tasa de interés; retiro gradual pero definitivo hacia el 79 de la participación del Estado en la fijación de precios; apertura al capital extranjero traducido en la extranjerización del sistema bancario privado; un creciente incremento de la deuda externa.

Las políticas económicas de los países de América Latina estuvieron guiadas, desde la década de los 80, por preceptos de equilibrio fiscal, la libre movilidad de capitales, la apertura comercial, las privatizaciones de servicios públicos y mayor control del excedente por el capital financiero a través de fondos de inversión. Para Uruguay estos impulsos no fueron fáciles de implementar. En la primera administración democrática, las acciones tendieron a la consolidación institucional y la estabilidad democrática, y la recuperación de los niveles mínimos de bienestar.

“El primer gobierno de la restauración democrática, no pretendió darle un giro sustancial al viejo Estado social, ni pudo restaurar un estado de bienestar que fuera percibido como próspero y eficaz (...)”. (Filgueira, F. 1994: 78).

Las prioridades fueron establecer el régimen democrático, retomar el control de la economía dando continuidad al proceso emprendido en los años de autoritarismo, buscando equilibrio en los gastos fiscales e intentando reducir el déficit que llegaba a 6% del PBI. (Filgueira, F. 1994: 69).

Si bien las principales reformas¹⁹ se llevaron a cabo en las siguientes administraciones democráticas, es importante en este período la negociación entre diferentes sectores sociales y el Estado, reflejado en la puesta en marcha de los Consejos de Salarios, que suponían mesas de negociación tripartita entre empresarios, trabajadores y Estado.

La segunda administración democrática, comenzó con una reducción del déficit fiscal, a partir de un incremento tributario en el gravamen al consumo y la implantación del impuesto a los sueldos. En este período asimismo, se logró una apertura comercial regulada y concentrada en la región, mediante la firma del Tratado de Asunción, que consagró la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Los consejos de salarios fueron derogados en este período.

Finalmente la política anti inflacionaria, se sustentó en la evolución del tipo de cambio por debajo de los precios internos, lo que generó un profundo atraso cambiario respecto a los costos internos, en particular en los financieros y tarifarios, que por el contrario crecieron por encima de la inflación.

“La combinación de la apertura externa y el atraso cambiario significó un encarecimiento de la economía uruguaya y un abaratamiento de los productos importados con efectos nocivos sobre la producción nacional”. (Moreira, C. 2001: 184).

En este período se intenta a su vez (como señalábamos en apartados anteriores cuando analizábamos las nuevas disposiciones que plantea el modelo neoliberal en cuanto a políticas sociales), avanzar en materia de privatización de algunos sectores públicos claves (como la telefonía), aprobando el parlamento una Ley de Empresas Públicas (1992), pero que sometida a referéndum fue derogada.

La tercera administración democrática, al igual que la administración anterior, comenzó con ajuste fiscal en las mismas áreas: impuesto al consumo (I.V.A 23%) y salarios (6%). (Moreira, C. 2001: 184). La reforma de la administración pública, fue profundizada y se implementó una reforma educativa restringida a la educación pública, cuyos objetivos eran mejorar la calidad de la educación pública, expandir la matrícula de inscripción, y restringir las grandes desigualdades de logros en las escuelas y liceos públicos por sectores de ingreso. Asimismo, implicó la descentralización educativa desde Montevideo hacia el interior del país, así como la profesionalización de los recursos humanos aplicados al ciclo secundario, a través de sistemas de formación “alternativos” a los centros de formación tradicionales.

La reforma de “segunda generación” más importante del período, fue la reforma de la seguridad social. Desde la reinstauración democrática en 1985, la seguridad social en el Uruguay ha

¹⁹ Las reformas en Uruguay se obtuvieron sobre la base de apoyos divididos o precarios. Quienes más apoyaron las reformas fueron los empresarios y quienes menos los sindicalistas. Esto refleja la polarización “ideológica” partidaria, que alineaba a los partidos tradicionales en especial el Partido Nacional, con visiones similares a las del empresariado y la alta burocracia, y al partido de izquierda Frente Amplio, con el sindicalismo. *“En síntesis: en pleno tránsito de reformas, la élite política uruguaya exhibía una alta polarización en varios aspectos sustantivos vinculados al debate Estado/mercado, que dividía a los partidos tradicionales, de un lado, y a la izquierda del otro”.* (Moreira, C. 2001: 188-189).

sido un punto importante de debate. Su estado crítico en términos financieros y una perspectiva capaz de provocar disfunciones importantes en el proceso económico, la configuró lentamente en una de las políticas ineludibles en el conjunto de la reforma del estado. (Moreira, C. 2001: 193-194).

El sistema de seguridad social uruguayo era un sistema “maduro”, con una cobertura casi universal a fines de los 60, sobre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. El Banco de Previsión Social (BPS), era el único ente público encargado de la administración y gestión de dichos seguros. Su descapitalización ya en los años 60 se manifestó, pero la reforma se llevó a cabo recién en el año 95, a partir de las propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo, las cuales se pueden dividir en tres: un ajuste al sistema de reparto; un sistema de capitalización plena, o un régimen mixto (en este último caso el banco estatal se asocia con entidades públicas financieras). Este último régimen mixto es el que triunfó, y consistió en un sistema público de reparto obligatorio para salarios hasta cierto monto (ajustado por edades y tiempos de contribución), y un sistema de capitalización individual, gestionado por las Administradoras de Ahorro Previsional (AFAP's). (Moreira, C. 2001: 184, 194).

En cuanto a los resultados en el plano del desarrollo económico y social en el período 1990-1997, según el Informe de Desarrollo Humano en Uruguay (IDH Uruguay: 1999), Uruguay reduce su pobreza y no empeora su desigual distribución del ingreso. Sin embargo, los efectos combinados de las reformas y en especial la apertura externa (reduciendo las barreras arancelarias pasando de un promedio de 40.7%, a uno de 12.8% en 1998), producen algunos efectos “recesivos” en materia social, en especial, sobre la dinámica del mercado de trabajo. En primer lugar, cabe mencionar que se reducen los empleos industriales (de 20.5% en 1986 a 16.3% en 1998), teniendo como consecuencia que la quinta parte de los trabajadores de la industria pasan a desempeñar tareas en el sector servicios, se vinculan al mercado de trabajo informal, o pasan directamente, a ser desempleados. (IDH Uruguay 1999: 87).

Por otro lado el ajuste fiscal y el achicamiento del aparato del Estado, tuvo como consecuencia una reducción del porcentaje de trabajadores en empleos públicos, que pasaron de constituir un cuarto de la fuerza urbana aproximadamente (24%) en 1986, a cerca de un sexto (16.3%) en 1998. Tanto el empleo industrial como el público tienen un grado de estabilidad y formalización más altas y una pirámide salarial más achatada que el empleo y salarios en el sector servicios, o el empleo y salarios en el sector privado respectivamente. (Moreira, C. 2001: 185).

“El mundo del trabajo aparece como cada vez más heterogéneo internamente, por efecto de procesos tales como la expansión de la precariedad salarial y la emergencia de nuevas modalidades de inserción laboral, (...) el retroceso de las actividades productivas industriales y el crecimiento de las actividades de servicio”. (IDH Uruguay 1999: 80).

A lo que se agrega: *“(...) la creciente precarización, que se expresa en la inestabilidad del empleo en una proporción creciente de asalariados, y la creciente desvinculación del salario de las instituciones de la seguridad social, cobertura de la salud, así como otras formas de protección (seguro de desempleo, derecho de licencia, etc.). En condiciones de elevadas tasas de desocupación abierta y subocupación se produce una presión hacia la baja del salario y al deterioro de las condiciones de trabajo”.* (IDH Uruguay 1999: 81).

Como analizamos en el apartado anterior y es importante retomar, al deterioro en las condiciones del empleo, junto a las nuevas características que toman los empleos (precarios, flexibles, informales, etc.), se le suma un desempleo que se caracteriza por ser permanente más que temporal.

Según Constanza Moreira (2001), las peculiaridades del caso uruguayo (en comparación con sus pares latinoamericanos), en cuanto a la reforma del Estado, es que por un lado, fue un proceso lento o "gradualista" y por el otro un ejemplo de "heterodoxia", porque: i) fue una fase escalonada de rebaja inflacionaria, que condujo a una estabilización progresiva; ii) la no privatización de algunos servicios públicos, dándole peso a estos últimos y equilibrando la incidencia del sector privado en la administración de los fondos; iii) el mayor gasto social como porcentaje del PBI entre los países de América Latina (el PBI evolucionó desde 1985 de valores promediales de 2.5% a 6% en 1998); iv) un buen desempeño relativo en materia de reducción de la pobreza y de distribución del ingreso, en comparación con el resto de los países de América Latina; v) la "heterodoxia" reflejada en que las privatizaciones prácticamente no se produjeron, por el contrario algunas reformas sectoriales como la reforma educativa y la reforma de la seguridad social, mantuvieron y acentuaron el peso del sector público en la provisión de estos bienes y servicios básicos como agua, luz y telecomunicaciones.

"(...) la evidencia indica que Uruguay implementó un conjunto de reformas en sus políticas públicas y en los instrumentos de regulación de los mercados, que, tanto por su forma (gradualista), como por sus contenidos eclécticos y en casos claramente alejados del consenso de Washington pueden ser considerados como únicos". (Moreira, C. 2001: 184).

II.2.- Políticas públicas de vivienda en Uruguay.-

En este apartado pretendemos presentar las políticas de viviendas desarrolladas en nuestro país, enmarcadas en la coyuntura histórica que presentamos anteriormente.

Dentro de las instituciones encargadas de atender la necesidad de vivienda en nuestro país, encontramos el **Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)** creado en **1892**, con un carácter social de atención a la temática de vivienda. Atendiendo la población de medianos y bajos recursos (insertos en el mercado laboral), así como otorgando créditos para la adquisición, construcción o mejoramientos de viviendas para el sector privado. En 1921 se aprueba la "**ley Serrato**"²⁰ (Nº 7395), de préstamos a largo plazo por parte del BHU, para la construcción de viviendas dirigida a trabajadores formales, cuya aplicación se extenderá hasta principios de los años 40.

La preocupación por las condiciones de vida de los trabajadores para su incorporación en el proceso de producción lleva a proponer una intervención estatal en la construcción de viviendas (Machado, G. 2002: 71), de ahí que el propio Banco construye viviendas para alquilar o enajenar en zonas cercanas a frigoríficos u otras industrias, lo mismo realiza a partir de 1923 la Intendencia Municipal de Montevideo. (Cecilio, M. 1999: 30).

Las primeras políticas de vivienda entonces, se dirigieron a la población obrera, construyendo las llamadas "viviendas obreras"; así como a sectores de la clase media emergentes, empleados públicos y sus familias o amigos directos, siendo el salario la garantía de pago de los créditos otorgados. (Filgueira, F. 1994: 23).

²⁰ Ley impulsada por José Serrato quién fuera Presidente del Banco Hipotecario del Uruguay y Presidente de la República hacia 1924.

Por otro lado, los sectores empobrecidos “resolvían” su situación alquilando una pieza en un “conventillo” ó la autoconstrucción en predios ubicados en la periferia, por programas inmobiliarios o municipales de fraccionamiento. (Machado, G. 2002: 68).

En este contexto, el acceso a la vivienda estaba “controlado”, y las intervenciones que realiza el Estado eran “suficientes” para atender la situación de acceso a la misma. Sin embargo esta realidad irá cambiando, a partir de las transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales que se van desarrollando, que cambian el contexto sobre el cual las políticas públicas se implementan y que por tanto los efectos que éstas tengan variarán.

A partir de los **años 30**, estando al frente del gobierno Gabriel Terra, la política de vivienda se adecuó a los ciclos económicos, siguiendo los intereses del sector económico dedicado a la construcción. En los períodos de auge económico se alentó al sector privado dejando la actividad estatal circunscripta a conceder créditos para su realización. En tiempos de crisis, se procuró construir algún tipo de vivienda barata para sectores populares. (Filgueira, F. 1994: 34).

En 1937 se creó el **Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE)**, para la construcción de viviendas populares pero, se tornó un mecanismo lento y poco eficaz de producción de viviendas para los sectores populares, ampliando su producción a lo largo del tiempo sin llegar a niveles óptimos. (Machado, G. 2001: 31). Dicha política habitacional era llevada a cabo a través de la construcción de complejos habitacionales, mayoritariamente, de buena calidad aunque de carácter masivo (reproduciendo modelos europeos de producción habitacional) y en zonas periféricas. (Terra, J. P. 1971 en Machado, G. 2002: 71).

Junto a la producción pública de viviendas de interés social, para sectores asalariados, se construyeron, en forma residual, planes habitacionales municipales, para familias de bajos ingresos, fundamentalmente inmigrantes rurales, con carácter asistencialista y normativo, buscando disciplinar a los sectores populares, que fuera del mercado de trabajo, fueron resolviendo sus viviendas en forma precaria, apareciendo para la sociedad integrada como peligro a la cohesión, salud pública y moral dominante. Estas viviendas, conocidas como “Unidad Habitación” se intercalaron con la construcción de “viviendas de emergencia” fundamentalmente para la erradicación de “cantegriles”.

Las “viviendas de emergencia” suponían unidades mínimas, de carácter “transitorio”, en algunos casos con techos semi-cilíndricos de fibrocemento, que se planteaban como “plan de recuperación” aspirando a incorporar a inmigrantes rurales a la vida urbana, “trasladándolos a una vivienda mejor, una vez adaptados al medio nuevo en que viven” (Machado, G. 2002: 72).

Las políticas municipales focalizadas para los sectores de más bajos recursos tuvieron (y aún tienen), como productos muchas veces la venta “de lo regalado” o parte (puertas, griferías, etc.), o en algunos casos, la introducción del caballo, que garantizaba sostener su fuente de ingreso en el proceso de hurgar y clasificar residuos domiciliarios. Esto contribuyó a crear en el imaginario social una opinión desfavorable a la inversión en viviendas en estos sectores sociales. (Machado, G. 2002: 72).

Durante los **años 40**, y siendo un período de prosperidad económica en nuestro país, el estado extendió créditos, para la construcción de viviendas (las ya mencionadas “viviendas de descanso”), los

cuales se dirigieron al sector público asalariado, en especial bancarios, industriales, etc., es decir clase media, siendo generosos tanto en los plazos como los intereses (Filgueira, F. 1994: 42). En cuanto a los sectores subalternos, las soluciones habitacionales provenían de transferencias de ingresos y un conjunto de leyes que congelaron los costos de los arrendamientos. Dada la baja inflación, no significó un problema grave para los propietarios, pero sí comprometió la renovación de stock de viviendas para los sectores de más bajos recursos. Dado el bajo índice de crecimiento demográfico, el acceso a la vivienda por tanto, no constituyó un problema en este período, pero sí se presentó hacia fines de los años sesenta, el déficit habitacional. (Filgueira, F. 1994: 42).

A su vez, a nivel del gobierno Municipal, en 1941 se estimuló la autoconstrucción, con el otorgamiento del “Plano Económico”, por el que se aporta por el diseño básico de la vivienda y se ahorra el pago de derechos de edificación y leyes sociales. Esta política junto a la fuerte regulación del mercado de alquileres, permitieron la cobertura de la demanda habitacional de los grupos asalariados, si bien se registran créditos para el acceso a la vivienda en forma individual o a través de complejos habitacionales. (Machado, G. 2002: 70).

La **Comisión Nacional de Damnificados**, tuvo también un lugar de importancia en materia de vivienda de interés social, la cual a raíz de las inundaciones de 1959, construye un gran número de viviendas, durante tres años.

Además de las instituciones que hemos nombrado en relación a la construcción de viviendas, organismos públicos construyeron viviendas para sus funcionarios, a través de diversos mecanismos particulares. (Machado, G. 2002: 73).

En general, las políticas mencionadas de carácter social, tuvieron un carácter asistencial, donde la participación de los beneficiarios en las diferentes etapas de implementación, no existió.

A su vez, la autoconstrucción predominó en Uruguay, facilitado esto por una clase media fuerte, con capacidad de ahorro, hasta buena parte de mediados del siglo XX.

En la **década del 70**, Uruguay y el mundo asisten a transformaciones estructurales que afectaron todas las esferas. Nuestro país que se jactó en buena parte del siglo XX, de ser una sociedad “hiper integrada” e igualitaria, denominada la “Suiza de América”, en este período mostró desigualdades sociales que afloran con la crisis de los Estados de Bienestar y dan cuenta del quiebre con el Uruguay batllista. Es a partir de entonces y sumado a las transformaciones socio-demográficas y la crisis política y económica existente en nuestro país, que el acceso a la vivienda se torna ampliamente dificultoso. La pérdida de poder adquisitivo de sectores bajos y los cambios demográficos (baja natalidad, predominando una sociedad adulta y anciana), modificaron sustancialmente las formas de acceso a la vivienda, constituyéndose en una demanda social hacia el Estado, con mayor fuerza. (Machado, G. 2002: 87).

La política de vivienda, durante gran parte de la década del sesenta continuó centrándose en el crédito para la construcción. Sin embargo, estos préstamos beneficiaron sustancialmente a los sectores medios y medios altos que podían afrontar el pago de los mismos a partir de su inserción en el mercado formal de trabajo; por el monto de capital exigido, por el conocimiento de la burocracia

necesario, y por las garantías requeridas para la solicitud de los préstamos. Resulta claro que la posibilidad de acceso de los sectores de más bajos ingresos se encontraba muy restringida. (Filgueira, F. 1994: 42).

Hacia fines de los años sesenta, el Banco Hipotecario ya no podía mantener esta política crediticia. Los títulos hipotecarios, como los préstamos otorgados a largo plazo, no se reajustaban en función a la inflación, provocando la pérdida de capital de las personas depositantes, así como el banco perdía legitimidad y confianza (Filgueira, F. 1994: 42).

“Entre 1956 y 1968 el volumen de los préstamos del BHU se redujo en 32 veces. Al no tener como satisfacer la demanda de préstamos, el Banco fue creando mecanismos defensivos: los trámites se volvieron cada vez más “engorrosos y complejos”. Los préstamos debieron ser obtenidos como favores y el tejido de las influencias en torno a los directores se hizo espeso”. (Terra, J.P 1971 en Machado, G. 2002: 88).

