

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

**De exclusiones y exclusividades:  
en la precariedad de la ciudad: la emergencia en  
asentamientos**

**Andrés Passadore**

**Tutor: Gustavo Machado**

**2008**

## Índice

Presentación	2
Introducción	5
<b>1- La vivienda en la ciudad, hacia la consolidación de la precariedad</b>	<b>8</b>
1.1 - La ciudad en el capitalismo dependiente	8
1.2 - Inacción del Estado en la cuestión de la vivienda: emergencias urbanas y sociales	11
1.3 - Montevideo, crecimiento espacial, estancamiento poblacional: la exclusividad residencial	13
1.4 - El hábitat y la vivienda desde la concreción del habitar	16
<b>2 - Emergencia en asentamientos. Áreas precarias urbanas</b>	<b>21</b>
2.1 - Algo de historia, del cantegril hacia la consolidación del asentamiento	21
2.2 - Precariedad e irregularidad	24
2.3 - La situación actual	26
2.4 - Explicaciones: crisis económica, producción capitalista, políticas urbanas ¿y que más?... precariedad urbana	32
<b>3 - Desde las políticas públicas orientadas a vivienda y el hábitat</b>	<b>37</b>
3.1 - Los Núcleos Básicos Evolutivos	43
3.2 - Programa de Integración de Asentamientos Irregulares	47
<b>4 - Modificación de las actuales políticas</b>	<b>51</b>
4.1 - Algunas ideas para la discusión	58
<b>5 - Bibliografía</b>	<b>61</b>

## Presentación

Este trabajo corresponde a la monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Se pretende poder presentar, desarrollar, y analizar una temática vinculada al Trabajo Social, donde los aportes que se realicen puedan dar cuenta del proceso de aprendizaje obtenido por el estudiante en la Licenciatura. En el proceso de profundización de la temática escogida, la transversalidad y complementariedad de las reflexiones frente al objeto de estudio seleccionado son desafíos constantes para presentar el tema de forma consistente.

Debido a la sensibilidad que me ha generado el área de la vivienda, desde estudiante en Facultad, así como en la experiencia de trabajo pre profesional en la que he transitado en estos últimos años, es que éste trabajo está orientado a problematizar la situación actual del silencio anónimo en el que se encuentran miles de personas residiendo en zonas urbanas sumergidas.

La actual disposición espacial de la ciudad, marca dos fenómenos complejos como lo son la exclusividad residencial y la exclusión social de las personas que viven en un deteriorado hábitat. Modelándose paulatina pero rápidamente una nueva estructuración urbana caracterizada por la precariedad física, representada en la violación del derecho a la vivienda digna.

En lo siguiente, lo que se intenta lograr es analizar desde las últimas dos décadas la emergencia de asentamientos y la consolidación de áreas precarias urbanas en la periferia de las ciudades. En esto, las políticas públicas relacionadas a la conformación del espacio urbano y la vivienda nos proporcionan cierta explicación de la emergencia habitacional en la que se encuentra el país. Apareciendo como puntos clave de la misma, el retiro histórico que ha propiciado el Estado en ésta área, donde la especulación privada ha sido en cierta forma la que ha modelado la distribución de la población en la ciudad: centralizada con servicios, periférica y desprotegida; dando cuenta de la apropiación privada del espacio público.

La visualización del crecimiento sostenido que han tenido los asentamientos, no es menor en ésta polarización, representada en la segregación territorial. Sin embargo, ésta situación se va manifestando no sólo en éstos, sino también en vastas zonas urbanas precarias y en el hábitat deteriorado en el que vive gran parte de la población del país.

En cuánto a los objetivos propuestos para el presente trabajo, se mencionan:

- analizar en las últimas dos décadas la emergencia de asentamientos precarios y la consolidación que ha tenido la segregación territorial a nivel de Montevideo,
- vincular el modo de producción urbana al modo de producción capitalista y a las contradicciones intrínsecas de éste sistema, de donde emerge la ciudad polarizada,
- discutir la implicancia que ha tenido el Estado en ésta cuestión, y el rol de las políticas públicas en atención al acceso a la vivienda y hábitat dignos,
- situar la actual complejidad en la que se encuentran los asentamientos precarios, restringiendo éste análisis a la región geográfica montevideana,
- visualizar los procesos de exclusividad residencial y social como mecanismos expulsores y excluyentes de la población pobre urbana,
- observar cuál ha sido el modo de implementación de dos políticas de atención al acceso a la vivienda y mejora del hábitat: los Núcleos Básicos Evolutivos y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares,
- proponer algunos aportes para la construcción de una política habitacional, incorporando elementos desde la perspectiva teórico – metodológica del Trabajo Social.

La metodología utilizada para realizar éste trabajo consistió en el análisis de dos fuentes de investigación:

1 - Recopilación bibliográfica: investigación y recolección de textos y documentos relacionados a la temática. Priorizando la información cualitativa, aunque de todas formas se analizaron datos cuantitativos que contribuyeron a una mejor comprensión del objeto de estudio.

2 - Análisis de fuentes secundarias: insumos de la experiencia de trabajo pre profesional: observaciones, registro, notas de campo, informes, fotografías.

En el Capítulo 1, se problematiza la ciudad en el sistema de producción capitalista, siendo que las desigualdades en el espacio urbano derivan en la segregación territorial (social y económica). El Estado reduce y omite su intervención, dando paso a la especulación privada en la cuestión del hábitat y la vivienda. En las últimas dos décadas, es donde se agudiza éste proceso con la consecuente irrupción de asentamientos, donde Montevideo, por ser el principal centro urbano del país, es quién presenta la mayor disparidad en lo concerniente a la distribución del espacio urbano. Debido a que la vivienda y el hábitat

son “contenedores” y ámbitos productores de la vida cotidiana, se propone, analizarlos desde un enfoque enmarcado desde la subjetividad, para adentrarnos en una perspectiva que incorpore esta dimensión en la estructuración de la cuestión urbana.

En el capítulo 2, se realiza un recorrido por la situación actual de la emergencia en asentamientos precarios, problematizando la precariedad frente a la irregularidad en la que se encuentran éstas nuevas respuestas, en el acceso al hábitat y vivienda de los sectores pobres urbanos. Se los diferencia de los anteriores “cantegriles”, dando cuenta que en cada momento histórico y modelo económico impuesto, los sectores desprotegidos responden con sus propias alternativas, frente a la violación del derecho a la vivienda. Se caracteriza a los actuales asentamientos, adentrándose en una mirada que destaca que la precariedad urbana, ya no es exclusiva de éstos, sino que debido al fuerte deterioro social y económico por el que ha transitado el país en los últimos años, varias zonas de la ciudad “formal”, presentan similares condiciones de vida de sus habitantes.

Las políticas públicas de vivienda y relacionadas al hábitat, revisten un carácter trascendente, ya que son parte fundamental de los instrumentos que posee el Estado para revertir estos procesos. Es por esto que en el Capítulo 3, se realiza un análisis de dos recientes políticas orientadas a la atención de la pobreza urbana. Por ello, se caracterizan los Núcleos Básicos Evolutivos, en cuanto a posibilidad de acceso a la vivienda que ha tenido ésta población en las últimas dos décadas y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, quién se encuentra dirigido a la atención de Asentamientos y a la mejora de las condiciones de habitabilidad en los mismos.

Por último, intentando concluir en esta incursión sobre la situación de fracturación en la que se encuentra la ciudad, se presentan algunas ideas para una nueva intervención desde las políticas habitacionales, así como los aportes que tiene el Trabajo Social para introducir e imprimir giros sustanciales en las actuales políticas públicas de atención a la emergencia habitacional.

## Introducción

La problemática de la vivienda y el hábitat ha sido a lo largo de la historia de nuestro país una cuestión que lejos de ir y estar en proceso de mejora constante, paulatinamente ha representado la propia enajenación por parte del Estado de su responsabilidad frente a ésta cuestión. El libre juego de la distribución que pueda ejercer el mercado, ha sido la marca a fuego que ha operado en éste ámbito, donde el Estado ha atendido ésta cuestión con políticas pobres para las poblaciones pobres que han quedado relegadas al margen de la ciudad.

En el marco de la coyuntura actual, la problemática de la vivienda, tiene una significación trascendental, porque si bien es un derecho reconocido en la Constitución de la República, expresado en el artículo 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"; el Estado no aparece como el organismo garante de su adquisición, se retira, dando paso a la producción privada, que pasa a ser prioritaria frente a la pública, privilegiando intereses particulares del lucro y especulación.

Por esto, la vivienda ha pasado a ser desde décadas, para la mayoría de la población, un bien que se gana y se pierde, que se comercializa en el libre juego del mercado. Valorizada únicamente como "techo" y no como parte de todo un conjunto de necesidades y derechos que tienen las personas.

En ésta perspectiva, se admite que hay individuos con mayores oportunidades capaces de lograrla y para quienes no pueden acceder por sus propios medios, el Estado otorga "soluciones" paliativas, a través de sus políticas públicas de vivienda, en las que atiende la situación crítica de la población pobre urbana.

La emergencia de los asentamientos irregulares en parte se puede explicar por ésta ausencia, siendo que de forma constante y marcadamente pronunciada en épocas de crisis, la irrupción y conformación de los mismos crece de forma exponencial, tanto en predios públicos como privados, en la búsqueda de una solución, alternativa, transitoria o definitiva a la cuestión no resuelta del acceso a la vivienda por parte de las familias.

Varios enfoques acerca de la emergencia de los asentamientos, están sumamente relacionados con el trabajo, con las transformaciones en el mundo del trabajo. Siendo que

el fenómeno de los asentamientos es multi dimensional y pluri causal, se hace necesario vincular éstos enfoques al modo de producción urbana, es decir al carácter de la política habitacional y a cómo el Estado interviene, regula o se desresponsabiliza de la atención y planificación de la ciudad, entendida como producción del hábitat y la vivienda.

Para el período de estudio considerado, las políticas públicas de vivienda de carácter focalizado protagonizan una precaria solución habitacional para la población, solamente aquellos de muy bajos recursos, si logran demostrarlo, acceden a los programas diseñados.

El difícil acceso recorre distintas responsabilidades gubernamentales y de Estado, que son independientes de la administración de turno. La especulación financiera y la fuerte presión del sector privado, son necesariamente dos aspectos a tener en cuenta en el análisis de la problemática mencionada y de la declarada no intervención estatal. Grillo aporta: "La vivienda es una mercancía que reúne además en su valor, el relativo al de la renta de la tierra urbana. La rentabilidad del capital privado en esta área, que conforma con los propietarios de la tierra y el sector privado de la construcción del mercado inmobiliario, resulta el mayor impedimento para que se produzca vivienda de interés social y por lo tanto deviene inaccesible para la mayoría de la población" (1995: 25).

En los últimas dos décadas, luego de la finalizada la última dictadura militar, con la instalación del régimen de cuatro sucesivos gobiernos de política neoliberal, los asentamientos han explotado en todo el territorio nacional. Quizás como respuesta a la expulsión que las mismas ciudades han ejercido sobre sus pobladores, quedando éstos en el anonimato. Como consecuencia, se ha registrado la imposibilidad de acceder a una vivienda digna, debido al deterioro económico y social que transita el país. "La liberalización de alquileres en 1974, a través de la Ley 14.219 de "libre contratación de arrendamientos urbanos", primera manifestación neoliberal en la política habitacional, marcó el inicio de una fuerte especulación inmobiliaria, acompañada de un fuerte desarrollo de la industria de la construcción pero orientada a aquellos grupos sociales de altos ingresos" (Machado, 2002: 104).

Aunque por momentos, desde la órbita oficial, se hayan establecido períodos de mejora en los indicadores macroeconómicos, claramente los sectores más pobres no han estado incorporados en el reparto de las ganancias acumuladas en los tiempos de mejora económica. En el vértice opuesto, en una línea continua los asentamientos y la

precariedad urbana han avanzado, con preocupación de algunos, con complicidad de todos.

Esta situación alcanzó la magnitud mencionada con causas de carácter estructural, pudiéndose señalar, como aporta Nahoum (2002), tres colaboraciones que ha recibido desde la propia política pública de vivienda, agudizando su alcance: la liberalización del mercado de alquileres; la reducción de la participación del Estado en el financiamiento y construcción de viviendas; y la inexistencia de una oferta de tierra urbanizada a disposición de la población.

Sin embargo, es posible mencionar que la fuerza política que asume el gobierno en el año 2005, ha intentado revertir éstas orientaciones, realizándose esfuerzos con nuevas políticas principalmente en atención a los sectores pobres de la población del país.

De forma organizada, sin haberse conformado en un movimiento, a veces individual, otras por influencias políticas, otras por negocios turbios, por caudillos, con viveza o por necesidad, el avance de los asentamientos<sup>1</sup> ha sido inimaginable. Más allá de momentos mejores de la “economía”, queda representada la servil sumisión que ha perpetuado la política social frente a la política económica.

*“Todo esto es parte de un proceso de marginación creciente, veloz, demoledor, es el envío de la población hacia el extremo más allá de los límites”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> En el período intercensal 1985 – 1996, los asentamientos crecieron a una tasa del 10 % acumulativo anual, siendo que el crecimiento de la población se enmarca en un estancamiento demográfico. Fuente: INTEC, 1999.

<sup>2</sup> Texto extraído de: Asentamientos en La Matanza. Denis Merklen. 1991: 172.

## 1 - La vivienda en la ciudad, hacia la consolidación de la precariedad

### 1.1 – La ciudad en el capitalismo dependiente.

Este análisis histórico es necesario para comprender las actuales desigualdades que presenciamos en nuestra ciudad consolidada, para el que propongo acompañar la línea histórica que propone Portillo, en un tramo de "Ciudad y Conflicto" (1988), donde se especifica claramente la relación simbiótica entre la emergencia de la ciudad desigual<sup>3</sup>, y el crecimiento del sistema de producción capitalista.

Asimismo, como aclaración, afirmo que ésta contextualización es válida para la situación de la capital del país, Montevideo. Si bien, no es un análisis recurrente sobre su crecimiento y consolidación, los conceptos planteados considero que aportan elementos para una rápida introyección en las pretensiones del presente trabajo.

Es así, que podemos comenzar a visualizar como las propias contradicciones ocurridas en el seno de la ciudad, son también influjo de las relaciones sociales de producción y del sistema actual de acumulación.

A que comienzos del siglo XIX, a partir de la sociedad burguesa, podemos situar la concreción de las ciudades en torno a las emergentes actividades industriales, en base a las relaciones de producción que se dan con el advenimiento de la economía mercantil y con el nacimiento del Estado - Nación.

Las ciudades, en éste contexto, fueron el ámbito privilegiado para el intercambio donde posteriormente con la revolución industrial, se alojaron las nuevas unidades productivas, constituyéndose en el factor económicamente clave en la redefinición de la geografía nacional y de la jerarquía social.

Las ciudades van concretando su predominancia sobre el campo, por la disposición del comercio exterior y por ser el espacio donde se planifica la nueva vida política y cultural.

---

<sup>3</sup> Para pre visualizar la problemática, es interesante tener en cuenta que la vivienda en la fase pre capitalista estaba incorporada a los medios de producción de los artesanos, campesinos; mientras que en la producción capitalista, pasa a tener un nuevo rol en cuánto a su valor de uso: "Encontramos así que en el primer caso, la vivienda es inseparable del taller, y permanece dispersa en el campo o en centros poblados poco densos, mientras que en el segundo –frente a la fábrica-, la morada se ha separado ya del centro de trabajo, y al separarse, ha vuelto a unirse a él bajo una nueva relación, de magnitud y calidad diferente: la ciudad capitalista" (Maguiña, 1983: 166).

En Montevideo, los sectores populares no constituían un sujeto social, se encontraban alojados hacinados en conventillos en el área central de la ciudad, debido a los altos precios de los alquileres y la baja oferta de vivienda (Di Paula, 1999: 171).

El problema de la vivienda comienza a constituirse en la visualización de la desigualdad incipiente, donde de acuerdo al privilegio que tuvieran las personas, es como se accedería a solucionar ésta problemática. "El conventillo era el testimonio más fiel de la crisis de vivienda de la ciudad. Casi el 70 % de los conventillos estaban en el centro de la ciudad y en este período la población residente alcanzó el más alto porcentaje de la historia con un 15 % de la población de la ciudad" (Ibidem: 171).

Ya a finales del siglo XIX, el mercado inmobiliario comienza a constituirse, visualizándose una expansión física de la ciudad, incrementándose los espacios urbanizados. Crecimiento horizontal, que aún no es representado por el aumento demográfico, sino por el afincamiento de las clases altas en la periferia de la ciudad.

Esta reestructuración, significa la localización diferenciada de actividades económicas, tales como: industria y comercio, servicios y alojamientos. Pero quizás lo más significativo en ese entonces, es que observamos las primeras señales de segregación espacial, diferenciándose las distintas clases sociales, donde la clase alta adquirió los lugares más codiciados: "zonificación y segregación, hechos típicos de toda urbanización capitalista, se instalan en las ciudades latinoamericanas, imprimiendo a la estructura urbana de la ciudad colonial una de las principales modificaciones" (Portillo, 1988: 82). Aunque ésta nueva distribución, no se da todavía con un fuerte desarrollo industrial de la ciudad, como podía visualizarse en Europa y Estados Unidos.

El casco urbano, cada vez más saturado de las actividades del incipiente desarrollo, es abandonado por las clases pudientes, quienes se hacen de los nuevos fraccionamientos periféricos, construyendo chalets, mansiones, parques.

Paralelamente, las clases subalternas se afincan de forma más precaria, sobre las principales vías de acceso a la ciudad, dejando el conventillo y afincándose en las áreas exteriores, un 70 % lo hizo en este territorio.

Hacia finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la ciudad empieza a recibir las constantes migraciones de europeos y otros pobladores del interior del país, acelerándose

el crecimiento urbano. Entre 1908 y 1913 el número de obreros creció en un 80 % (Di Paula, 1999: 171).

La industria tardía comienza a desarrollarse, con la consiguiente aglomeración de pobladores en sus alrededores y el proceso más marcado de la expulsión del campo a la ciudad. Con el transcurso de éste movimiento se visualiza su súper población, donde la marginación pasa a ser un problema no antes evidenciado por la estructura urbana organizada en torno a la eminencia capitalista.

La creciente población en situación de marginación: "lejos de ser un universo social extrapolado en espera de una futura integración social, cumplen una función social de sostén y viabilidad del proceso global de acumulación capitalista nacional y transnacional. Se trata de una pobreza económicamente útil en las estructuras del capitalismo dependiente latinoamericano" (Portillo, 1988: 88).

En el transcurso del siglo XX, habiéndose consolidado éstos procesos, durante el pleno ejercicio de distribución capitalista, y la concreción del Estado como poder simbólico y de hecho en la regulación interna de la vida social y económica, es que las políticas urbanas, comienzan a tener un rol protagónico, contribuyendo a definir espacios y paisajes urbanos.

Sin ser suficientes las medidas adoptadas para revertir éstos procesos es que: "se va a superponer a la marginalidad social la marginalidad urbana. Es decir la presencia de vastas masas urbanas que no alcanzan los satisfactores básicos en materia de infraestructura y servicios" (Ibídem: 89).

La ciudad ha tomado su curso, no por acción omisa de los hombres, sino por decisiones de éstos, que han determinado la complejización de las relaciones allí existentes. El modo de producción adoptado, es quién ha marcado la base material para la construcción del actual espacio urbano. Sus contradicciones, pueden ser observadas a la luz de las propias contradicciones existentes en las actuales relaciones de producción.

## 1.2 - Inacción del Estado en la cuestión de la vivienda: emergencias urbanas y sociales.

La redistribución del sector inmobiliario, ha sido obstruida por la ausencia de políticas públicas con tal objetivo, pasando a ser producto de la asignación de la lógica del mercado, y de la intervención de los privados en un problema que tiene carácter únicamente público.

Históricamente, la modalidad constante ha sido la autoproducción de viviendas por particulares, siendo que el interés tanto individual como empresarial, según distintas modalidades de acuerdo a cada coyuntura histórica, han sido los que han aumentado el stock de viviendas en el país<sup>4</sup>.

La vivienda de carácter social únicamente ha sido producción del Estado, los privados no la producen, ya que como negocio para el capital, la vivienda reporta una tasa de rotación del capital baja, por lo que únicamente se encargan de producir unidades que tienen rentabilidad asegurada para el negocio, es así que justamente la concreción de construcciones con bajo costo con fines sociales no son atractivos (Castells, 1977: 186). Pero sin embargo, en los planes de construcción de vivienda por parte del propio Estado, generalmente orientados a viviendas sociales, son contratadas empresas privadas para realizar las construcciones. Aspecto sumamente paradójico, en la medida en que el Estado ve aumentado sus costos, resignando recursos, compensando la rentabilidad privada, asegurando de ésta forma la tasa de ganancia, que bajo ésta modalidad lucrativa tiene interés en producir viviendas sociales.

La distribución desigual del ingreso, según la actual división socio técnica e internacional del trabajo, se ha constituido como factor intrínseco para la emergencia de los actuales asentamientos, donde la reproducción de la mano de obra, es de forma más económica, con salarios sumamente precarios y condiciones laborales de subempleo para una multitud de trabajadores dependientes e independientes, llevando al "abaratamiento" económico, de la producción social de la fuerza de trabajo requerida. "Este proceso de pauperización posee dos dimensiones. En la primera diremos que se trata del deterioro de

---

<sup>4</sup> Es interesante manejar algunos datos en relación a la llamada "segunda vivienda" que si bien no es objeto de estudio de éste trabajo, da cuenta de lo asombroso que significa la situación habitacional actual. Por ejemplo, las viviendas desocupadas durante gran parte del año en Canelones son aproximadamente 30.000, un 23 % del stock habitacional del departamento. En Maldonado esta cifra trepa al 46 % de su stock (Mazzeo, 2000: 321). Cada uno puede sacar sus propias conclusiones de éstas cifras, arribando a que uno de los problemas centrales es la distribución inmobiliaria.

las condiciones de vida de sectores a los cuáles ya se los calificaba como pobres. En la segunda, por el pasaje de sectores a los cuales nos referíamos como clase media, a engrosar el conjunto de los pobres" (Merklen, 1991: 170).

Desde los sectores populares, la preferencia por la vivienda propia, se ha apartado de la especulación (poniéndola en relación con la opción ideológica previa por la propiedad privada), siendo que la misma ha revestido un carácter de "seguridad familiar", en la que es tomada por los miembros de la familia como protección frente a situaciones de crisis económicas y desempleo (Feijoó, 1984: 85). Nuestro país, a diferencia de los países desarrollados, por largos tiempos ha mantenido altas tasas de desempleo estructural, lo que arroja a muchas personas a la inestabilidad económica, con el consecuente efecto en éste ámbito de la vivienda. En las sociedades del capitalismo avanzado, ésta incertidumbre es reducida, ya que el empleo es alto, y los mecanismos de protección social son importantes frente a la situación en que se pueda transitar de desempleo.

En el mercado inmobiliario, la vivienda es un bien realizado para la venta (consumo), para obtener ganancia por parte de quien la produce, pero asimismo se compone como un derecho y como tal inalienable para las personas. Asistimos a la cosificación del derecho, insumido en la lógica oferta - demanda del mercado.

La mercantilización de éste componente esencial del bienestar social demuestra cómo esta lógica ha adentrado en los intersticios más profundos de la vida social, denegándose de ésta forma para aquellos que con el propio valor de su fuerza de trabajo, no logran generar los recursos suficientes para "consumirla".

La vivienda aporta Portillo, concreta paradójicamente dos aspectos vinculados entre sí: "es un bien indispensable para la supervivencia de las personas, pero en términos de la economía de mercado no es posible para la mayoría de la sociedad adquirirla en propiedad con el salario" (Portillo, 2000: 10).

De allí, es que nos trasladamos al problema estructural de la vivienda en los términos actuales, donde el mercado no la asigna correctamente, el Estado cumple un rol únicamente a veces regulador, otras con políticas focalizadas y en varias ocasiones no asumiendo su rol protagónico en la producción de vivienda, en la producción del hábitat, es decir en la producción de la ciudad.

Generalmente la actuación es a posteriori, cuando se ha constatado que el problema social ya está instalado, asumiendo el lógico deterioro social en el que se ha subsumido la población.

La emergencia social fluye, es dinámica y se muestra. Cuando se divisa, las soluciones implementadas la estigmatizan, subestiman su composición, otorgando importantes contradicciones a la estructuración urbana.

Actuando a demanda, la intervención llega a destiempo, cuando las soluciones a la infraestructura urbana cargada de expulsión y división espacial legitiman la situación ya instalada, asumiendo un costo económico, muchas veces paradójico en la pobreza declarada del Estado. Redistribuyendo la pobreza, distribuyendo la riqueza, la ciudad emerge en sus asentamientos, consolidando su precariedad y polarización urbana.

### **1.3 - Montevideo, crecimiento espacial, estancamiento poblacional: la exclusividad residencial.**

La ciudad se va produciendo, las transformaciones son constantes, algunos son beneficiados, otros perjudicados, todos ocupan un lugar, algunos dentro, otros fuera. La desigualdad se manifiesta, la distribución es injusta.

En cuánto a constructo social, se entiende a la ciudad como producto de la acción humana: "es el proyecto de una sociedad de un lugar y un momento determinados, con su ideología, su cultura, su ética y sus valores" (Acevedo, 1995: 125).

El vaciamiento de las zonas centrales, su tugurización<sup>5</sup>, una periferia que se extiende y donde se registra el mayor incremento de población, han ido generando una ciudad cada vez más diferenciada, zonas donde son subutilizados los recursos, otras sobre dotadas, y otras sumamente desprovistas de los mismos. "Los que no tienen vivienda segura y asequible constituyen la emigración centro-periferia en sus dos modalidades: de las áreas urbanas consolidadas a la suburbana y rural y de todas las áreas urbanas, al área metropolitana. Con el agravante que la movilidad poblacional es general para todos los

---

<sup>5</sup> Según información recogida de un artículo de la Revista Propiedades, la IMM calcula que en los últimos años, 100.000 personas que habitaban en los barrios Ciudad Vieja, Cordón y Centro, se han retirado hacia la periferia de la ciudad, con el consecuente vaciamiento del casco central de Montevideo, en un proceso de migración interna de la ciudad, acentuado por la crisis económica del año 2002.

estratos sociales, pero altamente segregativa en su localización residencial" (Di Paula, 2001: 21).

La segregación<sup>6</sup> se visualiza en el acceso a múltiples servicios, en cuanto a la infraestructura física: redes de transporte, vialidad, alumbrado, saneamiento; en lo relacionado a servicios sociales: centros educativos, culturales, espacios de esparcimiento público, atención de la salud. La fragilidad, debilidad e inexistencia de éstos recursos en amplias zonas, simboliza la polarización de la distribución de la población pobre y la de medios altos y altos en la ciudad no organizada.

Las diferencias en el espacio urbano surgen, en la medida de que, parte de la población se apropia de aquellas zonas donde la red urbana se constituye con mayores y mejores recursos, bajo las preferencias de la exclusividad y la exclusión, siendo desplazados aquellos que no disponen de medios suficientes, hacia áreas suburbanas o tugurizadas (Di Paula, 2001: 43).

A lo que se le puede agregar, que cada vez son más diferenciados y separados los círculos dónde se mueve cada persona (paseos en determinada zona de la ciudad, para unos, shopping; y para otros ferias), lo que "dota de gran fragilidad y conflicto a la estructura urbana" (Machado, 2001: 23). Cada vez más las personas van relacionándose de forma más constante con iguales y se segregan con aquellos que son diferentes.

La propiedad privada ya no resulta distintiva en la posesión o no de tierras para el consumo individual, sino que aparece relacionada a la apropiación de espacios o áreas urbanas dotadas de mejores componentes de acuerdo a esos intereses particulares, definida por la propiedad privada del espacio urbano. "En la ciudad se localiza el hábitat de los sectores en correlación con su ubicación en la estructura social del poder. Así como existe una zonificación de la ciudad que es funcional a las distintas actividades sociales y económicas, existe una segregación urbana de los sectores sociales, generándose una distancia social no muy difícilmente perceptible" (Merklen, 1991: 183).

Esto hace que se distribuyan entre sí, sin intervención Estatal, únicamente por asignación desde el mercado, las zonas potencialmente aptas para desarrollar el lucro y el interés

---

<sup>6</sup> El mapa correspondiente al nivel socioeconómico según áreas en Montevideo, indica que las clases medias bajas y bajas, se concentran espacialmente en los barrios del norte y en las periferias del oeste y este, y en algunas áreas centrales de la ciudad (Veiga, 2001: 7).

financiero, relacionadas a la vivienda y a la producción privada de la ciudad. Resultando: "por un lado una ciudad moderna con sus infraestructuras y servicios urbanos completos, y por otro enormes manchas grises de un poblamiento deficitario y en permanente proceso de auto producción de los satisfactores básicos" (Portillo, 1988: 90).

La segregación desde otra perspectiva, es posible visualizarla a través de la propia vivienda. Desde los sectores pobres urbanos, se accede a una vivienda precaria, a veces insalubre, con dificultades estructurales debido a los materiales con los que es construida, de escasas dimensiones; mientras que los sectores privilegiados, obtienen una vivienda lujosa, con los mejores materiales de construcción, con dimensiones exageradas de acuerdo a quienes habitan en ella, y con claros signos de sobre gasto que surge de sus amplias utilidades económicas.

De todas formas, es importante incluir la dimensión del conflicto social, ya que la producción urbana no se da únicamente por dominación de los sectores privilegiados. La pugna por el espacio urbano es un proceso que constantemente se está reproduciendo, donde también los sectores populares al constituir el asentamiento, están pugnando por la mejora de sus condiciones materiales de vida, por un lugar en el proceso de urbanización (Merklen, 1991: 101). Esta visión, permite contemplar al desarrollo urbano como producto social, y no únicamente como una relación causa - efecto. En esto, "O urbano, representado pela cidade capitalista, constitui o espaço onde se dá a dinâmica produzida pelo confronto dos sujeitos sociais considerados, sendo a cidade percebida como un processo de lutas e conquistas" (Da Silva, 1989: 10).

La vivienda en tanto bien de inversión, más allá de bien de consumo, se agrega a la cuenta particular privada de generación de ganancias. Es así que de las nuevas construcciones en algunos barrios como Pocitos, Punta Carretas, Parque Rodó, Carrasco superan en un 200 % la demanda generada por los nuevos hogares<sup>7</sup>.

La segregación territorial, es manifestación de ésta problemática, que a nivel espacial, expresa, el abandono de la red de infraestructura y servicios consolidados, imposibilitando la reproducción digna de las personas en las áreas precarias. "La conformación de un mercado inmobiliario con tales características marginó del mismo, a

---

<sup>7</sup> Información recogida de la Revista Propiedades. En cada boom o alza de la construcción, las zonas lujosas son quienes acaparan la mayor cantidad de inversiones, debido a los procesos que se vienen señalando. Aunque se supere la demanda, la ausencia de regulación y el fuerte carácter especulativo incluso confluyen en un sobre precio en las unidades creadas, pagándose el costo por el lugar de residencia donde se realiza la edificación.

amplios sectores de la población, que no pudieron acceder a él, aumentando los denominados asentamientos irregulares o precarios, redimensionando los conocidos como “cinturones de pobreza” en toda la ciudad, agregado a la tugurización de las zonas con mayor antigüedad en la Capital” (Machado, 2002: 104).

La reestructuración urbana compone evitar que la pobreza se consolide en zonas homogéneas, o en áreas que por su precariedad, se enclaven los sectores de la población que no tienen medios ni recursos necesarios para dotarlas de servicios e infraestructura. También es necesario que la riqueza deje de localizarse en sus propias zonas, instalando circuitos consolidados para la población pudiente, hasta privatizando el espacio urbano con barrios privados.

Si recorremos algunos pocos kilómetros en la ciudad nos encontramos con un “paisaje” que figuran dos caras distintas pero en un mismo territorio. Ese país va generándose a “dos tiempos”, en una sociedad que ha alcanzado grados impensados de segregación. Montevideo crece espacialmente paradójicamente, cuando se encuentra en un mercado estancamiento poblacional. Seguramente segregación anónima, de obra paulatina, pero que rápidamente va generando transformaciones profundas en la estructuración de su espacio.

#### **1.4 – El hábitat y la vivienda desde la concreción del habitar.**

Acercándonos al concepto de vivienda, es importante comprenderla dentro del espacio físico y simbólico que la contiene: el hábitat en la cuál es construida, cargando a éstos conceptos no únicamente de aspectos físicos, de infraestructura.

Por esto, se intentará introducir un enfoque algo más subjetivista, que logre romper con la rigidez con que nos enfrentamos al profundizar en éste análisis, tan lleno de contenido material, pero a veces tan vacío de la vivencia misma que le da significado a éstos términos.

Concretar éste aspecto, es sumamente necesario en el intento de abordar ésta problemática, para que principalmente pueda orientarse desde las diversas categorías y componentes que atraviesan a la complejidad concreta, en cuánto mundo espacial, pero que se hace temporal en la humanización que transcurre en la historia material de la vida de las personas.