La quiebra del sistema hacia el año 1968, provocó una modificación legislativa y por tanto una reestructura de la política de vivienda. En diciembre de **1968** se sanciona la **Ley de Nacional de Vivienda (ley 13.728)**, procurando dar solución global al problema habitacional.

La investigación llevada adelante en 1963 por la **Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)**, sobre la problemática de vivienda, fue un importante antecedente que contribuyó a la posterior aprobación de la ley de vivienda. Dicha Ley, establece un **Plan Nacional de Vivienda** cuyos objetivos son: coordinar la construcción de viviendas entre el sector público y privado, jerarquizar las funciones del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), fomentar el ahorro público destinado a la vivienda, descontando un 2% de los salarios, creando el **Fondo Nacional de Vivienda**, y orientar la inversión en viviendas, privilegiando a los sectores más desfavorecidos, a través de Planes Quinquenales que deberían organizar los gobiernos. (Machado, G. 2001: 31).

Dentro de esta Ley, también se legisla la modalidad de Cooperativa de Ayuda Mutua y Ahorro Previo, que contribuyó a la construcción de un número importante de viviendas, de buena calidad, a un bajo costo y con un tejido social fuerte de participación, solidaridad y organización popular. (Machado G. 2001: 32; Filgueira, F. 1994: 56).

En 1969 se creó un nuevo organismo coordinador, la **Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)**, dependiente de la nueva Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que coordinaría la construcción de viviendas tanto por el sector público como por el privado.

Con el Plan Nacional de Vivienda, se construyó entre 1970 y 1972 un número importante de viviendas, tanto en Montevideo como en ciudades del interior del país. (Filgueira, F. 1994: 56). En este sentido, se creó en 1967 con la Ley 13.640, el **Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)**, institución pública no estatal, sin fines de lucro²¹, administrada por una Comisión Honoraria²² que promovió la construcción de viviendas baratas para familias pobres del

²¹ El sector productivo público no estatal es también conocido por “tercer sector”, “sector no gubernamental”, o “sector sin fines lucrativos”, se trata de organizaciones “públicas” porque están volcadas al interés general; son “no estatales” porque no forman parte del aparato del Estado, y están regidas por el Derecho Privado. (Bresser Pereira, C. y Cunill Grau, N. 1998).

²² Dicha Comisión está formada por un grupo interdisciplinario, integrado por Asistentes Sociales, Arquitectos, Agrónomos, Capataces, Oficiales, entre otros.

medio rural, con ingresos entre 0 y 60 UR, apelado también al crédito estatal. No se extiende a las áreas rurales de Montevideo²³.

El **régimen dictatorial en 1973**, creó el **Ministerio de Vivienda y Promoción Social**, para centralizar los planes de acción y subordinar la acción del Banco Hipotecario. En 1976 dicho Ministerio es derogado, como el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE) y la Caja de Ahorro Postal, pasando la política habitacional al Banco Hipotecario en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. (Machado, G. 2001: 32).

En este período de gobierno militar, el principal instrumento de promoción de construcción de vivienda fue el otorgamiento de créditos a empresarios que construían viviendas de acuerdo con las pautas estructuradas en el plan de 1969.

Sin embargo, poco a poco el grueso de los créditos fue para las viviendas de mayor estándar, las de tipo III y IV. Las viviendas de menor nivel, calificadas I y II quedaron en manos de cooperativas, que llegaron a construir un importante número de unidades generando una fuerte deuda hacia el Banco Hipotecario. La misma generó conflictos muy fuertes con el Banco al fin del período, que trató de eliminar el régimen jurídico cooperativo. (Filgueira, F. 1994: 66).

Luego del **retorno a la democracia**, y en el primer gobierno democrático (1985-1990), no se modificó sustancialmente la política habitacional; la intervención del Estado en la construcción de viviendas fue mínima.

El Banco Hipotecario pasa por un problema de financiamiento lo cual incidió en la reducción del ritmo de la construcción y en la demora en el otorgamiento de préstamos.

Para 1983 se implementa un **nuevo plan de vivienda**, en donde el Estado en convenio con las Intendencias Municipales, lleva a cabo la construcción de viviendas, no alcanzando el número previsto, de 40.000 sólo se construyen 16.000 viviendas. (Fernando F. 1994: 76; Machado. G. 2001: 33).

Para 1985, desde el gobierno municipal de Montevideo, se lleva adelante el plan habitacional "**Aguiles Lanza**", con el objetivo de erradicar los llamados "cantegriles". Este plan abarcó ocho asentamientos, logrando erradicarse solo el 10% de los asentamientos irregulares. (Machado, G. 2001: 33).

Dentro del proceso de reforma de políticas públicas en Uruguay, que comienza en la década del 80 y cobra su mayor impulso en los 90, una de las áreas de políticas reformada en cuanto al diseño y orientación, fue la política de vivienda. La política de vivienda, venía demostrando disparidad de oferta entre las diferentes porciones de la población y en los años 90, el Estado dentro de otros objetivos, se propuso ejecutar programas específicos dirigidos a los sectores más vulnerables. (Paulo, L. y Calce, C. 2004: 5).

²³ Se intentaba con esta política, por un lado, mejorar la calidad de vida de las familias y por el otro evitar la migración del campo a la ciudad. La modalidad de construcción es por ayuda mutua y autoconstrucción. A partir de la década del 80 dicho programa abarcó a los productores rurales, siendo viviendas con infraestructura de pequeño tambo, para que pudieran desarrollar su actividad productiva.

La propia creación del **Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)**, en 1990 (**ley 16.112²⁴**), da cuenta de la profunda transformación de la política pública de vivienda en Uruguay, y supuso un diseño institucional acorde con la nueva visión que el Estado tenía de la sociedad. La reforma propone un rediseño institucional, donde se delimitan las competencias y se reasignan roles, es decir, implicó un cambio tanto a nivel del gobierno nacional y los gobiernos locales, así como cambios de actores de la sociedad civil. (Paulo, L. y Calce, C. 2004: 6).

El Ministerio apuntaba a desarrollar un nuevo rol del Estado, dando cuenta de la nueva orientación que toman las políticas sociales como lo analizamos en el apartado anterior, tendiendo a desmonopolizar y descentralizar, la construcción de viviendas por parte de éste, el cual solo lo hará en forma subsidiaria, transfiriendo competencias al sector privado (empresas de construcción) y otros actores involucrados de la sociedad civil (ONG's por ejemplo). El Ministerio entonces, pasa a asumir un rol rector en la planificación, organización, evaluación de los planes de vivienda, y la instrumentación de la política nacional en la materia.

La fundamentación reformista, sostiene que las instituciones estatales fueron ineficientes para solventar la demanda insatisfecha (Paulo, L. y Calce, C. 2004: 8), la nueva visión de composición de la demanda, lleva a estratificarla en dos grandes grupos en función de los ingresos percibidos mensualmente: demanda solvente (con ingresos mayores a 60 UR²⁵) y demanda no solvente (con ingresos menores a 60 UR)²⁶.

Es así que las políticas de vivienda se distribuirán entre el MVOTMA (quién focalizará sus políticas en la demanda no solvente, (siendo la focalización de las políticas públicas parte de la estrategia explícita de Reforma del Estado, a pesar que anteriormente se desarrollaron políticas selectivas), y el BHU (que se centrará en la demanda solvente), en función de las características socio-económicas de la población objetivo.

El BHU, pasó de ser un banco con destino social, a un banco con destino financiero, atendiendo las franjas de población solvente, es decir, familias con ingresos totales mensuales superiores a 60 UR, y promotor de la intervención privada ofreciendo líneas de crédito a las empresas para invertir en viviendas categoría II, III y IV. (Magri, A. 2002: 6).

II.3.- Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) y Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).-

Aquí presentaremos los dos programas de vivienda que elegimos para nuestra discusión, comenzando con los NBE.

II.3.1.- Núcleos Básicos Evolutivos.

²⁴ Las leyes rectoras de la acción del MVOTMA en materia de vivienda son las N° 16.112 de su propia creación en 1990; la 13.728 de 1968 Ley de Vivienda y sus modificaciones en la ley 16.327 en 1992, 16.736 en 1996 y 17.296 de 2001. (MVOTMA, Plan Quinquenal 2005-2009).-

²⁵ Unidad Reajutable = UR. Moneda ficta para créditos inmobiliarios, aprobada con la Ley Nacional de Vivienda y regulada por el Índice Medio de Salarios.

²⁶ Cabe aclarar que en el Plan Quinquenal del MVOTMA del período 2000-2005, la franja atendida por el mismo, se extiende a 75UR. De manera de atender la franja de ingresos que quedaba fuera (entre 60 y 80 UR), tanto de la política del MVOTMA como del BHU, quién otorgaba préstamos a familias con ingresos superiores a 80UR. A pesar de ello, con la crisis del 2002 la instrumentación de los programas destinados aquel sector, se vio truncada.

Como ya mencionamos en el segundo apartado del presente capítulo, el MVOTMA, se encargará a partir de 1990, de las soluciones habitacionales para la población con ingresos inferiores a 60 UR, que atenderá a través de diferentes programas, según una subdivisión por franjas de ingresos.

Dentro de estas políticas desarrolladas principalmente en el período 1990-2004, encontramos el programa base del MVOTMA: Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV); y a partir de este están: los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) y los diferentes tipos de subsidios.

El programa SIAV, comenzó a funcionar en el año 1993, buscaba “*Contribuir a través de un subsidio habitacional directo, al mejoramiento de la calidad de vida de la población, con franjas de ingresos comprendidas entre 0 y 60 UR*”. (MVOTMA, Plan Quinquenal 2005-2009).

Para ser beneficiario de este programa, era necesario inscribirse en el Registro Nacional de Postulantes (RNP)²⁷; y de acuerdo al nivel de ingresos mensuales de los núcleos familiares, se clasificaban en cuatro estratos (de 0-30 UR; 31-44 UR; 45-54 UR y de 55-60 UR) y en función de ello se le otorgaba un determinado tipo de subsidio, que permitía acceder a soluciones habitacionales de distinto valor. (MVOTMA, Plan Quinquenal 2005-2009: 9). Su orientación se dirigió a financiar a la demanda, transfiriéndole poder de compra a los propios beneficiarios, mediante subsidios directos y acceso a crédito.

En el primer período de funcionamiento del Ministerio (1990-1994), se implementaron certificados de subsidio para las 4 categorías, para la compra de vivienda usada. Dicha política desestabilizó el mercado, al introducir casi simultáneamente 5.000 certificados, aumentando los precios de las viviendas en venta, por la especulación inmobiliaria y la cantidad de compradores para un mercado chico. (Machado, G. 2002: 151). Es a partir de allí, que el Ministerio construyó solo para los sectores más carenciados (con ingresos entre 0 y 30 UR), los cuales no tienen posibilidades de acceso a una vivienda, vía el mercado formal:

“Con un criterio focalizado de la política habitacional, “priorización de los sectores más carenciados”, construir más por menos es que se modifica la Ley 13.728, incorporando la tipología de Núcleo Básico Evolutivo, como solución para aquellos sectores necesitados de un subsidio total, considerando este la base para el crecimiento futuro”. (MVOTMA, Plan Quinquenal, 2005-2009: 58).

Se entiende que las familias con ingresos entre 0 y 30 UR no tienen capacidad de ahorro y tampoco posibilidad de recurrir al mercado por soluciones habitacionales, de esta manera el MVOTMA focaliza su política en este sector de la sociedad, otorgándole un subsidio casi total para el acceso a los llamados Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) y Núcleos Básicos Evolutivos Mejorados (NBEM).

Los NBE fueron la principal política de vivienda del MVOTMA, enmarcada dentro del programa SIAV, financiada parcialmente a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), constituyendo el 43% del total de soluciones implementadas por el Ministerio²⁸.

²⁷ El Registro Nacional de Postulantes –RNP–, era el listado de familias que se anotaban para las diferentes soluciones habitacionales que brindaba el MVOTMA; se llevó adelante en forma descentralizada a través del llenado de una ficha socioeconómica con carácter de declaración jurada. Se incorporaron personas mayores de 21 años o emancipadas legalmente, que no fueran propietarias de otros inmuebles en ninguna parte del territorio y cuyos ingresos no sobrepasaran las 60 UR. En función de las características del núcleo familiar, la capacidad de subsistencia (nivel educativo y tipo de trabajo) y situación habitacional, se les adjudicaba un puntaje a través del cual se establecía un orden de prioridad. Tener puntaje bajo, significaba estar en una situación más precaria y por lo tanto se tenía más chance de ser beneficiario de la política de NBE. (Paulo, L. y Calce, C. 2004: 9).

²⁸ Siendo el 57% restante de viviendas construidas por el sistema cooperativo o por MEVIR. (MVOTMA, Plan Quinquenal 2005-2009: 58),

Se establece como requisito para el grupo de ingresos inferiores a 30 UR, el ahorro previo de 5 UR por parte de las familias adjudicatarias, y el pago de 2 UR, luego de habitar la vivienda, durante cinco años. Una de las unidades reajustables se destina a la ONG que realiza el acompañamiento técnico de post-obra y es quien se encarga de cobrarla, y la otra es para el Fondo Rotatorio de Mejoras (FOROME), que se suma a las 5 UR inicial del ahorro. Dicho fondo permite el financiamiento de proyectos tendientes a mejorar el entorno particular de cada vivienda y el comunitario, es decir del barrio en donde se insertan los Complejos habitacionales.

Se trata de viviendas nuevas, construidas por una empresa constructora privada, seleccionada a partir de una licitación²⁹; en un terreno de entre 120 y 150 metros cuadrados (m²), y con un metraje de entre 30m² y 32m² por vivienda, con baño, cocina y un dormitorio, con la posibilidad de ampliar hasta tres dormitorios, entregándose con la cimentación para uno de ellos. Constituyendo grandes complejos habitacionales, siendo el último programa de construcción masiva de viviendas sociales³⁰.

Las familias no participan de la construcción de la vivienda, (viviendas tipo "llave en mano") pero las obras de evolución y/o ampliación de la vivienda quedan a su cargo. No se toma en cuenta la composición del núcleo familiar adjudicatario, para el tamaño de las viviendas entregadas, como expusimos anteriormente, es único.

Los NBE además de atender la demanda inscrita en el RNP, también se dirigieron para situaciones de emergencia y realojos. Para ello se implementaron convenios con las Intendencias Municipales, llevando adelante Planes de Emergencia para situaciones de inundación o similares.

Siguiendo el planteo de Magri. A. (2002) podemos decir que la política de vivienda se clasifica en: *políticas distributivas*: en estas se financiaban y otorgaban préstamos a las empresas para la construcción de viviendas de inversión rentable, y créditos directos a familias con más de 60 UR de ingreso, estando a cargo del BHU. Su financiación se realiza con los fondos del propio BHU y del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVYU, fondo del 1% de retribuciones personales de activos y pasivos).

Por otro lado las *políticas redistributivas*: su implementación estaba a cargo del MVOTMA, en donde a las familias de bajos ingresos se les otorgaba subsidios totales o parciales a través de diferentes programas como: SIAV; NBE, MEVIR. Estos son financiados por (FNVYU), rentas generales y préstamos internacionales, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Magri, A. 2002: 7).

II.3.2.- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)-

Otra línea de acción que desarrolla el estado en atención a sectores pobres de nuestra sociedad en relación a la temática de hábitat, es el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), creado en 1999, en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a partir de un convenio suscrito entre el Estado uruguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

²⁹ La licitación es un mecanismo administrativo utilizado por instituciones públicas (en este caso el MVOTMA es el licitante), para invitar a distintos proveedores de un bien o servicio, a que realicen una propuesta en función de lo establecido en las bases de la licitación en curso, para que finalmente el licitante seleccione y contrate la que evalúe más conveniente.

³⁰ En el período 1995-1999, el 74% de los conjuntos habitacionales construidos tenían hasta 60 viviendas. Los conjuntos entre 60 y 100 viviendas constituyeron el 36%. (MVOTMA, Plan Quinquenal 2005-2009: 34).

El objetivo general del Programa PIAI, es mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. (PIAI s/f). Reconocemos que no es una política de vivienda en sí, pero interviene en algunos casos y en menor medida sobre los aspectos del hábitat urbano y dentro de ellos de vivienda. Al igual que los NBE, es un programa implementado en los 90, y con una pretensión de integración social.

El PIAI, trabaja en conjunto con otros organismos estatales, sus co-ejecutores como son las Intendencias Municipales, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE).

Como antecedentes de este programa, y como primeras medidas tendientes a la "regularización" de asentamientos existentes, tenemos en 1990, la creación de la "Cartera Municipal de Tierras" por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), a partir de la aprobación del Decreto N° 24.654 de la Junta Departamental. Las tierras se destinan para dos fines: para la regularización de asentamientos ubicados en predios municipales y que *"posean un grado de consolidación importante, caracterizado por la existencia de viviendas de materiales estables y duraderos y la habitación en forma permanente de las mismas"* (Nahoum, B. 2002: 16), y para el otorgamiento de tierras para viviendas (a cooperativas por ejemplo), previniendo nuevas ocupaciones y ordenando el crecimiento de la ciudad. (Machado, G. 2002).

Por otro lado el MVOTMA comienza a intervenir en el tema a partir de 1996, con la creación de la "Comisión Especial de Asentamientos" en la órbita de la Dirección de Ordenamiento Territorial, que institucionaliza diversas acciones que venía realizando desde 1993, tomando como referencia muchos de los elementos de la estrategia de regularización de la IMM.

Asimismo, el MVOTMA en 1998 aprueba un decreto: "Normas para la regularización de asentamientos en el Departamento de Montevideo", *"con el objetivo expresado en su artículo 2, además de dotar de seguridad jurídica a los habitantes del asentamiento y de adecuar las viviendas y su entorno a la normativa urbanística correspondiente, procura la mejora de la calidad de vida de las familias involucradas, así como de las que viven en su proximidad"*. (Machado, G. 2002: 174).

Podemos ver que las políticas de regularización de asentamientos comienzan a implementarse por la IMM y el MVOTMA, hacia 1990.