El hábitat y la vivienda contienen la vida humana, en ese “adentro”, las personas van materializando su propio modo de vida, particular de acuerdo a su propia historia y al momento de la historia en el que están viviendo. Por ello, es necesario adentrarnos en un enfoque que pueda aportar al problema desde la subjetividad, rompiendo esquemas tradicionales que nos reportan a un análisis estático - tecnocrático.

Desde ésta perspectiva Giorgi plantea: “La vivienda es la infraestructura material y espacial, el escenario concreto en el cual se construye el espacio afectivo y social que llamamos hogar” (1995: 5). El ámbito de la vivienda, está orientado a la satisfacción de necesidades, se constituye en un satisfactor sinérgico, potencializador y promotor de la satisfacción de otro conjunto de necesidades, estructurando lo que llamamos el “barrio”.

La vivienda emerge como tal en un espacio urbano, conformándose ambos en una estructura inseparable, dónde las personas viven la mayor parte de su vida cotidiana: “espacios urbanos como espacios educativos, en tanto en ellos se aprenden diferentes formas de relacionarse con los otros, de enfrentar dificultades, se generan verdaderos códigos de convivencia que se proyectan a niveles más globales de la estructura social” (Ibídem: 6). Es el lugar en donde la persona traslada afectos, sentimientos, donde se identifica con la vivienda y el entorno, lugar de reparo, de construcción de su hogar, de crianza de los hijos.

La vivienda trasciende lo meramente material, el formato, infraestructura, para dar cabida a la producción de la vida: “A localização da família no espaço urbano determina sua inserção ou exclusão social, pois é a partir daí que é possível ou não ter acesso a uma série de benefícios urbanos, tais como água, luz, esgoto, serviço de saúde, educação, cultura, recreação etc. Daí a habitação não poder ser concebida como mero abrigo, poise la representa a porta de entrada dos serviços urbanos” (Da Silva, 1989: 30).

En la satisfacción de ésta necesidad, es necesario poder abstraerla del significado económico, priorizando su valor socio afectivo sobre su valor como mercancía. Pero nos encontramos con la primacía de su valor de cambio frente a su valor constructor de la personalidad humana. Así en la sociedad actual, su producción en cuánto a bien de consumo remite a su carácter tangible. Concebida de ésta forma, su concreción como derecho pasa a un segundo plano, violándose así las infinidades de declaraciones<sup>8</sup>,

---

<sup>8</sup> En el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se menciona: “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

pactos y legislaciones que la proponen y reconocen como tal. Asistimos así a la mercantilización de la vivienda, a la expropiación del derecho.

La plena realización del concepto ciudadanía, también en éste ámbito de la vivienda, queda relegada a la redacción que está contenida en los documentos nacionales e internacionales, visualizándose que sus contenidos difieren sustancialmente cuando en el concreto, son contrapuestos con los ideales presentados: "Las ciudades latinoamericanas, a diferencia de las europeas se distinguen por las graves carencias de servicios y equipamientos básicos en los barrios populares, esto es una clara expresión de una ciudadanía restringida" (Ziccardi, 2002: 38). Por esto, este concepto indica que estos sectores se encuentran en el ejercicio de la ciudadanía de forma coartada, con el claro retroceso que significa en la concreción de los derechos conquistados históricamente.

El hábitat es el medio donde transcurren las redes formales e informales en las que transita la persona. Redes familiares, sociales, económicas, lugar donde se van construyendo identidades: "Hábitat en sentido amplio, que implique satisfacción de necesidades físicas y sociales asociadas al territorio de la vida cotidiana. En éste sentido el Hábitat trasciende el techo propio y los servicios tradicionales de agua, saneamiento, etc, para incluir las necesidades socio-culturales, socio-económicas y socio-políticas" (Di Paula, 2001: 19).

Hábitat en cuánto espacio concreto donde la producción humana desarrolla sus actividades, sus acciones, en la interacción con los otros, con el medio natural y con la red de infraestructura que lo compone y rodea.

La apropiación del barrio resulta fundamental, fortalecedora de la pertenencia, asumido como un aspecto constructor de la personalidad de los habitantes. "El habitar es un planteamiento integral de la vida desde lo concreto cotidiano, desde la complejidad más inmediata, y desde donde se puede construir espacios ciudadanos, desde la convivencia, desde espacios de convivencia (...) donde lo afectivo y lo expresivo tienen mucho que decir. Es el tejido social informal que subyace a todo tejido asociativo o institucionalizado" (Villasante, 1996: 151).

---

vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". Asimismo el derecho a la vivienda es reconocido y ratificado por el Estado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, donde en el artículo 11 y sus observaciones se especifican las condiciones en las que se entiende una vivienda digna.

Desde una perspectiva inversa a la que comúnmente nuestro pensamiento nos permite conocer, este autor plantea invertir la lógica y diagramar el "hábitat" desde la concreción, desde el "habitar", facilitando la lectura de la realidad desde ella misma: "Contenidos afectivos, conscientes y no conscientes, necesidades históricas y proyectivas, estereotipos e ideologías, etc. Todo se complejiza en esta totalización concreta. Por eso, antes de plantearse el hábitat desde arriba, desde las abstracciones, hay que plantearse el habitar desde abajo, desde las concreciones" (Ibídem: 156). En esto generar barrios integrados, dentro de sí y con el resto del espacio urbano. Fortaleciendo la diversidad, con igualdad de oportunidades, más allá de la posición económica que tengan los habitantes.

Esta concepción permite también visualizar al hábitat como ámbito educativo, necesariamente la potencialidad del espacio remite a la calidad de sus recursos y servicios, pero de todas formas, la concreción pasa a ser desde el "habitar" hacia la generación del "hábitat". Los espacios urbanos en varias ocasiones pierden o no tienen un carácter humanizante, son contenedores del deterioro tanto material como marginal.

Las personas le dan significado al hábitat, se reconocen en él, a su vez que este mismo imprime su función simbólica en ellas, en la que se concreta como un ámbito de reconocimiento y expresión de valores distintivos. Este proceso opera en un sentido retroalimentador, donde el hábitat va significando a las personas, es decir moldeando también su personalidad. Para esto: "Hay que generar barrio, calidad urbana y ambiental en la ciudad; capacidad de articulación y comunicación de lo diverso que existe en la sociedad y no guettos aislados del entorno en el que se ubican" (Echaider, 2000: 24).

El barrio entendido como territorio de despliegue de la creatividad, espacio de referencia, reconocimiento y constitución de identidades sociales: "se constituye así en mediador fundamental entre el universo privado de la casa y el mundo público de la ciudad, proporcionando algunas referencias básicas para la construcción de un "nosotros" (Martín - Barvero 1991: 7 en Gravano, 1995: 271).

La contingencia de estos aspectos en la planificación de la política pública, componen una de las manifestaciones necesarias que definen su carácter. Evidentemente presenciamos en los últimos años la naturalización de la precariedad urbana y la reducción de las intervenciones a la lógica causa - efecto, centrando las acciones en las poblaciones de más bajos recursos, con propuestas que en varias ocasiones retroalimentan el propio circuito de reproducción y aislamiento que genera la situación de pobreza.

Desde ésta perspectiva, la política únicamente no puede plantearse la intervención desde la ejecución de determinada idea a un costo económico deseado o posible, es necesario que pueda cuestionarse constantemente los medios y transformaciones que puedan dignificar su propio contenido.

## **2 – Emergencia en asentamientos. Áreas precarias urbanas.**

Cada vez más, de forma constante, miles de personas han optado por el arraigo en un asentamiento como forma de lograr un hábitat propio, donde poder construir una vivienda, no siempre digna, pero generalmente con anhelos de que lo pueda ser. Este transitar recorre varias incertidumbres, pocas seguridades, muchos miedos, varias luchas por conseguir lo que en el suelo urbano formal y regular, se les fue enajenando de a poco, con el paso de los años, con el paso de las generaciones.

En investigaciones realizadas se plantea que alrededor del 50 % de la población de los asentamientos es menor de 18 años, en la gran mayoría de los casos nos encontramos con familias sumamente jóvenes, quienes no han podido asumir los costos de la ciudad formal.

Las culpabilizaciones que recaen sobre la población que se encuentra en ésta situación dan cuenta de cómo nuestra sociedad ha problematizado y se ha posicionado frente a éste fenómeno; los medios de comunicación generalmente son quienes han contribuido a fundar una visión negativa, basada en la inseguridad ciudadana, esquematizando el análisis en que quienes residen en éstas zonas lo hacen por propia elección, aparte de tener costumbres viciosas y detestables para el resto de la población.

El deterioro social y económico ha dado muestras, de que ya no únicamente habitan en éstas zonas los desafectados del mundo formal del trabajo: hurgadores, requecheros, recolectores, changadores, mujeres que trabajan en el servicio doméstico; sino que la diversidad fue ganando terreno, con el arribo de empleados del mercado formal como del área de servicios, militares, policiales, construcción; obreros públicos y / o privados.

### **2.1 – Algo de historia, del cantegril hacia la consolidación del asentamiento.**

Los anteriores cantegriles, se ubicaban en terrenos mayoritariamente públicos al borde de cursos de agua o al interior de la ciudad, pero los nuevos asentamientos, ocupan ya tierras en la periferia, en extensiones mayores, allí donde la ciudad aún no ha adentrado en su infraestructura urbana. Son ellos quienes fuerzan para que los correspondientes organismos estatales lleven servicios a esas zonas: “terrenos desechables porque el costo de su reconversión a predios urbanos no los hace rentables, con entornos que atentan contra su calidad ambiental, con su titularidad perdida o en litigio, tierras públicas

supuestamente reservadas para otros planes. Estas tierras sin demandas son ocupados por los sectores sin acceso al mercado habitacional formal, migrantes recién llegados a la ciudad y marginados urbanos” (Cecilio, 1999: 18).

En Montevideo, se evidencia claramente un proceso de migración desde la ciudad consolidada hacia las zonas oeste, norte y este. “El fenómeno de los asentamientos irregulares, asume expresiones cuantitativas y cualitativas novedosas, creciendo fundamentalmente en la periferia, pero a diferencia de la ocupación de predios no habitables, como riveras de arroyos, actualmente ocupa los espacios no ocupados por el crecimiento legal de la ciudad” (Machado, 2002: 144).

La concreción de los asentamientos es materializada a través de la expulsión que realiza el área central urbana de sus habitantes, proceso acentuado en las últimas décadas, donde los habitantes de los asentamientos son cada vez más “vecinos” de zonas alejadas que como comúnmente se pensaba familias provenientes del medio rural, proceso que fue habitual en la conformación de los cantegriles, desde la década del 50.

En cuanto a la relocalización de la población, espacialmente estos sectores van siendo excluidos hacia una periferia de la ciudad cada vez más lejana del centro urbano, y en cuanto a las condiciones socio - habitacionales, por la mayor deficiencia de servicios de los predios a ocupar. Estas tierras al ser poco urbanizables, carecen de valor para la renta, lo que las hace poco atractivas para la intervención inmobiliaria.

La incorporación de sectores asalariados, expulsados<sup>9</sup> de viviendas arrendadas fundamentalmente le da otra fisonomía a los asentamientos, con construcciones de materiales más resistentes y con fraccionamientos que prevén los espacios privados y otros de uso públicos, como calles, salones comunes, pasajes, etc. (Ibídem: 144).

Las nuevas ocupaciones se dan dentro de una estrategia planificada que demuestra la intención de ser contemplados dentro de los espacios urbanos, respetando en la mayoría de las situaciones la trama urbana existente: “se intenta construir un barrio, y esto implica el respeto por el trazado urbano existente; incluso para obtener la tenencia legal de las tierras ellos saben que necesitan respetar las normas de urbanización vigentes. Aquí hay una tarea de inteligencia previa, pues las normas de urbanización del lugar son un dato

---

<sup>9</sup> Según datos de la Suprema Corte de Justicia, se registraron 11993 desalojos y lanzamientos en el período enero 2002 - marzo 2003, de los cuáles 7807 ocurrieron en Montevideo y 4186 en el Interior del País.

indispensable para el trazado de las calles, manzanas y tamaño de los lotes” (Merklen, 1991: 35).

Esto demuestra una nueva forma de hacer urbanización, en la que éstas personas incorporando los elementos de la ciudad formal, van creando una nueva ciudad, de acuerdo a las posibilidades que tienen, desde la precariedad que signa su propia situación de vida. “La no existencia de oferta de tierras urbanizadas, promueve la ocupación informal en predios muchas veces no edificables, que por el acondicionamiento que se realiza para la construcción y la incorporación de equipamientos urbanos, adquieren un nuevo valor de cambio, en algunos casos estimulado por los propietarios para empujar después la venta -sin invertir- a los propios asentados o a la regularización, donde el Estado es quien debe hacerse cargo de los restantes costos de urbanización; fraccionamientos, etc.” (Machado: 2002:169).

Según información recogida desde el PIAI, los asentamientos han explotado en la década de los 90. Considerando su población, en Montevideo crecieron a un ritmo del 100 o/oo anual, mientras el resto de la población lo hizo al 2,34 o/oo.

Los espacios geográficos donde se instalan en la mayoría de los casos no son aptos para la creación de la vivienda. No tienen recursos básicos, los servicios son sumamente débiles, alejados de los centros de referencia ocupacionales, como de las redes de asistencia, protección, educación y culturales.

El hábitat generado evidencia grandes signos de precariedad, por lo que éstas poblaciones aunque en el mejor de los casos, accedan al apoyo de algún programa estatal, viven varios años sumergidos en el deterioro habitacional, con el evidente deterioro de las condiciones de vida. La condición de terreno público o privado es una disyuntiva a dirimir antes de la ocupación, ya que dependerá de éstas condiciones para que puedan hacerse de forma más o menos rápida de la intervención estatal, o por consiguiente, que su lucha se extienda con menores o mayores niveles de conflictividad. También esta condición incide en la reducción del riesgo a un eventual desalojo, disminuyendo ésta posibilidad en la medida de que el predio sea de propiedad pública.

La ilusión, la utopía marcan que los pobladores de los asentamientos anhelan la construcción de un barrio, de un hábitat en condiciones dignas. La ocupación de tierras si bien en algunos casos es de tipo espontánea, se da en la mayoría de forma organizada,

relevando un nuevo modo de apropiación espacial de la ciudad. Estas personas, ocupan para hacer ciudad, para integrar el espacio que los ha expulsado.

## **2.2 - Precariedad e irregularidad.**

El PIAI, define al asentamiento como un “Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le 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” (INE, 2006).

En otro apartado señala el PIAI que: “Los asentamientos pueden definirse, rápidamente, como áreas territoriales ocupadas por sectores empobrecidos de la población, que no acceden a la compra o alquiler de una vivienda y optan por tomar terrenos fiscales o particulares para construir, sobre ellos, distintas alternativas habitacionales signadas por la precariedad” (PIAI, 2005).

Lo precario, informal, irregular, son acepciones que se van asociando a los asentamientos. Lo que se identifica, es que son estrategias de la población pobre más urbana que rural en los últimos tiempos, para establecerse en un lugar en el que puedan proyectarse más allá de lo inmediato, para concretar la creación de una vivienda.

El fenómeno se ha multiplicando año tras año, donde la instalación de este modo de acceso a la tierra de forma precaria (más allá de la informalidad o irregularidad que remiten a los aspectos formales) ha sido prácticamente naturalizado por la sociedad, siendo utilizados en el imaginario colectivo para el depósito de varios pensamientos socialmente contruados como los del miedo, la inseguridad, ocupando la culpabilización en la pobreza un lugar central en la agenda pública para poder justificar y minimizar el problema.

Podemos realizar dos diferenciaciones de los asentamientos, según donde coloquemos el acento, irregular y precario: “Convengamos llamar en 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 no cuente con el mínimo indispensable de confort y de seguridad física y jurídica" (Nahoum, 2002: 13).

La irregularidad nos remite a la condición de ocupación del suelo en la que se encuentran, siendo la informalidad el mecanismo por el cuál han accedido a éstas condiciones. La precariedad del asentamiento nos remite a la vinculación de su espacio con la imposibilidad de que se generen condiciones de vida satisfactorias.

La definición acerca de la precariedad nos centra en las condiciones de vida, la irregularidad y la informalidad nos adentran en el marco "normativo", ya que la situación deseable sería el desarrollo de la vida en condiciones dignas (no precarias), regulares (no irregulares) y a través de mecanismos formales (no informales). Es necesario priorizar el análisis desde la propia dignidad humana, evitando llegar a la misma desde el abstracto, la normatividad existente. En un plano evolutivo, el recorrido propuesto sería desde la superación de lo precario hacia el alcance de lo formal: "Y convengamos a su vez en llamar (...) asentamiento precario a aquel en que las construcciones reúnen esa condición y no llegan a construir mínimamente viviendas decorosas" (Ibídem: 13).

Enfocamos desde la precariedad nos adentra en una mirada social, intentando descentrarnos del significado y valor dominal, jurídico que tiene esta situación para la coyuntura actual. Si bien, la situación jurídica es otra evidencia de la inestabilidad en la consolidación en mayor o menor grado de la vivienda y del asentamiento. Pero la misma, no define en lo inmediato las condiciones de vida, quizás sea de los últimos escalones a resolver en ésta problemática.

La situación jurídica remite hacia la tenencia o no de la propiedad de la tierra, que ingresa como elemento sustancial en el plano del actual sistema capitalista, en donde encontramos que la propiedad será quién marcará la situación regular de acuerdo a las normas y leyes establecidas. En defensa de ésta condición, es que la discusión acerca de los asentamientos va tomándose cada vez más jurista, relegándose a un segundo plano la multi causalidad de la emergencia en que se encuentran sus habitantes.

Hasta ahora ha sido omisa en la definición de los asentamientos, una perspectiva socio política, que adentre la problemática en las causalidades coyunturales y estructurales por las cuáles la población allí residente ha decidido consciente o inconscientemente la ocupación de predios abandonados o en desuso, para la creación de un nuevo hábitat utópico en el sentido real de la posibilidad de su concreción.

Considerando al asentamiento como proyecto, como búsqueda incesante de la creación propia de un hábitat digno, a sabiendas de que inicialmente y quizás por mucho tiempo las condiciones de vida sean indignas. Conformándose como estrategia colectiva de resistencia al incesante proceso de precariedad social y urbana.

Desde el momento de la ocupación, están produciendo hábitat, urbanización, en un lugar de la ciudad que han podido tener la decisión de auto designárselo para ese proyecto, cuestionándose con la toma de tierra del asentamiento, el modelo establecido de ciudad. El conflicto aparece cuando se ejercen las pretensiones privadas y estatales de defensa de la legalidad, de defensa de la propiedad.

La centralidad de la cuestión de la tierra es fundamental en el análisis de ésta problemática. La disposición de tierra como bien privado, constitutivo de la propiedad privada individual o en las formas privadas colectivas conocidas, es sobre donde emerge la concreción de un derecho público. Debido a que "Por se fundamentar no valor e na produção de mercadoria, nessas sociedades a terra também passa a ter un preço, que é determinado, de um lado, pelo valor das mercadorias produzidas por seu intermédio e propriedade monopolista da terra, sendo a propriedade imobiliária capitalizada a determinada taxa de juros pela renda que produz. Nesse sentido a terra passa a ter un preço, passando a ser encarada como capital, e por tanto é adquirida como investimento para gerar renda, assumindo status de meio de produção" (Da Silva, 1989: 28).

Contradicción inminente del actual sistema de organización de ésta sociedad. La disyuntiva a la cuál nos enfrentamos, manifiesta la pugna acerca de cuál de las dos "entidades" es privilegiada: el derecho a la vivienda o el derecho a la propiedad privada.

### **2.3 – La situación actual.**

Para éste análisis, se propone considerar la región integrada por Montevideo, quien es el territorio que actualmente contiene cerca del 75 % de la población residente de asentamientos del país, habiendo experimentado importantes modificaciones de su estructura urbana en los últimos años.

En un último relevamiento realizado en un convenio entre el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el PIAI basado en los censos del año 1996 y el censo fase 1 2004, se

indica que en el año 1998 existían **464** asentamientos en el total del país, mientras que en el año 2006 esta cifra aumentó a **676**.

El estudio aclara que las cifras totales y del interior no son comparables ya que en el relevamiento de 1998 se tomaron ciudades de más de 10.000 habitantes y en el 2006 se consideró todo el territorio. Para el interior, en los 8 años considerados, el aumento en el período fue **100 a 264** asentamientos.

Para Montevideo, el aumento fue del 13,2 %, pasando de **364** asentamientos en 1996 a **412** en el año 2006.

Se detectaron hasta el año 2006, **53.768** viviendas en asentamientos (39.116 en Montevideo y 14.522 en el Interior), residiendo en las mismas **195.772** personas, un 6 % de la población total del país.

En Montevideo, según información recogida de INTEC, en el año 1996 las viviendas estimadas en asentamientos eran alrededor de 30.000, mientras que en el año 1984 eran 2.541.

Aunque los datos no sean comparables, se registra un crecimiento sostenido de la población que vive en asentamientos, la cantidad de asentamientos también ha ascendido de forma constante, así como de las viviendas construidas en los mismos.

Para Montevideo, **144.707** personas viven en asentamientos, un **11 %** de su población (1.325.968 habitantes). Para el interior del país, 51.065 habitantes en asentamientos, un 3 % de su población (1.915.035 habitantes).

Si consideramos la población total de asentamientos del país, observamos que Montevideo alberga al **73,9 %** de los habitantes en los mismos, evidenciando una concentración muy importante en la capital.

Considerando Montevideo, Canelones y Maldonado, los habitantes en asentamientos son 167.998, un 85,8 % de la población total del país que vive en asentamientos.

Dentro de Montevideo, observando la población por zonales, encontramos que los que están en situación más compleja son los que se encuentran en la zona periférica, lo que

demuestra el crecimiento espacial y expandido de la ciudad en las zonas hasta ahora no habitadas ni habitables.

Cuadro 1

Ccz	Cantidad de asentamientos	Población residente	Población total del ccz	%
17	65	34.210	86.839	39,4
11	68	23.652	90.675	26,1
18	21	9.701	40.215	24,1
10	44	14.532	67.533	21,5
9	69	26.817	136.690	19,6
12	31	8.833	61.216	14,4
13	31	9.296	83.041	11,2
14	38	9.017	88.033	10,2

Fuente: Relevamiento INE – PIAI año 2006.

La información demuestra que el zonal 17, es el más comprometido, en el que 4 de cada 10 personas vive actualmente en asentamientos, mientras que en los zonales que le siguen, aproximadamente 2 de cada 10 son pobladores de asentamientos. Índices realmente alarmantes en una sociedad uruguaya caracterizada por su alto grado de integración y cohesión social<sup>10</sup>.

Algunos aportes de INTEC en éste tema, derivados de una investigación realizada en 1999, nos introducen a una breve presentación acerca de la composición de los asentamientos, a partir de un estudio realizado en tres asentamientos de Montevideo.

En este, se menciona que el **94%** de la población de los asentamientos está ubicada en la periferia, representando el 37% de la población de ésta, zona menos consolidada donde la existencia de predios de mayor área son susceptibles de ser ocupados. A lo que

<sup>10</sup> Es interesante poder discutir lo que ha sido este proceso de pauperización de la población, donde hace solamente 20 años atrás, la población calculada que residía en cantegriles, y en los nuevos asentamientos era de 10.000 habitantes. Sin dudas, más allá de los diversos discursos encontrados en éste tema, la realidad está dando muestras y habla por "si sola".

sumamos que pueden en general ser terrenos que han sido rellenados<sup>11</sup> en áreas de bañados o muy bajas, con las consecuentes problemas de contaminación, áreas linderas a cursos de agua por lo que generalmente son inundables, terrenos ubicados en zona rural del departamento, en la cuál los servicios y redes de infraestructura están ausentes; y a su vez presentan una disyuntiva trascendental en el momento de encarar una posible regularización en cuanto a la extensión o no del área urbana hacia el área rural.

En general la mayor parte de las familias que conforman los asentamientos son jóvenes, donde quizás las actuales transformaciones en el mundo del trabajo, las modificaciones introducidas a nivel del Estado en los últimos 30 años, la inexistencia de planes de vivienda, pueden ser algunas de las explicaciones posibles a que ésta población haya elaborado como forma de solución a ésta problemática la creación de asentamientos. Eliminando podríamos decir de forma simbólica, la problemática del acceso a la vivienda.

Como se mencionaba anteriormente, la población joven es mayoritaria, según el estudio citado, en 1999, el 47,6 % de la población total es menor de 17 años, comparativamente, por ejemplo en Montevideo ese tramo de edad es de 26,3 %. "Esta nueva realidad, denominada en ámbitos académicas y políticos "infantilización de la pobreza", pone de manifiesto la reproducción social de las generaciones en círculos de pobreza, lo que las diferencia de la socialización de los viejos "cantegriles" donde la población era proveniente del medio rural" (Machado, 2002: 144). Proceso que tiende a perpetuarse, debido a que la mitad de los pobladores de los asentamientos son jóvenes, y con dificultades de integración entre diferentes, lo que obstaculiza las posibilidades de creación de modos de vida enriquecidos por la diversidad cultural que era característica de otras épocas.

Algunas de las problemáticas que generalmente derivan del propio pensar de los vecinos relacionadas con el asentamiento son: falta de alumbrado, estado deficitario de las calles o pasajes, manejo de los residuos (basura), desagües de cunetas, ausencia de saneamiento, falta de un espacio recreativo y de esparcimiento, falta de espacio para jóvenes y niños, escaso servicio de transporte lo que dificulta el traslado, necesidad de patrullaje o vigilancia policial, lejanía de los centros de salud.

---

<sup>11</sup> Recordemos por ejemplo la situación ocurrida en el asentamiento 25 de agosto (barrio Aires Puros), en las márgenes del arroyo Miguelete, reubicado y realojado en el año 2005, en el que los índices de contaminación por plomo en sus habitantes son altísimos, debido a que en ese predio antiguamente una fábrica de baterías enterraba residuos y desechos de éstas. Gráficamente los pobladores de ese predio en varias ocasiones realizaban pozos y encontraban baterías enteras.

En cuánto a la educación, nos encontramos frente a una población con muy baja escolarización, con escasa asistencia preescolar, alto porcentaje de quienes abandonan primaria y con fuerte presencia de extra edad; mediana escolarización en ciclo básico, baja en segundo ciclo y prácticamente nula participación en educación de nivel terciario.

La incorporación temprana al mundo del trabajo, visiblemente informal, puede ser una de las explicaciones posibles al escaso nivel educativo, acentuado por la valoración de que la educación en lo inmediato no aporta soluciones materiales necesarias frente a la urgencia de la diaria sobrevivencia.

El sistema de seguridad social conforma un mecanismo de protección al que generalmente la población del asentamiento acude, en cuánto al ejercicio de derechos establecidos, vinculados a la canasta de alimentación, las asignaciones familiares, y en la historia más reciente, el ya ejecutado y finalizado Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social.

La precariedad también se manifiesta en las condiciones en las que ésta población accede a los servicios como el agua potable, la energía eléctrica, el saneamiento. Los tendidos eléctricos son sumamente deficitarios, variando según el grado de consolidación que haya conseguido el asentamiento. Conforman un riesgo inminente tanto en las afueras, en los espacios libres donde circula el débil cableado, como en el interior de los hogares, donde las conexiones son altamente riesgosas, por su precariedad, agravadas por estar en esas condiciones también en ambiente húmedos como lo son las cocinas y baños, en los casos que existan.

La inexistencia de una red de saneamiento construida bajo un parámetro aceptable en la concreción de éste nuevo hábitat, concreta un incipiente riesgo de contagio de enfermedades. En general en el caso que existan pozos o fosas sépticas se encuentran desbordados. En varias ocasiones los desechos del baño y cocina circulan hacia las cunetas, o cursos de agua cercanos como cañadas, arroyos. La inexistencia de baños, o la existencia de los mismos en condiciones poco dignas, coloca éste riesgo dentro del hogar.

El material de construcción predominante son paredes de mampostería, frente a las de material liviano, a diferencia de cómo se concebía anteriormente en la emergencia de los cantegriles, cuyas viviendas mayoritariamente eran de chapa, cartón, nylon. Sin embargo,

se mantienen de forma marcada los altos índices de hacinamiento, dados fundamentalmente por viviendas poco consolidadas y familias numerosas.

El asentamiento en cuanto a hábitat que da cabida al desarrollo de la vida, se concreta como ámbito de reproducción y producción social de las personas que allí residen. Como ámbito de reproducción social, ya ha sido marcado que el asentamiento es una nueva forma de realizar ciudad por las poblaciones que buscan un hábitat en el que puedan afincarse. En tanto medio de producción social, es donde visualizamos las estrategias de sobrevivencia de las familias residentes, relacionadas a la construcción de espacios de trabajo, pudiéndose especialmente marcar como en el territorio destinado a la vivienda o para algún espacio público libre, se van desarrollando las prácticas cotidianas relacionadas a la obtención de un beneficio económico: cría de animales, y principalmente la clasificación de residuos que proviene de la recolección de basura producida por la ciudad.

Por componerse en formas de apropiación del espacio urbano, los asentamientos, concretan con mayor o menor grado, cierta organización interna, que provoca que exista un pensamiento colectivo de mejora del hábitat en el cuál se han afincado.

La distribución de los lotes previstos a ocupar, es realizada por la organización con que cuenta el asentamiento, quién se encarga de normativizar y regular la vida interna. De ésta forma, los propios vecinos se transforman en agentes distribuidores del espacio en el que han decidido crear su hábitat.

Según el grado de identidad, de apropiación y de "seguridad" que tengan las familias alojadas, es que puede concretarse una movilidad importante de estas hacia fuera del asentamiento, retirándose aquellos iniciadores o fundadores y llegando nuevos vecinos, a veces familiares, de los actuales ocupantes, o desconocidos, los cuáles de forma posterior, han arribado al asentamiento por los mismos motivos que llegaron los pioneros.

Tomando modalidades de otros movimientos instituidos, como el movimiento cooperativo, o sindicatos, se va generando cierta estructura orientada a la creación de una red interna y externa que permita lograr un relacionamiento poco improvisado y más bien con carácter instituyente en sus modalidades. Es por esto que la conformación de comisiones, grupos, asambleas, van demostrando que la ocupación ha sido un logro colectivo, aunque a veces por llegadas individuales, pero donde es necesario que exista una movilización en común para alcanzar mejoras en las condiciones del hábitat. Estas muchas veces son

vehiculizadas por los propios vecinos, organizando diferentes modalidades y estrategias para, por ejemplo, conseguir escombros para rellenar una calle, tender un cableado eléctrico, crear un salón comunal.

En otras ocasiones, ésta organización interna que dependerá de cada asentamiento, se vincula con actores públicos, como los gobiernos municipales, entes estatales o ministerios, con el fin de que la acción pública destine e incorpore en sus planes de acción, intervenciones en el asentamiento.

De ésta forma únicamente no solo se registra una organización espacial - visual en la conformación del asentamiento, en lo referido a la disposición y tamaño de los lotes, calles o pasajes, lugares destinados para el espacio público y para la construcción de equipamientos sociales; sino que ésta nueva modalidad de hacer ciudad, también se impone en la estructuración de su disposición organizativa, mediante la concreción de una red interna de cooperación y contención colectiva.

Este movimiento poblacional también ha generado espacios de comunicación entre los asentamientos ubicados en la misma zona o también en ocasiones entre diferentes zonas. La aparición de ámbitos de intercambios, siendo éstos de forma esporádica o sistemática, así como la creación de espacios algo más institucionalizados como los son en varias regiones las "coordinadoras de asentamientos", demuestran que la propia experiencia vivida es posible que sea compartida con otros que se encuentran en la misma situación. Esto ha posibilitado que se entretengan ámbitos de solidaridad, apoyo, propiciando que las nuevas formaciones puedan retomar la experiencia transitada por los que anteriormente han buscado las soluciones a su acceso a la vivienda y al hábitat, siendo contrastada a la luz de su propia situación.

#### **2.4 – Explicaciones: crisis económica, producción capitalista, políticas urbanas ¿y que más?... Precariedad urbana.**

Las familias a lo largo de los años, han ido adoptando diversas estrategias de sobrevivencia para afrontar los efectos de las crisis por las que ha transitado el país en éstas dos décadas. "Cuando un conjunto de hombres y mujeres, de familias, deciden ocupar unos terrenos vacíos en medio de una ciudad, lo hacen en busca de un cambio en su situación de vida cotidiana (...) Se está buscando un cambio en las condiciones materiales de existencia; cambio que es proyectado, ambicionado y que por lo tanto se

supone permitirá una salida de una situación apremiante o una mejora en la calidad de vida” (Merklen, 1991: 143). Buscando la concreción de un hábitat digno, condición que en muchas situaciones había sido conseguida por sus generaciones anteriores.

La concreción de asentamientos, generalmente aparece vinculada a sectores de la población que no pueden acceder al logro de la vivienda propia, por bajos ingresos, quienes no pueden concretar el pago de un alquiler, quienes residían en inquilinatos, familias hacinadas, o que viven de agregados en casas de familiares, o quienes habitan en pensiones, o familias jóvenes que buscan la construcción de su propio lugar en el espacio urbano. Estos aspectos son algunos de los más sustanciales en el proceso de crecimiento. “En tanto el deterioro creciente del hábitat lleva a los sectores populares urbanos a la búsqueda de alternativas que permitan reparar la desarticulación de sus condiciones materiales de vida. El modelo de reproducción social de un sistema que parece definirse por un adentro y un afuera de si mismo, obligó a estos sectores populares a gestar métodos y recursos que si no eran absolutamente conocidos, al menos habrían de implicar una práctica y un producto social nuevos en el país” (Ibidem: 95).