¿Sobre qué asentamientos irregulares interviene el PIAI? El PIAI interviene en la regularización de asentamientos, ubicados en terrenos municipales; ministeriales y otros terrenos públicos. No actúa sobre todas las situaciones, sino que maneja ciertas condiciones para la selección de los asentamientos sobre los cuales intervenir, siendo algunos de ellos: que la población se haya asentado antes de enero de 1996; en terrenos no inundables; ubicados en la zona metropolitana de Montevideo, en áreas urbanizables o potencialmente urbanizables; grupos mayores de veinte familias, donde la intervención no implique más de un 20% de realojos, entre otras condiciones. (Comisión Especial Ejecutora de Atención del PIAI).

En determinados casos, se continuaron procesos de realojos iniciados por la IMM, Servicio de Tierras y Vivienda, de manera de culminar con el trabajo con las familias en su nuevo barrio, y en su nuevo entorno.

Entre los objetivos más generales, y como forma de reducir el crecimiento y evitar la formación futura de nuevos asentamientos, el PIAI busca también: (i) mejorar la focalización y coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana; (ii) promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector de vivienda, de modo de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo; y (iii) articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización barrial y la integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa. (PIAI s/f).

Nos preguntamos por tanto ¿qué implica entonces regularizar un asentamiento de acuerdo al programa que se viene analizando? Se trata del mejoramiento de la calidad de vida de las familias, y del barrio donde se encuentran, dotándolo de infraestructura básica (agua, luz, saneamiento, trazado vial), incorporando a sus residentes al contexto formal; de servicios sociales (en particular de salud, educación, capacitación de jóvenes), y títulos de propiedad a los residentes de los asentamientos irregulares, contribuyendo todo a la integración de las familias a su entorno inmediato y urbano.

La intervención por tanto se centraría en dos ejes, el físico y el social. Y a su vez no solo implicaría el mejoramiento concreto de las familias del asentamiento sino que su impacto y trabajo se extiende al barrio donde se insertan. A nivel social, se pretenden estimular procesos de organización y gestión barrial, buscando la integración social de los residentes del asentamiento, capacitando a los vecinos para la gestión barrial, para la mejora en la comunicación tanto interna como con el entorno del barrio, para la formación de redes con relación a la salud, educación formal e informal, etc., capacitar en la utilización de las herramientas que faciliten la participación y el acceso a políticas de alimentación en jóvenes, educar en hábitos de higiene ambiental y salud.

Algunos de estos objetivos se ponen en práctica a través de la participación y la asunción de responsabilidades por parte de los vecinos en las diferentes etapas de intervención, y en concreto formando diversas Comisiones que abarcan varias áreas de trabajo, por ejemplo Comisión de Seguimiento de Obra; Comisión de Realojos; Comisión de Medio Ambiente; Comisión de Jóvenes, etc.

Asimismo, el programa prevé en casos puntuales y cuando es necesario por razones urbanas (trazado de calles, obras saneamiento, etc.), ambientales, o de riesgo vital (debajo de líneas de alta tensión, etc.), la posibilidad de realojo de las familias implicadas, a través de la construcción de NBE, para áreas próximas.

Las tareas son realizadas por equipos técnicos multidisciplinarios (ETM) integrados por profesionales de las áreas: arquitectura, agrimensura, ingeniería, sociología, trabajo social, y notarial, que acceden por licitación al trabajo con cada asentamiento y organizan el mismo en tres etapas: pre inversión, obra y seguimiento.

En síntesis, las inversiones que se realizan son: Agua Potable, Alcantarillado Sanitario, Drenaje Pluvial, Vialidad, Redes de Electricidad y Alumbrado, Realajo, Protección Ambiental, Equipamiento Social (Centros de Niños y Adolescentes, Policlínicas, Centros barriales, entre otros), Regularización de la Propiedad, Desarrollo Barrial y Social. (Muttoni, R. 2007: 12).

Como vemos si bien el MVOTMA dirigió políticas de viviendas focalizadas en los sectores pobres, en paralelo fue necesario abrir nuevos programas, como mencionamos la Comisión para la Normalización de Asentamientos, Regularización de Asentamientos del MVOTMA; la cartera de tierras de la IMM y finalmente el PIAI, como formas de atender la problemática de la creciente formación de asentamientos y de expansión metropolitana no planificada, y mejorar la calidad de vida de dicha población.

Los Asentamientos.-

La intervención sobre los asentamientos a través del programa PIAI, se justifica a partir del alto crecimiento y expansión de éstos en los años 90, lo que lleva a la necesidad de tomar medidas al respecto. En general las causas de formación de asentamientos están asociadas a problemas sociales como: la pobreza, crisis de los Estados de Bienestar, transformaciones en el mundo del trabajo que traen consigo desempleo, informalidad y precarización, y pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios. El alto crecimiento de los asentamientos irregulares y precarios, constituye un factor crucial en términos del aumento de la marginalidad y la fragmentación social, consolidando procesos de segregación residencial.

Los sectores de extrema pobreza aparecen en la ciudad por las décadas del 40 y 50, fundamentalmente con poblaciones que emigran desde el campo, en procura de mejoras en sus condiciones de vida, a partir de la industrialización incipiente y que conforman el "cinturón de pobreza", formado en la periferia de la ciudad. (Machado, G. 2002:168). Luego ocuparán otros espacios en la ciudad, riberas de arroyos o terrenos no aptos para edificar y se les comenzará a denominar "cantegriles". Se trataba de conjuntos de viviendas precarias construidas de lata, o muchas veces con cartones y desechos, en terrenos privados o estatales y ubicados principalmente en la periferia

Posterior en el tiempo, y bajo otras condiciones estructurales, se comenzaron a llamar a estas agrupaciones de pobreza, Asentamientos Irregulares o Precarios, en este caso si bien son construcciones precarias en donde están presentes los denominados "ranchos de chapa", poseen viviendas que reflejan el esfuerzo por superar tal precariedad.

Según Fortuna, C. (1999: 18): *"Por asentamiento irregular designamos a un aglomerado de población residente en un espacio territorial sobre el cual no tiene ningún derecho legal adquirido, a lo que se suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos; donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales y donde existen por añadidura condiciones habitacionales precarias"*.

Por lo que el carácter irregular, se asocia a la ocupación de terrenos de forma ilegal, y por tanto carente de la titularidad de la propiedad, para la autoconstrucción de sus viviendas rudimentarias y precarias, a lo que se suman carencias de servicios básicos de infraestructura urbana y servicios sociales.

Algunos autores a su vez plantean diferencias en cuanto a estas "tres formas" de pobreza urbana: cantegriles, asentamientos precarios y asentamientos irregulares. En primer lugar está el factor tiempo o momento histórico que les dio origen, en este sentido, los cantegriles como se mencionó en párrafos anteriores, comenzaron a formarse a mediados del siglo pasado, en donde

muchos de los habitantes provenían del campo en busca de mejorar su condición laboral y por tanto de vida. Por su parte, los asentamientos irregulares y precarios, podemos ubicar su auge en los años 90, producto del cambio de modelo de desarrollo, con la globalización de las economías, la reestructuración del Estado y las transformaciones en el mundo del trabajo. “(...) *estos sectores se alimentan de familias expulsadas de la ciudad consolidada, los que antes el campo expulsaba, ahora surgen de la propia ciudad*”. (Machado, G. 2002: 170).

Es decir que mientras los cantegriles se fueron formando a partir de la gran atracción que generaba la ciudad por sus mejores oportunidades laborales en una etapa de expansión de los mercados internos, los años 90, están marcados por procesos de expulsión del casco de la ciudad hacia las periferias de sectores pobres, que se agrupan en asentamientos³¹.

El autor Benjamín Nahoum (2002), realiza una distinción entre asentamientos irregulares y asentamientos precarios. “*Convengamos entonces en llamar asentamiento irregular a todo aquel agrupamiento de viviendas que no reúne las condiciones que al momento actual y de acuerdo a nuestros patrones culturales se entienden necesarias y deseables para una vida familiar y social adecuada, que cuente con el mínimo indispensable de confort y de seguridad física y jurídica*”. (Nahoum, B. 2002: 13).

“*Y convengamos a su vez en llamar asentamiento precario a aquel en que las construcciones reúnen esa condición y no llegan a constituir mínimamente viviendas decorosas. Con lo cual en este grupo incluiríamos situaciones que se dan tanto en zonas periféricas como centrales, donde generalmente se habla de tugurios*”. (Nahoum, B. 2002: 13).

Algunos estudios, hablan de una nueva pobreza, refiriéndose a los nuevos perfiles que adquieren la “nueva marginalidad y pobreza” (inserción laboral precaria, insuficiencia de ingresos, movilidad social descendente, violencia urbana) que asociados a pautas de segregación residencial y educativa, acentúan la desintegración y exclusión para importantes sectores de la sociedad urbana y son manifestación de la fragmentación sociocultural. (Minujim y Kessler 1995 en Veiga, D; Rivoir, A.L 2002: 6). Así, en todos los casos, las condiciones laborales han condicionado a nivel histórico las posibilidades habitacionales.

Creemos que las líneas que separan a unas y otras “formas” de asentamiento, son difusas y estrechas, consideramos que los asentamientos en general, crecen entonces como formas irregulares de ocupación del suelo, (es decir que sus pobladores no tienen título de propiedad del mismo), de los espacios que el desarrollo legal deja vacíos (fincas ruinosas, casas abandonadas, terrenos baldíos públicos o privados, riberas de ríos o arroyos) y se expresan a nivel de la periferia o metrópolis de nuestra ciudad, así como a nivel central en tugurios y dan cuenta de la creciente fragmentación social, que implican la formación de fronteras sociales y disminuyen la interacción entre personas de diferente nivel socioeconómico y que acarrea como consecuencias y toma expresión a nivel urbano con la segregación residencial.

La ocupación de terrenos para la construcción de viviendas precarias, se trata de una estrategia de sobrevivencia de los sectores pobres, frente a la ausencia de otras posibilidades

³¹ Cabe señalar, que el 94% de las viviendas de los asentamientos se ubican en las áreas periféricas de la ciudad. (Veiga, D.; Rivoir, A.L. 2001: 21).

habitacionales dada la situación laboral en la que se ubican y la falta de respuesta por parte del Estado. El asentamiento es el espacio posible para la reproducción de esta nueva fuerza de trabajo ya que la misma se logra con costos muy inferiores a los exigidos en la ciudad consolidada donde reproducir la fuerza de trabajo implica ingresos que permitan el pago de alquiler, de impuestos, agua, luz, etc. (Bentura, P. 2002 en Machado, G. 2002: 172).

“En efecto, los asentamientos se nutren de familias jóvenes provenientes de la misma ciudad, en general hijos de obreros o empleados que por una mezcla perversa de fragilidad en la inserción profesional, liberalización del mercado inmobiliario, restricción de las políticas públicas e imposibilidad de acceder al crédito, no pueden alcanzar a una vivienda que ellos llaman digna.” (Merklen, D. 1999: 13).

Según algunos estudios, los asentamientos precarios, han tenido un crecimiento acumulativo anual del 10%, en el último período intercensal, en un contexto poblacional de estancamiento demográfico. (Veiga, D.; Rivoir, A.L. 2001: 21).

En síntesis, consideramos que el recorrido del período histórico que marcamos para analizar las políticas de vivienda nos permite ir reflexionando sobre algunos elementos que visualizamos como constantes a lo largo del tiempo, dentro de los cuales observamos que las políticas públicas de vivienda se han caracterizado por tener una menor incidencia con su intervención respecto a otras políticas públicas (como la salud, la educación); esto ha llevado a que el acceso a una vivienda en general haya sido responsabilidad de las personas, en función de las condiciones laborales que le permitieran obtener préstamos; o en el caso de no tener empleo la autoconstrucción en zonas periféricas, ha sido característico de los sectores pobres frente a la imposibilidad de acceso a una vivienda vía el mercado formal.

Por otro lado cuando el Estado ha intervenido lo ha hecho también con sesgos de focalización (según las épocas en diferentes sectores sociales, en el período Batllista se dirigieron políticas enfocadas en la clase media obrera, en la década de los 90 se focaliza más en los sectores pobres), a pesar que es en la última década con la Reforma del Estado que se ha hecho como parte de una característica del nuevo modelo económico emergente, para marcar sobre lo que no se va intervenir.

A su vez, hay elementos que no han sido “constantes” como estos que hemos nombrado y que tienen que ver con la transformación del contexto social, económico y político, sobre el cual se impusieron. En este sentido, la década de los 90 con el cambio del modelo de desarrollo y del Estado y las transformaciones en el mundo laboral, cambian el paisaje socio-económico, el cual se caracteriza por una mayor exclusión y segregación social, que tiene impactos que ya hemos analizado al final del primer capítulo y también lo haremos en el siguiente capítulo desde la segregación territorial.

Capítulo III:

LAS EXPRESIÓN DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y EL MERCADO DE TRABAJO EN LA CIUDAD: SEGREGACIÓN TERRITORIAL Y POBREZA URBANA.-

En este capítulo abordaremos la segregación como un fenómeno que se viene gestado desde hace algunas décadas en el mundo, en la región y en particular en nuestro país. Partimos concibiendo la segregación territorial y la pobreza urbana como expresión y condensación a nivel de nuestra ciudad, de los cambios estructurales antes analizados: la transición de un Estado de Bienestar a uno liberal, enmarcado en un nuevo modelo de desarrollo con sus impactos en el mercado de trabajo.

Comenzaremos acercándonos al concepto de segregación para luego ir deteniéndonos en las causas e impactos por ella generados, en especial sobre los sectores pobres de nuestra ciudad y culminaremos el capítulo con la expresión de la segregación residencial en nuestro país, y en especial en nuestra ciudad. Todo ello para ir acercándonos a la relación que sostenemos que existe entre las políticas públicas que tomamos y la segregación social y territorial.

III.1.- A qué nos referimos cuando hablamos de Segregación Residencial, Territorial, Urbana³².- Aproximación al término.

Existe consenso en definir la segregación residencial como: "*formas de desigual distribución de grupos de población en el territorio.*" (Lévy y Brun (2002) en Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 9).

Otras definiciones incorporan otros aspectos: "*La segregación residencial puede definirse en términos generales, como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades*" (Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) en Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 10).

Es decir, la segregación residencial refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición homogénea (Kaztman, R. 2001: 178), de acuerdo a diferentes aspectos que pueden ir desde los culturales, religiosos, raciales, sociales, económicos. En nuestro caso nos detendremos en la segregación residencial socioeconómica.

La segregación residencial alude justamente al conjunto de procesos que resultan en una creciente polarización en la distribución territorial de hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas distintas. Esa polarización implica que la composición social de cada vecindario tiende a ser cada vez más homogénea -y más heterogénea entre barrios-. (Kaztman, R. 2003: 20). En este sentido la segregación es "*La tendencia a la homogeneización de barrios en base a características socioeconómicas similares, lo que conduce a incrementar la distancia social*" (Rodríguez, 2001 en Magri (s/d: 1).

Es decir, la segregación residencial da cuenta de la división en el espacio urbano de residencia de grupos con diferentes niveles socioeconómicos, cada uno con estilos de vida, costumbres, códigos

³² Es pertinente aclarar, que los términos segregación residencial, segregación territorial, segregación urbana, serán utilizados indistintamente a lo largo del presente documento, ya que se conciben como conceptos homólogos.

y características particulares y a su vez y en alguna medida opuestos entre sí, lo que los hacen justamente diferenciarse, tendiendo a la homogeneidad y marcando las “distancias” que los distinguen. La segregación residencial en general, se asocia a la homogeneidad, a la ausencia de mezcla social en una zona determinada.

Asimismo esa diferenciación espacial en cuanto a las particularidades socioeconómicas, se caracteriza por la segregación en el acceso a servicios públicos básicos, en particular la educación, la salud, el transporte, acceso al empleo.

III.1.1.- Cuáles son los factores que determinan la segregación residencial.-

Se parte de la idea que la segregación residencial socioeconómica es un fenómeno con múltiples causas de fondo, por lo que la naturaleza de los mecanismos a través de los cuales esta crece, son variados, de diferente naturaleza y se potencian mutuamente: económicas, políticos, demográficos, sociales, urbanos, etc.

Consideramos que la erosión de un Estado Social en retroceso, la precarización del mercado de trabajo y el estrechamiento del sector público, han impulsado una nueva organización social que incide en las privaciones económicas, en las crecientes desigualdades sociales y la precariedad, que se proyectan a nivel urbano, con la segregación social y territorial, y que dan cuenta de una nueva relación entre las clases, el Estado y el espacio.

“Así resulta lógico que en el plano espacial los efectos desestabilizadores de la diversificación del deterioro de la condición salarial se hayan acumulado en las zonas urbanas en las que están concentrados los sectores inestables del nuevo proletariado posindustrial”. (Wacquant, L. 2007: 272).

Es la transición de la capacidad integradora de la relación salarial del contrato keynesiano-fordista, del que hacíamos referencia en el capítulo II; a una relación de informalidad, precariedad, flexibilidad, que cuestiona la seguridad social (vía las acciones del Estado), la seguridad en los ingresos (a través de las prestaciones sociales, seguro de desempleo, y la incorporación a los sindicatos), y la seguridad del trabajo (por la reducción de prerrogativas de las empresas en materia de reclutamiento y despidos).

El autor Loïc Wacquant (2007), alude que a finales del siglo XX, enfrentamos una nueva marginalidad “avanzada” como efecto del nuevo régimen de relegación socioespacial y de cerrazón excluyentes, que se ha cristalizado en la ciudad posfordista como efecto del desarrollo desigual de las economías capitalistas y de la desarticulación del Estado de Bienestar.

“(…) las principales características que distinguen a la marginalidad de fin de siglo de la pobreza “fordista” que había dominado el período de consolidación industrial de las décadas posteriores a la guerra, [son que] la pobreza posfordista se alimentaba de la inestabilidad y la heterogeneidad crecientes de la relación salarial”. (Wacquant. L 2007:) y de la incapacidad de los gobiernos para detener la acumulación social y espacial de las dificultades económicas y la descomposición social.

Reconocemos que la segregación es un proceso que afecta a la sociedad en su conjunto pero el peso de estos procesos en los distintos sectores sociales es diferente. Los sectores pobres son uno de los más afectados por el desempleo constituyéndose en un “ejército de trabajadores subnumerarios”, para el cual los progresos de la economía se traducen en una regresión de las

condiciones y posibilidades de vida. Se trata de una supervivencia basada en una mezcla de trabajo informal, ayuda social y actividades ilegales.