Varios planteos acerca de los ingresos vía salario de los trabajadores, rondan en que en ésta sociedad capitalista, el salario que perciben no es necesario para la reproducción de la vida material en la cuestión de la vivienda, por lo que nuevamente nos enfrentamos a que las contradicciones en ésta problemática surgen de las propias condiciones de éste sistema: “el capitalismo destruye la vivienda pre – existente o pre – capitalista y obliga al proletariado a satisfacer su necesidad mediante una vivienda de nuevas características y a través de una nueva modalidad: el salario. Y a su vez, en la medida en que tal salario resulta insuficiente – ahí donde esto ocurre-, es el capitalismo o la burguesía quien crea el problema de la escasez de viviendas” (Maguiña, 1983: 167).

Es necesario considerar varios factores para comprender la dinámica de la emergencia de los asentamientos y de la nueva urbanización de la periferia de la ciudad, distinta a aquella señalada, donde las clases altas eran quienes se localizaban en las afueras, buscando una mejor apropiación del espacio urbano. Las necesidades están centradas ya no únicamente en la producción de vivienda, sino en la producción de ciudad. (Di Paula, 2001: 22).

El asentamiento constituye una respuesta a las múltiples causalidades heterogéneas de la situación de pobreza urbana. “Estas situaciones describen la forma de la marginación urbana en materia de hábitat, la ciudad establece márgenes, límites desde los cuales

construye la segregación, crea y reproduce las diferencias de una sociedad estructurada en clases” (Merklen, 1991: 151).

En la actual globalización: “la interrelación entre la recesión internacional y las políticas locales, los cambios en la estructura productiva, el desarrollo tecnológico, la terciarización e informatización y las estrategias familiares para enfrentar el costo social de la crisis económica” (Veiga, 1988: 297), así como la concentración y centralidad del capital, pueden ser bastos motivos de interconexión que den cuenta de ésta fuerte fracturación espacial.

Principalmente, éste deterioro ha tenido una causal propia que son las modificaciones en el patrón de acumulación capitalista, en el marco del cuál se han incorporado los cambios en el modo de organización del trabajo con dos consecuencias definidas: la precarización (subempleo, desempleo, informalidad) y la pérdida de salario real por parte de los trabajadores. La producción se desterritorializa en función de los flujos y redes de capital, visualizándose como consecuencia: desindustrialización y tercerización de la economía, menor cantidad de empleos estables y bien remunerados, proliferación de la actividad informal (Zicarddi, 2002: 34). Donde la distribución es producto del “hacer” de las personas, de la interacción de entre el interés del lucro especulativo, la defensa que haga la ciudadanía por sus derechos y el poder arbitrario que ejerza la política estatal en su legislación. “De ésta forma, la estructura urbana no es otra cuestión, que un producto social, resultado de intereses económicos, sociales y políticos contrapuestos” (Veiga, 1989: 297).

El concepto de áreas precarias urbanas, que amplía la concepción focalizada de la localización de los asentamientos, se vincula con la marginalidad urbana propuesta por Castells, quién la define como “la incapacidad de la economía de mercado y de la política del Estado, para proporcionar alojamiento y servicios urbanos adecuados a una proporción creciente de los pobladores de las ciudades, incluida la mayoría de los trabajadores asalariados empleados regularmente, así como la casi totalidad de quienes obtienen sus ingresos en el llamado sector informal de la economía” (Castells, 1986: 261).

De ésta forma, la precariedad urbana trasciende al asentamiento, visualizándose las mismas problemáticas que puedan haberse definido para los asentamientos en las áreas inmediatas a éstos y en otras zonas de la ciudad “formal”. En varias ocasiones, no se encuentra diferenciación entre el límite lineal y geográfico entre el asentamiento y barrio.

Los trabajadores que perciben salarios sumergidos, son expulsados de la organización urbana, expresando la incapacidad del sistema urbano de contener las necesidades y demandas que presentan estas personas. La reproducción de ésta mano de obra, en general poco calificada, se profundiza en éstas áreas, a diferencia y contradictoriamente, de la mano de obra calificada y demandada por el sistema actual que se reproduce en otras zonas urbanizadas, con hasta sobre carga en la medida del consumo de servicios e infraestructura.

La precarización del empleo, el subempleo, el trabajo informal, el desempleo estructural, son unas de las fuertes explicaciones que conllevan a la subvención por parte del Estado de éstas áreas precarias que permiten la reproducción de ésta fuerza de trabajo a un costo reducido, aliviando las presiones frente a las obligaciones del Estado de garantizar vivienda y hábitat digno para los ciudadanos.

Como señala Bentura, en alusión al asentamiento, pero cuyo concepto podríamos ampliar a éstas zonas de la ciudad precarizada: "el asentamiento es el espacio ideal 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..." (2003: 27).

Nuevamente, el Estado se deslinda de responsabilidades, transfiriéndolas en cierta medida a distintos sectores de la población: por una parte bajo la especulación privada, tanto individual como empresarial, quién se hace cargo de la producción de viviendas y áreas para los que pueden costear con sus propios recursos su propia vivienda en zonas centrales y urbanizadas o urbanizables de la ciudad. Para la población que no puede acceder al pago de la reproducción de la ciudad privada, existe la escisión de responsabilidades de la intervención estatal, posibilitando el acceso a la vivienda de forma informal.

La configuración de la ciudad surge de respuestas que son resultantes del juego de intereses presentes en cada momento histórico. En un hilo conductor a lo largo de la historia, la desigualdad fue adentrando en los rincones de éstas construcciones del hombre, donde los lugares pertenecientes a cada uno fueron otorgándose de acuerdo al grado de privilegios con los que se encontrara.

La priorización del valor del capital por sobre todos los ámbitos de la vida, fue cimentando una ciudad cuya única preocupación fue ir dando lugar a que la producción capitalista pueda ir ejerciendo sus funciones, disponiendo de cualquier medio para lograr sus

adinerados objetivos. Los 200.000 actuales pobladores de los asentamientos, como han podido, están construyendo ciudad desde la desesperación humana, buscando un habitar en un hábitat "ajeno", pero edificado sobre las bases de la insurgencia por un reparto de tierras equitativo.

Según Lojkine: "segregación totalmente diferente de la segregación capitalista de la etapa clásica, donde se oponían en el mismo interior de la ciudad barrios "burgueses" y barrios "obreros" (...) a la mezcolanza urbana de las actividades productivas, comerciantes y residenciales sucede así la inmensa zoning de las "megalópolis", en que determina la ocupación del espacio el mecanismo de rigurosa selección de la renta de la tierra" (1986: 318).

El amplio retroceso que han tenido las condiciones de vida de la población en las últimas dos décadas, imprime fervientemente, que cada vez más personas encuentren vulnerados, aquellos derechos reconocidos y conquistados históricamente, que garantizaban de alguna manera que nadie podría transitar por situaciones de vida degradantes. El ejercicio del derecho a la vivienda, considerado en un hábitat que pueda ser habitado desde el "habitar", se encuentra constantemente violado. En la sociedad actual, la propiedad privada es el principal bien a proteger por encima de cualquier derecho reconocido o conquistado. Lejos se está de considerar que el derecho de un hábitat y vivienda dignos son anteriores al derecho de propiedad.

En éste sentido, la posibilidad de revertir estas situaciones, refieren a concretar una justa distribución de la producción de la riqueza que se genera en el país. Estos dos derechos (propiedad privada y vivienda) se encuentran en tensión constante, en la medida que ésta contradicción es propia del actual sistema de organización socio económica.

Esto pone en evidencia que la propiedad privada del suelo, contradice la consolidación de las condiciones materiales necesarias para que la vivienda se encuentre disponible para toda la población. Es decir, que la concreción del derecho a la vivienda, pasa a estar mediatizado por el acceso al derecho de la propiedad privada de la tierra.

En definitiva, nos encontramos en presencia de una nueva dimensión del olvidado anhelo humano del reparto de tierras.

### **3 – Desde las políticas públicas orientadas al hábitat y la vivienda.**

En éste capítulo, se pretende dar cuenta del carácter que han tenido las políticas públicas vinculadas al hábitat y la vivienda, en el contexto neoliberal de los últimos 20 años. Alcanzando en el período de análisis propuesto, hasta el año 2005, momento en que por primera vez en la historia del país, asume una nueva fuerza política en el gobierno. Este cambio político, introduce una nueva definición de la política del MVOTMA, que aún se encuentra en proceso de resolución, cuyos primeros indicios pueden visualizarse en el Plan Quinquenal de Vivienda 2005 – 2009.

En el marco de las políticas neoliberales, el Estado se ve desligado de responsabilidades segmentando y fragmentando la cuestión social con políticas focalizadas en contraposición a políticas universales: "Por otro lado, cuando se habla de política económica, política social, política educativa, política habitacional, política de salud, política de previsión, etc., se está haciendo referencia a una estrategia de gobierno que normalmente se compone de planes, de proyectos, de programas y documentos variados. Estos contienen las directrices relativas a cada área. Así como "El Estado es una organización especial de la fuerza", el gobierno construye el orden de cada día, asegurando y legalizando la dominación" (Vieira, E. 2000: 32). Oficiando como juez, encargado de repartir justicia, pero gobernando favoreciendo el lucro del capital nacional e transnacional, también en este ámbito de la vivienda.

Al presentarse como política aislada e independiente, la política de vivienda tiene un impacto sumamente bajo y hasta a veces negativo luego de su posterior ejecución, dónde ésta segmentación de la problemática social, dificulta aún más la concreción de un modelo orientado a la redistribución social; y más bien que perpetúa y acentúa las condiciones actuales de degradación y precarización social.

Las políticas públicas urbanas, orientadas al reordenamiento territorial y la producción de vivienda, son reducidas, de baja calidad, con un carácter asistencialista, paliativo y focalizado; tomando a los "destinatarios" de las mismas meramente como sujetos pasivos en algunos casos, produciendo procesos de estigmatización en otros.

Desde éstas perspectiva neoliberal, ante la complejización de la cuestión social, y la modificación introducida en las políticas, entre ellos, el control del gasto, han aparecido en los últimos años políticas y programas que están exclusivamente dirigidos a grupos poblacionales (ancianos, extrema pobreza, madres solteras, etc), donde se ha perdido el

carácter universal e integral de las políticas públicas. Cada vez más asistimos a "la focalización de la focalización, o sea, eligiendo a los más pobres entre los pobres para atender prioritariamente" (Ziccardi, 2002: 41).

Con éstas políticas, se genera un desarrollo urbano polarizado de la sociedad, "dónde en sus extremos son barrios privados en zonas residenciales y los asentamientos periféricos, ghetizados, donde no acceden servicios públicos como la seguridad, salud pública, prestaciones sociales entre otros" (Machado, 2001: 23).

Estas políticas neoliberales pueden traducirse en la desregulación del uso del suelo urbano, las que han agudizado la segregación, priorizando el valor del suelo por sobre los perjuicios sociales (Mazzeo, 2000: 330).

La fragmentación de la política de vivienda significa el abordaje de la problemática desde soluciones habitacionales para: jubilados, discapacitados, pobres, rurales; donde nos encontramos con soluciones según la condición de merecimiento que se tenga de parte del individuo.

El carácter sectorial desde el cuál se diseñan estas políticas, confluyen en la soluciones precarias alejadas de las redes de transporte, de los centros de demanda de trabajo, de los servicios educativos, sociales, sanitarios. Por lo que visualizamos soluciones sumamente precarias, costosas para el Estado, generando muchas veces mayores problemáticas de las cuáles se propuso atender.

Para ejemplificar la ejecución de dos modelos de política, se puede citar el análisis realizado por Di Paula (2001), quién si bien toma una experiencia piloto de la Intendencia Municipal de Montevideo, por lo que debemos relativizar sus contenidos, quedan expuestas las diferencias entre las orientaciones de la política municipal y nacional en la década del 90.

En ese estudio señala: "la política municipal manifestó en su plan de vivienda la intención de ordenar el territorio, descentralizar la gestión de la ciudad, frenar el desarrollo suburbano, consolidar las áreas centrales y orientar el crecimiento urbano en un marco de solidaridad y fortalecimiento de las organizaciones sociales y colectivas de la vivienda" (Di Paula, 2001: 42), necesariamente aquí nos enfrentamos a una política que busca promover, ordenar y prevenir el crecimiento urbano, con una marcada lógica orientada a favorecer el fortalecimiento de las redes sociales vinculadas a la obtención de la vivienda.

Es en éste contexto que fue creada la cartera de tierras<sup>12</sup> de la Intendencia Municipal de Montevideo, con el objetivo de prever y proveer de tierras a diferentes proyectos habitacionales urbanos, favoreciendo el acceso a la tierra urbana, por ejemplo, a las cooperativas de vivienda.

Por otra parte el mismo autor señala que la política nacional habitacional “manifestó en su plan de vivienda el facilitamiento del mercado, la eficiencia en la industria de la construcción, la focalización de los subsidios en los más pobres y atender fundamentalmente a las familias en forma individual” (Ibídem: 42). Claramente nos encontramos frente a una orientación política opuesta a la anterior, donde se busca que el mercado sea quien distribuya los bienes socialmente producidos, privilegiando las redes económicas para la concreción de la vivienda. Dirigiendo las acciones en aquellas fallas o hacia los sectores donde éste no ha sido lo sumamente eficiente en esa distribución, para lo cuál se erige la política en la atención de los más pobres y quienes son capaces de dar cuenta al Estado de su miseria.

En éste sentido, el Estado interviene únicamente en la regulación de la lógica del mercado, teniendo dos modalidades para pernearse a éstos intereses según donde intervenga: en la oferta o en la demanda de vivienda.

La ausencia del papel del Estado es elocuente, en la medida que la inversión estatal en vivienda en los últimos años estuvo en torno a las cifras más bajas de la historia, dando cuenta de la escasa prioridad que ha tenido el tema para la agenda pública. Se pasa de un 5 % del PBI en 1960 al 0,5 % en 1997.

La producción privada individual, es otra perspectiva asumida por ésta política, donde se apuesta a que el consumo individual sea móvil de la construcción y acción privada en la vivienda, donde quizás únicamente el Estado aparezca como “dador” de servicios básicos en áreas centrales o privilegiadas para impulsar éste tipo de inversión. “A partir desse entendimento sobre o Estado, as políticas sociais são consideradas como produto da correlação das forças sociais presentes nos diversos movimentos conjuntarais, de modo que, embora a análise ressalte a lógica da conquista, a lógica do processo de acumulação do capital é apresentada como determinação básica, o que faz com que, num país capitalista, as políticas sociais não cheguem a alterar a essencia do processo de reprodução das desigualdades sociais” (Da Silva, 1989: 11).

---

<sup>12</sup> Hasta el año 2002, ésta cartera logró entregar desde su creación cerca de 250 hectáreas (Nahoum, 2002: 16).

La participación a veces, es exigencia sinecuanun para ser beneficiario de algunas de las políticas. Nos preguntamos si la misma está realmente representada en poder de decisión y ejecución de recursos o más bien ejemplifica el poder opinar para saber lo que los otros piensan tomándose nuevamente decisiones centralizadas.

El pleno ejercicio ciudadano, se ve condicionado principalmente en la propia exigencia de la participación de la población en algunos espacios. Sumemos, la desafectación del mundo del trabajo por largos períodos y la circulación por el mismo de forma precaria, traducen una pérdida importante en la concreción de los derechos civiles, políticos y sociales.

Las políticas construidas en ésta perspectiva, se alejan de la redistribución de los recursos existentes, para operar bajo la lógica de la asistencia, constituyéndose en tanto soluciones paliativas justificando su intervención para la población de bajos recursos que no pueden acceder a la lógica privada de la vivienda. Por esto, las poblaciones a las que se dirigen las actuales políticas de vivienda, "se toman vulnerables en la medida en que no tributan su estatuto ciudadano y como consecuencia su participación en los servicios se torna inestable" (Bentura, 2003: 28).

De forma evidente, ésta política responde a determinantes políticos – ideológicos, relevando la filosofía política del régimen actual, acorde a la concepción individualista, elitista y privatista de la organización social, expresando valores esencialmente burgueses, reivindicando en la ciudad la privacidad, el valor inalienable de la propiedad, condenando el privilegio del uso gratuito del espacio público (Oszlak, 1991: 30).

Así, la política expresa la decantación de la concepción de cómo deben resolverse las cuestiones sociales. No es producto ocasional de los hombres, sino que expresa su mayor grado de voluntad, concretándose en una forma de como se imparte y dirime "ideología" en la propia realidad.