Se amplió la brecha entre ricos y pobres y entre aquellos que detentan un empleo estable en los sectores protegidos y calificados de la economía y todos aquellos que se encuentran atrapados en empleos precarios de los sectores mal remunerados de la industria y el servicio, lo cual resulta físicamente palpable en el espacio público de la ciudad.

Esta situación a nivel social trae aparejado una violencia “estructural” masiva, (desencadenada por una serie de transformaciones económicas y políticas que se refuerzan mutuamente), la cual tiene tres componentes: el desempleo masivo, que se traduce en la expansión de la precariedad y que acarrea un cortejo de privaciones materiales, dificultades familiares y consecuencias personales; la relegación de barrios desposeídos: dentro de los cuales los recursos públicos y privados disminuyen en el momento mismo de la caída social de las familias obreras y la estigmatización creciente de la vida cotidiana y el discurso público, de vivir en barrios degradados y degradantes. (Wacquant, L. 2007: 41), todo lo cual se vuelve aún más nocivo cuando se combinan con un fondo de ampliación generalizada de las desigualdades.

A esta estigmatización territorial a partir de la fragmentación social, se le suman los estigmas ya operantes tradicionalmente adjudicados a la pobreza por lo que las diferencias son más percibidas y más marcadas desde afuera y desde dentro, como lugares de perdición, de peligro, de criminalidad y violencia, indignidad.

La segregación es una situación que favorece mayores grados de distanciamiento entre los sectores sociales y genera fronteras entre los distintos grupos, que se expresan en la necesidad de defensa de riesgos delictivos, promoviendo el enrejamiento de las clases medias y altas en condominios cerrados, barrios privados, entre otras formas.

En palabras de Remedi: *“La organización espacial de las desigualdades –que ha dado lugar a ciudades fracturadas en zonas de distinta clase social o cultural- ha levantado muros reales y mentales: muros infranqueables que impiden no sólo encontrarse, sino incluso verse, imaginarse pensarse como pares, vecinos, conciudadanos”*. (Remedi en Segovia, O; Jordán, R 2005: 7).

Las concentraciones de viviendas sociales son públicamente conocidas y reconocidas como infiernos urbanos en los que el peligro, el vicio y el desorden están al orden del día. (Wacquant, L. 2007: 275).

A nivel del Estado, y pensando en nuestro tema de estudio, las políticas de vivienda y emplazamiento de infraestructura y servicios públicos también son mecanismos importantes de generación o atenuación de la segregación residencial socioeconómica.

“Las señales y decisiones que adopta el sector público y que se cristalizan en políticas y en programas de intervenciones concretas, van modelando la ciudad y su patrón de segregación. (...) En otros casos, las intervenciones públicas tienen como efecto colateral conocido el reforzamiento de la segregación residencial socioeconómica, pero aquello se acepta por un “bien mayor”. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 36).

Es decir, el Estado a través de políticas que procuran maximizar la cantidad de nuevas construcciones, edifican viviendas sociales en zonas periféricas donde el valor del suelo es mucho

menor. De esta manera, se da prioridad, desde una perspectiva más de tipo “viviendista”³³ al requerimiento habitacional, “*un techo y cuatro paredes*”, aunque ello signifique la concentración de los pobres en zonas periféricas usualmente en desventajas, en términos de infraestructura, equipamiento, vialidad, servicios educativos, de salud, transporte, cercanía a los centros de trabajo, etc., respecto a zonas intermedias o céntricas.

Los efectos de la estigmatización y segregación territorial por lo tanto se hacen sentir a nivel de las políticas públicas.

Desde las perspectiva de los autores Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J (2003), existen otro tipo de determinantes de la segregación residencial socioeconómica que incluyen “*mecanismos directos*”, por un lado y “*mecanismos de fondo*” por el otro. Estos últimos serían los más relevantes a la hora de entender el proceso de segregación residencial y sobre los que debería dirigirse la intervención política, cualquiera sea su naturaleza: públicas, no gubernamentales o privadas.

Por un lado, la segregación es favorecida por diversos factores vinculados al funcionamiento de los mercados de suelo: “*(...) restricciones de oferta, niveles de precios, lógicas de localización de actividades comerciales y residenciales que favorecen la expulsión de los pobres y la exclusividad de residencia a distinta escala, liberalización del crecimiento urbano o marcos de regulación que estimulen la fragmentación y segregación urbanas*”. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 36).

En este sentido, los sistemas convencionales de zonificación y usos del suelo son resaltados como mecanismos que promueven la segregación social y localización diferenciada de grupos sociales, mientras por otro lado existen vacíos de planificación de tierras vacantes que están equipadas y que de ser utilizadas en proyectos habitacionales podrían moderar la segregación social resultante de procesos de urbanización periférica.

Por otro lado, la segregación se alimenta de la desigualdad de dotación de equipamiento e infraestructura. “*La concentración espacial de grupos con diferente capacidad de tributación y pago por bienes públicos locales aumenta la desigualdad intraurbana y tiende a reforzar la diferenciación de la ciudad en zonas mejor equipadas que concentran a la población de mayores recursos frente a zonas pobres con una precaria base de equipamientos y espacios colectivos*”. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 36).

Finalmente, en cuanto a los “*mecanismos directos*” de contribución a la segregación residencial socioeconómica, se encuentran los procesos demográficos. De los cuales se señalan tres: a) las diferencias de crecimiento natural en los distintos grupos sociales que contribuyen a determinar la distribución en el espacio urbano y en tal sentido afectan la intensidad y las formas de segregación; b) los patrones de migración intra y extra metropolitana, pues si la gente migra hacia zonas en que hay alta concentración de pares (en términos culturales o socioeconómicos), cabe esperar una creciente segmentación del espacio urbano, sin embargo, si la migración se efectúa para salir de tales zonas y trasladarse a otras donde predominan grupos diferentes, cabe esperar una atenuación de la segregación; c) cuando la segregación se basa en rasgos socioeconómicos, esta puede modificarse si la población de determinadas zonas de la ciudad modifica sus condiciones socioeconómicas. De estas

³³ Seminario “Derecho Humano a la Vivienda”. PIDHDD. FARQ. UPV. Setiembre de 2008.

tres fuentes de segregación residencial, la más relevante pero escasamente estudiada es la migración intrametropolitana. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 38).

Las distancias creadas a partir de los procesos de segregación residencial y segmentación social, pueden ser por un lado, físicos y por otro culturales y/o “simbólicos”.

Dentro de los primeros, debemos aclarar que si bien en general hay una fragmentación social traducida en el espacio con distancias físicas, no necesariamente por estar separados geográficamente (por ejemplo capital y periferia de una ciudad), podemos decir que existe segregación. Al mismo tiempo, el compartir un mismo espacio físico, no significa que estamos ante la ausencia de segregación. “(...) *la cercanía geográfica no garantiza intercambio ni asegura afinidad o armonía entre los distintos grupos sociales, más aún, la proximidad geográfica puede agudizar el enfrentamiento entre grupos.*” (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003:10).

Por lo que, entrarían en juego otros aspectos más “simbólicos” y/o culturales, de ahí que algunos autores hacen una distinción entre “(...) *segregación objetiva y la percepción que tienen las personas de sus distancias sociales y geográficas*” (Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) en Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003:10).

En este sentido, cabe hacer referencia por ejemplo a zonas de la ciudad donde conviven en un mismo barrio (barrios privados, condominios, cooperativas), distintos sectores y las barreras físicas se traducen en muros, rejas que marcan el límite entre un “mundo y otro”. Existen otros tipos de muros, no visibles, más “simbólicos”, que hacen referencia a lo que señalábamos en cuanto a la percepción o permeabilidad que tengan los distintos grupos sociales de mezclarse o permitirse entrar en uno y otro “mundo”.

Asimismo, si bien el espacio residencial no es el único donde interactúan los individuos y los grupos sociales, reconocemos que quizás la existencia de otros ámbitos fuera del plano vecinal, como el mercado de trabajo fundamentalmente, y por otro lado y con menor peso, el acceso a servicios, participación en celebraciones, espacios públicos, escenarios deportivos, culturales, etc. pueden contrarrestar la ausencia de relaciones a nivel barrial y por lo tanto fomentar la integración social.

Sin embargo, y pensando en los sectores más carenciados, el barrio es el lugar donde se desarrolla su vida cotidiana con todo lo que ella implica, por lo que el espacio residencial en estos casos no sería fácilmente sustituible; como sí es posible por ejemplo para otros sectores donde el barrio se vuelve sólo el lugar donde regresan a dormir ó si bien se mantienen en el barrio, los recursos, servicios y bienes a los que acceden son privados. Y los servicios públicos se tornan por tanto un ámbito de encuentro de sectores de menores recursos.

Siguiendo a Baráibar, X. (2009: 61) “(...), *el aumento del desempleo y de las ocupaciones precarias, implican –entre otros aspectos-, para quienes viven esta situación, una mayor presencia en el territorio donde habitan, dado que sus presencias fuera son escasas e intermitentes. Quien no trabaja se desplaza poco en tanto no tiene lugar donde ir ni recursos para desarrollar actividades alternativas al trabajo (paseos, visitas familiares, etc.). (...) el lugar en el que se vive y no el trabajo se transforma en el espacio estable. (...) es el lugar donde están los pobres. Se trata de un espacio que se desarrolla por abandono, por inexistencia del espacio laboral*”.

Sostenemos que la inserción laboral es fundamental y va acompañada de la segregación social y residencial. Como hemos analizado, el trabajo es un componente esencial de inserción social, porque por un lado, habilita la participación en ámbitos donde interactúan personas con diferentes orígenes, lo que genera y abre una red amplia de contactos y posibilidades. Por otro lado, el trabajo provee de un salario a través del cual se acceden a servicios, bienes que hacen a la calidad de vida, y que en el caso de los sectores pobres, se ve limitada. (Esto lo veremos con mayor detalle en el próximo apartado).

“Esa acumulación de males sociales y la clausura del horizonte económico explican la atmósfera apagada, de aburrimiento y de desesperación que reina en los barrios pobres. (...) Los habitantes de esos barrios experimentan la sensación de que ellos mismos y sus hijos no tienen la menor posibilidad de conocer un porvenir que no sea miseria y exclusión”. (Wacquant, L. 2007: 47).

No solo sufren por la indigencia material, sino que deben soportar también el peso del desprecio público, que los etiqueta de zonas que dan miedo, criminalizando de esta manera la pobreza, “zonas sin ley”, como expresa Wacquant, L. (2007), son los condenados de la ciudad.

A partir de todo lo indicado hasta aquí, podemos marcar diferentes maneras en que la segregación se manifiesta: a) la proximidad física entre espacios residenciales de los diferentes grupos; b) la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales en que se puede estructurar una ciudad; c) la concentración de grupos sociales en zonas específicas de una ciudad. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 10).

Las consecuencias de esta segregación social y territorial, son diferentes para los distintos sectores sociales, y las veremos a continuación.

III.1.2.- La segregación residencial y sus impactos en los diferentes sectores sociales. Segregación positiva y negativa, sus adversidades. ¿Segregación elegida o exigida?

En general persiste una visión negativa de la segregación residencial socioeconómica, en la medida que *“(...) es producto de un balance entre facetas contradictorias de la segmentación socioeconómica del espacio; por una parte, están las desventajas que aquella entraña para quienes la experimentan como una forma explícita o disimulada de exclusión, por otra, está el hecho de que para algunos grupos es una opción racional guiada por principios como la maximización de utilidad, la exclusividad, la distinción, la acumulación de activos, la construcción de redes o el acceso a recursos”.* (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 11).

Desde el punto de vista de los hogares de menores recursos, las consecuencias son particularmente negativas, porque *“(...) contribuyen a alimentar un circuito perverso de segregación progresiva”.* (Kaztman, R. 1999b: 12).

Algunos de los impactos que la segregación residencial tiene sobre la población refieren:

- En primer lugar; la *segregación residencial socioeconómica actúa como mecanismo de reproducción de las desigualdades socioeconómicas* de las cuales ella misma es una manifestación. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 11).

Se destaca por un lado, el hecho que *“aisla a los pobres”*, quienes al tener como contexto cotidiano sólo pobreza y pares pobres limitan sus horizontes de posibilidades, sus contactos, y sus

probabilidades de exposición a ciertos códigos, mensajes y conductas funcionales a una movilidad social ascendente.

En este sentido, Kaztman R. (1999b: 3; 2003: 18) plantea que este aislamiento social de los sectores pobres: En primer lugar, disminuye sus posibilidades de establecer lazos primarios con personas de otras categorías sociales, privándose de este modo de beneficios derivados de la movilización de recursos diferentes a los que circulan regularmente en su entorno.

Segundo, también se reduce la exposición a modelos de rol, esto es, a individuos que, por haber alcanzado buenos niveles de vida a través de su dedicación, talento y/o disciplina, proveen ejemplos exitosos de asociación entre esfuerzo y logros. La ausencia de estas instancias de exposición implica menos oportunidades para incorporar hábitos y expectativas que resultan importantes para la movilidad social ascendente por las vías convencionales, lo que amplía el espacio para la exploración de vías alternativas, muchas veces no legales, de mejoramiento de las condiciones de vida. *“La separación física reduce el capital social de los pobres (...) [y lleva] a la declinación de su portafolio de activos (del cual, el capital social es muy importante), [por lo que] implica menos medios para alcanzar metas más altas”* (Kaztman. R. 1999: 12).

En tercer lugar, se estrecha el conjunto de problemas y soluciones que pueden compartir con otras clases, en lo que hace por ejemplo, a la infraestructura del vecindario, al tipo de conflictos que afectan la convivencia o a la calidad de los servicios a los que tienen acceso. Por último, los intentos de solucionar estos problemas pierden apoyo importante de los que tienen “voz”, capacidad de articular y procesar demandas, y con redes de contactos que aumentan la capacidad colectiva para movilizar acciones de las autoridades públicas en beneficio de la comunidad. (Kaztman, R. (2003: 18); Kaztman R. (1999b: 3)).

En el mismo sentido y retomando otros elementos, De León (2004: 32), señala:

“La heterogeneidad del vecindario es vital para el acceso de las personas a las estructuras de oportunidades del mercado –comenzando por el empleo- a los equipamientos públicos o privados y a los servicios sociales. Pero en el caso (...) de la homogeneidad social residencial de los pobres, su concentración en el territorio es la premisa previa para la transformación de la pobreza en una subcultura de la marginalidad, (...) y la cristalización de desigualdades”. Este aislamiento social afianza la situación de marginalidad creando sectores, en general estigmatizados por el resto de la sociedad y asociados con “clases peligrosas”, residentes en “zonas rojas” o denominados “ghettos urbanos”.

“Se los conoce internamente y desde afuera como “las zonas de no derecho”, los “sectores en problemas”, los barrios “prohibidos” o “salvajes” de la ciudad, como territorios de privación y abandono a los que se debe temer, de los que hay que huir y es necesario evitar pues constituyen focos de violencia, vicios y disolución social (...)”. (Wacquant, L. 2007: 13).

La concentración de los sectores pobres en determinados lugares de la ciudad, plasma físicamente el conjunto interrelacionado de situaciones propias de una alta densidad de precariedades que la segregación a su vez, refuerza.

Es decir, *“Alta tasa de desempleo, bajos ingresos, alta incidencia de la pobreza, ausencia de protecciones laborales, alta precariedad ambiental, irregularidad del acceso al “techo” y escasas oportunidades para participar en el tipo de interacción social que facilite la movilidad ascendente”*. (IPES, 2004: 22). A lo que agregamos también la segmentación educativa.

Sin embargo y en el extremo opuesto, la segregación territorial se expresa en el movimiento residencial de los sectores pudientes y que “*encierra a los ricos*”, quienes junto con activar lógicas de exclusividad residencial tienden a concentrar sus servicios y sus opciones laborales en su entorno, lo que atenúa los requerimientos de circular por la ciudad y las posibilidades de conectarse con otras realidades y relacionarse con personas de nivel socioeconómico inferior. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 11).

En este caso estaríamos ante una segregación elegida o “*cerrazón excluyente*”, guiada por valores de exclusividad, espacios verdes, medio ambiente, inversión, rentabilidad, etc.

Es en este sentido que la segregación residencial, concentra los efectos negativos en los sectores pobres de las sociedades, los cuales consolidan y contribuyen a consolidar situaciones de vulnerabilidad.

En síntesis, en esta situación de aislamiento se vulnera el acceso de las personas a las estructuras de oportunidades del mercado, a los equipamientos públicos y a los servicios sociales de calidad (educación, salud, seguridad social, transporte, lugares de esparcimiento, entre otros), se reducen los ámbitos de sociabilidad informal entre las clases.

- Otro de los impactos que presenta la segregación residencial y que lo hemos señalado en líneas anteriores es *la reducción de los ámbitos de interacción de los diferentes grupos socioeconómicos, es decir de las posibilidades de encuentro cara a cara con personas de otras categorías sociales*. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 11).

Dentro de los ámbitos públicos tradicionales de encuentro informal entre diferentes sectores identificamos “*(...) la calle, la plaza, el campito o la esquina fueron espacios (...) de encuentro*” (Giorgi, V; Rodríguez, A; Rudolf, S. 1997: 30), los medios de transporte. Sin embargo, dichos ámbitos que cumplían una función de socialización entre las personas, hoy se tornan espacios segregados, vacíos y sustituidos en función de nuevos valores, costumbres e intereses.

Por ejemplo los shoppings, son un ejemplo de los “*nuevos*” lugares “*(...) modernos, seguros, limpios y tranquilos*” en contraste con el espacio público “*viejo, sucio, feo, contaminado y peligroso*” (Segovia, O; Jordán, R 2005: 9).

Vemos como el espacio público es el identificado como aquel espacio de gente pobre, la cual se vuelve “*dueña*” del mismo ya que es un espacio que hoy naturalmente se lo ve como amenazante y justamente lleva a que otros sectores tiendan a refugiarse en lugares privados “*el auto bien cerrado, la casa bien enrejada, el barrio cerrado y vigilado, el suburbio bien alejado*”. (Davis, 2001 en Segovia, O; Jordán, R 2005: 10).

“*En situaciones extremas, el espacio público de una ciudad puede volverse el espacio de los pobres, en tanto el ámbito natural de los sectores medios y altos se constituye como puramente privado*”. (Katzman, R. 1999b: 15).

Esta fragmentación también se refleja en el acceso a servicios, siendo los públicos donde acceden los sectores pobres y los privados para aquellos que pueden pagarlos. “*Esas tendencias resultan evidentes en aquellos países de la región que, habiendo realizado en la segunda mitad del siglo XX avances significativos en la universalización de sus servicios públicos (básicamente*

educación y salud), registraron en las últimas décadas una importante deserción de las clases medias de esos servicios” (Kaztman, R. 2003: 18).

Y responde a su vez a la estratificación social generada por el mercado, quien puede pagar y es mejor atendido. (Pereira, P. 2000: 155). Un ejemplo es el ámbito de la salud pero otro muy importante es el educativo, entre otros ámbitos públicos tradicionales como las plazas de barrio, las calles, el campito, la esquina

Todo esto ha contribuido no solo a la reducción de los ámbitos de sociabilidad de personas de diferentes clases sociales, sino que se han segmentado también esos espacios que tradicionalmente eran lugares de encuentro, de construcción de identidades colectivas y han llevado al progresivo aislamiento. *“La superposición de los efectos de segmentaciones en cada uno de estos diferentes ámbitos consolida la fragmentación de la estructura social de las ciudades”*. (Kaztman, R. 2003: 19).

Además, la composición social de los que concurren a esos espacios, (escuelas, jardines, dispensarios de salud, plazas, etc.), tiende a ser similar a la del barrio, donde se localizan estos servicios, y tiene como indicador de esa fragmentación de la estructura social de la ciudad, la segregación residencial.

- *La agrupación de los pobres puede generar externalidades negativas que se expresan en hogares y personas de condiciones similares tienen ingresos distintos, dependiendo de si residen en zonas pobres o no; y sistemáticamente los residentes en zonas pobres ganan menos.* (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 12).

Esto alude al llamado “estigma residencial” o “efecto vecindario” a través del cual personas con similares características tienen ingresos y niveles de desempleo diferentes, dependiendo del barrio en que residen.

“(…) el lugar de residencia es muchas veces utilizado por los empleadores como uno de los criterios centrales para descartar trabajadores en el proceso de reclutamiento. Es un hecho que el estigma asociado a la residencia en zonas con alta densidad de precariedades y en las que proliferan los “malos hábitos”, lleva a rechazar personas por el lugar donde viven más que por su idoneidad para las tareas requeridas”. (IPES, 2004: 24).

Por otro lado, las características de los empleos que logran obtener las personas residentes en contextos de desventaja, se caracterizan por la menor cantidad, variedad y calidad de oportunidades de empleo. Por lo que, *“La idea de vivir en un barrio segregado (homogéneamente pobre, aislado, con mala “reputación”), es una barrera de entrada y factor de depreciación de las personas en el mercado de trabajo”*. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 54).

- Por último otro aspecto de las consecuencias de la segregación residencial en la población refiere a *las señales de deterioro de la vida comunitaria en los vecindarios pobres, los que han perdido parte de su capacidad de acción colectiva y están cruzados de fuerzas erosivas, como la violencia y la desconfianza.*

A partir de lo expuesto podemos analizar el barrio como una fuente importante de capital social, debido a los recursos instalados en la estructura que relaciona a sus miembros y cuya movilización facilita el logro de metas individuales y colectivas. En el caso de los barrios pobres y segregados este capital es muy bajo o nulo.

III.2.- La segregación residencial en Montevideo.-

Para este apartado, nos basaremos en estudios realizados por algunos autores para Montevideo. Intentaremos dar respuesta a cuál ó cuáles son las diferencias entre las antiguas formas de segregación (en el entendido de que siempre existió una fragmentación espacial según aspectos socioeconómicas de las familias) y las formas que esta adquiere en la actualidad.

Según Veiga, D. y Rivoir A.L (2001), Uruguay se caracteriza en el contexto latinoamericano, como una sociedad con niveles de equidad e integración social relativamente altos; sin embargo, diversos elementos y tendencias, permiten identificar “nuevos clivajes” sociales, que refuerzan la creciente fragmentación económica, social y cultural que se manifiesta en la población durante los últimos años (cuyas causas hemos venido analizando anteriormente).

En el espacio urbano es donde se hacen visibles y se condensan, procesos sociales como la segregación, fragmentación, exclusión y desigualdad, que inciden en la calidad de vida de la población y que dan cuenta de los cambios en nuestra sociedad, que implican considerar un conjunto de factores que componen el escenario sobre el cual aquellos se generan, tales como: la reestructuración económica y la precarización del empleo, el impacto de las nuevas tecnologías, la globalización, la reforma del Estado, la Descentralización y la privatización, los cambios culturales y las nuevas pautas de consumo, la movilidad de la población, etc.

Podemos sintetizar estos factores que componen el escenario urbano y que expresan las transformaciones de nuestras sociedades de la siguiente manera: *Transformación al interior de la sociedad, y el del sistema de ciudades; a nivel productivo, del mercado de empleo, y calidad de vida de la población. Nuevas formas de apropiación del espacio urbano. Procesos crecientes de fragmentación socioeconómica y residencial. Surgimiento de nuevas pautas de consumo y “cultura urbana”. Emergencia de múltiples actores con conflictos y demandas para la gestión pública y municipal.* (Veiga, D; Rivoir, A.L 2001: 6).

Dentro de estos factores, gana importancia el debilitamiento de los vínculos -en especial de los sectores pobres-, con el mercado de trabajo, el cual incide en la creciente concentración de estos grupos en los barrios de alta densidad de pobreza, contribuyendo al aislamiento social de los mismos y a profundizar procesos de segmentación social y segregación territorial.

Los estudios al respecto, muestran la ubicación en las distintas zonas y barrios de Montevideo, según las características socioeconómicas de la población y reflejan la creciente homogeneidad social de los barrios y la creciente heterogeneidad entre unos y otros³⁴.

En el marco de los mencionados procesos, Montevideo y su Área Metropolitana han experimentado cambios que se condensan en las nuevas lógicas socioeconómicas. Se podría decir que en la historia de Montevideo del siglo XX, siempre hubo diferencias claras en la localización de las clases en el suelo urbano. Los estratos populares de las grandes ciudades siempre se han aglutinado

³⁴ En Montevideo por ejemplo, el ingreso de hogares muestra heterogeneidades, según la zona geográfica. La zona 5 (según la distribución que se hace de Montevideo con la descentralización en 18 zonales), correspondiente a los barrios Punta Carretas, Pocitos y Villa Biarritz, es el zonal de mayores ingresos, cuyo valor duplica el promedio. Las zonas del área periférica (comprendidas en los zonales 9, 10,12, 14, 17, 18 entre otras) serían las de ingresos inferiores y según el análisis del PNUD (2005) corresponde a las zonas de menor desarrollo humano.

en vecindarios que se diferenciaban del resto por el nivel socioeconómico de sus habitantes, así como por una constelación de rasgos singulares propios de los patrones de interacción que se dan dentro del barrio y entre éste y el resto de la ciudad (Kaztman, R. 2001: 178)³⁵.

Podemos nombrar hacia 1950, el establecimiento de manera precaria en la periferia de la ciudad de poblaciones procedentes del ámbito rural o de pequeños pueblos, los cuales migraban con expectativas de mejorar su calidad de vida. Hacia 1980, ocurre un traslado de población de zonas propias de la ciudad a la periferia. Mientras que la conformación de asentamientos a mediados del Siglo XX fue impulsada por la atracción de la ciudad por oportunidades laborales, acceso a servicios variados, la de 1980 fue producto de una marcada expulsión.

En este sentido Cecilio, M. y otros (1999: 16-18), resumen el crecimiento periférico del tejido residencial, según tres modelos básicos: *La ciudad "tradicional"*. Esta supone el crecimiento de la ciudad hacia el Este y Norte, por procesos de amanzanamiento estatal o privado, que promovieron la autoconstrucción de viviendas de sectores medios y asalariados.

La ciudad de "conjuntos habitacionales". Esta, responde a las diferentes políticas habitacionales, por ejemplo: los llamados "Barrios obreros", Complejos INVE, Complejos BHU, Unidades habitación, Barrios de emergencia, cooperativas y NBE, ubicados en diferentes puntos de la periferia de Montevideo, sin una lógica global de ocupación e incorporando algunos de ellos servicios en las zonas, dispersos en la periferia de Montevideo.

La ciudad "informal". Refiere al crecimiento por ocupaciones de predios (hacia el Oeste, noroeste y noreste de Montevideo), en su mayoría en zonas rurales o espacios de dificultosa edificabilidad, por sectores expulsados, inicialmente del medio rural y en las últimas décadas del centro urbano o su entorno, como nuevas formas de reproducción social a menores costos de las clases subalternas. (Machado, G. 2002: 140).

La explicación de las diferencias de las "anteriores" formas de segregación y las "actuales" radicaría en la intensidad y la expresión que toman los nuevos fenómenos, al enmarcarse en contextos sociales, económicos y políticos diferentes. " (...) *sin desconocer la existencia previa de segregación espacial en la ciudad, lo que se dice es que ahora los niveles de esa segregación son mucho mayores. (...) los residentes de los barrios homogéneamente pobres de la ciudad están ahora menos integrados al resto de la sociedad urbana que en el pasado reciente, (...) cuando sus vínculos en el mercado de trabajo eran más fuertes, más estables y más protegidos*". (Kaztman, R. 2005: 136).

La explicación más sustentable acerca del incremento de la concentración espacial de los pobres en Montevideo, conjuga al menos tres factores: la insuficiente demanda de mano de obra de baja calificación, la liberalización del mercado de alquileres³⁶, y el repliegue de políticas públicas de vivienda en el contexto de un gasto social creciente por el pago de pensiones y jubilaciones. (Kaztman, R. 2005: 137).

³⁵ Ruben Kaztman (2001), define y analiza en su documento, cuatro tipologías de barrios pobres urbanos: los Barrios de migrantes recientes, Barrios obreros tradicionales, Barrios populares heterogéneos y los Guetos urbanos.

³⁶ La liberalización de los alquileres incidió en la situación de un gran número de trabajadores precarios, por no poder pagar los arrendamientos, ni conseguir avales para suscribir contratos de alquiler. (Kaztman, R. 2005: 138).

Danilo Veiga (2001: 9; 2005: 164), menciona con más detalle algunos de los procesos que explican la segregación del Área Metropolitana, la cual atraviesa una nueva fase a partir de los años 90, bajo el influjo combinado de diversos factores, vinculados con la globalización, la integración regional, los cambios tecnológicos, el ascenso de servicios, las nuevas pautas de consumo y las nuevas formas de inversión y gestión territorial. En este contexto, surgen dinámicas tales como: creación de nuevas centralidades en las periferias; constitución de nuevos espacios asociados a la recreación, urbanizaciones privadas y grandes equipamientos; y recuperación incipiente de áreas centrales.

Es decir, el nuevo escenario económico y social crea condiciones que favorecen el crecimiento de barrios pobres que se acercan por sus características de carencia de recursos, vínculos débiles con el mercado, con los distintos servicios del Estado y con los segmentos de población urbana que orientan su comportamiento por los patrones normativos y valorativos. De ahí que se identifican varias áreas en nuestra ciudad: Área Central, Intermedia, Costa Montevideana, Ciudad de la Costa y Periferia; en función de sus características urbanísticas (grado de desarrollo urbano, calidades del ambiente construido), sociales (nivel socio-económico de la población residente) y de usos del suelo (relaciones entre vivienda y actividades económicas comerciales, industriales y rurales), así como razones históricas. (Veiga, D. 2005: 164).

En ese anillo que se forma en las "frontera" de la ciudad, denominada Metrópolis, se condensan realidades opuestas (sectores medios altos y altos y sectores pobres), con fuertes desigualdades en su calidad de vida.

La Costa de Montevideo y la Ciudad de la Costa del Área Metropolitana, han sido áreas favorecidas por las nuevas lógicas socioeconómicas en donde la reorganización espacial del comercio y los servicios, asociado a la multiplicación de superficies comerciales, contribuyen a una "descentralización concentrada" de espacios de consumo constituyéndose en nuevas centralidades urbanas. Servicios por ejemplo de salud y educación privada han sido extendidos y creados.

En ambos casos la metropolización de los servicios favorece a las clases medias y altas quienes ocupan nuevos espacios mediante barrios privados, chacras, y residen en la costa montevideana. Sin embargo en la Periferia de Montevideo (Norte, Oeste y Este), se verifica un crecimiento demográfico muy significativo, caracterizado por el predominio de sectores de clase baja, en donde crece y se expande la pobreza y situaciones de vulnerabilidad social. Este crecimiento se origina de las migraciones desde la ciudad consolidada (Área Central) y combina tres modalidades: viviendas autoconstruidas en lotes regulares, conjuntos habitacionales públicos y un importante crecimiento de los asentamientos irregulares. (Veiga, D.; Rivoir, A.L. 2001: 9; Veiga, D. 2005: 164).

Indicadores socioeconómicos demuestran que durante los últimos años, a nivel global de Área Metropolitana, se produce un importante descenso de los ingresos de los hogares, así como de los niveles educativos de la población y el incremento de la pobreza. (Veiga, D. 2005: 167).

Es decir que el conjunto de procesos estructurales, de mercado, sumado a las tendencias sociodemográficas y otras que tienen que ver con las orientaciones de programas estatales de

vivienda, inciden en la creciente segregación espacial que vive nuestra sociedad, profundizando las brechas y agudizando la pobreza urbana, todo lo que se expresa en nuestra ciudad.

Algunas de esas tendencias son: "(...) el aumento de la densidad poblacional en la ciudad y sus alrededores, y la consecuente presión hacia el alza del valor de las tierras urbanas; la dinámica de la movilidad social, que hace que una vez que un barrio adquiere un status alto, sirva de polo de atracción a aquellos que mejoren sus condiciones económicas y que se trasladan a esas áreas buscando equilibrar su configuración de status; la acción de los agentes inmobiliarios que utilizan su capacidad como grupos de presión para desalentar cualquier iniciativa pública de localización de viviendas populares en sectores medio y altos, conscientes que la valorización de la tierra guarda una estrecha relación con la homogeneidad socioeconómica del área; los procesos de ocupación ilegal de terrenos; la acción de propietarios de tierras devaluadas que aprovechando la tendencia de los sectores más pobres a buscar sus propias soluciones a través de asentamientos irregulares, logran que el Estado se haga cargo de la compra de esas tierras; y las políticas habitacionales que, en un intento de maximizar el aprovechamiento de recursos públicos, procuran ubicar viviendas populares en terrenos urbanos o peri urbanos de menor valor". (Kaztman, R. 1999b: 11).

Por lo que la segmentación residencial según el autor, sería la conjunción de efectos producidos desde el mercado, la política pública y la sociedad civil.

En síntesis la segregación territorial más reciente en nuestro país, enfocada en los sectores pobres supone:

- La concentración espacial de los pobres en periferias suburbanas ("precariópolis"³⁷), carentes de la dotación básica de equipamientos esenciales para la calidad de vida, de servicios sociales de educación y salud, de infraestructuras de saneamiento, de vialidad y de escala necesaria para desarrollar incluso microempresas de sobrevivencia. Identificamos los barrios del Oeste, Norte y Este de Montevideo, como aquellos donde se registran los mayores niveles de riesgo o vulnerabilidad social, lo cuales se distinguen claramente de aquellos del Área Central y la Costa, que presentan mejores niveles de vida.

- La homogeneidad de las características de las personas residentes y la convivencia diaria con situaciones similares de precariedad, lleva a que no se toquen con modelos de rol, de personas de otros sectores sociales que le permitan ver otros horizontes de superación, de posibilidades, de contactos, de información, etc.

- A su vez, esta concentración espacial de la población pobre, está compuesta de los miembros más débiles en su mayoría niños, jóvenes, siendo el sector que lidera la reproducción biológica del país.

- Es en estos mismos sectores donde se concentran los desempleados, cuentapropistas, trabajadores precarios, informales y subocupados.

- La concentración espacial genera exclusión social, marginalidad asociados a subculturas "delictivas" concebidas como riesgo social. Esto genera mucha inseguridad a nivel social por lo que refuerza la estigmatización y la exclusión. (De León, E. 2004: 32).

A partir de todo lo expresado diremos que el aislamiento social, resulta de la confluencia de segmentaciones en distintas esferas (educativa, laboral, residencial, etc.) que potencian la situación de desigualdad y fragmentación social.

³⁷ Seminario "Derecho humano a la vivienda". PIDHDD. FARQ. UPV. Setiembre de 2008.

Capítulo IV.-

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS: NBE Y PIAI.-

Lo que intentamos en este capítulo es, adentrarnos en las políticas públicas seleccionadas como objeto de análisis (NBE y PIAI), dirigidas a un sector de la población: pobre, para trascender la descripción y visualizar los impactos que estas han tenido y tienen, en función de las categorías analíticas anteriormente estudiadas.

Nos interesa analizar cómo se dan estas políticas focalizadas en la década de los 90 a esta parte, y en qué medida responden a las características de las políticas de dicha década, a partir de los cambios a nivel económico, político y social que se venían gestando anteriormente. Estudiando de qué manera contribuyen a profundizar procesos de segregación territorial, de los sectores de la población de condiciones sociales más desfavorables.

IV.1.- Los programas de NBE y el PIAI como políticas públicas focalizadas.

Como señalamos, y en el marco de la estrategia neoliberal, una de las transformaciones fundamentales en relación a las políticas sociales, es aquella referida al diseño de programas sociales a partir de la focalización en la pobreza.

Estas orientaciones en las políticas sociales iniciadas hacia los años 90, responden al paradigma emergente (como lo denomina Franco, R (1996) correspondiente al modelo neoliberal de Estado) de políticas sociales desde el cual se encuadran, en sustitución del paradigma tradicional (Estados de Bienestar) en América Latina.