En este marco, la cuestión social es fragmentada, perdiéndose la perspectiva de la totalidad social, para pasar a problemas específicos, solucionables - en este caso el de la vivienda -, que el Estado intentará resolver, para beneficio de aquella población que no pudo acceder a satisfacer su propio nivel de "consumo".

Algunas orientaciones plantean que la política urbana tiene que estar direccionada a la redistribución urbana, revirtiendo los procesos de desigualdad y polarización

socioeconómica, dando respuesta a las demandas de vivienda y servicios de consumo colectivo que la población urbana requiere (Veiga, 1988: 299).

Transitar hacia ésta concepción implicaría romper con los modelos actuales, diseñando estrategias de contingencia que contenga soluciones y salidas basadas en la solidaridad, fortaleciendo el impacto social público frente a la especulación privada. Dadas las condiciones actuales, para que esto ocurra, el Estado tiene en su poder la transformación de las orientaciones, dirigiendo los procesos hacia un nuevo modelo habitacional.

En el otro extremo, los mecanismos de presión de la sociedad organizada son vías de conquistas en el juego de la demanda y el consenso. El movimiento cooperativo es quién ha podido sostener su estructura en cuanto a movimiento social, ámbito de reclamos, también de proposición de soluciones.

La población que actualmente reside en los asentamientos, no cuenta con tal organización, entendiéndola como un movimiento que introduzca presión en la sociedad actual. Sus acciones recorren en lo profundo y oculto de los intersticios de la ciudad, atendiendo las exigencias de la sobrevivencia. Esta desarticulación quizás sea producto de atención por resolver los problemas de la inmediatez del cotidiano.

¿Qué política pública de vivienda tendríamos si los casi 200.000 habitantes de asentamientos del país pudieran estructurarse en un movimiento social por el derecho a la vivienda?

La naturalización de lo dado, la asociación de lo de todo los días como lo únicamente posible, neutraliza las reivindicaciones y obstaculiza la concreción de definiciones que revolucionen la situación actual<sup>13</sup>. En ésta lógica es donde las últimas políticas sumergen sus contenidos, proporcionando soluciones paliativas a una estructura urbana dotada de contradicciones y conflictos.

A continuación, se presentan dos modelos de políticas que han sido implementados en éste lapso del análisis, que en varios de sus componentes, ejemplifican lo anteriormente señalado, al detenernos en las orientaciones asumidas para su diseño, ejecución y

---

<sup>13</sup> José Luis Rebellato, señala que los modelos neoliberales apuntan a la construcción de un sentido común legitimado, sobre la normalidad, que acepta esta sociedad como algo natural e inmodificable, solo pudiéndose provocar procesos de adaptación. "El conformismo generalizado está estrechamente vinculado con un naturalismo impuesto. El pensamiento único se nos presenta con una lógica irresistible: la lógica del capital sobre la vida, la lógica del único sistema viable sobre la posibilidad de pensar alternativas" (Rebellato, 2000: 25 y 26).

evaluación: los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), implementado desde la órbita del Ministerio de Vivienda y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI); quién inicialmente fue ejecutado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, habiendo pasado desde el año 2005 al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Dos políticas que han estado dirigidas hacia la atención a la pobreza urbana, donde podemos identificar a los NBE como último sistema de acceso a la vivienda para la franja de población más pobre del país<sup>14</sup>; el PIAI, programa orientado a la mejora del hábitat, con escasa intervención en la vivienda, pero con un fuerte componente de mejora de la calidad habitacional de los espacios en que se alojan éstas poblaciones.

Es importante mencionar que en ésta presentación no se consideran otras alternativas existentes, principalmente el movimiento cooperativo. Este se ha constituido como organización de la ciudadanía en respuesta a gran parte de ésta problemática, transitando en el cruzamiento de ésta política pública de vivienda.

No tener en cuenta éste movimiento, surge de la suposición de que sin dejar de manifestar, que es una alternativa que constituye un modelo de ordenamiento territorial y de acceso a la vivienda, produciendo “habitar” en el “hábitat”, el mismo surge en la órbita de la organización de la población en búsqueda de encontrar soluciones a varias de sus problemáticas, y no como una política explícita y declarada de la administración pública para hacer frente a éstas cuestiones. Aunque de todas formas, es necesario considerar, que uno de los logros de éste modelo ha sido la incorporación de sus propuestas en los diferentes planes de atención al acceso a la vivienda de los sucesivos gobiernos que se han encontrado en el poder desde el comienzo del movimiento cooperativista en la década del 60.

Sin embargo, con matices diferentes en la actual órbita pública, con la introducción de nuevos componentes desde el primer gobierno de izquierda de la historia del país, se han propuesto algunas modificaciones que mencionaré brevemente en el siguiente análisis.

El MVOTMA, ha definido en su plan quinquenal 2005 – 2009, como objetivo general: “la generación de una política habitacional, creando las condiciones que permitan el acceso y

---

<sup>14</sup> El Programa define como población objetivo aquella comprendida en el umbral de ingresos de entre 0 y 30 Unidades Reajustables.

permanencia a la vivienda de todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores más carenciados”.

Uno de los aspectos que han sido modificados desde la actual administración del MOVOTMA, es que ha definido que no seguirá construyendo NBE. Se ha continuado con los compromisos celebrados por el anterior gobierno, finalizando las obras proyectadas y comprometidas, así como con el seguimiento de los complejos habitacionales adjudicados en el pasado reciente, antes de su ascenso al gobierno.

### **3.1 Los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE).**

Tomar en cuenta a los NBE como parte de éste análisis, surge en la medida que fue una política implementada por 15 años por el MVOTMA, como posibilidad de acceso a la vivienda por parte de la población pobre urbana. El valor de detenernos en ellos, es trascendente, debido a que el actual gobierno a definido en su Plan Quinquenal 2005 – 2009 que no realizará más éste tipo de soluciones habitacionales, buscándose otras alternativas posibles. Por ello, para no repetir ésta penosa experiencia, es que problematizar sus contenidos nos aportan elementos para una nueva redefinición en el marco de un nuevo enfoque de las políticas públicas de acceso a la vivienda.

Los NBE surgen en la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en el año 1990, en donde se observa el socabamiento en la consideración de la vivienda decorosa como derecho social, conquistado históricamente.

Por un lado, por la modificación de la Ley de vivienda 13.728 por otra, la 16.237, que especifica algunas funciones del nuevo Ministerio pero que incluye, como excepción de vivienda mínima, el Núcleo Básico Evolutivo.

Lo que la Ley anterior consideraba mínimos habitacionales y número de dormitorios necesarios, de acuerdo a criterios de hacinamiento y promiscuidad, se acepta en éste programa como una excepción.

La política de NBE puede ser sumamente discutida desde su diseño a aplicación, donde en la mayor parte de los casos nos encontramos con barrios nuevos creados desde la propia abstracción de la realidad que implica la negación de la identidad, la organización,

la participación de los supuestos "beneficiarios" a lo largo de todo el proceso de intervención de ésta política, tomando a los "destinatarios" de las mismas como sujetos pasivos, produciendo procesos de estigmatización. "El NBE, con bajos costos y calidad, se ubican en la periferia de la ciudad, sin tomar las pautas culturales e intereses de la población beneficiaria, manteniendo el hacinamiento, el desarraigo y la segregación socio-espacial, es una pieza con baño de 30 m<sup>2</sup>, de escasas terminaciones y con posibilidad de crecer hacia fuera e implicó la modificación de la Ley de Viviendas, creando la Ley 16.237 que baja la consideración de mínimos habitacionales, entre otros elementos" (Machado, 2002:107).

Los Núcleos Básicos Evolutivos proponían como destinatarios, aquellos que se encuentran "incapacitados" para acceder a una vivienda por cuenta propia y que tienen escasos recursos económicos, por lo que el Estado se las brinda a un reducido costo.

Esta política aparte de proveer viviendas de muy baja calidad, generalmente ubicadas en zonas de la ciudad dónde los servicios son escasos, lejos de los posibles centros de trabajo, estigmatiza a los supuestos destinatarios, los ubica en un lugar pasivo, puesto que acceden a la vivienda cuando ésta está culminada, no participando los mismos en ninguna de las fases de su implantación. Por ejemplo, la elección del lugar, ni la elección de cómo se construirá la misma y con que materiales.

La concreción de ésta política en las condiciones anteriormente señaladas, determina la superpoblación de los recursos existentes en determinada zona (escuelas, liceos, policlínicas), fortalecimiento del subempleo o trabajo informal como estrategias de sobrevivencia de la población debido a la lejanía de centros ocupacionales.

Por lo que no generaron ningún proceso de apropiación de la vivienda, fomentando y fortaleciendo los procesos de segmentación y fragmentación espacial que supuestamente intentaban resolver. "El Ministerio de Vivienda, con su política de focalización individual de la pobreza y la localización periférica de núcleos básicos evolutivos está incrementando la ya avanzada segregación residencial que no es otra cosa que la expresión física de la segregación social (Di Paula, 1999: 173).

Aspectos que luego se trasladaron hacia la propia calidad de vida de las personas, así como manifiesta un vecino de un complejo habitacional: "Cuando construyeron este lugar, nadie se preocupó de lo que nosotros necesitábamos. Derrumbaron nuestras viejas casas y nos metieron acá, nos separaron de nuestros amigos. Aquí no tenemos dónde tomar un

café, leer un diario entre varios o pedir un dinero prestado. Aquí somos extraños o forasteros. Nadie se preocupó de lo que nos hacía falta” (Giorgi, 1995: 6).

Estos alojamientos cuentan con varias dificultades, específicamente “alojan” o realojan a los habitantes, siendo que los mismos tienen un rol periférico en la creación de los mismos, prácticamente son citados únicamente para la adjudicación de la vivienda.

Que estas personas se inserten en las viviendas desde la perspectiva de “habitar” significa que deben ser tenidos en cuenta y participar de todo el proceso de ejecución de la vivienda. Por lo que toman un carácter protagónico en la definición de las idas y venidas de la creación del complejo; aportando con sus decisiones, creatividad, propuestas.

Si bien el Estado busca reducir costos de inversión con los mismos, representan un alto gasto de recursos frente a la infraestructura generada (1.150 UR) por vivienda<sup>15</sup>.

El programa contiene una fase de pos obra, luego de adjudicadas y consecuentemente habitadas las viviendas, participa una ONG seleccionada, encargada de administrar el fondo barrial generado con el repago de 2 UR, buscando fortalecer el proceso de inserción de las familias en el barrio.

Con ésta fase, se busca “evitar o disminuir el riesgo de que se reiteren penosas experiencias de otros conjuntos habitacionales, caracterizados, por la violencia, la tugurización y la marginalización creciente” (Machado, 2002:107).

Paradójicamente, socializando la experiencia vivida por un Complejo de 125 viviendas adjudicado en el año 2005 en la zona de Nuevo París Oeste, la pos obra aún en el año 2008 no ha comenzado, primeramente demorada porque el MOVTMA no realizaba el llamado a licitación de la ONG, luego porque los llamados quedaban ausentes, es decir no había interesados.

Este Complejo aparte de las viviendas edificadas, previó la instalación de un equipamiento destinado a usos comunitarios. El mismo fue saqueado a un mes de la adjudicación, quedando inutilizado para los usos previstos, ya que le fueron robados las puertas, ventanas y los artefactos del baño y cocina.

---

<sup>15</sup> Fuente: Plan Quinquenal de Vivienda 1999 – 2004.

La solución que ha encontrado el MVOTMA hasta la actualidad, es decir casi tres años luego de la adjudicación, ha sido pagar el servicio 222 del Ministerio del Interior para evitar únicamente la ocupación del espacio por alguna familia proveniente del Complejo o fuera de él. Sorprendentemente, el costo asumido es de 1.000 dólares por mes, ya que el servicio es 24 hs., unos 35.000 dólares en éstos casi tres años (tal vez insignificantes para el presupuesto Público, pero trascendentes desde los vecinos del barrio "si nos dieran a nosotros ese dinero todo lo que podríamos hacer" mencionan los habitantes).

Agravando aún más la situación, el servicio 222 asignado no puede intervenir en ningún conflicto interno o externo de las viviendas, robos, etc., ya que han sido únicamente contratados con el fin de evitar la ocupación de ésta infraestructura.

Frente a ésta situación denunciada por los vecinos del Complejo, las razones expuestas por el MOVOTMA es que esto se regularizará cuando comience la pos obra, con el arribo de la ONG prometida.

Es interesante señalar, que ante la ausencia de regulación por parte del Ministerio, la fluctuación de familias ha sido sumamente importante, quedando un porcentaje sumamente menor de familias adjudicatarias, frente a las que luego accedieron al Complejo, que compraron las viviendas de forma ilegal. Inicialmente estuvo pensado para familias con integrantes lisiados o discapacitados, reflejando la mencionada fragmentación de la política habitacional.

Para complementar éstas apreciaciones con algunos datos concretos, entre los años 1995 - 2000, del total de NBE construidos en Montevideo, el 16 % de las viviendas fue ubicadas en áreas intermedias, 47 % en áreas periféricas y 37 % en la metro área (Di Paula, 2001: 46).

De ésta forma, observamos como la política, en éste caso de NBE, refuerza los procesos anteriormente señalados, donde se crea un barrio segregado, concibiendo a la vivienda únicamente como "techo" y no como un conjunto mayor de necesidades que pueden satisfacerse en procesos de promoción, que con la vivienda pueden generarse. "En definitiva, se trata de una política que no tiene en cuenta el desarrollo urbano, porque se pone en práctica sin un programa de urbanización, con un loteamiento mínimo y con construcciones inadecuadas. Las carencias de infraestructura y servicios agudizan los problemas de funcionamiento urbano" (Mazzeo, 2000: 334).

La propia planificación y concreción de la política pública urbana y de vivienda, fortalece el proceso de segregación espacial denunciado, donde la ubicación de éstos complejos es fundamentalmente en su mayoría en las zonas periféricas de la ciudad. Relocalizando la pobreza en zonas alejadas, fragmentando la conformación urbana. Cambiar ésta modalidad implicaría tener presente que: "Cuando se elige un lugar para construir un complejo habitacional, debemos preguntarnos que lugar social se está adjudicando a ese grupo humano" (Giorgi, 1995: 7).

Asistimos a una negligencia en la política, ineficiencia en su implementación y a la subutilización en la ejecución de recursos que orientados desde una concepción diferente, pueden contener de mejor forma a ésta problemática habitacional.

### **3.2 - Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).**

Este programa surge con carácter Nacional en 1999 mediante un acuerdo entre el Estado y el BID, creándose el programa (ejecutor) y la coordinación con coejecutores: Intendencias Municipales, MVOTMA y MTOP; con el apoyo en las tareas de otros organismos públicos estatales, tales como OSE, UTE, otros Ministerios.

Es importante aclarar, que anteriormente, la Intendencia Municipal de Montevideo y el MVOTMA, ya venían realizando regularizaciones, con experiencias diferentes, que luego de la creación del PIAI, quedan centralizadas, suspendiendo la IMM su política de regularización. Estas dos experiencias fueron destacados insumos para la creación del programa, incorporando también la propia perspectiva que tenía el BID en ésta problemática, con experiencias realizadas en otros países de Latinoamérica.

La estrategia de intervención del programa, comprende acciones integrales, con obras de infraestructura (saneamiento, calles, agua potable, drenajes pluviales, realojos, equipamiento barrial) y por otra parte trabajo social fundado en el involucramiento y la organización vecinal.

En general, los gobiernos municipales (coejecutor), solicitan al PIAI (ejecutor) la intervención para regularizar determinados asentamientos, los que las comunas han priorizado de acuerdo a sus propias políticas e intereses, o por propia solicitud del asentamiento.

Posteriormente a la aceptación por parte del Programa, se entra en una fase de análisis de la situación la que se denomina preinversión, donde se realiza un estudio pormenorizado de la situación en cuanto a infraestructura y situación socio económica en la que se encuentra el asentamiento. La cuál finaliza con un proyecto de ejecución en éste, incluyendo un programa de mejoramiento barrial desde lo social y las obras desde lo físico, con mejoras en las condiciones de servicios e infraestructura.

Este proyecto, debe ser dialogado, negociado y aprobado por los propios vecinos, quienes tienen que habilitar la concreción del mismo.

Para todas éstas fases del Programa es contratado un Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) integrado por profesionales de las áreas física y social, quién es el que interviene directamente en el barrio, en el diagnóstico y proposición del proyecto. Supervisado por técnicos referentes de las mismas áreas del Programa.

Una vez aprobado, comienza la etapa de licitación pública para adjudicar las obras físicas a una empresa constructora privada, mientras que en el barrio se continúa con el trabajo social orientado a la preparación vecinal para la fase de obras.

Definidos los aspectos legales, seleccionada la empresa se ejecutan los programas de infraestructura y social previstos, previéndose también una fase de pos obra, finalizados los trabajos, para el retiro del Programa y el traspaso de las mejoras a los vecinos, organizaciones barriales y/o instituciones.