Se trata de identificar los grupos sociales afectados por carencias extremas y de dirigir exclusivamente hacia ellos algunas acciones que buscan atenuarlas. (Baráibar, X. 2003: 5). Esto, dentro de la reducción del gasto público, focalizándolo en los sectores más vulnerables y de una nueva forma de entender la responsabilidad en la satisfacción de las necesidades sociales y por tanto de una nueva manera de concebir el acceso a derechos.

Podemos ver la correspondencia entre esta caracterización de las políticas sociales en el paradigma neoliberal, con la trayectoria que han tenido las políticas públicas de vivienda en nuestro país. Si bien reconocemos estos cambios en la década de los 90 en las políticas sociales, respecto a las políticas de vivienda observamos que la focalización sobre los sectores pobres, no es solo característica de esta década, sino que también lo podemos observar a lo largo de su trayectoria. Como fuera planteado en el Capítulo II y por citar ejemplos, en la década del 30 y 40, el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE), construye complejos habitacionales para sectores populares, en la periferia de la ciudad. En paralelo la IMM, construyó viviendas denominadas "Unidad Habitación" y las llamadas vivienda de emergencia, para la población que se fue asentando en la periferia de la ciudad producto de la expulsión desde el ámbito rural.

No solo encontramos similitudes en su formato sino que también en sus impactos (calidad y ubicación de las viviendas, mercado informal de las mismas por parte de los beneficiarios originarios, entre otros que ahondaremos a continuación), es decir que similares políticas habitacionales

implementadas en diferentes contextos, ya sea más o menos favorables, tienen igualmente resultados negativos.

A diferencia de las políticas sociales de corte universal como es la educación, la salud; las políticas de vivienda no fueron en ningún momento universales ni han tenido el mismo peso que aquellas, por lo que en ellas no existe una transición de cobertura universal a focalizada, sino que la diferencia radica en los contextos sobre las que ellas se implementan.

El contexto social, económico y político de la década de los 90, se caracteriza como ya analizamos en el segundo capítulo, por la desestructuración del mercado de trabajo lo que genera crecimiento del número de desempleados, subempleados, aumento de empleos precarios e informales, junto a las consecuencias de la crisis del Estado Social, todo lo cual incide en las posibilidades de acceso a la vivienda por parte de las familias y a su vez incide en la sostenibilidad de los programas aplicados.

Es en este sentido que nos interesa ver de qué manera bajo estas condiciones los NBE y el programa PIAI en su intención de integración social y mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores pobres, han contribuido o no a revertir procesos de segregación social y territorial que se vienen gestando desde hace décadas.

IV.2.- Los impactos de los NBE sobre la población “beneficiaria”. Las paradojas de un programa focalizado.

Hasta el momento expusimos algunos aspectos descriptivos y otros analíticos de la política de vivienda en nuestro país. Ahora nos centraremos en los efectos que el programa NBE, tuvo a nivel social, y urbano.

Desde su origen y en el marco de la reforma estatal, el MVOTMA busco orientar su acción sobre los sectores más pobres de nuestra sociedad, excluidos de otras modalidades de producción de vivienda, a cargo fundamentalmente del BHU y de las Intendencias Municipales. En este sentido, el programa de NBE, cumplió con su cometido y de alguna manera “mejoró” la situación de la población a la cual apunto.

Sin embargo, la evaluación que se realiza sobre el programa de NBE, no es buena, y ha concentrado las críticas (desde el propio MVOTMA en el Plan Quinquenal 2005-2009, y de estudios realizados desde profesionales de la UdelaR), más duras del conjunto de la acción ministerial en materia habitacional. Y esto puede ser analizado desde varias dimensiones, las que dividiremos en diferentes áreas a modo de ordenar la discusión:

En términos de las características arquitectónicas de las viviendas: si nos detenemos en las características edilicias de los NBE, podemos señalar varios aspectos negativos en cuanto a:

La *calidad*: la valoración que hace el propio Ministerio; las ONG’s participantes; otros análisis que hacen diversos autores y la opinión que rescatan estos estudios de la propia población beneficiaria, concuerdan en señalar la mala calidad de los NBE, en cuanto los materiales utilizados, reflejados en los vicios de construcción denunciados, muros portantes finos, fisuras, rajaduras, caminerías

deficitarias, entre otras. Esto podría explicarse en alguna medida, por la competencia en la licitación por parte de las empresas postulantes, lo que lleva a reducir los costos al mínimo, incidiendo en la baja calidad de las viviendas construidas. (Machado, G. 2002: 154).

Otro de los aspectos cuestionados, es el tamaño reducido de las viviendas (entre 30 y 32 m² por viviendas), estas no se ajustan a las características de la población a la que se dirigen. El concepto evolutivo de vivienda, refería a la posibilidad de ampliación futura de la misma. Cabe recordar que los NBE, eran entregados con una habitación, baño y cocina, quedando a cargo de las familias adjudicatarias la ampliación, en la mayoría de los casos necesaria dada la composición familiar.

La paradoja aquí es que la propia situación socioeconómica los convirtió en beneficiarios de esta política focalizada, y a la vez los condena, ya que no está en sus posibilidades económicas invertir en la evolución de la vivienda. Esto es así, debido a que la mayoría de las personas son desocupadas, cuentapropistas, zafrales o con ingresos insuficientes que le impiden acceder a sistemas de créditos y/o financiación, (incluso al programa Credimat que el propio MVOTMA promovió principalmente para familias de 10 a 30 UR de ingresos, a través de instituciones intermediarias), para la ampliación o refacción de la vivienda.

Como plantea el Ministerio en el Plan Quinquenal 2005-2009 (:58): *“Esta producción [refiriéndose a los NBE y NBEM], encierra la paradoja de estar destinada a un sector sin posibilidad de inversión en vivienda y del otorgamiento de un subsidio de capital de carácter único, por lo cual la posibilidad de evolucionar se torna sino imposible, improbable”*.

Todo lo cual, incide en mantener y consolidar el hacinamiento de las familias, característica que los colocó en un inicio como beneficiarios. Quedando todas las actividades de la vida cotidiana destinadas a realizarse en el mismo espacio físico, donde no hay espacio para la intimidad y que por lo tanto se convierte en un factor de riesgo para la estabilidad de los vínculos familiares. (Paulo, L y Calce. C, 2004: 18).

Otro de los aspectos importantes de los NBE, es la ubicación donde estos son construidos y aquí entra en cuestión la relación entre la disponibilidad de los terrenos y su valor. Y nos lleva a otra área de análisis como son los impactos sociales de dichos complejos a nivel de la población objetivo.

“(…) en una política de vivienda, el primer obstáculo a vencer es la especulación de los terrenos ya que una vez suscitada ésta su mecanismo engulle todos los presupuestos de vivienda disponibles” (Castells, M 1988 en Paulo, L y Calce. C, 2004: 19).

Podemos decir que el tema de la vivienda, guarda una estrecha relación con el costo de la tierra. El valor del suelo variará según la ubicación que tenga en la ciudad y en función del grado de urbanización que presente en cuanto a la disposición de equipamientos e infraestructura.

Todo lo que *“determina la localización de las viviendas, en programas públicos masivos, generalmente periféricos y como tal, expuestos a todos los inconvenientes del aislamiento, falta de equipamiento social e infraestructura, segregación y violencia, determina además, el tamaño de los lotes cada vez más reducidos”*. (Di Paula 1999, en Paulo, L y Calce. C, 2004: 19).

Guiada por criterios economicistas, la política habitacional buscó generar el mayor número posible de soluciones (con complejos habitacionales masivos), con el menor costo, lo cual impactó

fuertemente en la población objetivo, en cuanto a la calidad de vivienda, el nuevo entorno donde se insertan, acceso a servicios y bienes.

Es decir, no se construyeron NBE en áreas centrales de la ciudad, tomando como referencia datos del segundo quinquenio del MVOTMA: *"De 2.037 construidos en el quinquenio 1995-2000 en el área metropolitana, el 16% fueron localizados en áreas intermedias o peri-centrales, 47% en áreas periféricas y 37% en la metro-área, no registrándose construcciones en las áreas centrales y costera"*. (Machado, G. 2002: 151).

Como decíamos entonces, la localización periférica significa el acceso diferencial y malo, a bienes y servicios básicos (como educación, salud, transporte, caminería, etc.), ya que la construcción de los complejos habitacionales de NBE, no fue acompañada de los servicios necesarios. Provocando de esta manera el desborde de los pocos servicios existentes, muchas veces deficitarios y en donde se comprueba un significativo crecimiento demográfico con altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas. En otras palabras, las consecuencias no solo inciden negativamente en las familias que se mudan a los NBE, sino también en aquellas que ya estaban, las cuales no sólo ven afectados los pocos servicios existentes en el lugar, que de por sí ya son escasos, de mala calidad y sobrepoblados, sino que también tienen que "aceptar" a nuevas familias, todo lo que en general genera dificultades en la convivencia entre los "nuevos" y "viejos ocupantes".

Como planteábamos en el capítulo anterior, la periferia se convierte en la zona de encuentro de precariedades que se potencian. Es una conjunción de sectores pobres que llegan allí de diferentes maneras, por un lado a partir de acciones desde el propio Estado con políticas de viviendas para sectores carenciados y por otro lado es una "opción" de los propios sectores pobres que en busca de soluciones a su situación, se asientan en la periferia, dando lugar a la proliferación y expansión de asentamientos irregulares urbanos³⁸.

Todo esto guarda estrecha relación con los procesos de transformación del mercado de trabajo que ya analizamos. La posibilidad de acceder a otras soluciones de vivienda en el mercado formal por parte de los sectores pobres, a través del alquiler por ejemplo, se ve limitada o imposible, debido a que es necesario para ello, contar con garantías, depósitos o comprobación de ingresos, que dichos sectores no cuentan por las propias características que revisten las tareas que desempeñan, signadas por la precariedad, la informalidad y flexibilización. Este contexto potencia los efectos de las políticas de vivienda.

En síntesis, se conjugan una serie de factores que contribuyen al crecimiento desordenado de la ciudad de Montevideo entre ellos: la liberalización de alquileres, las desigualdades en la distribución del ingreso, la reducción de la participación del Estado en el financiamiento y la construcción de viviendas, el costo elevado de la tierra junto a la inexistencia de una oferta de tierra urbanizada accesible, que no ha encontrado respuestas desde el sector privado, pero que tampoco ha encontrado estímulos desde el público. (Nahoum, B. 2002: 15).

³⁸ No dejamos de reconocer por otro lado, que la periferia también es una elección de clases medias y altas en busca de espacios de residencias privados. *"Las tendencias a la localización en el área [haciendo referencia a el área metropolitana de Montevideo] 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"*. (Magri, A. s/d).

Estas transformaciones que ha experimentado nuestra sociedad, que no responden a situaciones aisladas o recientes, se expresan en el espacio urbano de nuestra ciudad, dando cuenta de la dualización y fragmentación social a nivel territorial.

Esto conlleva una profunda diferenciación y segregación territorial que genera la concentración en zonas de la periferia, de población con características comunes en cuanto a su situación socioeconómica, en este caso pobres, que genera homogeneidad en la composición y al mismo tiempo incide y refuerza el estigma hacia la población que allí reside y potencia situaciones de violencia e inseguridad a la interna de los mismos.

Siguiendo el planteo de Kaztman, R. (1999b: 11), la estructura social de los barrios de Montevideo tiende a una progresiva homogeneidad. Esto es, que los niveles socioeconómicos y los portafolios de activos de los hogares que residen en un mismo barrio o zona, son cada vez más parecidos entre sí y más diferentes ó heterogéneos respecto al resto de los barrios.

“La construcción de complejos habitacionales, donde llega población socio-económica homogénea, pero vivida por los habitantes con una gran heterogeneidad, pero sin la decisión de vivir allí o convivir con los vecinos que le tocaron en suerte, se pierde la potencialidad del número para acceder a equipamientos colectivos, o el orden físico que aparentan tener se caotiza por el (des)uso de los espacios comunes o el abandono de la gestión de los mismos”. (Machado, G. 2002: 155).

Se conjugan varios elementos, por un lado los NBE, son una opción para poblaciones carenciadas y en situaciones de emergencia, pero en la que no opera el poder de decisión por parte de los destinatarios, ni en cuanto al lugar, ni en cuanto a la tipología de las viviendas.

Por otro lado, se agrupa a las familias, según los criterios que maneja el MVOTMA basado en sus similares características socioeconómicas lo que por un lado podríamos verlo como algo “positivo” en la medida que conviven con personas con códigos comunes, comportamientos, estilos de vida, que podría generar más “comodidad”, sin embargo, sus impactos desde un análisis no tan funcional, serían negativos en la medida conviven diariamente sólo con pobreza y pares pobres, lo que limita sus horizontes de posibilidades, su capital social, sus contactos y sus probabilidades de exposición a ciertos códigos, mensajes y conductas funcionales a una movilidad social ascendente. (Arriagada Luco. C y Rodríguez Vignoli, J 2003: 11).

Es decir, *“(…) implementando como solución el Núcleo Básico Evolutivo (NBE), con bajos costos y calidad, ubicados en la periferia de la ciudad [regiones norte, oeste y noroeste de Montevideo], sin tomar las pautas culturales e intereses de la población beneficiaria, manteniendo el hacinamiento y el desarraigo.”* (Machado, G. 2001: 34) y la segregación socio-espacial. (Paulo, L. y Calce, C. 2004: 17).

En este sentido, los NBE constituyeron una “solución” desde una lógica “viviendista”, concibiendo el acceso a un “techo” como última solución al problema, lo cual dejó sin atender un entramado complejo de otros aspectos y necesidades fundamentales, que no se agotan sólo en la vivienda, sino en el hábitat y el entorno mayor en donde estas insertan, en su vínculo débil o ausente con el mundo del trabajo, todo lo cual incide en la desintegración social de las familias.

“Al tratarse de poblaciones que necesitan de políticas para cubrir alguna de sus necesidades básicas, de la organización comunitaria para la subsistencia económica, el traslado y alejamiento de

sus redes personales de solidaridad y de servicios comunitarios, no es un problema menor ya que profundiza situaciones de vulnerabilidad". (Paulo, L. y Calce, C. 2004: 20)

La pérdida de sus lugares de referencia y fundamentalmente la ruptura de redes sociales e interpersonales de sostén y contención, castiga aún más a éstas familias y provoca muchas veces más aislamiento y segregación que su situación original. (Paulo, L y Calce. C, 2004: 20). Todo lo que se profundiza con ser una política focalizada y donde el grupo no tiene conocimiento ni trabajo con el nuevo entorno al que se inserta, ni con los vecinos, todo lo que genera problemas de convivencia, inseguridad pública, desaprovechamiento de espacios comunes y falta de organización. (Machado, G. 2002: 155).

Asimismo, los NBE, constituyeron muchas veces, soluciones para los propios problemas del MVOTMA y la IMM, los cuales necesitaban desalojar terrenos o propiedades (muchas veces ubicadas en áreas consolidadas de la ciudad), a partir de diversas situaciones y por tanto debían trasladar a los pobladores allí asentados. Si lo comparamos con los asentamientos, cierto nivel de "decisión" opera allí, en cuanto a su ubicación en el "territorio", no así en aquellas medidas que se viven quizás con más exigencia y desarraigo.

Además de no evaluar la pertinencia de la localización en función de procesos de desafiliación o desarraigo, privilegian dimensiones economicistas, fundamentalmente observables en planes de emergencia, donde el realojo de las familias se realiza en forma masiva.

Otra área de análisis tiene que ver con cuestiones que aquí llamaremos "operativas". Con esto hacemos referencia al desempeño de las ONG's que participaron en la etapa posterior a la ocupación de las viviendas o denominada post-obra, durante un período de 5 años y las cuales estaban integradas por un Arquitecto, un Asistente Social o Trabajador Social y un Contador. Sus tareas se basaban en el asesoramiento, orientación y promoción de la organización vecinal, el mejoramiento de la vivienda y del barrio y la integración entre el grupo y de este con el barrio.

Son también quienes se encargaron de cobrar a las familias, la cuota mensual desde donde salían sus honorarios y los fondos para el FOROME, lo cual los colocaba en una posición contradictoria, "*es quien me ayuda o quien me cobra*". (Nahoum, B en Machado, G 2002: 153).

Asimismo, la alta morosidad por la dificultad de pago de las cuotas de los beneficiarios que sustenten como vimos el pago de la ONG's, la falta de trabajo y apoyo social y de participación de los beneficiarios en las etapas previas y de construcción de las viviendas, y la dificultad o demora en responder a los reclamos por problemas constructivos, son todos aspectos evaluados que dificultaron el desarrollo del programa de post obra y por tanto en los logros que se proponían. (MVOTMA, Plan Quinquenal 2005-2009).

La venta de las viviendas por parte de los primeros pobladores, en un porcentaje importante, es otro problema presente. Esto lleva a que se tornen soluciones insostenibles en tanto sustentabilidad y permanencia de las familias.

De cualquier manera, en general se evalúa que los nuevos ocupantes que acceden a los NBE a través del mercado informal, a diferencia de los originales, generan mejoras tanto en el lugar como en la vivienda.

Otra situación que surge es la dificultad de las familias para el pago de los servicios de agua y luz. Produciéndose un desfase de la realidad de la que provienen caracterizada por la informalidad en el acceso a los servicios y la nueva situación que les coloca la "regularidad" de su situación habitacional, que incorpora la exigencia de pago por aquellos. Asimismo la realidad demuestra que en la mayoría de los casos, las familias recaen en el acceso informal de los servicios básicos.

A partir de lo que analizamos podemos dar una primera respuesta a la pregunta que nos planteábamos al inicio, es decir, los NBE han contribuido a profundizar más que revertir, situaciones de segregación territorial y segmentación social y por tanto exclusión social.

Si nos detenemos en la distribución geográfica de los conjuntos habitacionales NBE, su localización sitúa, concentra y aísla a grandes contingentes de familias pobres en la periferia de la ciudad, y contribuye a la homogeneidad intrabarrial, reforzando un fenómeno de segregación territorial y segmentación social y de subculturas estigmatizadas.

Estos adjudicatarios, están siendo expuestos a nuevas vulnerabilidades: lejanía de las fuentes de trabajo, disminución de la capacidad de interacción con sectores diferentes de la población, mayor exposición a la violencia callejera y menor capacidad de protegerse frente a ella, dificultad de acceso a los servicios básicos y equipamientos. (Paulo, L.; Calce, C. 2004: 3).

Esto nos hace preguntarnos, sobre el tipo de sociedad que la nueva matriz de políticas sociales está creando. En este sentido, los NBE demuestran que los asistidos no quedaron en condiciones de movilizar otros recursos y efectivizar su integración en la sociedad, por el contrario aumentaron la segregación residencial y segmentación social. (Paulo, L.; Calce, C. 2004: 3). Tenemos por tanto un mercado que excluye y un Estado que abandona, no logrando compensar las fallas del mercado y adjudicando a las familias y comunidades la responsabilidad de resolución de las necesidades sociales.

Dicho agravamiento de las situaciones de segregación muestra el quiebre con la tradición Montevideana de los barrios como lugar de encuentro de diferentes sectores sociales, lo que afecta la cohesión social y debilita el rol integrador de la ciudad y la posibilidad real de un ejercicio ciudadano.

Así, *"La sociedad se fragmenta, los ciudadanos se encierran: los excluidos en el ghetto, los ricos en el country"*. (Merklen, D. 1999: 14).

IV.3.- Programa PIAI. "De lo peor, lo mejor".

El PIAI en comparación con los NBE, podríamos decir que es un programa más integral en el sentido que dirige su intervención más allá del problema en sí de la vivienda e intenta trabajar sobre otros aspectos que hacen al problema social de los residentes de los asentamientos, que incluyen por un lado la infraestructura básica, de servicios, pero también componentes más sociales que tienen que ver con el hábitat, con la integración al propio barrio de sus habitantes.

“A partir de 1990 la situación de los asentamientos irregulares deja de ser visto como “falta de vivienda” y la preocupación se centra en regularizar las tierras que ocupa, surgiendo desde el ámbito estatal programas de regularización como el PIAI”. (Machado, G. 2002: 168).

La agrupación de personas en situación de pobreza, en los bordes de la ciudad data de las décadas de los 40 y 50, pero éstas eran atendidas con programas constructivos de vivienda.

“Es importante anotar que el programa de mejoramiento barrial PIAI, independientemente de las críticas anotadas desde su diseño, posee una serie de potencialidades, entre otras se destaca la incorporación de una metodología de trabajo que integra un programa social con participación de los residentes, asociado a la construcción de equipamientos comunitarios, junto a obras de infraestructura urbana, saneamiento, calles, pasajes peatonales, iluminación pública, realojos, y mejoramiento o construcción de un nuevo baño para la vivienda existente. En otras palabras, el PIAI no es un programa social, no es un programa de infraestructura urbana y no es un programa habitacional, resulta un programa que intenta integrar las tres dimensiones. Este carácter integrador y complejo del programa lo distancia positivamente de los reduccionismos de los programas habitacionales para los sectores sociales de activos bajos (...)”. (Couriel, J. 2008: 71).

En términos generales y desde la perspectiva de análisis que nos venimos posicionando, el PIAI, ha logrado procesos que han contribuido a mejorar las condiciones de vida de las familias, de infraestructura de los asentamientos y de integración al barrio.

En las evaluaciones que realiza INTERCONSULT (2006), de la actuación del PIAI en la gestión urbana e integración social de los asentamientos de Montevideo en los que intervino³⁹, se observan mejoras en lo que refiere al equipamiento social (CAIF, Policlínica, Escuela, etc.), extensión de la red de saneamiento, lo que no solo beneficia al asentamiento en cuestión sino que incide en la integración de otros grupos aledaños que se encuentran en similares o peores condiciones, lo cual ha contribuido en este sentido a extender los recursos del barrio.

Y ha contribuido asimismo en general, a la integración del asentamiento a la trama barrial, modificándose en cierto sentido su inserción en la zona, ahora como aportante de servicios e infraestructura como: Centro CAIF, el Centro Juvenil, espacio recreativo, Policlínica, apertura de calles que habilita la conexión con el entorno y la accesibilidad de transporte por ejemplo, entre otras. (INTERCONSULT, 2006).

A pesar de ello y como ya mencionamos, el PIAI presenta las limitaciones que cualquier programa podría tener al trabajar con poblaciones de estas características.

“La consolidación del asentamiento en una zona periférica de Montevideo que cuenta con saneamiento y buenas condiciones de accesibilidad, es consistente con el objetivo del Programa que procura la integración socio-urbana. La estrategia definida desde (...) el PIAI, permite visualizar sus límites en materia de impacto y sustentabilidad de las intervenciones. La complejidad de la problemática socio-urbana de las periferias críticas para el caso de Montevideo, el dinamismo poblacional que se verifica, requieren desde lo socio-territorial acciones estructurantes y de seguimiento que trascienden las acciones puntuales promovidas desde el PIAI”. (INTERCONSULT 2006: 7-8).

Lo que se critica por otro lado es que no deja de ser una intervención puntual, acotada al caso a caso, la cual no es acompañada de planes estructurales *“(...) se vuelve a responder a demandas*

³⁹ Estos son Nuevo Amanecer –ubicado al oeste de la mancha urbana en Rincón del Cerro y Las Malvinas al noroeste, en el barrio Nuevo París. Cabe aclarar que estas evaluaciones son las únicas que hay de los programas específicamente, no se logró encontrar una evaluación integral del PIAI.

puntuales (...) sin reconocer la complejidad del problema de las periferias en condiciones críticas". (Couriel, J. 2008).

Esto en general caracteriza a toda política focalizada, *"La focalización no emerge como una estrategia articulada a los servicios sociales universales, intentando mejorar el acceso a ellos de sectores sociales que hasta el momento no lo hacen, sino para desarrollar una atención cada vez más restringida en un momento en el que aumentan los sectores sociales empobrecidos, fundamentalmente debido a los cambios en el mundo del trabajo (que generan el crecimiento del número de desempleados, subempleados, aumento de empleos precarios e informales), y a la crisis del Estado Social"*. (Baráibar, X. 2003: 14).

Así, los programas sociales focalizados consolidan procesos de segmentación en tanto fijan fronteras de separación, conservan agrupaciones paralelamente homogéneas. Homogéneas entre sí y diversas del resto, por lo que más que promover espacios para la diversidad, parecen consolidar procesos de desigualdad. (Baráibar, X. 2003: 10).

Por su lado, las políticas públicas de vivienda presentan los límites estructurales de los propios programas sectoriales. Entendemos que tales políticas no puedan abarcar todas las problemáticas propias de los sectores pobres, pero sí deberían asumir como dato la situación socio económica de éstas familias. En el caso de los NBE, la situación "desfavorable" los colocó como beneficiarios, sin embargo, las pretensiones del programa, fueron más ideales que reales. Por ejemplo, no podemos esperar que las familias amplíen su vivienda cuando sus ingresos son de entre 0 a 30 UR, ni que abonen una cuota a una ONG. Obtener la tenencia ó el título de propiedad constituye un aspecto altamente valorado, sin embargo el beneficio que significa la conexión a servicios básicos como luz y agua es relativa ya que los usuarios no tienen ingresos para cubrir los gastos que éstos significan. Si a su vez, a los lugares donde se los envía, no hay servicios, todo se vuelve más complejo.

Todo ello, como vimos se relaciona con el bajo nivel de ingresos de los sectores pobres, que juega en contra de la superación de la pobreza que remite -y nos coloca en otro nivel del análisis- a lo que varios autores señalan como la imprescindible buena relación entre políticas económicas y políticas sociales. En tanto estas últimas sean consideradas como compensatorias o paliativas de los efectos negativos de las primeras, no se lograrán mejorar las condiciones de la población.

"Con políticas económicas que profundizan las desigualdades, las políticas sociales en particular las focalizadas, no pueden enfrentar la exclusión social". (Veiga, D.; Rivoir, A.L. 2002: 11).

Como señalábamos, en el marco de esta problemática ubicamos a los asentamientos informales, cuyo crecimiento ha implicado el aumento de la fragmentación social y vulnerabilidad y por tanto ha consolidado procesos de segregación residencial, configurando un escenario de conflictividad y violencia dentro de estas agrupaciones que inciden tanto en la calidad de vida de sus habitantes como en el resto de la población de la ciudad, la cual los excluye, juzga y estigmatiza.

"(...), los barrios con alta densidad de hogares con privaciones materiales y aspiraciones frustradas son campo fértil para la aparición de comportamientos de riesgo y subculturas marginales, cuya cristalización agrega obstáculos –muchas veces difíciles de superar o cuya superación supone un enorme costo para toda la sociedad- a la acumulación de activos y refuerza, de ese modo, las tendencias al aislamiento social". (Kaztman, R. 2001: 186).

Por otro lado y desde otro nivel de análisis, se señala la escasa cobertura lograda. Lo que da cuenta de la lentitud en la ejecución. Actualmente el PIAI se encuentra trabajando en 47 barrios de Montevideo, dentro de los cuales son 25 los asentamientos que los componen⁴⁰. Cabe señalar que los procesos de regularización de los asentamientos irregulares concluyen con la entrega de los títulos de propiedad de la tierra a los beneficiarios, al año 2009 esto se está logrando con un asentamiento ("Las Malvinas"). Esto puede ser explicado en parte por la lenta y dificultosa ejecución de los fondos, que asimismo incide la compleja articulación entre la OPP y los organismos ejecutores.

Frente a esto surgen varias críticas, que hacen referencia a la lentitud de dicha política y a los conflictos tecno-burocráticos y de enfoque en cuanto al supuesto excesivo gasto destinado a consultorías y diagnósticos. Estas dificultades burocráticas se justifican también por rigideces impuestas por el propio BID, y que *"han hecho que el programa, a muchos meses de iniciado no tenga por el momento mucha cosa que mostrar, lo que lo ha llevado a ser objeto de numerosos cuestionamientos, entre otros del propio MVOTMA"*. (Nahoum, B. 2002: 17).

Sus dificultades de implementación *"se han observado por distintos técnicos y actores políticos, que existe un abismo entre las soluciones disponibles para enfrentar el problema de los asentamientos por parte de los organismos públicos competentes (MVOTMA, IMM y PIAI), y su real magnitud en función de los años que se necesitará para solucionarlo, con el alcance y "ritmo" de los programas públicos vigentes."* (Veiga, D.; Rivoir, A.L 2001: 11).

Otro aspecto objetable y que ha provocado fuertes debates al respecto, refiere al cuestionamiento de las políticas de regularización, en base al argumento que ellas estimulan la irregularidad, al crear expectativas en la gente de aquel que ocupe en el terreno, sea donde fuera, más tarde o más temprano, obtendrá el título legal del mismo. Es decir, si el estado aparece regularizando todo lo irregular, el mensaje podría ser que hay que ocupar todo lo que se pueda ocupar.

Sin embargo, encontramos matices en esta situación y como plantea Nahoum, B. (2002: 18): *"Más allá que esta afirmación pueda ser cierta para cierto número de personas (todas las necesidades crean un comercio y con ello posibilidades de especulación) generalizarla y concluir de ello que quién ocupa lo hace porque prefiere elegir el camino más corto, es desconocer las durísimas condiciones de vida, la inseguridad y la angustia que cada día agobian al ocupante del asentamiento y que éste sobrelleva exclusivamente porque no tiene otra alternativa"*.

En este sentido, podemos decir que el Estado no actúa previniendo la conformación de asentamientos, y cuando interviene solo lo hace en determinadas situaciones pero tampoco despliega otras acciones simultáneas tendientes atender el creciente número de personas que no encuentran otra alternativa más que la ocupación ilegal.

Observamos que no se promueven acciones más integrales, que vayan a las determinaciones constitutivas del problema de la pobreza, vinculado con la estructura social, entonces al no intervenir

⁴⁰ Los Asentamientos Irregulares en los que está trabajando actualmente la "Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI" son: Boix y Merino (zonal 6); Asociación Civil "La Esperanza" (zonal 8); Sebastopol (zonal 9); La Esperanza (zonal 9); Santa María – Piedras Blancas (zonal 9); El tanque-Villa Prosperidad (zonal 9); 17 metros (zonal 10); Nuestros Hijos (zonal 11); Barrios Unidos – Curitiba – 3 de Agosto (zonal 11); Nuevo Colman y otros (zonal 11); El Aperó – Nuevo Colón (zonal 12); Parque Ambientalista (zonal 12); 25 de Agosto – Santa María (zonal 12); San Antonio (zonal 13); 19 de Abril - Las retamas (zonal 13); Malvinas (zonal 14); 6 de Diciembre (zonal 14); La Boyada (zonal 17); Cerro Norte (zonal 17); Zona de la Muestra (zonal 17); La Carreta (zonal 18); Las Higuieritas (zonal 18); Jardines de las Torres (zonal 18). Información obtenida a partir de la consulta a la Coordinadora de la zona oeste del PIAI: A.S. Cristina Oholeguy.

sobre estos procesos sociales que reproducen la pobreza y la fragmentación social, se perciben como esfuerzos aislados o focalizados que más allá de su éxito, no logran transformar esta realidad o modificar estas tendencias. (Machado, G. 2002: 177).

En este sentido, diremos que las acciones implementadas por el PIAI para la regularización de asentamientos han sido las primeras en la atención de dicha problemática y podemos considerarlos como avances en la materia, asegurando la propiedad jurídica de sus viviendas, el derecho al lugar que se ocupa, mejorando las condiciones de vida, y de algunos servicios.

Dada la multiplicidad de factores que caracterizan la situación de los pobladores de los asentamientos, no es posible pretender que programas sectoriales y aislados (como los de regularización e incluso los NBE), logren contribuir a disminuir la situación de pobreza de las familias a las cuales se dirigen, pero podrían no agudizar las dificultades ya existentes, y en algunos aspectos mejorar: calidad del programa, calidad del producto. En palabras de Kaztman, R. (2001): *"Las políticas públicas que se llevan a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres urbanos han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida lo habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad"*.

No existe un trabajo importante de coordinación con otras instituciones locales o nacionales, que lleven adelante políticas que atiendan diferentes cuestiones. La ausencia o dificultad de esta articulación entre diversos organismos de Estado, puede ser parte de la explicación.

En síntesis, el agravamiento en los últimos tiempos de la segregación social, que acompaña el despliegue de los nuevos modelos de crecimiento se ha vuelto una preocupación para técnicos y encargados de políticas sociales por los problemas de aislamiento social de los pobres urbanos y por los mecanismos que nutren y sostienen esas situaciones. Así, la precaria e inestable relación de estas poblaciones con el mercado de trabajo, es uno de los principales factores, en el capitalismo, de dificultad para la satisfacción de las necesidades del ser humano, como la alimentación, la vestimenta, acceso formal a una solución de vivienda, la educación, entre otras.

Existe un consenso en general respecto a diferentes áreas y en particular en los estudios sobre la solución al problema de los asentamientos y de acceso a la vivienda, de que debe formar parte de un plan global de desarrollo económico, social, territorial y urbano, siendo importante la participación de todos los sectores involucrados en el tema, para garantizar que las propuestas de soluciones que se arrije representen y respondan a los intereses de la mayoría. (Comisión Social Consultiva 2004:8). Y que apuesta a la integración social.

La pobreza no es solo problema de vivienda, sino que abarca la necesidad de otra serie de factores, y una de las principales causas es la falta de empleo formal y estable, que no solo implica percibir determinados ingresos sino que implica la inclusión social. Tanto una política u otra (NBE, PIAI) se dirige a familias pobres, es decir las familias sobre las cuales actúa comparten las características de una vida en donde predomina precariedad en las condiciones materiales de vida, de trabajo, de dificultades en el acceso a bienes y servicios, bajos niveles de educación formal alcanzados y necesidades básicas insatisfechas.

Capítulo V:

CONSIDERACIONES FINALES.-

Con el presente trabajo buscamos analizar los impactos que las políticas públicas de vivienda y hábitat concretamente NBE y PIAI, han tenido sobre los sectores pobres, en función de los cambios en el rol del Estado a partir de la crisis de los Estados de Bienestar, las transformaciones en el mercado de trabajo y la segregación residencial y social que acompaña todos estos procesos, durante la década de los 90.

Pudimos con nuestro estudio obtener un acercamiento primario a las políticas públicas de vivienda, a partir de lo que podemos afirmar sintéticamente que las mismas se han caracterizado por ser focalizadas. Pudimos observar también que similares políticas, en diferentes contextos económicos, sociales y políticos, han generado procesos igualmente negativos en las poblaciones a las que se dirigieron, potenciando precariedades ya presentes en los sectores pobres de nuestra ciudad.

En este sentido la intervención del Estado a través de la política de NBE dirigida a los sectores de nuestra sociedad en situación de pobreza, ha contribuido a potenciar la “natural” segregación territorial y social en que viven estas poblaciones. Y asimismo en esto incide la orientación económica más que social que esta tuvo (menos inversión para reducir el gasto, focalizando la intervención).

Por el otro lado el PIAI, ha mejorado la intención de integración urbana y social, al proveer servicios, logrando mejorar no solo las condiciones materiales de vida (como el mejoramiento de la vivienda, y en algunos casos construcción de baños) sino también sociales (integración con el barrio a través de la instalación de centros educativos, de salud, etc.). Sin embargo la segregación sigue siendo territorial por la ubicación que de por sí estas agrupaciones presentan.

Esto nos hace pensar que si el contexto donde se ejecutan dichas políticas no “incide directamente” en el efecto negativo que puedan tener las políticas públicas de vivienda, entonces el cuestionamiento quizás debería apuntar al diseño mismo de los programas de vivienda. Lo que nos hace preguntarnos, si estos programas más que no implementarse, podrían ser mejorados.

Junto a esto, creemos de importancia que cualquier política pública, debe tomar como dato, las características socioeconómicas de la población objetivo, de manera de no esperar acciones o actitudes de las familias que en la realidad son poco probables. Esto lo analizábamos básicamente, con los NBE, los cuales pretendían el pago de 2UR por familia para el pago de la ONG y el FOROME, siendo familias que justamente fueron beneficiarias por los ingresos (de entre 0 y 30 UR de ingresos), lo mismo sucedía con la idea de “evolución” de la vivienda, la cual se tornaba más que imposible, improbable, y por lo tanto el hacimiento continuaba siendo una problemática a resolver. Es allí donde se colocaban las paradojas de los programas focalizados.