Finalizada la intervención, se trata de transferir la propiedad de la tierra hacia los ocupantes, bajo modalidades que aún todavía no están definidas, dependiendo del coejecutor propietario de la tierra, la condición propuesta. En general, se les otorga bajo régimen de tenencia de la tierra, o derecho de uso. Aunque éstas definiciones a la problemática de la propiedad de la tierra se encuentran en discusión en un proyecto de ley en el parlamento, que pueda establecer criterios comunes para las ocupaciones de tierras.

Si bien en ésta instancia no es el objetivo realizar una evaluación del impacto de ésta política, se evidencia que la intervención desde el PIAI, continúa siendo a posterior de la ocupación de las distintas áreas, en general, lejos de la urbanización y a costo muy alto de urbanizar.

Las áreas a regularizar, se encuentran en difíciles condiciones de habitabilidad, incorporando un costo en ocasiones elevado en la extensión de las redes de servicios e infraestructura, paradójicamente mientras se mantienen grandes áreas en la ciudad central vacías.

El Estado interviene a destiempo, luego que el asentamiento ya ha sido consolidado, sobre invirtiendo recursos en la medida de que no se visualiza una planificación urbana que se encargue de la producción de la ciudad vinculada a la existencia de espacios, servicios, infraestructura. Buscando, de alguna forma, que la propiedad tanto pública y privada en las áreas urbanizables, puedan estar dotadas de infraestructura y servicios, quizás a un costo menor o subsidiado, a fin de posibilitar el acceso al hábitat y vivienda ya no de forma improvisada, sino más bien anticipándose con la creación de áreas urbanas habitables.

Una de las fuertes críticas de las que ha sido objeto el programa, es que al trabajar bajo una fuerte focalización en el asentamiento, se genera una fuerte contradicción con el barrio circundante, con los consecuentes reclamos por parte de los vecinos. Estos manifiestan disconformidad por la inversión de recursos públicos en el asentamiento, la cuál según sus consideraciones debería invertirse en los habitantes del barrio "formal", quienes con sus impuestos otorgan los recursos al Estado para las obras exigidas.

En la administración anterior, el PIAI tuvo una baja ejecución presupuestal, por lo que había sido evaluado como un programa ineficiente para la atención de la problemática de los asentamientos. Esta situación a su vez se vio fortalecida por los procedimientos rigurosos, formales y burocráticos con los que se desempeña, principalmente por las propias exigencias que impone el BID.

Es importante destacar, que el PIAI no se constituye como un programa de acceso a la vivienda, aunque prevea en sus contenidos actuales, realojos y mejoras en las viviendas, principalmente en baños, en las situaciones que correspondan, justamente determinadas por la condición en que se encuentren las fincas de los residentes. La intervención del PIAI se centraliza en la mejora del hábitat, creando y mejorando servicios e infraestructura inexistentes o deficitarios en el área del asentamiento.

El MOVOTMA, ha definido como parte de su plan quinquenal, como uno de sus objetivos específicos: "Diseñar e implementar acciones y programas tendientes a revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial". El PIAI aparece aquí en un

intento de redefinición de la política habitacional, donde se propone trascender la actuación fuera de la regulación dominal de la tierra, priorizando la intervención en la precariedad residencial y pobreza social, logrando intervenciones de mayor integralidad con una mirada territorial.

En esto, es interesante señalar, que en éste tiempo ha finalizado la ejecución presupuestal destinada para el programa, es decir que el gobierno actual ha finalizado el gasto de U\$S 110.000.000 para la atención de los asentamientos. Como es de público conocimiento, se está negociando un nuevo apoyo económico por parte del BID, que sería mayor al anterior, pero definiendo nuevas modalidades de intervención.

Estas prevén el trabajo en áreas urbanas precarias, independizándose de la orientación focalizada al asentamiento, lo que sería una clara mejoría en la planificación y ejecución de ésta política. Incluso con la programación de tierras urbanas habitables con servicios, para modelar y "regular" los movimientos poblacionales, buscando desestimular la creación de nuevos asentamientos, con el objetivo de crear en la ciudad zonas en las que el Estado se adelante a la demanda poblacional de acceso a un hábitat digno y a la creación en el mismo de soluciones habitacionales acordes a las necesidades la población, con suelo destinado a ese fin.

Con luces y sombras, que provienen de la implantación de un programa dimensionado en otras latitudes a las de nuestro país, se evidencia que desde la actual administración han sido varios los esfuerzos para "humanizar" ésta política, otorgando mayor trascendencia al trabajo barrial, fortaleciendo la organización territorial, ya no dirigida exclusivamente al asentamiento. Intentando una mayor conexión entre los aspectos sociales y los servicios e infraestructura urbana. Estos aspectos también estarían incluidos en la nueva propuesta.

#### **4 - Modificación de las actuales políticas.**

Se intentará desde el análisis realizado, aportar algunos elementos que puedan dar cuenta de otra perspectiva en el modo de inserción de las actuales políticas de vivienda, centrando la discusión y el debate, en los procesos socio - culturales que permitan mejoras en las condiciones de vida de la población, basados en el fortalecimiento de la organización y movilización colectivas.

Intentando trasladar el énfasis al hábitat, trascendiendo a la vivienda desde su infraestructura material: "Una Política Habitacional no es una Política de Construcción de Viviendas, sino de Producción del Hábitat residencial. En consecuencia, se debe orientar a fortalecer los Procesos de Producción del Hábitat residencial que atiendan las necesidades habitacionales, más que la tradicional Política de Vivienda orientada a la Construcción de objetos físicos que atiendan al déficit cuantitativo" (Di Paula, 2001: 19).

La complejización actual de los procesos estructurales de la cuestión social, ya no solamente reportan en ésta área al problema de la "vivienda" o del acceso a ella, sino que nos transportan a reconocer la construcción del hábitat como una problemática desde la cuál se amplía la visión. En la medida que las soluciones propuestas al estar únicamente orientadas a la focalización sobre la vivienda, ya no la logran resolver, en cuánto a la visión esquemática de necesidad - satisfactor.

La exclusividad urbana y social, manifiesta que asistimos ya no a un "déficit" de viviendas, sino que generalmente, asociados aparecen vinculados problemas en cuánto al ejercicio de los derechos sociales de las personas: alimentación, trabajo, salud, educación, recreación; por lo que se complejiza la creación de alternativas viables que puedan intervenir desde una perspectiva que involucre a la totalidad concreta, en cuanto a categoría que entiende a la realidad como "síntesis de múltiples determinaciones".

Incluso, desafía al Trabajo Social a promover e inscribir una inserción profesional crítica que afiance su involucramiento como una profesión capaz de proponer y dar cuenta de sus pensamientos, en la búsqueda de la superación de los antagonismos existentes en la estructura social y urbana.

Revertir el actual circuito de la segregación, implica modificaciones sustanciales en las estructuras sobre las cuáles se ha basado la propia organización social. Siendo que el actual instrumento que se posee son las políticas públicas, es que es necesaria una

redefinición y reconceptualización de sus contenidos ideológicos para por lo menos atenuar el ya instalado proceso de exclusividad residencial.

A partir de los aportes realizados por Nahoum (2002), y de algunos otros análisis (incluso derivados del presente trabajo), puede concretarse una redefinición de la política habitacional hacia una nueva perspectiva, lo que implicaría:

- consolidar una mejora en las condiciones de trabajo y aumento del salario real, que posibilite a los sectores de menores ingresos ser potenciales “consumidores de vivienda”, o por lo menos, afrontar el acceso a la vivienda digna desde su propio trabajo. Pasando de políticas sectoriales a políticas integrales que encaren la problemática desde sus componentes estructurales.
- reasignación del papel social del Estado, en la política de vivienda y en la asignación eficiente de roles a los distintos actores, aumentando considerablemente la inversión en éstas políticas, ofreciendo alternativas “formales”. Construir la intervención pública hacia la orientación de una redistribución de la ciudad formal, “expropiando” y socializando el espacio urbano que se encuentra en desuso y bajo el interés privado.
- devolver al Estado la responsabilidad frente a la cuestión urbana, creando políticas orientadas desde la organización urbana sustentable, y no desde el respeto por la propiedad privada y el uso privatizado del espacio público.
- creación de una planificación urbana hacia el largo plazo, tendiente a recomponer la estructura perdida, maximizando el uso de la trama urbana central<sup>16</sup>, orientada a superar la dicotomía pobreza – riqueza, como resultado de la asignación liberal del espacio urbano.
- confección de una oferta adecuada de tierra urbanizada, pública y privada. En esto se requiere la creación y disposición de zonas habitables, dotadas de servicios e infraestructura, incluso y fundamentalmente dentro de la trama central formal de la ciudad.

---

<sup>16</sup> En esto, existen experiencias positivas, como lo ha sido las propuestas por la Intendencia Municipal de Montevideo, diseñando programas tendientes a reconvertir zonas del caso urbano como la Ciudad Vieja, barrio Reus, facilitando el acceso a préstamos de reciclaje para las viviendas existentes en esa zona. De todas formas el impulso de políticas de éste tipo, requiere de un mayor aporte presupuestal y decisión en la política de transformación de la estructura urbana existente, con el alcance de un impacto mayor al que se señala como ejemplo.

Favoreciendo el uso de viviendas deshabitadas y de espacios fabriles que se encuentran abandonados.

- alcanzar una política habitacional que busque la heterogeneidad y la diversidad en el armado de la trama urbana, descentrándose de los tradicionales enfoques que instauran soluciones independientes para: discapacitados, pasivos, viviendas sociales, etc., con los cuáles se homogeniza las zonas, afianzándose la segregación de los diferentes.

- regulación del mercado de alquileres con fuerte componente social. Entendiendo que el alquiler es una solución transitoria, pero a veces por un largo período, como solución de acceso a la vivienda. En esto, el interés público debe privilegiar y proteger la situación social de la población, frente al lucro que pueda obtenerse por la satisfacción de ésta necesidad.

- cómo se propone en el actual Plan Quinquenal, concretar una política de subsidios, dirigidos a éstos sectores, de igual forma como el Estado según definiciones políticas ha optado por subsidiar determinados sectores productivos, protección social, etc. Realizando un fuerte énfasis en el control de los mismos, de forma que el beneficio llegue a ésta población y no a intermediarios, empresarios, rentistas, especuladores. Para esto es necesario instrumentar mecanismos de crédito viables, que posibiliten el acceso a la compra, acercando ésta posibilidad a los sectores populares, quienes en general no disponen de recursos importantes para concretar la compra en un único desembolso de dinero.

- potenciar la promoción de recursos de la población: ahorro, mano de obra, capacidad de gestión, tomando como ejemplo el sistema de cooperativas de ayuda mutua y ahorro previo. Incluyendo a la población en el diseño y aplicación de la política.

- apostar a la integralidad de las políticas habitacionales, en conjunto con otras políticas sociales que aborden la problemática desde una perspectiva mucho más amplia: "La producción del hábitat social para los sectores de escasos ingresos supera las posibilidades de un Ministerio de Vivienda orientado a construir casas. El Hábitat implica un territorio, un medio ambiente natural, un espacio económico, una integración social y una identidad cultural" (Di Paula, 2001: 23).

Por lo que es necesario trabajar desde una Política de Estado que incorpore, involucre y articule coherentemente, disminuyendo la burocracia existente entre varios actores: entes

públicos (UTE, OSE), gobiernos municipales, Banco de Previsión Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, por citar algunas de las reparticiones públicas que es necesario asuman el compromiso de encarar lo habitacional como Problema Nacional.

En lo específicamente relacionado a la intervención de ésta política en las áreas ocupadas por asentamientos, existen algunos puntos a dirimir como ejemplos concretos que contribuyen a elaborar una propuesta que esté lo sumamente enraizada en aspectos críticos, como lo son, los modos de vida. Buscando incluir algunos de estos aspectos en el abordaje que realiza la política habitacional, de forma de dignificar las condiciones en que se realizan algunas prácticas de la población que vive en los asentamientos. Ya ha sido comprobado en varias ocasiones, que el no contemplar estos aspectos, sin negociarlos y consensuarlos, otorga resultados nefastos.

En cuánto el asentamiento como ámbito de producción social (según las características de cada asentamiento), se puede encontrar el desarrollo de tareas laborales en los propios predios, como lo son el reciclaje, clasificación y depósito de desechos (cartón, papel, lata, plástico, vidrio), lo que incluye los medios necesarios para el desarrollo de ésta tarea: carros de mano, bicicletas con carro, carro a caballo. Incluir en la propia política particularidades que puedan dar cuenta del respeto por éstos trabajos es punto crucial en el éxito alcanzarse, debido a que implican condiciones mismas que son producto del modo de vida de los pobladores de éstas zonas.

Considerando al asentamiento como ámbito de reproducción de la vida social, otro ejemplo que se puede mencionar, es el costo monetario que tiene para las personas el adentrarse en la formalidad, luego de consumida la intervención estatal en el predio<sup>17</sup>. Es por esto que la política también puede fortalecer modos de formalización, sin que éstos lleven a la focalización y a la nueva segregación por no existir la capacidad de pago de éstas familias<sup>18</sup>. La intervención pública puede crear instrumentos e innovaciones para

---

<sup>17</sup> También el traslado a los centros de trabajo generalmente es otro aspecto segregativo para los pobladores de los asentamientos. Por ubicarse en zonas periféricas, los traslados tienen mayores costos, lo que también implica mayor tiempo destinado al trabajo.

<sup>18</sup> De todas formas es importante mencionar que a la interna del asentamiento nos encontramos con situaciones sumamente heterogéneas, habiendo familias que no pueden asumir el pago del costo actual de la formalización de servicios públicos, tarifas, impuestos, etc.; pero también en varias ocasiones encontramos familias que tienen la capacidad para

poder resolver éstas cuestiones que emergen del micro cotidiano de la dinámica de vida de éstas poblaciones. Ejemplo de esto ha sido un convenio celebrado entre OSE y el PIAI, el cuál indica que los habitantes de los asentamientos pagan una tarifa fija bonificada, tanto por el consumo del agua potable, como para la tasa de saneamiento. Tratando de que el pago mensual sea más viable, que la regularización del servicio a una tarifa que cuando el costo no es posible asumirlo desde la capacidad de pago, se vuelve a la irregularidad del servicio. Visualizado en proceso, se busca de ésta manera, acercar el servicio y también lograr una "conducta" de pago en la población.

En la atención de asentamientos por parte de la política pública, es necesario, como se viene discutiendo, que pueda consolidarse una intervención que centre el énfasis en la precariedad urbana, basado en áreas territoriales, trascendiendo la tradicional visión que centra la focalización en el asentamiento, con la que se acentúa y perpetúa la división con el barrio "formal" circundante. Entendiendo como ha sido desarrollado, que la precariedad, ya no únicamente la ubicamos en el asentamiento, sino que en bastas áreas urbanas sumergidas.

La inserción del trabajo social en ésta política habitacional, introduce un compromiso de trabajo que pueda asumir un rol estratégico en la proposición de sus contenidos teórico – metodológicos en el análisis e intervención en la problemática habitacional, buscando formas democráticas, alargando los canales de poder de decisión de la sociedad civil, "permitiendo ampliar su posibilidad de ingerencia na coisa pública" (Iamamoto, 2000: 78).

La opción que se propone, es abordar lo habitacional desde una mirada integral que trascienda la focalización en la "vivienda social" y que piense la intervención desde el concepto de precariedad urbana. Intentando superar la falsa dicotomía asentamiento - barrio, tendiendo a fortalecer procesos de integración y organización existentes, así como crear nuevos espacios, orientados a concretar propuestas que puedan surgir a partir del encuentro y del intercambio con las personas con las que trabajamos. Trascendiendo el enfoque tradicional que restringe el abordaje en la solución material, favoreciendo un abordaje que haga énfasis en lo habitacional.

---

solventar desde sus propios ingresos ésta formalización. Si bien es difícil aplicar criterios que puedan dar cuenta de cada una de éstas situaciones, es importante, centralizar el esfuerzo en intentar promover el pago, más que tornarlo inviable.

Para esto, es necesario favorecer una fuerte participación (dando lugar a los diversos posicionamientos y la toma de decisiones) de las personas, su involucramiento y su organización para la gestión barrial. Optar de esta manera por el trabajo "con" y no "por", durante todo el proceso de implementación de la política. Participación entendida fuera de la forma tradicional de consulta - opinión, sino concretada en el poder de decisión y de distribución de recursos. Entendiendo que son las personas involucradas con sus discursos, aportes e historia, las que también orientan dicha intervención poniendo en movimiento el proceso de pensamiento reflexivo que problematiza su propia realidad.

Esto implica asumir un proyecto ético-político que reconoce a los sujetos como verdaderos hacedores y protagonistas de su propio proyecto histórico, y una concepción metodológica que necesariamente requiere del encuentro y diálogo de los distintos saberes a la hora de construir colectivamente la sociedad que queremos.

Apostar así a espacios de participación e integración que rompan la desintegración y la defragmentación del pensamiento instrumental instituido, permitiendo el desarrollo de un proceso de trabajo desde una mirada integral del territorio. Esto significa: intercambio, coordinación, articulación y dinamización de las relaciones entre instituciones, organizaciones, comisiones, grupos, vecinos. Planificando y evaluando con los diversos actores en forma sistemática.

Esta búsqueda se complementa en el fortalecimiento de un trabajo en red con las distintas instituciones u organizaciones, actores políticos, locales, zonales, territoriales, nacionales, con una mirada transversal que articule todos éstos componentes. Redes que puedan integrar en las diferencias y que permitan el desarrollo del potencial de cada uno.

En éste proceso de trabajo, se hace necesario realzar la horizontalidad en lo que refiere a las relaciones, participación y descentralización en la toma de decisiones y circulación de la información en todas las direcciones. Es decir, oponerse a una estructura piramidal, con relaciones asimétricas (de orden y mando por un lado y de subordinación y acatamiento por otro), con centralidad y concentración (en un individuo o pequeño grupo) en la toma de decisiones.

En tanto como indica Rebellato, la pedagogía del poder: "enfrenta una cultura autoritaria, caracterizada por depositar la ciudadanía en los expertos, técnicos y políticos. Se depotencializa la figura del ciudadano, en la medida en que sus funciones son expropiadas por los expertos, quienes toman las decisiones. La cultura autoritaria, que

propugna relaciones de dominación / dependencia en todos los niveles de la sociedad, penetra profundamente la vida cotidiana, las relaciones al interno de los movimientos y de los espacios territoriales” (2000: 54).

El cotidiano<sup>19</sup>, es el escenario en el cuál se produce la vida, donde las personas están luchando por sus ocupaciones, miedos, de acuerdo a las realidades particulares. Las exigencias a veces resultan contradictorias o como un mandato social que para ellos debe ser de ésta forma, quizás como que el ser capaz de “merecer la política” determina el destino de la historia individual y social. En esto, muchas veces se les exige a estos sectores de la población para poder ser partícipes de, que cumplan con un sin número de requisitos, así como también, que puedan demostrar ser portadores del beneficio, relegándose a un segundo plano, la condición de derecho reconocido y conquistado.

En éste sentido, el Trabajo Social, por su posición en la ejecución de la política pública, tiene la posibilidad de incorporar la visión de los sectores a quienes va dirigida ésta acción estatal. Es decir, que al estar en contacto desde el cotidiano de las personas a las cuáles se dirige la política, puede incluir sus percepciones acerca de cómo ésta logra atender las problemáticas de la población. Aporte no menor, en la medida que generalmente quienes elaboran la política pública no se encuentran en contacto real con quienes serán sus potenciales involucrados.

En cuánto el Trabajo Social ocupa un lugar privilegiado en la relación entre la población y las políticas públicas, es que emerge de forma indispensable que deje de ocupar exclusivamente los lugares destinados a la ejecución de la política y pueda, participar de las fases del diseño de la misma. Para ello, se requiere que al ser una profesión que sintetiza los complejos procesos de la realidad social, pueda dar cuenta de una mirada que posicione el ejercicio del pleno derecho, la redistribución, la justicia social y la igualdad de oportunidades en el acceso al hábitat y a la vivienda dignos, como condiciones insoslayables cuando se piensa la intervención desde la órbita pública en la cuestión urbana.

---

<sup>19</sup> Entendiendo a la vida cotidiana en donde se incluyen todas las actividades diarias que realizamos en el correr del día, que son el punto angular que proporcionan la conformación de este espacio, actividades “en apariencia modestas” que dan sentido y significado a la vida humana porque es donde se realiza, donde se refleja y construye la actividad creadora, productiva, donde se desencadena la posibilidad de realización del ser humano. Espacio dinámico, en el cuál se manifiesta la apropiación de su medio, de su entorno, proyectándose la actividad productiva, creadora, y donde se erige la posibilidad de la transformación de su vida. (Lefebvre: 1972, págs. 23 y 24).

#### **4.1 – Algunas ideas para la discusión.**

Como señala lamamoto (2000), el Trabajo Social es un tipo de trabajo inmerso en la actual sociedad, que interviene dentro y desde las relaciones allí existentes. Por esto, no es ajeno a los procesos que transcurren en la esfera social, participando tanto en la producción como en la reproducción de la vida social.

Para ello, es necesario que tenga una perspectiva histórica de la dinámica de la sociedad, reconociendo las condiciones y relaciones sociales inscriptas en ella. Por lo que es necesario, conformar un proceso teórico – metodológico riguroso, con el que se permita develar y descifrar los movimientos que ocurren en la propia realidad. Utilizando los pares dialécticos acción - reflexión, teoría - práctica como ejes rectores del proceso de intervención, siendo que los mismos se encuentran en conexión constante, en la búsqueda de quebrar el distanciamiento entre el trabajo intelectual y el ejercicio de la práctica profesional cotidiana, rompiendo de esta forma, con cualquier relación de externalidad entre la profesión y la realidad.

Esto introduce un pensamiento sobre la profesión que intenta alejarse de una visión endogenista, que explica e interviene en la cuestión social considerando como si el Trabajo Social contuviera el privilegio mesiánico, de transformar inmediatamente desde sus propios estatutos el orden social vigente (lamamoto, 2000: 23). Fracturar éste pensamiento, implica, según ésta autora, descifrar la realidad, y aprenderla como síntesis de múltiples determinaciones, compleja, para lo que se necesita un profesional con competencia para proponer y discutir desde su campo profesional, rompiendo también con la “actitud” fatalista de que la realidad está dada en forma definitiva, pero a su vez reconociendo los propios límites que ella misma imprime.

Pensar la profesión, modificando dos lógicas muchas veces instaladas en el colectivo profesional: un profesional ejecutivo que únicamente opera desde las políticas existentes, sin cuestionar el por que de los procesos sociales; y por otra parte, dejar las actividades burocráticas entendiendo al trabajo social como “mero empleo”. Por lo que es imprescindible, asumir un proyecto ético-político que reconozca a los sujetos con los que trabajamos como verdaderos hacedores y protagonistas de su propio proyecto histórico, buscando efectivizar los derechos que han sido conquistados, reconocidos y ratificados por el Estado.

Proyecto ético en el sentido de la solidaridad, de la justicia social, de la promoción de la "resistencia, de la interpelación y de la construcción de alternativas de vida desde los movimientos populares; una ética asentada en la vuelta al sujeto viviente, que ha sido reprimido, negado, desplazado por el actual modelo dominante de sociedad. La apuesta a la vida debe ser una apuesta a la vida plena, lo que supone enfrentar decididamente el proyecto actual de civilización, construyendo una internacional de la esperanza" (Rebellato: 2000: 31).

En este sentido, debemos tomar en cuenta que no se trata de determinar qué es lo que las personas necesitan, sino de trabajar con ellas las necesidades, de modo de lograr su pasaje desde carencia a proyecto. Trascender la lógica del "carente", posiciona a las personas como sujetos, trascendiendo el pensamiento filantrópico - caritativo, de mero depositario de planes o programas impartidos para "ayudar al necesitado". Para poder defender los reales intereses de los sectores populares, el papel del trabajador social es devolver claramente a éstas personas lo que ha recibido confusamente, lo que supone un conocimiento crítico de su situación, para contribuir a desenmarañar sus elementos confusos y recomponer su horizonte colectivo (Iamamoto, 2000: 77).

Se trata de esta manera, de contribuir a la visualización de los sujetos como ciudadanos con derechos y no meros beneficiarios de dádivas otorgadas por el Estado. De acuerdo a esto, el proceso que ocurre de forma individual y colectiva, no siempre coincidirá o irá en concordancia con los tiempos que podemos planear y diagramar desde un programa social, o un diseño estratégico de implementación de determinada política. Es fundamental la conciliación de ésta perspectiva, en la cuál, la organización colectiva va tomando su propio recorrido, cuando a la par, los tiempos administrativos, burocráticos y de planificación, imperan también sobre la realidad, siendo que éstos operan de forma diferencial y opuesta en su camino. Para esto, también es posible entender la propia política pública como motivadora y estimulante para desenlazar determinados procesos de movilización del colectivo.

Potenciar las subjetividades resulta una pieza angular en este aspecto, debido a que es posible generar movilizaciones que vayan desencadenando otras movilizaciones que ocurren como modificaciones de lo que estaba establecido y pautado. Dar cuenta acerca de las condiciones de vida de éstas personas es "um dos requisitos para que se possa descifrar as diversas formas de luta, orgânicas ou não, que estão sendo gestadas e alimentadas, com inventividade, pela população" (Ibídem: 76).

Estas transformaciones quizás no son para todos igual y de la misma forma, quizás no todos participen, no todos se organicen bajo lo esperado, pero todos pueden realizar movilizaciones que logren generar una sinergia que tenga esos fines u otros no esperados e imprevistos, pero que contribuyen a una superación de las condiciones de vida y a la creación de un movimiento colectivo por sobre el individuo "individualista", concretando en la realidad dinámicas de organización y explotación de su potencial creativo: "Los procesos llegan a puntos cruciales a partir de los cuales se bifurcan. Son procesos que abren más que procesos que cierran y sintetizan. En tal sentido podría hablarse de una dialéctica abierta y no tanto de una síntesis dialéctica" (Rebellato, 2000: 37).

Buscando la creación de un nuevo proyecto profesional desde el cotidiano donde interviene, en el cuál el colectivo organizado de estos sectores pueda aumentar su capacidad de cuestionar, proponer, participando en el poder y en la incorporación de responsabilidades públicas. Unos de los frentes en los que se mueve el Trabajo Social es el de la efectivización de los derechos sociales, poniéndolos en el foco de atención y de trabajo. Como señala lamamoto: "À medida que os directos se realizam, alteram o modo como as relações entre os indivíduos sociais se estruturam, contribuindo na criação de novas formas de sociabilidade, em que o outro passa a ser reconhecido como sujeito de valores, de interesses, de demandas legítimas, passíveis de serem negociadas e acordadas" lamamoto, 2000: 78).

Que pueda lograr dicha efectivización, dependerá de la superación de algunas aprensiones externas que sujetan a la profesión, básicamente como ha sido su lugar en la ejecución de las políticas públicas, sus orígenes vinculados a las acciones de la filantropía y la caridad; y la dependencia que tiene por la ampliación de la atención del Estado de la cuestión social. Esta dependencia a la vez que lo sujetan, le otorgan en la medida que potencie sus capacidades, la posibilidad de encontrarse en un espacio profesional ubicado en la propia génesis pública de atención a la cuestión social.

En cuánto a los desafíos que encuentra el Trabajo Social, los mismos están condicionados por la superación de éstos obstáculos que enfrenta la profesión, superando a su vez internamente, las dificultades para que encuentre un riguroso proceso de conocimiento de la realidad, su objeto social, siendo capaz de aprender y develar sus antagonismos. Desarrollando su potencial en constituirse en cuestionador y propositor sobre la efectivización de los derechos sociales y la superación de las desigualdades existentes.

## 5 - Bibliografía

- Acevedo, Fernando (1995): "Pocitos sinfónico. La imagen del espacio barrial", en Gravano, Ariel "Miradas urbanas, visiones barriales: diez estudios de antropología urbana sobre cuestiones barriales en regiones metropolitanas y ciudades intermedias". Editorial Nordan. Montevideo, Uruguay.
- Álvarez, María José (2000): "Asentamientos irregulares montevidianos. La desafiliación resistida". Serie Monografía estudiantes. DTS, FCS, Monografía N° 6. UDELAR.
- Bentura, José Pablo (2003): "Segregación territorial: El fenómeno de los asentamientos en Montevideo". Seminario Taller "Los debates actuales en Trabajo social su impacto a nivel regional". Departamento de Trabajo Social.
- Castells, Manuel (1986): "La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos". Alianza Universidad Textos. Madrid.
- Castells, Manuel (1997): "La cuestión urbana". Editorial Siglo XXI. Madrid.
- 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. UDELAR. SAU. Montevideo.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1997). Cámara de Senadores. Tradinco S.A. Montevideo.
- Da Silva e Silva, María Ozanira (1989): "Política habitacional brasileira. Verso e Reverso". Cortez Editora. Sao Paulo.
- Di Paula, Jorge (1999): "Reseña de evolución histórica de las políticas habitacionales en el Uruguay". En: Sepúlveda, R. (org.) "Hacia un diagnóstico de la vivienda popular en Iberoamérica". HABYTED-CITED. Asunción
- Di Paula, Jorge (2001): "Los impactos de las políticas habitacionales de la última década en la forma urbana metropolitana de Montevideo". Revista Vivienda Popular N° 8.

- Echaider, Alvaro (2000): "Barrios, barrios privados, countries y asentamientos: formas de hacer ciudad". En Revista Propiedades. Montevideo, Uruguay.
- Feijoo, María del Carmen (1984): "Buscando un techo: familia y vivienda popular". CEDES.
- Giorgi, V; Rodríguez, A; Rudolf, S (1995): "Hábitat y calidad de vida. Un enfoque psicológico". Revista Aportes. Escuela Pichón Riviere. Montevideo.
- Gravano, Ariel (1995): "Miradas urbanas, visiones barriales: diez estudios de antropología urbana sobre cuestiones barriales en regiones metropolitanas y ciudades intermedias". Editorial Nordan. Montevideo, Uruguay.
- Grillo, Oscar; Lacarrieu, Mónica; Raggio, Liliana (1995): "Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales". Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Iamamoto, Marilda (2000): "O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional". Editorial Cortez. San Pablo.
- INE – PIAI: Relevamiento de asentamientos. 2005 - 2006. Página Web.
- INTEC- UNICEF (1999): "Infancia y adolescencia en los Asentamientos Irregulares".
- Lefebre, Henry (1972): "La vida cotidiana en el mundo moderno". Madrid, España. Alianza Editorial.
- Lojkine, Jean (1986): "El marxismo, el estado y la cuestión urbana". Siglo veintiuno editores. 3ra. Edición. México.
- Machado, Gustavo (2001): "Pobreza urbana, políticas públicas de vivienda y participación social". Revista de Trabajo Social N° 21. Editorial EPPAL Montevideo.
- Machado, Gustavo (2002): "Del Dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual". UFRJ/CFC/ESS - UDELAR/ FCS/ DTS. Montevideo.
- Maguiña, Alejandrino; Marique, Manuel (1983): "Pobreza urbana y políticas de vivienda". Celats Ediciones. Perú.

- Mazzeo, José Luis (2000): "Gestión territorial y asentamientos humanos". En: Uruguay Sustentable. Impresora Editorial Lima. Montevideo.
- Merklen, Denis (1991): "Asentamientos en la Matanza. La terquedad de lo nuestro". Catalogos editora. Argentina.
- MVOTMA: Plan Quinquenal 1999 – 2004.
- MVOTMA: Plan Quinquenal 2005 – 2009. Capítulo IV.
- Nahoum, Benjamín (2002): "Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar". Vivienda popular N° 11.
- Oszlak, Oscar. (1991) "Merecer la ciudad. Los pobres y el Derecho al Espacio Urbano". Editorial Humanitas. Buenos Aires.
- PIAI, Página Web.
- Portillo, Alvaro J. (1988): "Ciudad y conflicto. Los análisis de la urbanización capitalista". Taller de Impresiones. Montevideo.
- Portillo, Alvaro J. (2000): "Políticas sociales y vivienda en una nueva perspectiva". Revista Vivienda Popular N° 7.
- Rebellato, José Luis (2000): "Ética de la liberación". Editorial Nordan. Montevideo.
- Veiga, Danilo (1989): "Segregación socioeconómica y crisis urbana en Montevideo". En: Veiga, Danilo y Lombarda, Mario "Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana". CIESU: EBO. Montevideo, Uruguay
- Veiga, Danilo; Rivoir, Ana Laura (2001): "Desigualdades sociales y segregación en Montevideo". DS. FCS. UDELAR. Graphis Ltda. Montevideo.
- Vieira, Evaldo (2000): "Política social, política económica y método". En: Borgianni, E; Montañó, C: "La Política Social Hoy". Cortez Editora. San Pablo.

Villasante, Tomás (1996): "El habitar ciudadano frente al hábitat segregado". En: "Cuatro redes para mejor vivir". Editorial Humanitas. Buenos Aires.

Ziccardi, Alicia (2002): "Las ciudades y la cuestión social". En: Ziccardi, Alicia (compiladora) "Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina" Grupo de Trabajo de CLACSO: Pobreza y políticas sociales. Buenos Aires.