La segregación en los servicios es una gran dificultad a la que se enfrentan las familias “beneficiarias” y las familias que ya se encontraban en el territorio y reciben a las nuevas. Aquí se potencia la escasez de servicios (y por tanto el colapso de los mismos), con su mala calidad. Todo lo cual en un contexto de pobreza, adquiere mayor complejidad.

Como vimos en el capítulo II, el peso de las políticas de vivienda en nuestro país, nunca ha sido al nivel de otras áreas, sin embargo creemos que la poca intensidad de las políticas se comienza a sentir más, con el cambio y los impactos sociales, económicos y políticos, del nuevo modelo de desarrollo de corte neoliberal, que trae consigo la disminución del peso del Estado, el desempleo masivo y la precariedad e informalidad del trabajo, y donde el mercado se vuelve el ámbito donde las personas individualmente deben encontrar la solución a su problema de vivienda, y sus oportunidades de vida. *“En el modelo neoliberal actual, el acceso a la vivienda pasa a ser un “problema del individuo”, debiendo resolverlo en el mercado, en el libre juego de la oferta y la demanda, lo que es un derecho social, pierde la característica de tal, para convertirse en otra mercancía”.* (Machado, G. 2005: 4).

Esta exigencia de que la protección social vuelve a depender exclusivamente de la posición de cada uno en el mercado, ocurre en el mismo momento en que se vuelve crecientemente difícil (ó imposible) encontrar un lugar en ese mercado de trabajo, o los lugares encontrados están marcados por la creciente fragilidad y precariedad. (Baráibar, X. 2003: 15).

Como planteamos, las transformaciones en el mercado de trabajo, generan grandes contingentes de poblaciones desempleadas permanentes, con “trabajos” precarios, flexibles e informales, con salarios muy bajos e inestables, características que se concentran en los sectores pobres y que dan cuenta de las grandes dificultades para cubrir las necesidades de un hogar, dentro de ellas la vivienda, siendo la salida a esta situación la ocupación de terrenos públicos, privados, en la periferia de la ciudad, donde los costos son menores, cuyo auge como vimos fue en los 90 con el crecimiento sostenido de los asentamientos.

La precarización e informalidad que caracterizan el escenario laboral, se reflejan en *“(…) la incapacidad para pagar alquileres, obtener garantías para contratos de arrendamiento, o en algunos casos, para cubrir los impuestos de pequeñas propiedades, [siendo] las causantes singulares más importantes del desplazamiento masivo de familias desde zonas relativamente centrales de la ciudad hacia otras más periféricas.”* (Kaztman, R. 2005: 139).

Como expresa Baráibar, X (2009: 61). *“No existe estabilidad laboral que permita organizar la estabilidad habitacional. (...) al descender los ingresos, se produce una reorganización del presupuesto familiar, “liberando” ciertos gastos como el de la vivienda y los consumos básicos, al pasar a habitar la periferia de la ciudad”.*

Asimismo, el Estado por otro lado, en busca de reducir el déficit fiscal y equilibrar las finanzas públicas y el consecuente apremio de maximizar los recursos a bajos costos, inclinan *“(…) a concentrar sus esfuerzos de construcción de viviendas populares, en terrenos urbanos o periféricos de bajo valor, o legalizar la ocupación de tierras en que los pobres, en busca de soluciones propias para los problemas de vivienda, establecen asentamientos y presionan posteriormente para su regularización”* (Kaztman, R. 2001: 187).

En este sentido, consideramos necesario complementar políticas de vivienda con políticas de empleo que contribuyan a mejorar las condiciones de trabajo de los sectores de menores recursos, para ofrecer “alternativas formales a quienes hoy no tienen más que las irregulares”; y que a su vez

dicha mejora permita ampliar los horizontes de posibilidades en cuanto a la movilidad de activos sociales. (Nahoum, B. 2002:18)

Concebimos a la vivienda, como algo más que una construcción de material decorosa, que por supuesto creemos fundamental para satisfacer una serie de necesidades, como el abrigo, la protección, la privacidad, la aislación frente a las condiciones climáticas, etc. pero que no se agota allí, sino que entendemos la vivienda como acceso a la ciudad, al conjunto de servicios e infraestructura para el desarrollo de la vida de las personas. De esta manera, la ubicación de la vivienda es determinante para alcanzar entonces una calidad de vida aceptable, cuando las personas se encuentran en una situación de pobreza.

La vivienda para estos sectores empobrecidos de nuestra sociedad es "uno" de los problemas a resolver, por lo que entendemos que la incidencia del programa habitacional sobre el complejo entramado de problemáticas y carencias: laborales, educativos, de salud, de socialización, no puede ser resuelto por la intervención de una política.

Sin embargo, las paradojas de dichas políticas se hacen presentes. Mejoran por un lado pero refuerzan vulnerabilidades y situaciones desfavorables ya presentes, de ahí nos preguntamos ¿es peor el remedio que la enfermedad?

Se espera que estas [políticas focalizadas], contribuyan a volver a ser no pobres a aquellos que son pobres, pero lo hacen a través de un mecanismo en el que debe agudizarse la condición de distinto de la mayoría. La delimitación de las poblaciones homogéneas entre sí y diversas del resto, más que promover espacios para la diversidad, parecen consolidar procesos de desigualdad. (Baráibar, X. 2003: 10). Es decir, que no solo cargan dichas poblaciones con un estigma social, que los condena, los diferencia sino que además ese mismo estigma, con base territorial, contribuye a ampliar las diferencias entre los distintos sectores de la sociedad y refuerza procesos de segmentación social, desigualdad y exclusión, potenciando las precariedades.

Como plantea Kaztman, R. (1999a: 8), la incapacidad por parte de las políticas de combate a la pobreza de identificar adecuadamente los recursos de estas familias y sus fuentes de reproducción lleva a que una política concreta destruya fuentes de recursos. La relocalización de pobres en viviendas subsidiadas por el Estado produjo un incremento en los recursos de estas familias, capital físico: vivienda, a la vez destruyeron otras fuentes de recursos, capital social: redes sociales en los barrios en que vivían, que constituyen un recurso fundamental para conseguir empleos, ingresos, capital físico, financiero, etc.

Podemos entender que las políticas de vivienda, en particular, no pueden cambiar por sí solas situaciones que tienen su explicación en causas estructurales profundas pero sí pueden agudizar los contrastes o mitigarlos. (Nahoum, B. 2002:15). Es por eso que consideramos que es deber de Estado proponerse la integración social de las personas como objetivo de las políticas que implemente.

Por último diremos que para avanzar sobre los problemas de acceso a la vivienda y de hábitat es vital reflexionar a partir de las experiencias y aprendizajes que han dejado y dejan los programas implementados, enmarcadas en una discusión basada en la investigación y en el análisis.

BIBLIOGRAFÍA:

- **AAVV** (2004). *“Bases conceptuales y lineamientos programáticos par un Plan Quinquenal de Vivienda”*. Comisión Social Consultiva. Universidad de la República. Montevideo Uruguay.
- **AAVV** (1993): *“Investigación evaluativa del plan habitacional Aquiles Lanza”*. Cuadernos de Investigación en Trabajo Social, N° 2. Escuela Universitaria de Servicio Social, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Arraigada Luco, Camilo; Rodríguez Vignoli, Jorge** (2003). *“Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política”*. En: Serie Población y desarrollo N° 47. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Proyecto Regional de Población CELADE, Fondo de las Naciones Unidas (UNFPA), Santiago de Chile, Chile.
- **Aylwin de Barros, Nidia** (1980). *“El objeto de Trabajo Social”*. En: Revista de Trabajo Social N° 30. Universidad Católica de Chile. Chile.
- **Baráibar, Ximena** (2009). *“Tan cerca y tan lejos: Acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial”*. En: Revista Fronteras N° 5. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Baráibar, Ximena** (2003); *“Las paradojas de la focalización”*. En Revista Ser Social, N° 12. Departamento de Servicio Social. Universidad de Brasilia. Brasilia, Brasil.
- **Baráibar, Ximena** (2002). *“Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social”*. En: Revista Trabajo Social, Editorial Eppal, año XVI, N° 25. Montevideo-Uruguay,
- **Bayce, Rafael** (1995). *“Las Políticas Sociales: Ayer, Hoy y sus implementadores”*. En: *“Mujer, Familia y políticas sociales. Instituto Nacional de la Familia”*. Ministerio de Educación y Cultura. UNICEF, Montevideo, Uruguay.
- **Bentura, J. Pablo** (2003). *“Segregación territorial. El fenómeno de los asentamientos en Montevideo”*. En: Seminario Taller: Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional. CSIC, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República. Salto, Uruguay.
- **Bortagaray, María Cristina** (2005). *“Incidencia en los asentamientos irregulares de los cambios en el mundo del trabajo”*. Tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. Departamento de Trabajo Social. Tutora: Ximena Baráibar. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Salto, Uruguay.
- **Brenes, Alicia** (2005). *“Asentamientos Irregulares. Estudio de algunos elementos políticos vinculados a su conformación y desarrollo”*. Tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. Departamento de Trabajo Social. Tutora: Ximena Baráibar. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Bresser Pereira, Carlos y Cunill Grau, Nuria** (1998). *“Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”*. En: *“Lo público no estatal en la reforma del Estado”*. Ed. Paidós, Argentina.
- **Calce, Carla y Paulo, Laura** (2004): *“Los impactos restrictivos de la ciudadanía en una política de vivienda basada en criterios de equidad”*.
<http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/laurapaulo/impactosrestrictivos.pdf> Montevideo, Uruguay.

- **Castel, Robert** (1997). *“La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”*. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- **Casacuberta, Carlos** (2006). *“Situación de la Vivienda en Uruguay. Informe de divulgación”*. Instituto Nacional de Estadística (INE), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), (UNDP), Montevideo, Uruguay.
- **Cecilio, Marta; Couriel, Jack; Spallanzani, Mario** (1999). *“La gestión urbana. En la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo”*. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República (UdelaR), Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU).
- **CEPAL** (1995). *“Alojar el desarrollo. Una tarea para los asentamientos humanos”*. Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II).
- **Couriel, Jack** (2008). *“Fragmentación socio urbana en el gran Montevideo”*. Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Tutor: Berbejillo, Federico. ITU, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **De Martino, Mónica** (2001). *“Políticas sociales y familia. Estado de Bienestar y neo-liberalismo familiarista”*. En: Revista Fronteras N° 4. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Filgueira, Fernando** (1994): *“Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista”*. En: *“El largo adiós al país modelo”*. Filgueira, Fernando y Filgueira Carlos. Ed. Arca. Montevideo, Uruguay.
- **Filgueira, Fernando** (1999), *“Tipos de Welfare State y Reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”* En: *“Reforma Do Estado. E mudanza Institucional no Brasil”*. Marcus André Melo (Org.) Recife, Fundación Joaquín Tabuco. Ed.: Massangana.
- **Franco, Rolando** (1996), *“Los paradigmas de la política social en América Latina”*. En: Revista Cepal N° 58. Chile.
- **Gosta, Esping-Andersen** (1993). *“Los tres mundos del Estado de Bienestar”*. Ed. Alfons el Magnanim, Valencia, España.
- **Kaztman, Ruben y otros**, (1999a). *“Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay”*. Ed. OIT-Fundación Ford, Santiago de Chile.
- **Kaztman, Ruben** (1999b). *“Segregación Residencial y desigualdades sociales en Montevideo”*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Montevideo, Uruguay.
- **Kaztman, Ruben** (2001). *“Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”*. En: Revista de la CEPAL N° 75. (s/d).
- **Kaztman, Ruben** (2003). *“La dimensión espacial de las políticas de superación de la pobreza”*. Serie Medio ambiente y desarrollo N° 59. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL-ECLAC. Santiago de Chile.
- **Kaztman, Ruben; Ávila, S; Baráibar, X; Filgueira, F; Errandonea, F; Furtado, M; Gelber, D; Retamoso, A; Rodríguez, F.** (2004). *“La ciudad fragmentada: Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo”*. Documento

de Trabajo del IPES Monitor Social del Uruguay. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.

- **Kaztman, Ruben y Alejandro Retamoso**, (2005). "*Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo*". En: Revista CEPAL N° 85. Montevideo, Uruguay.
- **Laurell, Asa Cristina** (2000): "*Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo*". En: Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (Org): *La política social hoy*. Ed. Cortez, San Pablo, Brasil.
- **Lombardi, Mario** (1997): "*Expectativas de realojamiento de hogares residentes en asentamientos irregulares de Montevideo*". En: Revista Prisma N° 9. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- **Mc Donald; Otava; Simioni y Komorizono** (1998): "*Desarrollo Sustentable de los Asentamientos Humanos: Logros y Desafíos de las Políticas Habitacionales y Urbanas de América Latina y el Caribe*". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 7, Santiago de Chile, Chile.
- **Machado, Gustavo**, (2001). "*Pobreza urbana, políticas públicas de vivienda y participación social*". En: Revista de Trabajo Social N° 21. Ed. Eppal. Montevideo, Uruguay.
- **Machado, Gustavo** (2002). "*Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Pobreza urbana, políticas habitacionales y participación social*". Tesis de la Maestría en Servicio Social. Tutor: Soc. Álvaro Portillo. Universidad de Río de Janeiro (UDRJ). Centro de Filosofía y Ciencias Sociales. Escuela de Servicio Social. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Magri, Altair**, (2002): "*Una reforma exitosa: la política de vivienda en el Uruguay entre 1985 y 2000*". Proyecto CSIC, Documento de Trabajo N°30. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Magri, Altair**, (s/d). "*La influencia de las políticas de vivienda en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana de Montevideo*". Tesis final de Maestría. Tutor: Jorge Lanzaro, Co-tutor: Mario Lombardi. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Marshall, T. H** (1967). "*Ciudadanía, Clase Social y status*". Ed. Zahar. Río de Janeiro, Brasil.
- **Merklen, Denis** (1999). "*Organizaciones locales e integración social en los Asentamientos Irregulares. Cuando los olvidados se organizan*". En: Revista Vivienda Popular N° 5. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Midaglia, Carmen**, (1995): "*Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa*". En: Revista Fronteras N° 1. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A)** (2005). "*Plan Quinquenal de Vivienda 2005 – 2009*". Montevideo, Uruguay.
- **Minujin, Alberto; Cosentino, Estela** (1993) "*Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate*". En: Minujin, Alberto (editor). *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Ed. Losada, UNICEF. Buenos Aires, Argentina.

- **Moreira, Constanza** (2001). *“La Reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia”*. Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernanza. Calame, Pierre; Talmant, André (Comp.). Ed.: Trilce. Montevideo, Uruguay.
- **Muttoni, Ricardo** (2007). *“El programa de Integración de Asentamientos Irregulares-PIAI. Marzo 2005-marzo 2007”*. En: Revista Trabajo Social. Año XXI. N° 39. Ed. Eppal. Montevideo, Uruguay.
- **Nahoum, Benjamín** (2002). *“Los asentamientos irregulares entre prevenir y curar”*. En: Revista Vivienda Popular N° 11. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura. Montevideo, Uruguay.
- **Pellegrino, Mariela** (2005). *“Lineamientos del Estado Uruguayo en políticas públicas dirigidas a los asentamientos irregulares. Respuesta del Estado en las políticas públicas para los asentamientos irregulares montevideanos”*. Tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. Departamento de Trabajo Social. Tutora: Carmen Terra. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo Uruguay.
- **Pereira, Potyara** (2000): *“La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social”*. En: *“La política social hoy”*. Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (Org). Ed. Cortez, San Pablo, Brasil.
- **PNUD**: *“Desarrollo Humano en Uruguay 2005. El Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento”*. Programa Naciones Unidas para el desarrollo. Uruguay.
- **Rocco, Beatriz** (2005). *“Countries y Asentamientos. Las dos caras de una misma moneda. Segregación elegida versus segregación exigida”*. Tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. Tutora: Ximena Baráibar. Departamento de Trabajo Social. Facultad de ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Schettini, Patricia; Sarmiento, Julio** (2000). *“Relación entre trabajo, ciudadanía y democracia. Transformaciones del nuevo régimen social de acumulación”*. En: *“Estado, Salud y Desocupación. De la vulnerabilidad a la exclusión”*. Cortazzo, Inés, Moise; Cecilia (Comp.)Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- **Segovia, Olga; Jordán, Ricardo** (2005). *“Los espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social”*. En: *Serie Medioambiente y Desarrollo N° 122*. División desarrollo sostenible y asentamientos humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- **Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano** (2005). *“Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”*. En: *“Problemas de política social en la Argentina contemporánea”*. Andrenacci, Luciano (Comp.). Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.
- **Suárez, Francisco** (1991). *“Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos”*. Centro Interamericano para el Desarrollo Social. (CIDES).
- **Supervielle, Marcos; Quiñones, Mariela** (2005). *“De la marginalidad a la exclusión social: cuando el empleo desaparece”*. En: *“Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructura, discursos y actores”* Álvarez Leguizamón, Sonia (Comp.). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina.

- **Szalacheman, Raquel** (1994). *“Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay”*. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 76. Proyecto CEPAL. Gobierno de Holanda.
- **Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura** (2001). *“Desigualdades sociales y segregación en Montevideo”*. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Montevideo, Uruguay.
- **Veiga, Danilo** (2005). *“Desigualdad y exclusión social: estudio de caso del Gran Montevideo”*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay.
- **Wacquant, Loïc** (2007). *“Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado”*. Ed. Siglo XXI Editores. Argentina.
- **Zubillaga, Carlos** (1991). *“El Batllismo: una experiencia populista”*. En: *“El primer batllismo. Cinco enfoques polémicos”*. AAVV. Centro Latinoamérica de Economía Humana (Claeh). Ed. Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

Fuentes Documentales:

- Artículo de la entrevista realizada a Inés Giudice, Asesora de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), del MVOTMA. Marzo de 2006. www.larepublica.com.uy/comunidad.
- Página Web del Instituto Nacional de Estadística (INE).
http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech_PRINC_DEFINIC_UTILIZADAS.pdf
- Página Web del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).
<http://www.mvotma.gub.uy/>
- Página Web del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).
<http://www.piai.gub.uy/>
- Leyes 13.728; 16.112; 16.237.
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey>