

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

**Núcleos básicos: una realidad con  
necesidad de evolucionar**

**Mariela Mancini Schelotto**  
Tutora: Adela Claramunt

**2003**

## ÍNDICE

---

INTRODUCCIÓN	1
1. PRESENTACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	3
1.1 Política de Vivienda – NBE	5
1.2 NBE- MVOTMA Convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo	6
1.3 Supuestos o interrogantes que dispararon la reflexión	7
2. PROCESO DE ACERCAMIENTO A LA CUESTIÓN	8
3. UBICACIÓN DE LA POLÍTICA DE NBE EN EL PROCESO HISTÓRICO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA	13
3.1 El Uruguay de antes y un Montevideo diferente	15
3.2 El Uruguay de hoy y un Montevideo no deseado	18
4. ANÁLISIS DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN	20
4.1 El “espectáculo” de las Políticas Sociales	20
4.2 Un modelo para desarmar y rearmar	23
4.3 Los NBE en el contexto de los 62 barrios de Montevideo.	27
4.4 La expresión de las categorías en la situación concreta	31
4.4.1 Aspecto social y jurídico: un puzzle para realmente pensar	31
4.4.2 Las condiciones físicas de la vivienda: de lo mágico a lo demoníaco	35
4.4.3 Un enfoque urbanista: el laboratorio periférico de “soluciones habitacionales”	38
5. DE LA REFLEXIÓN A LA ACCIÓN: ALGUNAS PISTAS	42
6. FUENTES CONSULTADAS	47
6.1 Fuentes Primarias	47
6.2 Fuentes Bibliográficas	47
ANEXOS	52
1- Cuadro de estimación del déficit de viviendas.	
2- Texto ordenado de la Ley N° 13.728 con leyes modificativas y complementarias vigentes.	
3- Cuadro de Hogares por rangos de ingresos expresados en Unidades Reajustables.	
4- Cuadro de costo aproximado de realojo por lote.	
5- Listado de Conjuntos de NBE del MVOTMA al 2002	

- 6- Listado de NBE - Realojos, en convenio IMM con MVOTMA
  - 7- Cuadro pobreza en la crisis (en porcentaje de hogares y personas)
  - 8- Planos:
    - A. Ubicación de NBE sobre porcentaje de hogares en condiciones bajas de confort.
    - B. Ubicación de NBE sobre cobertura de servicios y variación intercensal de población.
  - 9- Decreto N° 28.004 Intendencia Municipal de Montevideo.
  - 10- Cuadros de población, vivienda y hogares en Montevideo por Zonificación Secundaria del POT.
  - 11- Índice de siglas
-

El presente trabajo, constituye la Monografía de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. El documento que se desarrolla, intenta ser una aproximación a la reflexión, respecto a una de las manifestaciones más destacadas que presenta la Cuestión Social<sup>1</sup> en el Uruguay y que ha adquirido nueva significación en estos últimos años. En el marco de la imposibilidad de las familias de acceder a la vivienda, se propone estudiar la gravedad que adquiere la situación de las mismas, con respecto al acceso a la vivienda a partir de los resultados que acarrea una política que al parecer no es integral, ni integradora, como se visualiza a la Política de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE).

Es a partir de la experiencia de trabajo en la temática de vivienda de interés social, que surge la inquietud por profundizar el conocimiento referente a la problemática de acceso a la vivienda y los impactos que la misma arroja, fundamentalmente en lo que refiere a esta política de Núcleos Básicos Evolutivos. La Política de adjudicación de NBE es llevada a cabo tanto por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), como por éste último en combinación con la IMM u otros organismos.

Por su lado, el Trabajo Social como una de las disciplinas comprometidas con las diferentes manifestaciones de la "cuestión social" y protagonista en la implementación de las políticas públicas, al decir del autor J.P Netto: como aquella profesión que piensa su génesis relacionada a un proyecto político, donde el profesional asume un papel de ejecutor terminal de las políticas sociales, debiera generar las instancias necesarias para reflexionar al respecto. De otro modo, el Trabajo Social será pensado solamente como un ejecutor terminal de las políticas sociales del Estado burgués. Es decir, "que al mismo tiempo que da respuestas a las necesidades de producción y reproducción de la fuerza de trabajo, se reproducen las relaciones de subordinación, dominación y explotación" (A. Pastorini, 1995: 86).

El objetivo de este trabajo es estudiar aquellas mediaciones más relevantes que atraviesan una política que al parecer no traspasa una mirada asistencialista, ni logra alcanzar la integralidad e integración deseada, poniendo fundamental hincapié en los resultados que de la política se desprenden, sobre algunos de los procesos que ponen en peligro la integración de la ciudad así como la resistencia a los mismos.

En el primer capítulo se brinda una mirada descriptiva del fenómeno en estudio, haciendo referencia a algunas de las características más sobresalientes del mismo; comprendiendo también, los supuestos rectores de la reflexión, referente a las repercusiones de la política. El proceso de acercamiento a la cuestión, como aquel

---

<sup>1</sup> "Cuestión Social" a decir por A. Pastorini: "como el conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista....se refiere a los aspectos derivados del proceso de constitución y desarrollo del propio capitalismo. La cuestión social, como totalidad procesal, remite a la relación capital/trabajo, y es por eso que las acciones estatales (PPSS) tienen como primordial meta el enfrentamiento de aquellas situaciones que pueden colocar en riesgo el orden burgués. Evidentemente esas intervenciones no van dirigidas a la raíz del problema..." (2001:73)

proceso donde la realidad se presenta tal cual es, constituye el segundo capítulo. En el tercer capítulo, se enmarca la política de NBE en el proceso histórico que ha atravesado las políticas de vivienda en el Uruguay.

Más adelante, en el siguiente capítulo, se discuten y explicitan las categorías teóricas utilizadas para reconstruir el problema en estudio, planteando la riqueza de analizar categorías provenientes de diferentes enfoques teóricos y utilizando a su vez, las categorías seleccionadas para el análisis de nuestro fenómeno concreto. En el quinto y último capítulo, se busca dejar brevemente planteada, la relevancia y los aportes que genera una instancia de estas características para la profesión, y se trazan algunas líneas propositivas para el diseño e implementación de la política.

## 1. PRESENTACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

---

En la coyuntura actual, la vivienda y el acceso a ella para los sectores más desfavorecidos de la sociedad, se transforma en un factor de relevancia absoluta. Un país esencialmente caracterizado por un índice alto de propietarios, viene procesando desde la década del '80, a partir del cambio en el modelo de desarrollo, un desajuste importante, lo cual se trasluce en signos de conflicto y polarización social.

Es importante resaltar que el déficit habitacional cuantitativo o absoluto según la definición de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (C.I.D.E.: 1963) corresponde al "número de viviendas que deberían construirse instantáneamente para alojar a los que no tienen vivienda o reemplazar las que se consideran inutilizables según los niveles exigidos en el país."

De las 408.510 viviendas ocupadas con moradores presentes en Montevideo, el 95.2% corresponde a las categorías 1 y 2 de viviendas definidas por el Censo de 1996, mientras que el 4.8% corresponde a las categorías 3 a 10, que por sus características pueden considerarse como irre recuperables o recuperables con un costo prácticamente equivalente al de una vivienda nueva<sup>2</sup>.

Es necesario aclarar que la definición de déficit de la que se parte sólo considera las carencias de vivienda a nivel constructivo (de sus materiales), dejando de lado las distintas situaciones e irregularidades a nivel jurídico y de propiedad de la vivienda. Este aspecto es fundamental, considerando la problemática presente hoy en día de los asentamientos irregulares, sumado a las ocupaciones sin permiso de fincas de propiedad fiscal, municipal y/o privada.

Con las referidas suposiciones se llega al cálculo de un déficit absoluto de 61.154 viviendas para el total del país (1996), de las cuales 29.597 se encuentran en Montevideo (48.3%), lo que significa alrededor de un 43.7% de hogares particulares con déficit habitacional<sup>3</sup>.

La dificultad de acceso a la vivienda trae consigo consecuencias psicosociales de relevancia, ya que la vivienda no sólo se constituye en un satisfactor de la necesidad de protección, sino que es un potencializador de las más notables capacidades del individuo y la familia, además de conformarse en un elemento de integración social.

La ciudad se presenta en gran medida socialmente desintegrada en el marco de una forma de desarrollo "mercado-céntrico". El desarrollo urbano actual muestra un sector de la población con mayores dificultades para la obtención estable de una fuente de empleo, mientras que el sector minoritario de la misma se desarrolla en actividades muy bien calificadas, obteniendo de éstas altos ingresos.

---

<sup>2</sup> Datos y categorías tomadas del Censo de 1996 - INE.

<sup>3</sup> Ver Anexo 1

Paralelamente, los sectores de bajos ingresos densifican el área periférica, mientras que los sectores de ingresos medios y altos refuerzan la tendencia de residir en la costa este. Estas estrategias se verifican en el ámbito de la aglomeración metropolitana, implicando este hecho en la capital, situaciones de fragilidad y conflicto en la estructura socio-urbana.

La exclusión social y pobreza urbana que afecta al país y a la capital en particular, ha tomado una dimensión inesperada para un país que supo procesar los cambios y contaba con un alto grado de integración social, lo que ha traído aparejado la problematización del tema por parte del Trabajo Social, como disciplina comprometida con la atención de las diferentes manifestaciones de la "cuestión social".

La inaccesibilidad a un techo, implica hoy procesos de carácter complejo y multifacético. Por su lado, el Estado paulatinamente se ha ido retirando, no haciéndose en la actualidad responsable de garantizar los derechos al acceso a la vivienda para los "ciudadanos". En este sentido, se ha limitado a una acción mínima y focalizada que al parecer no es acorde con la complejización y heterogeneidad del fenómeno, el cual se encuentra en mayor medida en Montevideo, ya que como se expusiera anteriormente, gran parte del déficit edilicio (48.3 %) se encuentra concentrado en la capital y aporta nuevas expresiones y significaciones a la problemática de la pobreza urbana.

El Trabajo Social ha acumulado importantes experiencias y conocimiento dado que existe un gran número de Trabajadores Sociales empleados en la arena de las Políticas Públicas, y dentro de éstas en la Política de Vivienda, debiéndose por tanto, generar instancias y documentos donde se reflexione sobre las acciones que, en materia de vivienda se vienen llevando a cabo.

En estos últimos años, ha tomado gran relevancia en lo que a política de vivienda se refiere, la construcción de NBE dado que por un lado, es el instrumento por el cual se asigna el mayor número de soluciones habitacionales en el país, y particularmente en Montevideo<sup>4</sup>; por otro lado, se encuentran en los NBE las grandes dificultades y problemáticas que presentan luego de resolver parcialmente la dificultad de vivienda. Falta de servicios en la zona, dificultades para realizar ampliaciones a la vivienda, escaso o nulo asesoramiento y acompañamiento, patologías de la vivienda, dificultades de acceso a locomoción para una correcta movilización, reproducción de la segregación residencial, son algunos ejemplos.

La política de NBE se ha transformado así en un elemento de gran interés para ser analizado integralmente. Fundamentalmente el interés se encuentra en la medida en que las dificultades de acceso a la vivienda persisten y existen escasos recursos del Estado. Se suma a esto, los inconvenientes identificados en la población en otras esferas de su vida, (trabajo, educación, higiene, salud, etc.) que se ven muchas veces agudizados después de la obtención del NB, en lugar de generar las condiciones para su resolución.

---

<sup>4</sup> Aproximadamente 2205 viviendas se han adjudicado con esta modalidad, por parte del MVOTMA y alrededor de un total 1283 viviendas, a partir de la modalidad realojo que realiza la IMM en acuerdo con el MVOTMA. Fuente: ambas Instituciones, ver anexos N° 5 y 6.

Dada la imposibilidad de abordar con profundidad los diferentes contenidos asociados a la política de NBE, este documento estará centrado fundamentalmente en el análisis de algunas mediaciones que atraviesan a la política en Montevideo y por tanto, a las familias destinatarias luego de ser implementada la acción.

Cabe aclarar que no se pretende construir un enfoque acabado sobre el tema, muy por el contrario, apunta a ordenar algunas consideraciones teóricas y prácticas que contribuyan a abrir una discusión y no cerrarla.

### 1.1 Política de Vivienda - NBE

Dentro de las políticas de vivienda que se han venido desarrollando en el país, se encuentra un mojón muy importante en la creación del MVOTMA, el cual va a dirigir su tarea esencialmente a la población de más escasos recursos.

Se parte por mencionar que para el presente trabajo, se tomará como definición de Vivienda de Interés Social la establecida en la ley 13.728 en el Texto Ordenado de la Ley de Vivienda de 1992: "serán todas aquellas viviendas categorizadas en la ley como Económica y Media, así como los Núcleos Básicos Evolutivos". Las diferentes categorías hacen referencia al valor de construcción de las viviendas así como a las superficies mínimas habitables que la ley establece en los artículos 17, 20 y 21 del Texto Ordenado<sup>5</sup>.

Actualmente el MVOTMA orienta fundamentalmente sus recursos hacia sectores que tienen ingresos menores a 30 UR, implementando como solución el Núcleo Básico Evolutivo, con bajos costos y calidad, ubicados en la periferia de la ciudad, sin tomar las pautas e intereses de la población beneficiaria, manteniendo el hacinamiento y el desarraigo, como los propios técnicos implementadores de la política lo ponen de manifiesto.

En el año 2000, son 1.112 los hogares montevidEOS que perciben entre 0 y \$U 5.968,8, es decir, menos de 30 UR<sup>6</sup>, lo que significa un 11% de hogares que comprende un 10% de los habitantes capitalinos (Unidad Estadística – IMM, 2000) que integran la capa más baja en la distribución de ingresos<sup>7</sup>.

Retomando las características del Núcleo Básico Evolutivo, (NBE) el mismo es una vivienda nueva construida por el MVOTMA a través de empresas habilitadas: viviendas de 32 m<sup>2</sup> con baño, cocina y un dormitorio en un terreno de 120 a 150 m<sup>2</sup>, saneamiento, luz y agua. Admite la ampliación hasta 3 dormitorios, entregándose la cimentación para uno de ellos<sup>8</sup>. Deben contarse entre las soluciones habitacionales concretadas en la

<sup>5</sup> Es decir, por el Art. 21. del Texto Ordenado de la Ley de Vivienda: entiéndase por Vivienda de Interés Social cualquier vivienda definida como Económica o Media, según los artículos anteriores de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, así como aquella designada como Núcleo Básico Evolutivo, entendiéndose por tal la vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial que debe cumplir con las siguientes condiciones:

A) Que su superficie no sea inferior a treinta metros cuadrados; B) Que esté construida en un predio cuya superficie no sea inferior a cien metros cuadrados; C) Que permita como mínimo la ampliación de doce metros cuadrados, con un dormitorio adicional; D) Que para el caso de estar constituida por un ambiente y cuarto de baño, admita una subdivisión posterior de aquél en dos; E) Que su valor de construcción no supere los límites máximos establecidos por la reglamentación". Fuente. Artículo 1º, Ley N° 16.237, de 2 de enero de 1992) Anexo N° 2 TOLVI

<sup>6</sup> Valor de la Unidad Reajutable – UR- \$U 199 para el primer semestre del año 2000.

<sup>7</sup> Ver anexo N° 3

<sup>8</sup> Ver anexo N° 4

modalidad original del programa en el año 1999, 444 NBE ya ejecutados, restando en construcción un total de 256 y 60 unidades programadas<sup>9</sup>. (MVOTMA)

Para acceder a ella es necesario completar un ahorro mínimo previo de 5 UR. Una vez que el beneficiario habita su vivienda debe pagar 2 UR mensuales durante cinco años, una destinada al Fondo Rotatorio de Mejoras (FOROME) y otra destinada a una Organización No Gubernamental (ONG) que trabajará en el barrio.

En tal sentido, es importante destacar que una vez concluida la obra, hay un seguimiento que compete directamente al departamento de Post Obra perteneciente a la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI). Este departamento lleva a cabo el seguimiento por un período de 5 años a través de las ONGs contratada para apoyar a la población en aspectos relacionados al mantenimiento técnico y mejora de las unidades habitacionales, así como en aspectos de conformación, consolidación y crecimiento del grupo humano que las ocupa. Actualmente se han detectado dificultades para el seguimiento y asesoría por parte de la ONG, debido a los serios inconvenientes para financiar el apoyo técnico al barrio, por parte de las mismas familias (manifestaciones tomadas de los propios protagonistas).

Por otro lado, se ha puesto de manifiesto el manejo "clientelar" del MVOTMA con respecto a las empresas constructoras y los equipos técnicos asesores (llámeseles: ONG, ETMs, etc.) a la hora de seleccionar el equipo responsable para hacerse cargo del CONBE, identificándose algunas irregularidades en la gestión de los mismos, como la prensa y ex - autoridades de la DINAVI han denunciado en estos últimos tiempos.

### **1.2 NBE- MVOTMA Convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo**

La Política de adjudicación de NBE es llevada a cabo tanto por la IMM, el MVOTMA, como por éste último en combinación con la IMM u otros organismos. A los efectos de este estudio, como ya se mencionó, se tomarán específicamente las acciones implementadas desde la IMM o en convenio con el Ministerio, ya que éstas son situaciones particulares que responden a emergencias (inundaciones, plombemia, fincas ruinosas, etc.) y encierran diversos puntos interesantes, a la vez de ser las más frecuentes acciones que se han llevado adelante en este último tiempo en materia de vivienda en Montevideo, junto con la política de regularización de asentamientos.

Estas viviendas se encuentran incluidas en las que comprenden las iniciativas de realojo con participación de co-ejecutores. Para el mayor número de casos, la IMM concede el terreno y suministra la infraestructura, mientras que el MVOTMA debe hacerse responsable de la obra; finalmente las viviendas son distribuidas en entre ambos organismos para que éstos adjudiquen de acuerdo a sus urgencias y demandas.

**Sintetizando, este estudio intentará realizar un recorte de análisis sobre la base de los alcances y las limitaciones de la aplicación de esta política, orientada fundamentalmente a una población a la cual le**

---

<sup>9</sup> Ver anexo N° 5

**ha sido vulnerado entre otros, el derecho a la vivienda, constituyéndose por tanto en el sector pobre y segregado de la capital.**

La política de NBE busca esencialmente dar respuesta a una urgencia en materia de vivienda, dejando el componente de desarrollo barrial en manos de las ONGs, para las cuales se detecta que no hay un rubro fijo y seguro, desmotivando el trabajo de post-obra de éstas. En la mayoría de los casos tampoco se considera el trabajo conjunto con los vecinos previo y durante la realización de la vivienda, resultando en el mayor número de casos, un escaso involucramiento y apropiación de la población destinataria, con la vivienda y el entorno. Por tal motivo, se debe entender la organización y participación social como elemento esencial para el éxito de la política, dejando de ser "destinatarios" para transformarse en "beneficiarios"<sup>10</sup>.

### **1.3 Supuestos o interrogantes que disparan la reflexión**

En primer lugar cabe plantear, si estas acciones en materia de acceso a la vivienda (cuyo impacto positivo no se duda – acceso a la vivienda-) no debiesen acompañarse de otras que, a partir de la concertación entre la descentralización municipal, desde el Estado y la Sociedad Civil, actúen en particular sobre los servicios y equipamientos que le son imprescindibles para la "reproducción social" de las familias (oferta educativa, sistema de protección a la salud, locomoción, etc).

Se plantea entonces aquí, una duda respecto al alcance de la política y la imposibilidad de traspasar la visión asistencialista de asignar vivienda, esperando con ello el fortalecimiento de las familias montevidéanas, sin considerar las demás dimensiones implicadas.

La conexión física a la ciudad, a partir de programas de vivienda que brindan una infraestructura y servicios mínimos, se estima que producirá por defecto la integración a ésta. Esta idea al parecer, no muy acertada por aquellos que participan en el diseño de la política, no demuestra actualmente en los hechos tal correlación entre las variables.

Finalmente en el presente estudio, la cuestión a abordar es si el acceso a la vivienda mínima y el proceso de integración a la trama urbana que supone, es tarea suficiente para lograr la solución habitacional esperada, y si resulta en un mecanismo dignificante de un sector de nuestra sociedad; o por el contrario, la política de NBE reproduce aún más la exclusión social y segregación urbano-residencial de un sector de los montevidéanos.

---

<sup>10</sup> La distinción entre ambos conceptos (destinatario vs beneficiario) se expresa en que acceder a un bien o solución habitacional no siempre está unida a la satisfacción efectiva de una necesidad, en constituirse en un real beneficio para las personas y es a esa diferencia que se evoca.

## 2. PROCESO DE ACERCAMIENTO A LA CUESTIÓN

---

Un trabajo de estas características, no es tan solo la teorización de un aspecto de la realidad, sino que como tesis de grado, expresa aquel proceso que llevó a encontrar un interés por ese contexto, buscando descubrir en el proceso, "la realidad tal cual es" y a la persona concreta (sujeto del estudio), en su carácter de pre-profesional.

Buscando rescatar este proceso, que implica de un modo u otro la realización de la tesis y el descubrimiento del fenómeno "tal cual es" a partir de su dinámica y movimiento propio, asumiendo su carácter histórico, es que se llega luego a presentar los resultados de manera ordenada y conteniendo embrionariamente la estructura conceptual, que se constituirá en la siguiente parte del documento( M. De Martino, 1999).

Aquí se desarrollará el contexto de la realidad donde las cosas son; es decir, el enfoque de la realidad concreta, cada fenómeno puede ser entendido como elemento de la totalidad a partir de la oscilación hecho-contexto. Pero este apartado no es simple desarrollo evolutivo, sino que es el despliegue de toda la intrincada red de mediaciones, contradicciones, apuntando a develar la esencia del fenómeno.

El objeto de reflexión se debe construir a partir de un dialogo fecundo, tarea que se realiza "poco a poco", con retoques, correcciones, que parten del propio objeto; es decir, romper con ese objeto pre-construido de forma sustancialista. De aquí se desprende la necesidad de dedicar algunos lineas al proceso de acercamiento y conocimiento del tema en cuestión, a su dinámica propia.

En lo que refiere a la política de vivienda y en particular la política de NBE, en un primer momento, se contaba con una vaga idea, adquiriéndose un mayor conocimiento durante la práctica de Metodología de la Intervención Profesional II (MIP II) -en el año 2000-, dado que la misma tuvo lugar en una escuela, cuyo alumnado en mayor medida pertenecía al complejo de NBE cercano - barrio denominado "Nuevo Sarandí" (NS) -. La práctica se basó en el fortalecimiento de la "Comisión de fomento" de la escuela N° 355, comisión en la cual se identificaba un número importante de padres que pertenecían al barrio NS.

De inmediato se tuvo contacto con algunas cuestiones propias del barrio; un elemento que poderosamente llamó la atención, fue que al barrio lo denominaran "poli-ladron" tanto los vecinos del lugar, como aquellos de los barrios de la zona. Esta denominación se encuentra basada en que existe una gran dificultad de integración dentro del propio barrio que se materializa en diversos conflictos, siendo el de mayor relevancia, el robo entre vecinos.

Las afirmaciones planteadas se pueden analizar desde la óptica de que el barrio está conformado por vecinos provenientes de diversos orígenes: asentamientos, fincas ocupadas en área central, inscriptos en el SIAV, etc. con diversas costumbres y conductas, implicando una heterogeneidad de perfiles y situaciones: económicas, culturales, educativas, etc. que no se han logrado integrar.

En más de una oportunidad, en reuniones de la Comisión en la escuela, emergió la intranquilidad de algunos padres de no dejar sola su casa, por temor a que sus vecinos le entraran y robaran. Esta situación es bastante alarmante y que pone de manifiesto los conflictos que de algún modo ha acarreado el mecanismo de implementación de la política de NB, referente a la propuesta en materia social.

Aquí se revela que bajo un uniforme complejo, existe una pluralidad de situaciones y condiciones socio-económicas que no fueron abordadas y trabajadas previo y durante la adjudicación de la vivienda. Los vecinos ponen de manifiesto cierta conformidad con la vivienda, pero se encuentran descontentos con algunos grupos de vecinos, factor que podría haberse estudiado y trabajado a fondo. Adquiere relevancia la necesidad de implementar políticas de vivienda que fomenten la capacidad de organización y gestión de los propios vecinos, lograr involucramiento y pertenencia que permita el adecuado desarrollo grupal.

Sin embargo, en lo referente a la construcción también existen controversias, ya que las viviendas exhiben diversas condiciones de mantenimiento y ampliación, lo cual está en gran medida atravesado por el grado de apropiación que cada vecino ha logrado con su vivienda o con el barrio. Se pueden observar viviendas con cerco, pintadas, reformadas sus fachadas, mejoradas o por el contrario deterioradas, mientras que en lo que a espacios comunes se refiere, las calles y pasajes son de pedregullo y existe sobre Cno. De las Tropas una placita, la que actualmente no cuenta con equipamiento y se encuentra muy dañada.

El mencionado elemento es esencial para analizar los diversos grados de apropiación que han tenido los vecinos con la vivienda y el entorno inmediato, siendo relevante, comprender las condiciones de tan amplio abanico de situaciones familiares con relación al NB, qué "capitales", recursos, redes y condicionantes se encuentran interviniendo y cuál es su magnitud.

Por su parte, los vecinos de los barrios de alrededor también revelan estar disconformes con la implantación del complejo: *"esto nos perjudicó porque Villa Sarandi era un barrio tranquilo, de gente trabajadora de acá de Paso de la Arena, pero el Nuevo Sarandi trajo delincuencia"<sup>11</sup>....."*

En posteriores instancias en la escuela, se tomó contacto con una persona perteneciente a la ONG que comenzaría su trabajo de post-obra en el barrio. La conexión entre la ONG y la escuela, tuvo como finalidad el acercamiento e interiorización entre el barrio y las instituciones prestadoras de servicios colectivos cercanas al lugar. En esta instancia se nos propuso participar y tomó relevancia la escasa oferta de servicios en la zona para tan numeroso conjunto de viviendas, (269 viv.) con población con reducidos recursos.

Al año siguiente (2001) se volvió a tomar contacto con la Escuela y con las familias, ahora a partir de la asignatura: Taller de Investigación. El taller tenía como eje para la investigación, el desarrollo local y redes

---

11 Vecino del barrio Villa Sarandi y padre integrante de la Comisión de Fomento de la Escuela N° 355.

sociales, entonces a través de la elección libre del espacio a indagar se optó por la Escuela, lugar que fuera espacio de práctica el año anterior.

En el marco del taller, se planteó el interés de investigar la red (vinculo) escuela-familia que al parecer muestra serios conflictos. Para tal fin, se seleccionó como población objetivo las familias de los dos barrios de mayor incidencia en la escuela, por tanto el barrio NS volvió a tomar relevancia.

Habiéndose realizado entrevistas, compartido instancias y corroborando las hipótesis planteadas en el taller, salen a la luz aspectos muy interesantes que recaen sobre la política implementada relativa a vivienda en el barrio en cuestión. Tomando conjuntamente la información recabada y los documentos referidos a la temática, se puede concluir que la confrontación entre la escuela y la familia - lo cual obstaculiza el fortalecimiento de la red establecida entre ambos -, se explica en gran medida por la ausencia de recursos, políticas sociales en este medio local, transformándose en una conflictividad que se pone de manifiesto en el local escolar. En el espacio institucional confluyen las demandas, conflictos, ansiedades, expectativas y esperanzas que encuentran en la escuela el lugar - por único - para su materialización. Es decir, que en el marco del conflicto escuela-familia interviene de manera importante la escasez de instituciones en la zona para manifestar la disconformidad que sienten los vecinos, contando tan sdo con la escuela para expresión de ello.

Nuevamente aquí las circunstancias ponen en alerta y generan el interés propicio para reflexionar todo lo vinculado a la política de NB y la propuesta social que lleva implícita, ¿Qué tipo de individuo se desea reproducir en un complejo de NB relativamente homogéneo, sin servicios, en el área ambiental más despreciada de la ciudad?

Finalmente se encuentra un mojón muy importante en el recorrido, la experiencia de beca en la IMM y dentro de ésta en el Serv. De Tierras y Vivienda, de agosto de 2001 a julio de 2002. Este mojón nos acerca aún más a la complejidad y heterogeneidad del tema, acrecentando el interés para su estudio. Teniendo como función el participar en un proyecto denominado Gestión del Territorio, el cual tuvo como finalidad recabar información concerniente a vivienda, servicios colectivos e infraestructura, como también conformar el equipo redactor del Plan Especial de Vivienda de Interés Social del Gobierno Departamental, implicó nuevamente el acercamiento a los complejos de NBE, pero ahora desde otra óptica.

Entre los programas de vivienda llevados a cabo por el municipio, el programa de realojo de la IMM y/o en convenio con el MVOTMA, (ampliación de la política de NBE) representa una acción conflictiva y cuestionada, identificándose por un lado una elevada demanda ya que las numerosas urgencias claman por una respuesta. Por otro lado, se encuentra la escasez de recursos y de tierra disponible resultando en acciones nada favorables.

Los técnicos tenazmente hacen referencia a las dificultades para la implementación de la política, en la medida en que el presupuesto cada vez es menor, pero las necesidades van en aumento. Esto responde por un lado, a

las condiciones socio-económicas (desempleo, precarización laboral, subempleo, etc.) que hacen cada vez más difícil el acceso en el mercado a una vivienda digna para las familias uruguayas. Por otro lado, al paulatino retiro del Estado en la atención a la "cuestión social, restringiendo enormemente los recursos a ella asignados, dejan -se podría decir- una mínima intervención focalizada, que apuesta fundamentalmente a la integración para la legitimación del modelo de acumulación imperante, y no la persecución del verdadero fin, la inclusión a la "comunidad".

Por la misma razón, encontramos la masividad de los grupos, elemento más que preocupante para los técnicos que participan en estas acciones; masividad que responde a la escasez de tierra urbanizable, lo que conlleva a su explotación total, obteniéndose el mayor provecho para viviendas, sin considerar otras condicionantes y necesidades. Es claro el mensaje de la política - actualmente formulada - de brindar vivienda a un sector de la población y dejar liberado a la autogestión - autoadministración - el acceso a todos aquellos servicios y equipamientos que son también esenciales para la satisfacción de las necesidades humanas. Como ejemplo más cabal se encuentra uno de los últimos complejos de NBE realizado por el MVOTMA y la IMM, en Tte. Rinaldi: 441 viviendas,

En el Servicio de Tierras y Vivienda se presentan diariamente vecinos a los cuales le fue otorgada la vivienda, manifestando su disconformidad en diversos aspectos como ser: el deterioro de la edificación, calidad de la vivienda, problemas con los vecinos, falta de organización, escasez de recursos en la zona, dificultades con el transporte, etc., etc., siendo estos escenarios complejos y en cierto modo esperados por los técnicos.

Durante la beca, primera práctica laboral en la IMM, se realizó un relevamiento de familias que ocupan fincas municipales en el barrio sur; en tal instancia, uno de los vecinos hace mención: *"tengo conocimiento que nosotros deberemos trasladarnos a las viviendas que nos da la IMM y estas son muy alejadas del centro. Yo aquí me rebusco, soy cuida coche y los vecinos de acá siempre me están dando una mano, somos vecinos hace muchos años... además, mi señora se encuentra en una casa de salud aquí cerquita, ya no se si podré venir a verla!"*.

Aquí, toman relevancia las redes "capitales", con las que se manejan muchas de las personas provenientes del contexto en el cual se encuentran ubicados, constituyéndose en un recurso imprescindible para su reproducción, las cuales son desarticuladas con el traslado de los individuos a otra área de la capital, muchas veces alejada de las representaciones dominantes de los derechos de ciudadano.

Por otro lado, los "capitales" con los que cuentan las familias, no son ponderados a modo de constituirse en un elemento esencial para el desarrollo del grupo y el barrio, realizándose una homogeneización que no permite detectar los "capitales" que como población proveniente originariamente de otros estratos -nuevos pobres - presentan.

También diariamente los técnicos se cuestionan y reflexionan respecto al como revertir esta situación, siendo la etapa del diseño del Plan de Vivienda del Gobierno Departamental un espacio de análisis y discusión, acaparando en gran medida la atención la política de asignación de NBE, además de constituirse en una herramienta para mejorar las acciones.

Finalmente, este proceso paulatino de contacto con una realidad hasta el momento desconocida y no por ello menos interesante y relevante, llevó a la elección del tema de este documento, siendo las decisiones políticas, importantes protagonistas del mismo.

También la inclinación se debió a la constante necesidad de investigar, reflexionar, discutir, enriquecer, etc., lo referente a las políticas de vivienda que se viene llevando adelante en el Uruguay. Porque desde ésta perspectiva, al igual que la de muchos jóvenes que se encuentran realizando su "proyecto personal", se haya en el acceso a la vivienda, uno de los mayores obstáculos....

### 3. UBICACIÓN DE LA POLÍTICA DE NBE EN EL PROCESO HISTÓRICO DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA

---

La vivienda es por esencia una necesidad imperiosa del hombre y la manera de satisfacer esta necesidad, estuvo siempre relacionada a la organización económica y social vigente en los distintos momentos de nuestro proceso histórico.

El comprender el transcurso de la historia de la vivienda en el Uruguay, busca ser una herramienta para orientar la reflexión sobre lo que se ha venido haciendo, pudiéndose ubicar a los NBE en ese contexto. Para realizar la siguiente cronología de acontecimientos en el ámbito de la política de vivienda en el Uruguay, se manejó material bibliográfico trabajado por los siguientes autores: IPRU (Inst. de Promoción Económico-Social del Uruguay) 1984, N. Conti de Queiruga 1986, N Benjamín 1999 y G. Machado 2001.

"Así, captar el movimiento de la realidad y ver los procesos sociales históricamente, implica conocer las múltiples determinaciones y relaciones de esa totalidad viva, dinámica y contradictoria". (A. Pastorini, 2001:40) Importa destacar tanto las novedades como aquellos trazos que han permanecido inalterados, para comprender el proceso de ruptura y la continuidad de las transformaciones societarias.

A continuación se enumeran los diferentes sucesos, que de un modo u otro, han marcado etapas en el acceso a la vivienda de la población uruguaya. Paralelamente a los acontecimientos en materia de vivienda, interesa mencionar, aunque sucintamente, la situación socio-económica que ha atravesado nuestro acontecer. Para ello, se cree conveniente distinguir dos grandes períodos, los cuales conforman a simple vista un bloque antagónico uno con relación al otro, pero exhibiendo también la procesualidad de las tendencias societales, quedando de manifiesto así la política perseguida con relación a cada modelo de desarrollo.

<b>1er tiempo.</b> <b>1930-1969</b>	<b>• Barrios heterogéneos – integración social</b> <b>• Centralidad del espacio público</b>
--	--

➤ Partimos por el año '37 donde se ubica la primera política pública de vivienda de interés social surgida a partir del Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE). La política realizada, implicaba la construcción de complejos habitacionales que en su mayoría presentaban condiciones óptimas de calidad aunque de carácter masivo.

➤ En el '40 se verifica una creciente intervención estatal en las diversas áreas; por su lado el movimiento sindical comienza a establecer importantes reivindicaciones.

"Se expande la cobertura de diferentes prestaciones, se establece una política de abastecimiento y controles sobre el mercado (inclusive el de alquileres) se amplían los créditos de vivienda, a la vez que se da la construcción estatal" (Rodé apud G. Machado 2001: 21). El Estado se conformó como un elemento dinámico y diversificador de la economía, la integración social fue un signo de la sociedad de ese momento. El modelo

alcanzó en el mismo período la facultad del crecimiento del capital y la ampliación de los derechos sociales, contando con la coyuntura externa que actuó de facilitador.

- Desde el '48 al '58 el Gobierno Departamental de Montevideo construyó viviendas de características similares a las realizadas en el período anterior, pero de calidad inferior.
- En el '60 encontramos las acciones de la "Comisión de Damnificados por las Inundaciones". Este organismo debió construir viviendas durante un tiempo aproximado de tres años para las familias que presentaban dicha emergencia.
- En el '61 comienza la producción de vivienda por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sumándosele también las acciones que otros organismos públicos efectuaron respecto a vivienda para sus funcionarios.
- La promulgación de la Ley 13.728 (Ley de Vivienda) en el año '68 buscaba dar una solución global al problema de vivienda, favoreciendo fundamentalmente a la vivienda de interés social.

La Ley 13.728 establece un Plan Nacional de Vivienda (PNV) que persigue sintéticamente: "coordinar la construcción de vivienda entre el sector público y privado, jerarquizar las funciones del BHU, fomentar el ahorro público destinado a vivienda, descontando un 2% de todo salario para el Fondo Nacional de Vivienda y orientar la inversión en vivienda, privilegiando a los sectores más desfavorecidos, a través de Planes Quinquenales que deberán realizar los gobiernos". (G. Machado, 2001: 31). La ley 13.728 (PNV) introduce importantes modificaciones a nivel institucional: crea la Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI) como organismo planificador y coordinador de la política habitacional; el BHU interviene como órgano central del sistema financiero en calidad de administrador del Fondo Nacional de Vivienda; el INVE actúa como órgano central ejecutor del Sistema Público de Producción de Viviendas.

Células importantes de la ley fueron las cooperativas de vivienda que funcionaron con características de Cooperativas de usuarios o de propietarios, bajo la forma de Cooperativas de Ahorro Previo o de Ayuda Mutua. En estas últimas, los asociados se comprometían a aportar un volumen de horas de trabajo en el proceso de construcción; en las primeras, el asociado debía completar un determinado ahorro antes que la entidad bancaria les concediera el crédito. Las cooperativas realizan la administración de las obras con el asesoramiento de instituciones interdisciplinarias sin fines de lucro, creadas por la misma ley: los Institutos de Asistencia Técnica. Esto significó la construcción de un número importante de viviendas a un bajo costo, de buena calidad y con un fuerte tejido social de solidaridad y organización popular. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, desde su aparición en Uruguay, han demostrado ser una de las experiencias latinoamericanas más completas y eficientes en lo que se refiere a producir el hábitat popular urbano (B. Nahum, 1999). En la segunda mitad de los años '60, más específicamente en 1966, surgen las tres primeras cooperativas de vivienda en Uruguay, como experiencias piloto desarrolladas por el Centro Cooperativista

Uruguay (CCU) en localidades del interior. A partir de 1969 surgen 69 cooperativas con un total de 4338 viviendas, obteniendo préstamos del Fondo Nacional de Vivienda (creado por la ley 13.728) y como consecuencia de la creciente motivación derivada del proceso de pérdida de calidad de vida (B. Nahum, 1999). Esta situación generó un movimiento popular muy fuerte, que ya en ese entonces actuaba intensamente en defensa de sus intereses y del cooperativismo, expresándose en una federación específica: FUCVAM, la cual las integra a nivel nacional. Por su lado, las cooperativas de ahorro previo se encuentran afiliadas a FECOVI, que es básicamente una organización de segundo grado cuyo objetivo fundamental es la defensa de las cooperativas que nuclea.

Por el mismo periodo, se crea el Movimiento Pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) de carácter Para-Estatal, teniendo por finalidad construir viviendas en el interior del país por el sistema de Ayuda Mutua, fundamentalmente en la periferia de ciudades y pueblos del interior, con financiación a través de recursos propios de origen tributario y del Fondo Nacional de Vivienda. Este sistema lleva construido actualmente más de 10.500 viviendas.

Las acciones destacadas no se encuentran aisladas de aspectos esenciales relativos a la economía y a lo socio-urbano, que por esos años vivenció el departamento de Montevideo, lo cual se describe a continuación:

<b>1er periodo 1930-1969</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Industrialización liviana</b></li><li>● <b>Estilo de desarrollo "Estado-céntrico"</b></li><li>● <b>Fuentes de empleo, el Estado, la industria y los servicios</b></li></ul>
<b>Causas y efectos socio-territoriales</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Elección voluntaria de migrar</b></li><li>● <b>La ciudad como promotora de movilidad social</b></li><li>● <b>El ejercicio de la ciudadanía urbana</b></li><li>● <b>Modernización económica y social: la escuela pública y el barrio</b></li><li>● <b>El trabajo como articulador de identidades</b></li><li>● <b>Tejido urbano diverso y heterogéneo</b></li><li>● <b>Acceso a la tierra urbana y a la vivienda en propiedad</b></li><li>● <b>Acceso a la vivienda arrendada</b></li></ul>

### 3.1 El Uruguay de antes y un Montevideo diferente

La ciudad se presentaba socialmente integrada en el marco de un estilo de desarrollo "Estado-céntrico"<sup>12</sup> aunque el Estado operaba frecuentemente como homogeneizador de diversidades culturales.

<sup>12</sup> Término que hace referencia al bloque de estrategias de desarrollo imperante en ese momento. – Proteccionismo –

La localización industrial en Montevideo impulsaba el crecimiento de la población urbana. Las fuentes principales de empleo se sintetizaban básicamente en tres ámbitos: el aparato del Estado - con un estilo asociado al clientelismo político-, la industria y los servicios en sus diferentes escalas.

La modernización que se construye, cuenta con dos componentes sociales de alta significación simbólica, la escuela y el barrio. Estas máquinas culturales, resultaron integradoras de variados universos simbólicos y de desigualdades económicas. El trabajo como categoría ontológica operaba articulando identidades, a la vez que reforzaba la autoestima de las personas y colectivamente incidía en la formación ciudadana.

El tejido urbano con su diversidad de servicios a nivel barrial y los equipamientos públicos diferenciados en el ámbito de Montevideo, en su conjunto sustentaban dicha integración social, especialmente a través del uso de los espacios públicos. A su vez las valoraciones acerca de las familias tenían que ver más con el hecho de ser buenos o malos vecinos, decentes o no, que con el status económico de las mismas. (R. Kaztman, 1999)

La vivienda arrendada en la ciudad consolidada, simultáneamente permitía la residencia de sectores con diversa capacidad de ahorro, contribuyendo a la integración social de poblaciones heterogéneas.

**La interrelación de estas dimensiones constituye un imaginario social que nos recuerda al Uruguay como “país de cercanías” a decir de Carlos Real de Azúa, compatible con ciudades relativamente integradas. Quizá la sinergia positiva de estos factores, junto con la escala del país aporten nuevos contenidos a esta paradigmática expresión.**

<b>2do.período</b> <b>1970-2000</b>	<b>• Guetos urbanos – desintegración social</b> <b>• Reconfiguración del espacio público</b>
--	---

➤ En el '74, se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social derogando al INVE.

Por otro lado, encontramos por la fecha la Caja de Ahorro Postal que luego pasa a la política habitacional del BHU y ésta a la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, donde se detecta de inmediato el carácter economicista que toma la política habitacional en este segundo periodo.

En este año también se produce la liberación de alquileres, lo cual marcó el punto de partida de una importante especulación inmobiliaria. Dirigiéndose la construcción casi exclusivamente a los sectores de mayores ingresos, se deja fuera un importante sector de población sin acceso a la vivienda, lo que en gran medida explica el aumento considerable de asentamientos irregulares y de la tugurización de las áreas centrales en estos últimos años.

➤ En el transcurso de los años '80 los movimientos sociales vuelven a adquirir visibilidad y dentro de ellos se destaca el movimiento cooperativo. Entre el periodo de finalización de la dictadura y el proceso de transición

hacia la democracia, se conforma la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), donde tanto el ámbito político como el social plantearon el diseño conjunto de políticas públicas del nuevo gobierno.

- Específicamente en el año '85, durante el primer gobierno democrático, se realizó una acción pública de vivienda que se pudo evaluar como mínima, sin variación.
- En el '85 desde la IMM se diseña el Plan Lanza para la erradicación de cantegriles. Apenas electo el nuevo gobierno democrático de Montevideo (enero 1985), el Intendente Aquiles Lanza dio prioridad dentro de los planes municipales a la "atención de los más desprotegidos".

El Dr. Lanza procuró una acción concertada con los demás partidos, el Plan Aquiles Lanza para los asentamientos precarios se redujo a la "erradicación" de sólo siete cantegriles de los más de ochenta existentes en ese momento. En el mismo año en la IMM se crea la Cartera Municipal de Tierras con la finalidad de: obtener predios aptos para la construcción de viviendas, a efectos de:

1. utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la IMM;
2. venderlos u otorgarlos, en las condiciones que se establecen..., a personas o grupos de personas que los requieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional.
3. y por el Art. 6 se establece la posibilidad de regularización de asentamientos.

Se crea también el sector Tierras y Vivienda que tendrá a su cargo la administración de la cartera de tierras y que podrá, desafectar y recuperar terrenos municipales o adquirir terrenos por diferentes medios así como adjudicarlos a quienes los soliciten y cumplan con determinadas condiciones.

En el '90 también se concreta la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que atiende a los sectores de ingresos bajos y medios (inferiores a 60 UR<sup>13</sup>), pasando el BHU a atender a los sectores de ingresos mayores a 60 UR. El MVOTMA en sus objetivos se plantea: promover la eficiencia de los mercados de tierras, de insumos, de venta y arrendamiento de vivienda; de crear condiciones para la intervención del capital y la banca privada en su financiación; apoyar el desarrollo de iniciativas y competitividad de empresas, cooperativas, ONGs, organismos públicos, a todos los niveles y en todas las etapas del proceso de producción de viviendas.<sup>14</sup>

Entre las soluciones implementadas por el MVOTMA para la población activa, podemos citar las alcanzadas por el siguiente programa: Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), que cuenta con diferentes alternativas de acuerdo al ingreso familiar mensual. (MVOTMA, en la web)

<sup>13</sup> Es decir, atiende población que no supere en ingresos por hogar un aproximado de \$U 12.000. (60 UR)

<sup>14</sup> En términos generales, se pueden citar tres grandes líneas de acción ministerial:

I) Viviendas destinadas a población activa

II) Viviendas destinadas a población pasiva

III) Recuperación y mejora del stock habitacional (Fuente MVOTMA)

Ingreso familiar mensual (UR)	Tipo de vivienda	Costo máximo de la vivienda (UR)	Ahorro mínimo o previo (UR)	Monto del subsidio no reembolsable	Monto del préstamo BHU	Plazo de pago	Cuota mensual (UR)
0 a 30	N.B.E	1150	5	1150	0	5 años	2
31 a 44	Subsidio I	1850 a 2190	65	853	932 a 1272	Hasta 25 años	6 a 8,10
45 a 54	Subsidio II	2210 a 2450	165	725	1320 a 1560	Hasta 25 años	8,50 a 10,05
55 a 60	Subsidio III	2550 a 2700	372	548	1630 a 1780	Hasta 25 años	10,50 a 11,46

Siendo el primer tipo de vivienda (NBE) el que actualmente es más demandado dada la recesión en que se encuentran gran parte de las familias Montevideanas. Esta modalidad de construcción, en la cual no se prioriza la autoconstrucción - elemento central en el proceso de adquisición de vivienda de los uruguayos -, implica la realización por vía de licitación a empresa constructora. La vivienda se caracteriza por contar con 32 m<sup>2</sup> incluyendo baño y cocina; luego la familia debe realizar las ampliaciones correspondientes.

Finalmente, se puede plantear que con la implementación de un modelo de desarrollo neoliberal, de un modo u otro, se ha empobrecido grandes sectores de la población. En este marco de lucha de intereses, las políticas sociales implementadas se podrían decir que han tenido un carácter fragmentado, que no busca romper con la lógica anterior, sino que se presenta nuevamente con un carácter asistencial, pasivo, desigual de acciones para "pobres".

Como anteriormente se planteaba y la realidad deja traslucir, existen paralelamente a las acciones en vivienda, situaciones que refieren a lo socio-económico y territorial que vive el país.

#### 2do.tiempo 1970-2000

- Desindustrialización, crecimiento del área servicios
- Estilo de desarrollo "mercado-céntrico"
- Dualización del mercado de trabajo

#### Causas y efectos socio-territoriales

- De la atracción de la ciudad a la expulsión hacia la periferia
- Mercantilización de las políticas de vivienda
- Crecimiento del empleo precario
- Liberalización del mercado de alquileres
- El acceso informal a la tierra urbana
- La formación de identidades se desplaza del trabajo, al consumo
- De estímulos por nuevas oportunidades laborales, a la desesperanza con relación a la inserción laboral estable
- Barrios socialmente autorreferidos
- El ambiente urbano, la exclusión y la desafiliación social

### 3.2 El Uruguay de hoy y un Montevideo no deseado

Se debe partir por señalar, que la ciudad se presenta socialmente desintegrada en el marco de un estilo de desarrollo "mercado-céntrico"<sup>15</sup> como ya se mencionó. Una característica precisa de este período es la

<sup>15</sup> Término que hace referencia al bloque de estrategias de desarrollo imperante en este momento. – Neoliberalismo -

dualización del mercado de trabajo; por un lado se incrementan la desocupación abierta y la precarización laboral, y por otro se desarrollan sectores laborales muy calificados remunerados con altos ingresos, frecuentemente vinculados a actividades relacionadas con la nueva reestructura económica.

Los sectores de bajos ingresos densifican áreas periféricas, frecuentemente con población que migra de centralidades urbanas. Estos sectores que no pueden pagar los nuevos valores para el acceso a la vivienda, generan demandas que se verifican tanto en la gestión urbana informal -asentamientos irregulares-, como en la gestión pública de conjuntos habitacionales -núcleos básicos evolutivos- ubicados en las periferias urbana. Por su parte, los sectores de ingresos medios y altos consolidan la tendencia de residir en la costa este. La interacción de vecinos se limita a la homogeneidad relativa que presentan los barrios, la debilidad de su estructura de oportunidades deriva en buena medida en dicha situación socio-territorial.

A su vez se verifica el alejamiento de vecinos que cuentan con la capacidad de optar (mecanismo de salida) por residir en otros barrios que no están socialmente estigmatizados, reforzando de este modo, la homogeneidad referida. La ausencia de servicios adecuados y la degradación ambiental y urbana, consolidan el aislamiento social de los pobladores.

A partir de las diferentes crisis económicas que atravesó el país, se vivieron procesos migratorios hacia diversas áreas urbanas, pero ninguno presentó las dimensiones del que se atraviesa hoy. El traslado masivo hacia la periferia urbana y en particular la de Montevideo, llama mucho la atención.

La interrelación de estas dimensiones, ilustra la idea de imaginarios sociales quebrantados entre sectores sociales ganadores y perdedores, por lo que el "país de cercanías" en la actualidad se encuentra en cuestión.

**En sumidas cuentas, el viejo barrio policlasista, en el cual la mayor parte de las personas se relacionaba más allá de sus diferentes niveles de ingreso, se apoyaban mutuamente, se conocían y extendían redes sociales que después duraban toda una vida, no puede observarse hoy. Los diferentes estratos de ingresos se están separando en el tejido urbano y están levantando barreras entre sí. El grado de integración social que supimos tener, se ve hoy amenazado.**

#### 4. ANÁLISIS DEL ESTADO DE "LA CUESTIÓN"

---

Es en este contexto de la teoría, donde los hechos adquieren una nueva expresión y son ordenados; sin embargo, el comienzo de esta exposición no es arbitrario, sino mediado, contiene embrionariamente la estructura conceptual( M. De Martino, 1999). La siguiente es una exposición teórica que busca explicar aquello que caracteriza al fenómeno, su desarrollo, su evolución.

La elección de categorías analíticas que intenten comprender el fenómeno de la política de NBE, será inevitablemente parte de su definición como problema. En este capítulo se discutirán y explicitarán las categorías generales adoptadas, para luego adentrarse concretamente en cómo esta abstracción teórica se manifiesta en nuestro fenómeno concreto, se particulariza. A su vez, éstas se combinarán con otras "categorías de análisis específicas"<sup>16</sup> referentes a las familias y el barrio frente a la asignación de la vivienda.

##### 4.1 El "espectáculo" de las Políticas Sociales

Las políticas de vivienda forman parte del conjunto de políticas sociales que el gobierno lleva a cabo para cubrir las necesidades específicas de la población. La política de vivienda, al igual que la de educación, de la salud, etc. se puede definir como acciones que buscan cubrir algunas de las necesidades definidas de la gente. (J. P. Terra, 1990) La importancia que representan estas prácticas ante las desigualdades sociales que existen en todos los países, se encuentra en la medida en que no toda la población tiene las mismas posibilidades de acceso a la vivienda, si esta se dejara completamente librada a las condiciones del mercado.

"La intervención estatal vía política sociales, regulando y/o propiciando condiciones de manutención y reproducción de una parcela de la población, es considerada una función intrínseca del Estado Moderno, configurando patrones de derechos sociales propios de cada nación" (Fleury apud G. Machado, 2001: 24).

El efecto que debe producir la intervención estatal es complejo, en la medida en que debe generar las condiciones para minimizar los efectos nocivos del propio sistema imperante. Es decir, es en este papel, en la sutura de las contradicciones que surgen entre las necesidades de acumulación y las necesidades de reproducción del conjunto de la población, que se sostiene la propia legitimación del Estado (E. Grassi, 1994).

"La política de los programas sociales no sólo pone al descubierto la insuficiencia de los resortes institucionales de integración de la sociedad moderna, sino que representa un dispositivo de legitimación de las actuales coordenadas político-económicas" (S. Duschatzky 2000:18). Nos encontramos así, naturalizando un modo de intervención que resta responsabilidades a los actores políticos y produce identidades "tuteladas" al decir de S. Duschatzky.

---

<sup>16</sup> El término "categorías específicas" hace referencia a aquellas mediaciones de carácter instrumental que dan luz al análisis. A su vez, éstas contribuyen con las categorías más amplias que se desarrollan con mayor profundidad en el documento, respecto al fenómeno en cuestión. Por citar algunos ejemplos de las mismas: reproducción de la familia, movilidad, participación, organización, etc.

Cabe resaltar que "en la actualidad frente al avance de la ofensiva neoliberal, las políticas sociales van perdiendo importancia, centralidad y protagonismo día a día, van disminuyendo su relevancia en cuanto mecanismo necesario para reducir el impacto de las secuelas del sistema capitalista y para legitimar el Estado, van perdiendo centralidad en relación a las funciones antes apuntadas," (Netto, apud A. Pastorini, 1995: 170). Por su parte el mercado adquiere cada vez mayor protagonismo a partir de su lógica de "libre competencia", responde a las nuevas formas asumidas por el Estado – de orientación neoliberal - desde los '80 en América Latina. En ese contexto las políticas sociales cuentan con menores recursos y son acompañadas por criterios de selectividad y focalización con respecto a los destinatarios de los programas, dirigiéndose a la extrema pobreza (A. Pastorini, 1995). Se entiende entonces que la actual orientación de las políticas sociales no responde: ni a consumos colectivos, ni a derechos sociales, sino que se presentan como asistencia focalizada hacia aquellos con menor capacidad de presión, por tanto se traduce en asistencialismo, el cual habilita la acumulación capitalista (E. Grassi, 1994).

En este sentido encontramos la crisis de las políticas universalistas<sup>17</sup> que se desarrollaron en forma homogénea y verticalista no pudiendo tomar en cuenta, tanto el rol de la comunidad como la diversidad que existe en ella y por ende la complejidad de la pobreza: las pobrezas -la cuestión de género, la diversidad étnica, la cuestión etaria, la cosmovisión religiosa, el lugar social o de poder, etc-. Este complejo presupone un abordaje que no sólo implica la resolución objetiva de la subsistencia material, sino y sobre todo, el poder y la incidencia de los involucrados en la resolución de sus necesidades.

Las políticas buscan satisfacer determinada necesidad, llevando consigo la utilización de un satisfactor singular que muchas obstaculiza las satisfacción de otras necesidades (M. Max Neef, 1993). La vivienda es producto de una necesidad que debe ser cubierta y que permite a las familias articular con otras estrategias de sobrevivencia. "De esta manera, las acciones sectoriales, definidas según problemas, deberían pasar a definirse en programas específicos" [...] "Por lo tanto, el paquete social debe estructurar programas según ciclos vitales y según riesgos a ellos asociados, más que constituir un listado de acciones sectoriales que no toman en cuenta los impactos "en contra" que muchas veces tienen otras carencias que se presentan simultáneamente" (C. Fortuna, 1995:28). Así se visualiza la incapacidad de la política de NBE de considerar en su atención, la situación integral de las familias.

Tanto en las políticas sociales universalistas, como en las políticas sociales focalizadas (NB), la lógica política aplicada ha sido un verticalismo desmovilizador de la comunidad en la resolución de sus problemas. Se entiende como fundamental, que frente a la necesidad de vivienda se aborde su resolución desde distintos actores, donde la comunidad local y el espacio territorial tendrían un rol fundamental a los efectos de producir los resultados buscados por las políticas públicas (no entendiéndolo por ello sólo estatales) que apuntan a fortalecer la igualdad de posibilidades en la sociedad.

En el neoliberalismo, como ya se mencionó, las políticas sociales presentan como característica esencial la focalización<sup>18</sup> fuertemente vinculada al concepto de selectividad. Esta cuestión es central como mecanismo para dar respuesta a aquellas cuestiones sociales que son consecuencia de la acumulación capitalista, a partir de la reducción del gasto público (A. Pastorini, 1995). En la misma línea, se plantea que además de los aspectos señalados, incide la expansión de cierta cultura gerencial; es decir, la necesidad de ajustar la acción social del Estado a los criterios de eficiencia y racionalidad económica que imperan en esta nueva fase modernizadora.

"Los programas sociales son la contracara de la globalización...los mismos van al encuentro de aquellos que no pueden despegar del lugar, de ese espacio que más allá de su fisicidad revela los estrechos márgenes de disponibilidad de los sujetos. Los destinatarios de los programas sociales ven pasar el mundo, pero no circulan por él..." (S. Duschatzky, 2000:16) Siguiendo a la autora, mientras que la globalización promete un consumo desterritorializado, la política de NB se podría decir, representa una vuelta a la localización; al recorte de poblaciones homogéneas y ancladas territorialmente, con estrecho margen de movilidad para los sujetos. La dirección de las políticas focalizadas hacia la población con pobreza extrema, genera la pérdida de la persecución de otras finalidades, como la reducción de la incertidumbre, movilidad social, etc.

Reflexionando aún más respecto a la implementación de políticas focalizadas y en particular la de NBE, se puede detectar que las mismas llevan implícito un grado de discriminación; puede pensarse que es una "discriminación positiva" con la finalidad de que los recursos escasos lleguen a quienes tienen menos - producción de identidades asistidas- al decir de S. Duschatzky. Pero esto implica discriminación al fin, dejando a una población que se podría decir "intermedia" (vulnerable) sin medidas alternativas para el acceso a la vivienda y a los servicios a ella asociados, o lo que aún es peor, en poco tiempo se transforme en población objetivo dada la honda caída de las condiciones de vida.

"Las políticas sociales focalizadas aumentan exponencialmente el grado de estigmatización sobre las poblaciones a las que se dirigen, aumentando además el grado de control social y coerción derivadas de su implementación. Por otro lado, las políticas universales implicaban inversiones en servicios de parte de la plusvalía, por tanto su reducción supone innegablemente una reducción del salario real y calidad de vida de los trabajadores (P. Bentura y G. Sarachu, 2001).

En otro nivel de reflexión, lo más grave de todo es que si se aplican sólo las políticas microsociales, lejos de resolver el problema -más allá de que pueda mejorar un poco la calidad de vida y haya viviendas más decorosas- se termina segregando a ese sector focalizado, fuera de la sociedad, con su barrio, y en el mejor de

---

<sup>17</sup> Son políticas, que presentan como criterio de cobertura de los beneficiarios, el universalismo. Es decir, que lo que se brinda, cómo se brinda y a *quien* se brinda, es similar para toda la población. Se parte de la idea, que la igualdad en la provisión del servicio por parte del Estado conduce a la igualdad social (C. Fortuna, 1995)

<sup>18</sup> "Focalización es el proceso mediante el cual los decisores de las políticas sociales reducen sus campos de intervención, procurando disminuir los costos de las mismas, restringiendo su impacto a una parcela focalizada de la población, esto significa otorgar, a cada política social, un beneficiario específico y bien delimitado, en lugar del uso universal que otros hacían de las PPSS" (A. Pastorini, 1995: 136).

los casos con su policlínica, su escuela de tiempo completo, su supermercado o almacén propios; la movilidad social y la capacidad de inclusión en la sociedad quedarían definitivamente postergadas.

Cuando se hacen sólo esas políticas sociales, no solamente se corre el riesgo de no resolverlas bien, sino que se instala el peligro de fragmentar definitivamente la sociedad e impidiendo que este segmento pueda tener algún grado de integración. Esta situación se verifica en gran medida en las familias que residen en complejos de NB en la periferia de la ciudad. En otras palabras, la focalización posee el riesgo de estigmatizar al destinatario de los NBE, erosionando así la base propia de la construcción de ciudadanía social.

Por último, encontramos la fuerte tendencia a responsabilizar a la sociedad civil en la búsqueda de mejoras en las condiciones de vida de la gente, en detrimento de la intervención estatal, una suerte de "welfare mix". Lo interesante y paradójico de esto, es que coexisten en esta perspectiva de involucramiento de la sociedad civil, tanto quienes pretenden aggiornar la acción caritativa y el Estado mínimo y quienes intentan generar nuevas experiencias de promoción y desarrollo social.

Con relación a lo anterior, se asigna a partir de los NB la vivienda a un número importante de familias sin organización, con escasísimos recursos y se deja librado a su capacidad de gestión y organización la posibilidad de dar respuesta a otras necesidades que son tan imperiosas como la vivienda (educación, alimentación, salud, etc.). Lo local, las redes, la participación, la autogestión, etc., a la hora de resolver las necesidades sociales, comienzan a presentarse de modo "idealizado" en el discurso político y la opinión pública. Mientras tanto los programas sociales no contienen los recursos necesarios para facilitar y fortalecer las iniciativas sociales que con este carácter surgen.

#### **4.2 Un modelo para desarmar y rearmar**

"El Uruguay perdió poder para procesar sus conflictos sociales desde un modelo económico más equitativo. El mismo, debió vivir procesos políticos y económicos que hoy permiten mantener desigualdades económicas, sociales y políticas antes inaceptables" (C. Terra, 1995: 86). Es decir, todos los indicadores disponibles remiten a que la pobreza se incrementó fuertemente durante la década del '70, situación que mejoró en el quinquenio siguiente, pero que actualmente no mantiene esta última tendencia. Para apoyar tal afirmación, se toma el último Informe<sup>19</sup> realizado por D. Olesker respecto a la pobreza en el Uruguay entre 1998 y 2002; la misma en estos cuatro años aumentó un 45%, con un incremento particularmente relevante en el último año, del 30%.

Muy primariamente, "la pobreza refiere al hecho o proceso por el cual personas, grupos o países se ven privados de los recursos o medios necesarios para sobrevivir y realizarse física, psicológica y socialmente" (C. Terra, 1995: 85.). La pobreza al interior de un país "es un fenómeno producido en la vida en sociedad que refleja la desigualdad intolerable en las condiciones para vivir y desarrollarse, por lo que un sector o sectores se

---

<sup>19</sup> D. Olesker realizó recientemente un INFORME SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL URUGUAY: 1998 a 2002 a partir de la Encuesta Continua de Hogares realizada por el INE, tomando en este estudio los ingresos de los hogares, aportando datos reveladores de la actual situación que atraviesa el Uruguay y que contribuye a la reflexión respecto a la política de vivienda. Ver anexo N° 7.

ven privados de sus oportunidades y sufren las condiciones de dicha privación" (C. Terra, 1995: 86). "La pobreza es un fenómeno pluricausal que tiene su origen en el modelo de desarrollo y en el sistema económico imperante en nuestra sociedad" (varios autores – SERPAJ apud C. Terra, 1995: 87). Siguiendo a la autora se resalta el carácter estructural, histórico y global del concepto.

Por otro lado, la evolución de la pobreza y la desigualdad del ingreso en diversos países de América latina, ha ido modificándose notoriamente. El reconocimiento de que estos problemas implican simultáneamente en el actual contexto, un aspecto ético y de justicia social y también un aspecto económico, ha contribuido a la integración de diversos enfoques para su análisis.

Se puede distinguir al Uruguay como uno de los países de América Latina que logró crecer de manera sostenida su nivel económico, bajar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. No obstante, en los últimos quince años, en los cuatro ámbitos principales de socialización tradicionales, como son la familia, el barrio, la escuela y el lugar de trabajo, se han presentado cambios absolutamente significativos. Es decir, en la década del noventa, las familias uruguayas en general y las de la capital en particular, han debido procesar cambios importantes en lo referente a la demografía, la situación económica y social que ha establecido un nuevo escenario (R. Kaztman, 1999).

Actualmente la situación social principalmente en las áreas urbanas, se caracteriza por una mayor concentración de pobreza de carácter heterogéneo y ligada a agentes diversos y cambiantes, con una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. La pobreza concentrada en las ciudades ha cambiado su geografía, reforzando la tradicional segregación espacial hasta alcanzar situaciones en que es difícil seguir hablando de una sola ciudad.

Cabe plantear, que se nace, se crece y se envejece en el estrato marcado por la pobreza. La pobreza constituye un tipo de submundo - no necesariamente subcultura - que establece fuertes condicionamientos estructurales al desarrollo de las personas.

En este sentido, la pobreza puede ser visualizada como un mundo cerrado, un círculo autoreferido y autoalimentado por profundas carencias y precariedades de diferente índole: económica, nutritiva, emocional, cultural, intelectual, política, social, ambiental, temporal y espacial.

En resumidas cuentas, la pobreza en la ciudad tiene una larga historia en la que unos pobres van heredando los problemas y la pobreza de otros. Son el marcado resultado del "costo social" de las transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales que vive una sociedad como la nuestra en su trayecto histórico. La inexistencia de mecanismos efectivos de movilidad social y la concentración extrema del ingreso, ha propiciado la mencionada situación.

Si bien el análisis del fenómeno en términos de pobreza es atrayente e importante, aparece como insuficiente a la hora de dar cuenta de la complejidad de los procesos que rodean la política de NBE en Montevideo. En este sentido, si se encuentra en el concepto de exclusión y segregación, la denuncia y la expresión de una realidad distinta.

El crecimiento cuantitativo del fenómeno de la pobreza, trae consigo nuevas formas de manifestación y significado, lo cual nos remite al concepto de exclusión social, término recientemente integrado en la década del '70 que refiere "al fenómeno que articula diferentes dimensiones". "Es innegable la dimensión económica, fundamentalmente vinculada al mundo del trabajo (inscripción formal o falta de participación en el mercado laboral), pero es un fenómeno que trasciende estos elementos. Implica también fragilidad en los soportes relacionales, representaciones de lugares sociales asignados y asumidos y dificultades en el ejercicio de derechos" (X. Baraibar, 1999: 84).

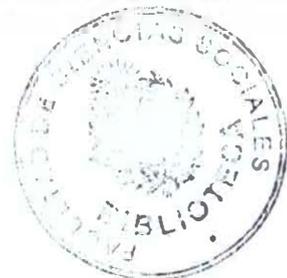
La dimensión económica es directamente productora de pobreza: los excluidos son en primer término los desempleados, rechazados del mercado de trabajo, que se encuentran por lo general privados de recursos regulares, como dice la citada autora. Fuera de la esfera de los asalariados, los excluidos económicos son las personas o los grupos privados de acceso a "activos" como la tierra o el crédito. La exclusión es, asimismo, social: el desempleo no priva únicamente de ingresos, sino que además despoja al desempleado de su condición social y le niega toda existencia en la sociedad formal, lo que en la mayoría de los casos está directamente unido al ejercicio de un empleo. El individuo puede perder el sentimiento de su dignidad humana, por tanto, la exclusión es también la pérdida del vínculo social ("capital social") que conlleva el rompimiento del entramado social (R. Kaztman, 1999).

Señala R. Castel, que de un tiempo a esta parte ha aumentado el temor de ver cómo el número de los más desfavorecidos se acrecienta, y se profundiza la distancia que los aleja de formas de participación común a la vida social. En este mismo sentido, nos encontramos con un número importante de individuos para los cuales la sociedad formal no tiene un lugar respetable: son "inútiles al mundo" o "supernumerarios" (R. Castel, 1997).

Por tanto la cuestión no se queda sólo con la obtención de un trabajo, sino que lo esencial es encontrar un lugar en la sociedad formal. Se hace hincapié en que además del trabajo como factor integrador, se debe considerar el eje socio-relacional, aquí comienza a adquirir importancia el barrio y las relaciones en él entabladas (redes de sociabilidad).

Como ya se ha mencionado en este documento, el marco en que se inscribe la categoría exclusión social, lo constituye la crisis de los pilares más importantes del modelo de desarrollo económico y social del Uruguay, al igual que del resto de los países de América Latina. La exclusión social es un fenómeno multidimensional que superpone trayectorias de desvinculación con la sociedad formal, e integra a estos individuos a la otra sociedad, la "informal". Ahora la cuestión es: ¿Qué país deseamos?, ¿Cuánto es lo que se está dispuesto a tolerar de "la otra sociedad"?

034305



En los diferentes barrios de la capital, se pueden verificar fenómenos de urbanización relativamente recientes como son los "barrios cerrados" y/o "guetos" ya sean para sectores económicamente pudientes o sectores empobrecidos. Es decir, que este fenómeno no representa necesariamente mayor pobreza ya que existen "guetos" para ricos, el "country" por ejemplo, es un fenómeno moderno y tremendamente agresivo en términos sociales. Otro fenómeno que se pone de manifiesto aquí es la segregación urbano-residencial e inequidad que prevalece en el acceso a bienes y servicios sociales.

Por segregación residencial se entiende la polarización de las clases sociales en el espacio urbano. En nuestra capital, al igual que en otros sitios, la desigualdad de oportunidades y la polarización social, suele traducirse en una polarización espacial, en segregación. Se considera a la segregación urbana, no como una simple consecuencia de la desigualdad social, sino como efecto de la diferenciación social y espacial (R. Kaztman, 1999).

"Los guetos, son la expresión por excelencia de la exclusión en las ciudades..." (D. Merklen, 2000: 249). Este escenario produce como resultado un encierro de identidad, visualizándose el afuera con desprecio y desde afuera son considerados de modo estigmatizante, construyendo entre ambos mundos un muro que los protege de los "otros," pero que no permite intercambio.

Desde una herramienta complementaria de análisis, el plano que se adjunta<sup>20</sup> referido a la dotación de servicios (sociales, culturales, educación, salud, mujer, infancia, etc) y variación intercensal de población en Montevideo, ofrece apoyo empírico sobre la diferenciación socioeconómica en distintas áreas de la ciudad. En tal sentido, el plano favorece la posibilidad de apreciar que los niveles de mayor "riesgo o vulnerabilidad social" se concentran en algunos barrios del oeste, norte y este del departamento, marcando la distinción con el área central y la costa, las cuales exhiben mejores niveles de vida. Adicionalmente se introduce otro indicador que pone de manifiesto los niveles de fragmentación y segregación urbana – el nivel de confort de los hogares según zonificación secundaria del POT-, debiéndose remitir al plano correspondiente<sup>21</sup>.

A esta segmentación a la que se hace referencia, han contribuido también aspectos institucionales. Según "datos obtenidos en la Evaluación Nacional de Aprendizajes de Educación Primaria realizada en 1996 (...) mientras que el 85,7% de las escuelas públicas de Montevideo que están en contexto favorable tiene más de dos tercios de sus maestros con amplia experiencia, ello ocurre solamente en el 14,6% de las escuelas de contexto desfavorable. Por otro lado, en lo que se refiere a dotaciones de personal de apoyo en las escuelas, el informe señala que en Montevideo el 16,3% de las escuelas de los contextos más favorables tienen un técnico de apoyo, en tanto que este porcentaje cae al 6,8% para escuelas de contextos desfavorables" (UNICEF-INTEC, 1999: 34).

---

<sup>20</sup> Ver anexo N° 8, planos

<sup>21</sup> Ver anexo N° 8, planos

El área metropolitana tiene sus propias lógicas, la movilidad de la población en el área, el vaciamiento de las zonas centrales de la capital y el afincamiento de un gran contingente de habitantes en la periferia, son los elementos que denotan la característica de una ciudad que no aumenta su población pero que si aumenta su extensión. El vaciamiento de las áreas centrales y el traslado a la periferia, por tanto la ampliación de la mancha urbana, se dan por procesos simultáneos.

Por otro lado, se encuentra el fenómeno de las grandes superficies comerciales (shoppings, cementerios parques, zonas francas) asociados a las principales rutas, resultando en el desplazamiento de un importante número de personas (de ingresos medios y altos) de Montevideo a la Ciudad de la Costa (Canelones). Este fenómeno alberga entre sus dimensiones, la relación tanto con la polarización espacial de las residencias de estratos de ingresos diferenciados como con la segmentación de los servicios urbanos, lo que explica la expresión urbanoresidencial.

En consecuencia, se asocia la polarización residencial con el carácter de los servicios educativos, de salud, de transporte, de aprovisionamiento de infraestructura y con los equipamientos de los espacios públicos. Si bien este fenómeno socio-territorial no es nuevo, el carácter que adquiere desde los '90 sí es cualitativamente diferente, como se viene planteando en la medida que se incrementa el distanciamiento entre estratos de ingresos en el territorio, tanto en el ámbito de la residencia como en la escasa participación de los sectores de menores ingresos en los nuevos equipamientos de consumo, cada vez más complejos y sofisticados. La problemática de la exclusión social referida, se visualiza mejor si se relacionan los altos costos del transporte colectivo con la difusa y creciente extensión de la mancha urbana.

La polarización de la sociedad, el aumento de la pobreza urbana y la pauperización de la clase media debido a la informalidad en la economía, se trasladó a la informalidad en las soluciones habitacionales. Por otro lado, los programas de vivienda para familias de bajos recursos, han estado salvo honrosas excepciones, siempre ligados a la periferia. Por tanto la segregación residencial actual se presenta en un contexto de una fuerte declinación de oportunidades, tanto a las actividades económicas como a la vivienda y estimula a una progresiva polarización de la composición social de los grupos de familias. La consecuencia es un creciente aislamiento social de los pobres urbanos con respecto a la "cultura hegemónica" de la sociedad. La pobreza socio-espacialmente aislada, conduce inevitablemente a la exclusión social.

#### **4.3 Los NBE en el contexto de los 62 barrios de Montevideo.**

Este enfoque propone captar la dinámica y aportar elementos teóricos que permitan comprender esta realidad tan particular como lo es la política de NBE, atendiendo a sus resultados en Montevideo; fundamentalmente lo que refiere a la pérdida y adquisición de recursos -"activos"- que presentan las familias luego de acceder al NBE.

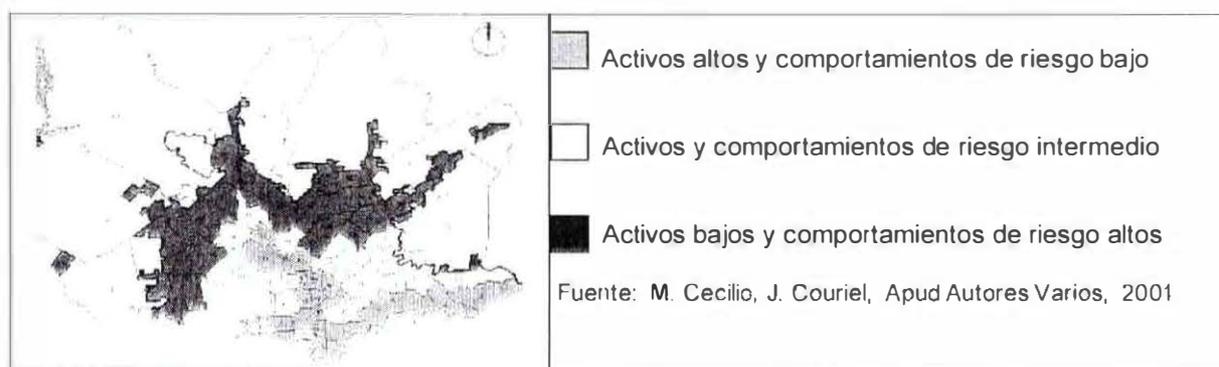
Al interior de la ciudad se ha presenciado un crecimiento diferenciado. La población de Montevideo se localiza en cuatro coronas de diferente comportamiento destacándose dos de éstas: una central, la más densificada,

que ha ido perdiendo población, y se subraya en segundo lugar la periferia, que es la zona que ha presentado el mayor crecimiento y que se ubica en la franja del límite urbano-rural, con prolongaciones urbanizadas que se continúa en el área metropolitana (POT – IMM, 1998).

Se puede afirmar así, que el aumento de la precariedad familiar, la segmentación educativa y la segregación residencial, agudiza el aislamiento de los pobres urbanos y activa mecanismos que favorecen su reproducción intergeneracional. Es decir, los individuos se encuentran afectados por las profundas transformaciones sufridas en la familia, la escuela y el vecindario, ámbitos que con distinta significación, constituyen las fuentes principales de los "activos" que necesita la persona para transitar con posibilidad de éxito (R. Kaztman, 1999).

Es importante recordar que en "el diseño e implementación de la política de combate a la pobreza se corre el riesgo de orientarse a "trabajar para el indicador", sin considerar la forma en que los propios recursos de las familias pobres pueden ser utilizados para mejorar la situación" (R. Kaztman; L. Beccaria; F. Filgueira; G. Kessler y L. Golbert, 1999: 8). Se materializa esta idea si consideramos las experiencias de sectores pobres que fueron relocalizados a partir del sistema de NBE. Se produjo un aumento de los recursos de estas familias – la vivienda - pero a la vez se destruyó otras fuentes de recursos, como son las redes del vecindario o la zona, que significan muchas veces la fuente más importante de generación de "empleo", servicios e ingresos.

Se parte por localizar territorialmente el fenómeno de polarización social vivenciado en Montevideo, para lo cual se toma el estudio de Activos y Comportamientos de riesgo realizado por R. Kaztman.



El gráfico intenta reflejar territorialmente el nuevo carácter de la polarización social. El enfoque innovador que aporta este trabajo realizado a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1996, permite elaborar la territorialización aludida, tomando como unidad para el caso de Montevideo, cada uno de los 62 barrios.

El estudio cruza los barrios de Montevideo con indicadores de "activos" y de comportamientos de riesgo<sup>22</sup>. Para el mismo, se seleccionaron ocho indicadores que corresponden a "activos" y tres a "comportamientos de

<sup>22</sup> Los de comportamientos de riesgo corresponden a:

- **extraedad**: población de 8 a 14 años- Se define así la situación de una población cuyos logros educativos son inferiores a los que, de acuerdo a su edad, podrían haber alcanzado si no hubieran repetido cursos o abandonado la escuela. Se distinguen a su vez situaciones de riesgo "suave" y de riesgo "fuerte". El rezago y/o deserción permiten anticipar el riesgo de logros educativos insuficientes para una

riesgo". Los indicadores de "activos" están ordenados en función de "capital" físico, "capital" humano, "capital" financiero y "capital" social.

Con el objetivo de manifestar el fenómeno de la segmentación social en el territorio y en la medida en que las series numéricas son continuas, se adoptan tres categorías: "activos" bajos y comportamientos de riesgo altos -oscuro- "activos" y comportamientos de riesgo intermedios, -claro- "activos" altos y comportamientos de riesgo bajos -gris-. La graficación realizada, constituye una fotografía contrastada de diferentes realidades socioterritoriales; es una aproximación esquemática y las manchas uniformes no significan áreas homogéneas.

Interesa destacar este estudio a la hora de comparar con la ubicación de los barrios de NBE<sup>23</sup> - política de vivienda objeto de análisis de este documento -, como también con el plano de zonificación secundaria del POT, donde el área periférica de Montevideo se corresponde en gran medida con la categoría de "activos" bajos y "comportamientos de riesgo" altos (oscuro). Para este documento, la riqueza de los aportes efectuado por R. Kaztman, se encuentra en lo ilustrativo y demostrativo de la segmentación urbano-residencial que existe en nuestra capital y que cada vez, acusa mayor distanciamiento de las clases y por tanto de "activos" en el territorio.

Por su lado, este enfoque pone el acento en lo que las personas tienen, sus "activos"<sup>24</sup> los cuales significan un conjunto de estrategias y recursos que las personas manejan con la finalidad de sobrevivir. "Los "activos" sociales de un hogar se componen del conjunto de recursos que en una instancia dada pueden ser movilizados en busca de mejoras en el bienestar o de evitar caídas en el nivel de bienestar de un hogar" (R. Kaztman; L. Beccaria; F. Filgueira; G. Kessler y L. Golbert, 1999: 9).

Los tres tipos de "activos" básicos son: el "capital" físico, el "capital" humano y el "capital" social. El primero incluye el "capital" financiero (ahorro monetario, rentas, créditos, etc.) y el "capital" propiamente físico (vivienda, animales, maquinaria, medios propios de transporte, etc.). El "capital" humano comprende el trabajo, la salud y la educación. El "capital" social en tanto, se compone de las redes de reciprocidad en las que las personas están insertas, de los contactos, de la confianza y del acceso a información. Cabe plantear también, que para el objeto de este trabajo, el "capital" social es asimilado claramente como la red vincular (redes sociales) en la que se encuentran inscriptos los individuos.

En este contexto, retomando dentro de los "activos" el "capital social", el mismo conforma un recurso con que cuenta el actor social (cada persona, cada familia) para llevar a cabo sus acciones, y por lo tanto se identifica por su función. Los componentes del "capital social" son aspectos de la estructura social que a su vez facilitan

---

participación plena en la sociedad actual. - mujeres que han tenido hijos y no se encuentran casadas -población de 15 a 19 años-. Madres de menos de 20 años cuyos hijos fueron concebidos fuera del matrimonio. La maternidad temprana, de por sí, aumenta la probabilidad de bloqueo en la acumulación de "activos" y se constituye en un eslabón importante de la cadena que conduce a la pobreza y exclusión social. - y jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo -población masculina de 15 a 24 años-. Esta situación se encuentra directamente relacionada al nivel con que salen del sistema educativo y a la extensión de tiempo de desafiliación de dicho sistema y de las instituciones de trabajo (Tomado de R. Kaztman y F. Filgueira "Panorama de la infancia y la familia en Uruguay" 2001).  
23 Ver anexo N° 8, plano sobre ubicación de conjuntos habitacionales de NBE, implementados por IMM-MVOTMA

ciertas acciones de los actores, el "capital social" es inherente a la estructura de relaciones que se dan entre los actores, se crea dentro de ellas. De este modo, es un elemento central para que los actores alcancen sus objetivos (C. Mendive, 1999).

Por otra parte, ciertos tipos de estructuras sociales son especialmente importantes para facilitar algunas formas de "capital social". Una estructura social integrada, en el sentido de que se realizan intensos contactos entre los individuos de diferentes clases sociales, facilita el intercambio de información, enriqueciendo las redes de reciprocidad y confianza. (R. Kaztman, 1999) De lo contrario se generan fuertes conflictos y desintegración. Actualmente en Montevideo, se atraviesa un importante proceso de desintegración social.

Las fuentes que conforman la estructura de oportunidades<sup>25</sup> para una sociedad en un momento dado son: el mercado, el Estado y la sociedad (R. Kaztman, 1999). El mercado está teniendo una creciente centralidad en la definición de la estructura de oportunidades, esencialmente el mercado de empleo. A su vez, está teniendo dificultades para transformar las capacidades de las personas en un mejoramiento de su bienestar debido a las profundas transformaciones del mercado de empleo (aumento del desempleo, flexibilización, precarización, debilitamiento de sindicatos, retroceso del Estado como empleador y como garante de la protección social). Por su parte, el Estado está sufriendo una reforma caracterizada por la transferencia al mercado y a la sociedad civil de muchas de sus antiguas funciones. Por último la sociedad y principalmente el poder integrador de sus instituciones fundamentales: la familia, el barrio y la escuela, están también debilitados.

La estructura de oportunidades en nuestro país ha sufrido un "angostamiento". "Los niveles educativos para alcanzar ingresos razonables se han incrementado, el acceso a la salud de calidad se ha estratificado, el logro de empleos no precarios se ha dificultado y los lazos familiares se han debilitado. Estado, mercado y sociedad conspiran para la delimitación de un amplio sector de población con un portafolios de "activos" precario, incompleto y en última instancia frágil para hacer frente a las situaciones adversas o ajustarse al ciclo vital y las vulnerabilidades asociadas a sus diferentes etapas." (R. Kaztman; L. Beccaria; F. Filgueira, G. Kessler y L. Golbert, 1999: 55)

**En suma, podríamos aquí afirmar que el modo de implementación de la política de NB es un elemento más, que de alguna forma fomenta la exclusión y segmentación social. Barrios homogéneos por debajo, anclados en zonas desprovistas de servicios e infraestructura, sin movilidad, restringen aún más la "capitalización" de la población destinataria de la vivienda, trayendo consigo la generación de nuevas necesidades.**

---

<sup>24</sup> Cabe aclarar, que para este documento, al igual que R. Kaztman, se usara indistintamente con el mismo significado el término "activo" y el término "capital"

<sup>25</sup> "La estructura de oportunidades se define como probabilidad de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen otros nuevos." (R. Kaztman, 1999: 21)

#### 4.4 La expresión de las categorías en la situación concreta

La combinación anterior de perspectivas resulta enriquecedora para analizar la realidad del Uruguay de nuestros días y, más concretamente para analizar cómo se inscribe en ella el fenómeno de los NBE en Montevideo. Estas son perspectivas multidimensionales que van más allá de lo económico incluyendo aspectos culturales, políticos y sociales y pretenden superar las dicotomías pobres-no-pobres, excluidos-incluidos, desde una mirada al conjunto de la sociedad. Indudablemente puedan encontrarse diversas diferencias en los enfoques, dado que provienen de tradiciones teóricas diferentes, sin embargo, lo que en este trabajo se plantea es la riqueza de su combinación y particularización para el fenómeno en estudio. Esta sección, intentará demostrarlo.

A su vez, se plantean brevemente otras mediaciones tomadas en su "carácter específico" con respecto a esta política de vivienda que son utilizadas como herramientas de interpretación y reflexión concreta.

##### 4.4.1 ASPECTO SOCIAL Y JURÍDICO: UN PUZZLE PARA REALMENTE PENSAR

Se parte en este punto, por plantear que la producción de seres humanos, en lo esencial no se realiza en el cuadro de las actividades domésticas, ya que a igual que las cosas, ha vivido una revolución que, aunque con un siglo de atraso, produjo una revolución completa del modo de "producción de personas" llamado por D. Bertaux "revolución antroponómica" (1993).

Las diferentes actividades específicas que contribuyen a la producción de seres humanos –fuerza de trabajo- ha sido externalizada del marco doméstico. Es decir, que la producción antroponómica pasa de realizarse en la interna familiar, a las instituciones especializadas (escuelas, maternalitos, merenderos, comedores, asilos, policlinicas, liceos, etc); se trata de un proceso de traslado de funciones que antes se realizaban en la interna familiar y ahora pasan a instituciones de carácter público y colectivo, debilitando o alterando el poder y la capacidad de la familia para realizar su función básica de agente socializador de las nuevas generaciones (C. Lasch, 1991).

Entonces, ¿con qué servicios o instituciones especializadas cuenta la familia montevideana para llevar a cabo su producción antroponómica, en un complejo de NBE ubicados en la periferia de la ciudad con escasa o mínima urbanización? ¿La solución habitacional a partir de NB para la población de más bajos ingresos, presenta el grado necesario de edificabilidad, infraestructura, equipamiento y servicios para un correcto desarrollo de los individuos que en ella se producen y son producidos? ¿Puede la familia a partir de sus condiciones objetivas de vida, reproducirse en este escenario de habitabilidad que representa un NB? ¿Cuenta la familia con otra alternativa? ¿Qué tipo de individuo se quiere reproducir en un complejo de NB excesivamente poblado, homogéneo "por debajo"?

Son todas estas cuestiones las que en gran medida han movilizado la realización de este documento, en un mundo donde cada vez queda más relegado el rol de la familia, teniendo hoy por objeto dos funciones básicas

al decir de T. Parsons (s/f): 1º -la socialización primaria de los niños, destinada a convertirse verdaderamente en miembros de la sociedad en la que han nacido y 2º -la estabilización de las personalidades adultas de la población que constituye la sociedad; dejando en manos de los saberes especializados y las instituciones, otras funciones que se realizaban anteriormente en la interna familiar, como se ha puesto de manifiesto (el cuidado de la salud, la educación, la vestimenta, etc, etc.). Lo planteado desencadena de inmediato la reflexión referente a las necesidades de las familias de contar próximo a su vivienda con servicios, que hoy en día son primordiales.

Cuando se incluye en la industria la producción de máquinas que sirvan para producir o para transportar los objetos de consumo, puede ser que fuera necesario considerar como perteneciente a la producción antropológica la producción de la vivienda, que son otros tantos medios de producción para la "reproducción de la fuerza de trabajo" (D. Bertaux, 1993). Pero ¿qué tipo de vivienda, favorece o inhibe una correcta reproducción? Subyace la necesidad de considerar la heterogeneidad de cada familia, su particularidad; las familias necesitan para su producción también de diferentes respuestas en materia de vivienda de acuerdo a su lógica interna.

Un segundo asunto implicado aquí, refiere a que los modos de vida<sup>26</sup> no se constituyen solos, sino que son objeto de movilizaciones considerables; aquí se resaltarán el valor que adquiere la movilización con respecto a la vivienda, referidas la adquisición de casa propia o a la mejora del alojamiento. La vivienda y con mayor generalidad el marco de vida (por ejemplo ciudad o suburbio, etc.) constituye medios de producción de energía humana y ante todo de las de los niños (D. Bertaux, 1993). Su socialización será diferente según el tipo de barrio y vivienda en que se crían, también el acceso a los aparatos de producción antropológica colectiva (escuela, policlínica, espacios de recreación). El concepto de movilización es entonces indispensable para salir de una representación exclusivamente repetitiva y cíclica de los modos de vida (D. Bertaux, 1993), debiendo las Políticas Sociales y particularmente la política de vivienda de NB considerar tal cuestión.

Adentrándonos aún más en la cuestión, toma lugar la reflexión y el estudio de la organización barrial, la obtención de una vivienda y de la infraestructura básica se convierte en los pilares de organización – participación barrial. El proceso de organización pasa por etapas, aumentando el grado de complejización de las interrelaciones en el barrio y éste con el afuera. Los vecinos se organizan para la gestión del barrio, para obtener más servicios y equipamiento, pero cabe resaltar que es un proceso conflictivo, donde en la mayoría de los casos no se cuenta con asesoría y apoyo técnico.

La complejidad del aspecto organizativo – participativo se debe a que en las formas de organización barrial se reproducen aspectos económicos, políticos, ideológicos de la sociedad global. Pero de todos modos, la comunidad local es un escenario privilegiado para que un conjunto de personas compartan objetivos y

---

<sup>26</sup> Por modos de vida se entiende: "como modos de organización de la reproducción o más bien de la producción de fuerza física, morales e intelectuales de los miembros del grupo familiar" (D. Bertaux, 1993: 1).

proyectos concretos. El territorio es un aspecto principal para la ubicación del barrio y para el relacionamiento y el tipo de vínculo de vecindad que se establece con los miembros de la "comunidad".

El sentimiento de pertenencia de los miembros a la comunidad es un factor determinante para que los vínculos se establezcan en función de intereses comunes. La exclusión y segregación territorial de una comunidad como se mencionó anteriormente, es un elemento de sucesivo aislamiento social de los sectores más pobres. De todos modos, es un factor que habría que considerar como de gran influencia en el sentimiento de identidad de la comunidad (Intec – UNICEF, 1983).

Las comisiones barriales son aquellos órganos que cumplen dos funciones: "por un lado la cohesión social estrechando lazos de solidaridad y cooperación mutua y por otro lado, de sensibilización y presión a la sociedad en su conjunto por reclamo de condiciones de vida más dignas" (Intec – UNICEF, 1983:44). Siendo esencial el acompañamiento y fortalecimiento de las mismas en los CONBE. Es decir, el proceso de realojo a NB de familias provenientes de diversos lugares como ser: fincas ocupadas, asentamientos, etc. trae a escena diversas situaciones y perfiles individuales, debiéndose impulsar la conformación de comisiones barriales y su permanencia, considerándose que actualmente este elemento no es tenido en cuenta, a la hora del diseño e implementación de la política.

Pero por otro lado, el grado de organización barrial que alcancen las familias de un complejo de NB desde el inicio, es decir desde la conformación del grupo será esencial para un proceso de mayor apropiación con su techo y con el entorno inmediato. Entendiendo por apropiación el sentimiento de "ser parte" de la vivienda y su entorno - el barrio -, generando con éstos una buena relación. La cual implica una retroalimentación, participación, sentimiento de pertenencia del adjudicatario; favoreciendo el mantenimiento y mejoras posteriores de la vivienda y de sus condiciones de vida dentro de la misma y en el ámbito social; potencializando las redes sociales del entorno que son esenciales para la reproducción y subsistencia de la familia.

En nuestro actual escenario político, social y cultural asistimos a diversas formas de relacionamiento social, algunas de las cuales han coexistido con el hacer y pensar del hombre como ser social asumiendo diferentes modos de expresión. Una de esas formas de relacionamiento son las redes informales que se manifiestan en los espacios cotidianos de convivencia social. A partir de la búsqueda de satisfacer necesidades diversas se desarrollan espontáneamente redes que conforman un tejido social, no siempre visible para los que participan en ellas ni para los actores externos al ámbito local. Descubrir, considerar y potencializar las redes de reciprocidad ("capital social") no formalizadas en una estructura organizativa, es una estrategia indispensable en proceso social de esta naturaleza.

A la hora de la implementación de la política de NBE se debería tener en cuenta: tanto los "capitales" que han acuñado las familias en su barrio de origen, como las posibilidades de adquisición de los mismos en el nuevo complejo, dado que muchas veces obtienen estas familias una vivienda pero pierden aquellas relaciones

esenciales para la sustentabilidad del hogar: ingresos, trabajo, servicios, etc. que solo se alcanzaban a través de las redes informales presentes en su barrio de procedencia.

Adentrándonos en lo jurídico se puede observar que un porcentaje de relativa importancia de los primeros pobladores de complejos de NB abandonó su vivienda, dando lugar a que el subsidio no cumpliera su objetivo. Los segundos y hasta los terceros ocupantes que acceden a estos NBE en un mercado informal, generan diferente relación con el lugar y con la vivienda. De este modo se debe reconocer la fragilidad y debilidad de la familia subsidiada individualmente, como también se debe reconocer la comercialización del subsidio habitacional por particulares.

Por otro lado, la concentración de la pobreza en determinadas áreas de la ciudad no esta determinada solamente por el costo de la tierra, sino que existen normas que la estimulan. Efectivamente, de acuerdo a la letra de la norma, los conjuntos habitacionales promovidos en el tradicional fomento inmobiliario se deben localizar en predios mayores a dos hectáreas, mientras que los CONBE se ubican en predios menores de dos hectáreas, por lo que normativamente incita la masividad y la concentración poblacional.

Otro elemento muy importante a analizar respecto al carácter masivo de los complejos es el Decreto N° 28.004 de la Junta Departamental,<sup>27</sup> en el mismo se establecen las normas de construcción del NBE, estipula también en su art. D.266.4 el número de viviendas por conjunto organizado de NBE. En él se establece como máximo 50 NBE y como mínimo 15 de éstos, pero sin embargo actualmente los complejos son de un número mayor y esto se debe en gran medida al costo de la tierra, a la urgencia y principalmente al hecho de que este artículo del decreto, si es leído con atención el mismo autoriza diversos tipos de excepciones favoreciendo así a generar tal masividad, que finalmente respalda decisiones políticas.

Además la vivienda presenta un doble carácter, en tanto condición objetiva de vida, es un elemento material que permite la protección e higiene de los individuos bajo un techo. Pero en su condición subjetiva, alcanza otro significado, la vivienda se transforma y adquiere una utilidad mayor. "El lugar propio, es un lugar en la ciudad, es el barrio y las representaciones sociales asociadas a él, es un status y una identidad...es el territorio de la familia, el territorio de la sociabilidad primaria, del encuentro con los iguales, el lugar donde se encuentra las protecciones que rodean al individuo y le permite encarar la salida a un mundo vivido como exterior al hogar" (D. Merklen, 2000. 258).

En primer lugar, el derecho al uso y disposición del espacio urbano significa la capacidad de elección del lugar de residencia o de localización de la actividad económica, participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios en espacios públicos o privados adyacentes, para la cual la condición de propietario de una vivienda sería un ejemplo, sin embargo no se requiere necesariamente gozar de esta condición. La propiedad privada es sin duda, el título que acuerda máximo derecho, pero no es el único, sino que existe una

---

<sup>27</sup> Remitirse anexo N° 9. Decreto N° 28.004

serie de figuras previstas por el Código Civil que establecen diversas modalidades de acceso a bienes especialmente inscriptos.

A los efectos de este análisis, basta señalar que la posibilidad de ejercer el derecho al espacio reconoce una variedad que va desde la propiedad hasta la ocupación ilegal tolerada por el Estado, atravesando por una serie de situaciones intermedias, en las que dicho derecho sufre limitaciones temporales, contractuales o de otra índole. Esto plantea desde ya serias distinciones entre sectores de la población con diferentes "títulos" para el ejercicio del derecho al espacio, que no se agota en la dicotomía propietario-no propietario. En ese espacio intermedio es donde se ubica la política de vivienda de NB, presentando los destinatarios algunas limitaciones en el ejercicio del derecho al espacio.

Por otro lado, la propiedad de la vivienda o las otras figuras jurídicas existentes, generan variaciones en la posibilidad de transformar este bien material en un elemento de negociación y potencialización para la adquisición de otros bienes, en la medida en que, el NB no posibilita el ser utilizado como garantía. De inmediato se puede visualizar la diferencia en el valor de uso y negociación que representa la vivienda para estos sectores. "La condición de propietario, permite que el "activo" vivienda, asuma funciones muy diferentes en los procesos de combinación y encadenamiento de otros "activos": la vivienda no solo es un bien que permite satisfacer las necesidades de habitación de la unidad domestica" (R. Kaztman, 1999: 341). La propiedad de la vivienda también puede ser utilizada como herramienta para desarrollar actividades productivas dentro del hogar, habilitando el desempeño de estrategias de incorporación y absorción de familiares, allegados y otras familias; como también se puede dirigir a generar recursos económicos, a partir de su arriendo total o parcial; como garantía de crédito; como respaldo hipotecario; o bien como recurso de garantía para terceros. Por tanto, la condición de no propietario reduce en gran medida las potencialidades de múltiples usos que puede representar la vivienda, como "capital" (R. Kaztman, 1999).

#### 4.4.2 LAS CONDICIONES FÍSICAS DE LA VIVIENDA: DE LO MÁGICO A LO DEMONIACO

El hábitat evolutivo y en particular la vivienda evolutiva se ha transformado en uno de los medios a los que más se recurre, hoy en día, en el campo de la habitación de interés social. Reducida a menudo en nuestro medio a los NBE (que son una forma de vivienda evolutiva, pero en modo alguno la única) a los cuales se le atribuyen propiedades mágicas o perversiones demoniacas.

La vivienda evolutiva, en definitiva no es más que una estrategia de producción de vivienda, que adecuadamente encarada y complementada puede ser enormemente eficaz y que en caso contrario puede ser tremendamente contraproducente. La introducción de la vivienda evolutiva ha debido atravesar un duro proceso, similar al vivido por la construcción por ayuda mutua. Pero la vivienda evolutiva, es actualmente admitida en la medida que potencialmente puede desencadenar un proceso de mejoramiento habitacional y social, lo que sucede siempre que se cumplan ciertas premisas. Lo que significa que se prevean las herramientas adecuadas e imprescindibles para un correcto y deseado desarrollo de la solución habitacional esperada (Rev. Vivienda Popular, Nº 3, jul. 1998).

Tomando lo referente al tamaño de la vivienda<sup>28</sup>, mencionado anteriormente en este documento, en el Uruguay al igual que en otros países la habitación no sólo está estipulada como una necesidad elemental sino que además existe una cuantificación cualitativa de lo que cada persona necesita como mínimo; ello se expresa en espacio construido, en cantidad de metros cuadrados por persona o niño<sup>29</sup>.

Al fijarse metros cuadrados habitables por personas, en el fondo se parte de una condición habitacional requerida por una persona para desenvolverse físicamente. Es decir, la cantidad de metros cuadrados establecidos de habitación se encuentra correlacionados a una concepción de calidad habitacional y de condición de vida. Las personas en situación de pobreza cuentan con lo mínimo, en el espacio físico mínimo, en la vivienda mínima, para un individuo considerado también mínimamente (F. Mazzoni, 1997). La reducción del espacio habitacional a un mínimo, reduce también a un mínimo las posibilidades de movimiento y de vida al interior de la vivienda, limita gravemente las posibilidades de convivencia familiar; impide el crecimiento individual de cada miembro de la familia, dado que la individualidad subjetiva requiere de un espacio propio para cultivarse y crecer, de esta manera poder relacionarse adecuadamente con el resto (F. Mazzoni, 1997).

Como ya se menciona, la reducción del espacio habitacional dificulta de alguna manera que se desarrolle el conjunto de los integrantes de la familia. Más aún, las condiciones de hacinamiento estarían facilitando las situaciones de promiscuidad y de violencia intrafamiliar. El núcleo inicial de mínima área (para disminuir la inversión) usado indiscriminadamente mantiene o genera inaceptables grados de hacinamiento y promiscuidad. Como también el mínimo confort ambiental, a que lleva la búsqueda del bajo costo<sup>30</sup>, atenta contra la salud. Aspectos estos, fundamentalmente relacionado al escaso estudio de medidas para que luego que la familia accede al núcleo, logre obtener el financiamiento y el asesoramiento técnico para la evolución necesaria.

Por otra parte, la monotonía y la uniformidad de la construcción de las viviendas generalmente destinadas a éstos sectores, a través de la modalidad de NBE, hace homogéneo el paisaje de los pobres, se podría decir que los empobrece estéticamente también.

En lo que refiere concretamente a la tipología y a los materiales utilizados, los mismos no son del todo acordes, no se estipulan de acuerdo a la trama urbana en la cual se insertan, no se establece un tipo de fachada similar a la que se da en mayor medida en la zona, buscando integrar la vivienda, o mejor dicho el complejo, al tejido urbano que presenta cada barrio desde su constitución, no significando precisamente la homogeneización.

Las acciones emprendidas de complejos de NB, no comprenden un trabajo previo con las familias para afrontar la situación de realojo, por tanto tampoco hubo intervención de los vecinos en la selección: de zona, de características de la vivienda, tamaño, etc. implicando en muchos casos, escasa apropiación con la nueva vivienda. Encontrando entre los adjudicatarios: aquellas familias que se movilizaron y se inscribieron en el SIAV,

<sup>28</sup> Remitirse al anexo N° 2, referente al Texto Ordenado de la Ley de Vivienda N° 13.728.

<sup>29</sup> El mínimo habitacional se define como la superficie mínima habitable, que no será inferior en ningún caso a 32 m<sup>2</sup>. Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio y por cada dormitorio adicional se incrementará en 12 m<sup>2</sup>. (J. Ferrero, Rev. Vivienda Popular N° 3, jul. 1998:06)

<sup>30</sup> Remitirse al anexo N° 4, realojos costos aprox. por lote.

como también familias que deben ser reubicadas debido a una urgencia, generándose así un mix de situaciones.

Actualmente además, se verifica grandes deficiencias en la construcción de la vivienda:<sup>31</sup> importantes rajaduras, fisuras, problemáticas de humedad, etc. por una búsqueda de bajar costos, sin adecuar la vivienda a condiciones físicas del lugar. Por otro lado, se comprueba el escaso control sobre la empresa contratada (por el organismo contratante tanto sea IMM, como MVOTMA en Montevideo, debido a dificultades para la gestión) y la nula responsabilidad y compromiso asumido por ésta última, en la construcción de las viviendas, llevando a serias deficiencias en la obra. Pero la realidad es diversa y se rescata de igual modo, experiencias exitosas<sup>32</sup> de complejos de NB donde la construcción de la vivienda a dejado ampliamente conformes a todos los involucrados. Sin embargo no se puede dejar de mencionar que cada vez más se presentan en buena parte de las obras, patologías propias de una vivienda de muy baja calidad, donde el asesoramiento técnico posterior a ocupar la vivienda es casi inexistente, llevando consigo que el beneficiario en su búsqueda de ampliación muchas veces acreciente éstas patologías expuestas.

En las viviendas se puede observar como difieren entre sí: respecto al avance de obra; las mejoras o indicios de deterioro tales como humedades, rupturas, inexistencia de límites entre las viviendas, etc. Teniendo en cuenta las diferencias en el avance de obra de los diferentes complejos luego de su entrega, se puede aseverar que en la mayoría de los casos, existe una caminería incompleta, no presentando espacios verdes acondicionados y equipados que estén destinados a la interacción y recreación.

Pero también es relevador como un número importante de familias se apropiaron del entorno inmediato a su vivienda, pudiéndose observar en cada parcela individual los más diversos equipamientos: pavimento, muretes, aleros, parrilleros, etc. La confección de veredas, y acondicionamiento de los espacios verdes, demuestra la voluntad de crear espacio y urbanidad. El cuidado de la vivienda y su entorno manifiesta una voluntad destacable en la medida de que se trata de grupos sociales mayoritariamente no organizados.

Las viviendas en su mayoría agrupadas en tiras de un nivel, enfrentan alternadamente sus fachadas principales y posteriores. En los indiferenciados espacios entre tiras y en los residuales espacios frentistas a las calles públicas o pasajes resultantes de la aplicación del esquema de uso del suelo, así como en parte de los espacios previstos para una segunda etapa, en lugar del proyectado "verde continuo" se concretan rápidamente ampliaciones autoconstruidas y nuevos asentamientos precarios, no respetando muchas veces las características constructivas y el espacio destinado a la ampliación del Núcleo Básico.

---

<sup>31</sup> Información recabada en las diferentes entrevistas realizadas, a los técnicos pertenecientes a las instituciones implementadoras de la política.

<sup>32</sup> A pesar de lo revelado, se debe resaltar que a partir de investigaciones realizadas en diferentes complejos de NBE, un importante número de (alrededor del 81%) unidades presentan diferentes grados de desarrollo evolutivo. Este porcentaje es un dato fuerte de la realidad, si se tiene en cuenta las características de la población y que no hubo trabajo social en la etapa de pre-ocupación ni tampoco de pos-ocupación, obviamente no contando con el apoyo técnico y asesoramiento necesario para hacer frente a la evolución de su vivienda, no obstante, el crecimiento se ha producido ( Rev. Vivienda Popular, N° 3 jul. 1998).

Esto se puede entender como el efecto de una dinámica y lógica particular que presenta la población destinataria, lo cual no fue tenido en cuenta en el diseño de la política. Familias compuestas por un número importante de miembros; o familias que se desempeñan como hurgadores o clasificadores de residuos; o familias que necesitan transformar rápidamente la vivienda en un comercio; etc, etc, situaciones todas éstas, que acompañadas de escasos recursos, materializan el escenario complejo que en párrafos anteriores se mencionó.

Las necesidades humanas son variadas, pero la vivienda es un satisfactor esencial de tal magnitud, que en el Uruguay es reconocido el derecho al acceso a la vivienda por ley. Por lo cual nuestra constitución garantiza formalmente el acceso a la vivienda digna para sus ciudadanos.

El individuo se podría decir que se presenta en gran medida, como un ser totalmente pasivo en su acceso a la vivienda, no pudiendo generar con ella el compromiso debido y en la mayor parte de los casos no logrando la apropiación deseada con la misma, luego de permanecer en ella. Al respecto todas las situaciones no son iguales, existen familias que presentan otros soportes "capitales" que favorecen la movilización y aprensión con la vivienda y con la zona.

La carencia de vivienda trae aparejado la asociación con otras carencias - trabajo, educación, alimentación, ingresos estables - inscribiendo de manera acrítica una condición de absoluta vulneración de los derechos individuales y sociales. "La situación de pobreza, las condiciones materiales de vida y el miedo que genera en el resto de la población, hacen cuestionar el derecho a la integración a la ciudad, relegándoles espacios urbanos sin infraestructura, alejado de las zonas residenciales y comerciales. El derecho a vivir en la ciudad es de quienes comparten las representaciones dominantes de ciudadano, los demás se podría decir, están excluidos" (G. Machado, 2001: 28).

#### 4.4.3 UN ENFOQUE URBANISTA: EL LABORATORIO PERIFÉRICO DE "SOLUCIONES HABITACIONALES"

La población de Montevideo ha presentado en el periodo intercensal 1985-1996 un crecimiento del 2,3 por mil promedio anual, que se ubica por debajo a la tasa de crecimiento vegetativo esperada en 1985, 5,6 por mil promedio anual (Censo - INE, 1996). En cambio, las áreas metropolitanas que rodean la ciudad han experimentado un fuerte crecimiento de población durante el periodo intercensal considerado, las secciones censales periféricas lo hicieron en el orden del 8,8 0/00, siendo capaces de compensar la pérdida neta de población del área central y el ensanche permitiendo un crecimiento neto de unas 33.000 personas. El 94% de la población se ubica en la periferia y representa el 37% de la población total. Parece claro que han existido fuertes movimientos migratorios hacia estas zonas desde la ciudad de Montevideo y que presentan patrones de diferenciación de acuerdo a las características socioeconómicas de la población migrante<sup>33</sup> (Censo - INE, 1996).

---

<sup>33</sup> Remítirse al anexo N° 10.

En tanto que todos los planes de ordenamiento que se ha dado la ciudad incluyen en sus objetivos la limitación del área urbanizada y el aumento de su densidad, intentando cerrar una ecuación económica que permita lograr mínimos razonables de calidad ambiental. Históricamente los planes de vivienda para sectores carenciados, con su lógica reduccionista han terminado ubicándose en las tierras baratas del borde periférico o en áreas depreciadas por factores ambientales, dando como resultado claros ejemplos de segmentación urbano-residencial y exclusión.

Estas actuaciones, sufren un vuelco crítico, cuantitativa y cualitativamente, en las dos últimas décadas. El modelo "mercado-céntrico" y su coherencia con las medidas de política habitacional -liberación de alquileres- expulsan de la ciudad formal a los sectores de población de menores ingresos. En consecuencia se genera una demanda que en parte se canaliza por ocupaciones concertadas de tierras fiscales o predios del borde rural fraccionados ilegalmente y en parte en los monocordones macroconjuntos de programas de Núcleos Básicos Evolutivos - NBE- sin servicios, que resueltos exclusivamente en función de su lógica interna, desestructuran aún más el débil tejido periférico, excluyendo y segmentando a mayor población.

El área urbana en contraste con la rural que adquiere valor de acuerdo a sus cualidades intrínsecas, tipo y volumen de producción, esta obtiene su el valor en función de su acceso a oportunidades económicas y a la complacencia o disposición de ciertos bienes y servicios. Dentro del área urbana existen diferencias en las desiguales zonas que presenta a la interna, existiendo una periferia devaluada para la residencia y para la obtención de recursos. Para expresar la compleja situación de densificación en la periferia de la ciudad, se adjunta un plano en el cual se indica entre otras cosas los complejos de NB ejecutados por el MVOTMA y los realizados en convenio con la IMM. El área definida como periferia responde al límite establecido por la zonificación secundaria del Plan Montevideo<sup>34</sup>. La periferia exhibe tejidos desestructurados de manzana abierta, que se caracterizan por las edificaciones aisladas de baja altura. La urbanización se estructura en general por macromanizas con predios de gran tamaño, esta circunstancia genera la construcción de un tejido heterogéneo, con abundancia de áreas vacantes con una ocupación de viviendas unifamiliares o bifamiliares realizadas en general por auto construcción.

La zona periférica en su mayoría presenta más de una vivienda por predio, junto a las cuales aparecen en forma dispersa, grandes conjuntos habitacionales de sectores medios y bajos; y Núcleos Básicos Evolutivos. Complementariamente en la misma zona, particularmente en el área de borde urbano-rural y en las márgenes de cauces de agua superficial, se procesan extensiones informales del tejido: asentamientos irregulares, que suman a la condición de desestructuración existente, graves carencias en servicios, conflictos con otros usos del suelo y una fuerte dinámica poblacional.

La homogeneidad predial en los NBE, generada por la producción seriada de lotes iguales produce homogeneidad funcional, rigidez en la adecuación a diferentes tipologías de vivienda, así como segmentación social (Rev. Vivienda Popular, N° 5, jul. 1999).

<sup>34</sup> Ver IMM- Plan Montevideo –plano sobre zonificación secundaria, 1998.

Como se ha venido mencionado la población con mayores dificultades económicas, condición que no le permite el acceso a la vivienda en el mercado, debe implementar como alternativa el trasladarse a zonas de la capital donde el costo de la tierra sea relativamente bajo (asentamientos), significando esto la escasez de servicios, infraestructura y equipamiento. El ciudadano debe renunciar a su condición de tal, "auto-excluirse" por un trozo de tierra, a su vez, en la misma línea el Estado reproduce a través de la política de NBE esta realidad no deseada.

Retomando el cuadro de costo y características que presenta la modalidad de NBE por licitación a empresa constructora, se desprende de inmediato que no están consideradas obras de otro tipo como ser escuela, merendero, etc., como tampoco en la selección de terrenos para la obra se estudia los servicios existentes en la zona y las capacidades de absorción de estos. Pudiéndose corroborar que muchas veces los servicios son escasos o inexistentes al momento de habitar, debiendo la población realizar importantes demandas con una escasa respuesta.

La vivienda no es una entidad autosuficiente, ésta y los programas a ella asociados deben atender el acceso a la infraestructura básica (saneamiento, vialidad, etc.), a los servicios (energía eléctrica, agua potable, salud, educación, etc.) y a los equipamientos necesarios para el desarrollo integral de los individuos.

La localización periférica, impropia como forma de generar ciudad, es además cara (extensión de los servicios de agua, luz, saneamiento, caminería, etc.) y puede ser destructora del medio ambiente. Esta contradicción implica un costo elevado para la sociedad, mientras que tenemos zonas -principalmente centrales- donde los edificios escolares están sub-utilizados; en la periferia existe una carencia de centros educativos, encontrándose los actuales desbordados. Situación que se repite si enumeramos todos los servicios y el equipamiento de la capital.

En esta línea, la solución de acceso a la vivienda se puede considerar válida solamente, si forma parte de un conjunto formado por los servicios básicos (agua, saneamiento, energía, etc.), el acceso a los medios de transporte que garanticen la movilidad en el conjunto del área. Presentándose también como indispensable contar con servicios sociales, ya que, la producción de seres humanos mismo en lo esencial no se hace en el cuadro de las actividades domésticas, sino que se ha colocado sobre instituciones especializadas (escuela, merendero, policlínica, liceo, etc.). "La vivienda urbana es la suma de todos estos elementos, no es un elemento aislado" (M. Castells y J. Borja, 1997: 331).

Los conjuntos organizados de NBE son el resultado de operaciones de vivienda pública que adolecen de un error de concepción urbana. "Se parte del supuesto que producir viviendas y asegurar en el mejor de los casos una urbanización y unos servicios mínimos (saneamiento, caminería, luz y agua) ya es producir un trozo de ciudad y atribuir condición de ciudadanía" (M. Castells y J. Borja, 1997: 207).

Retomando a M. Castells y J. Borja (1997: 207) el error es triple: a) Producir barrios monofuncionales y socialmente homogéneos por abajo. b) No vincular estas operaciones a las dinámicas económicas e infraestructurales que contribuirán a la inserción (empleo, movilidad) de la población de estos barrios. c) No dotar a los barrios de calidad urbana que les dé algún atributo de centralidad, de visibilidad social, de monumentalidad.

Se repiten aquí, los errores realizados por los países más desarrollados, con la mejor intención muchos programas implementados, entre ellos los NB, reproducen en forma ampliada los "guetos". En vez de combinar población de distintos estratos sociales, actividades y servicios tanto locales como centrales, se opta por la producción masiva de viviendas para la población de menos ingresos, como ya se ha señalado; sin contar con ellos, atomizando la demanda.

"El resultado son barrios en los que el estado de derecho no entra o se diluye muy pronto, en los que la población empleada y culturalmente integrada cede progresivamente su lugar a una población más marginal y que en vez de ser parte integrante de la ciudad, son "la otra ciudad," la que niega la ciudad formal" (M. Castells y J. Borja, 1997: 208).

**En suma, indudablemente hay una relación -aunque sea no buscada- entre los efectos de esta política de vivienda y las dinámicas excluyentes y dualizadoras que se derivan de la globalización.**

## 5 DE LA REFLEXIÓN A LA ACCIÓN: ALGUNAS PISTAS

---

La propuesta para este capítulo final es considerar un espacio donde se reflexiones acerca del rol del Trabajo Social en el ámbito de las Políticas de Vivienda, generando interrogantes y aportando elementos para la discusión con respecto al desempeño de la profesión. En segundo lugar se retomarán las hipótesis de las cuales se partía, de modo de observarlas a la luz de las categorías teóricas desarrolladas en este documento. Finalmente, se considerarán también algunas alternativas para el diseño e implementación de la política de NBE, dando así cierre a este documento.

Como fue mencionado, el Estado burgués tiene la necesidad de considerar parte de las demandas y preocupaciones de las clases subalternas para dar continuidad a su legitimación y para perpetuar la acumulación capitalista. Es decir, que para llevar adelante la legitimación y control por parte del Estado de las clases dominadas tiene como una de las principales herramientas de materialización: las Políticas Sociales. Requiere por tanto, "de profesionales aptos que se encarguen de su ejecución, de técnicos que estén en la vida cotidiana de los trabajadores, contribuyendo a través de una acción moralizadora-humanitaria, para el control y adaptación de los trabajadores al orden burgués monopólico. Una de estas profesionales requeridos es el Asistente Social" (A. Pastorini, 1995: 74).

Brevemente hemos mencionado el papel que ha desarrollado el Asistente Social o Trabajador Social como profesional que se desenvuelve en el interior de las instituciones públicas viabilizadoras de las Políticas Sociales. Para avanzar en el rol de la profesión se debe conocer y reconocer las reglas que permiten su práctica, comprender los intereses en disputa, las fuerzas sociales en conflicto. En otras palabras, conocer claramente las limitaciones y posibilidades de las prácticas en el campo de lucha, el cual está atravesado por fuertes contradicciones propias de la sociedad capitalista (A. Pastorini, 1995).

"El mundo capitalista atraviesa en estas últimas dos décadas, un periodo de profundas modificaciones en sus padrones de producción, de acumulación y valoración del capital. Alteraciones que implican nuevos desafíos para los Estado-Nación, para las clases trabajadoras, asimismo como también para la profesión del Servicio Social..." (A. Pastorini, 1995: 92) La profesión siguiendo a la autora, no pierde frente a estos cambios espacios significativos de actuación, sino que por el contrario expresa la necesidad de procurar nuevas respuestas técnicas a las nuevas problemáticas o demandas que se presentan en la contemporaneidad.

Ante el avance de la ofensiva neoliberal, al decir de la autora A. Pastorini, las políticas sociales van perdiendo importancia y con ellas el protagonismo y prestigio de la profesión en el ámbito Estatal. Para que esto no suceda, entre otras cosas ella plantea: que la profesión al interior del Estado, debería transformar su relacionamiento con el mismo y su participación en las Políticas Sociales, para que el profesional no sea considerado más como un funcionario burócrata dentro de cientos de empleados públicos subordinados a jerarquías administrativas y políticas (1995). "Este profesional debe establecer al interior del Estado, una relación no-burócrata, pero si técnica y política. Para eso, no puede continuar siendo un mero ejecutor terminal

de las Políticas Sociales, de modo contrario el Asistente Social o Trabajador Social deberá participar activamente en la elaboración y reformulación de la reorientación de esas Políticas Sociales" (A. Pastorini, 1995: 173).

Con respecto a lo planteado por la autora, esto último nos lleva a una importante discusión entablada en el colectivo profesional, si el TS debiera luchar únicamente por ubicarse en el diseño de las PPSS o si debiera aportar al diseño y a su vez revalorizar su lugar de ejecutor de las políticas públicas; transformando ha este espacio adjudicado y asumido en la división del trabajo en un lugar privilegiado para la promoción de los sujetos. El afán por desempeñarse en el diseño de las PPSS estaría atravesado por el sentimiento de impotencia - omnipotencia presente en la profesión ante las situaciones de urgencias, sin visualizarse por ello la riqueza en la intervención a partir de la ejecución. Adquiere aquí relevancia fundamental ciertos niveles de autonomía que presenta la práctica profesional del Trabajo Social.

El rol históricamente desempeñado de ejecutor de las PPSS, particularmente de la política de vivienda, no debe ser despreciado sino que redefinido, lo que el Trabajo Social debe denunciar en esta arena de políticas es la reducción del gasto público destinado a programas de vivienda, así como los problemas contenidos en las políticas propuestas y las consecuencias sociales, económicas y políticas que acarrea para los diferentes sectores sociales.

Por otro lado aquellos profesionales insertos y/o vinculados al Gobierno Departamental o programa con una orientación aparentemente progresista, deben emplear ese espacio como polo de contradicción, oposición y confrontación al proyecto neoliberal (A. Pastorini, 1995). Emprendiéndose acciones de promoción de la autonomía y emancipación, refutando cualquier forma de autoritarismo y partiendo por una defensa de los derechos humanos, reconociendo al otro como sujeto de derechos legítimos.

Las políticas sociales se constituyen por tanto en fuente de legitimación, instrumento de intervención y campo de ocupación del TS dominando un lugar fundamental en la reflexión teórica, dejándose en esta oportunidad esbozada brevemente la preocupación y discusión existiendo numerosa bibliografía al respecto.

Al mismo tiempo al igual que la Facultad de Arquitectura que cuestiona y reflexiona respecto a ésta política (NBE) a partir de una comisión encargada de tal labor, nuestra profesión desde el ámbito académico debería generar también el espacio de análisis e intercambio. Un espacio favorable es las Redes Temáticas que existen en la Universidad, especialmente la Red de Hábitat y Vivienda, debiéndose contar con un mayor interés y compromiso en instancias de este tipo.

Por otro lado, este trabajo en sus inicios plantea algunos supuestos o hipótesis que sirvieron de guía para su desarrollo, es pertinente en este momento retomarlos aclarando que el objeto de este documento no es confrontar hipótesis pero si analizar el fenómeno a partir de presunciones y/o anuncios que se han manejado acerca de ésta política de vivienda.

Como ya se mencionó, en este último periodo asociado a las políticas de ajuste y a la globalización, se verifica un fuerte incremento de la pobreza urbana, hecho que provoca una reflexión y una necesaria redefinición del papel del Estado y su interrelación con la sociedad civil y el mercado. En este marco, la lógica del proceso de implementación de políticas urbanas y de vivienda más allá de las particularidades de cada una, ha tenido consecuencias similares en la ciudad; el proceso socio - económico de los últimos años se expresa en desequilibrios socio-territoriales que agudizan la segregación urbano-residencial y la segmentación social.

Por tanto nos encontramos con acciones que buscan la satisfacción de la necesidad de vivienda, pero de acuerdo a las características del diseño e implementación de la política de NBE se observa una incongruencia con relación a una correcta articulación y coordinación de los demás aspectos que hacen a la esencia del individuo para una adecuada reproducción. Si bien la reversión de este proceso en el corto y mediano plazo es muy difícil, hay que analizar los "activos" que como sociedad tenemos para dar un salto cualitativo en esta dirección.

La definición integral de la política social es determinante para la coordinación de acciones de impacto, para asegurar el equilibrio socio-territorial en un proyecto de desarrollo sustentable. Por lo tanto el abordaje técnico debe realizarse desde una óptica interdisciplinaria. Esto requiere de articulaciones interinstitucionales que nuestra actual cultura de gestión pública no favorece, inclusive dentro de los distintos organismos públicos se podría decir que hay problemas de coordinación de políticas.

Además la concepción respecto a la política, debe superar su carácter de "reparto de cosas", subsidio o asistencia, deben generarse procesos institucionales sostenidos que favorezcan la constitución de lazos de integración social, siendo destacado el valor que representan los proyectos culturales para ello.

Se entiende también, que se deberían establecer mecanismos institucionales de evaluación de las políticas urbanas y de vivienda con metodologías capaces de generar nuevos conocimientos. Para ello es necesario la transparencia en la información de manera de permitir el más amplio debate, e institucionalizar la evaluación permanente de las políticas aplicadas de manera de cotejar y debatir los discursos disjuntos, que coexisten en el ámbito académico, la actividad profesional y en las instituciones públicas para estimular la calidad de las políticas.

En el caso de los complejos de NBE la ausencia de políticas urbanas integrales y criterios cualitativos en el diseño de las políticas de vivienda, han promovido la desintegración física y social como se pudo apreciar en el transcurso de este documento. La necesidad de una propuesta integradora debe contemplar que la implantación de conjuntos habitacionales no constituya un impacto negativo, tanto en los aspectos físicos como sociales en el tejido existente y en la sociedad en su conjunto.

Por lo tanto las propuestas edilicias deben partir de los planes de reestructura urbana (fraccionamientos, estructura vial, etc.), donde la diversidad tipológica, el tratamiento de los espacios públicos y privados, sean los elementos de calificación y caracterización del desarrollo urbano-ambiental. De esta forma, la programación de acciones capaces de prefigurar el largo plazo con programas diversificados según las diferentes situaciones socio-territoriales, se canalizará a través de una adecuada selección del sistema de gestión que favorezca el resultado morfológico y la integración social.

Recogiendo las diferentes experiencias se podrían superar aspectos negativos de los NBE en la medida que: se adecue el diseño de la vivienda a la composición familiar concreta y se promueva conjuntamente la ubicación de los complejos de NBE en áreas consolidadas de la ciudad a través del reciclaje o rehabilitación de estructuras obsoletas u ociosas<sup>35</sup> (fábricas sin actividad, depósitos, fincas ruinosas, etc.) habilitando de este modo nuevas piezas de suelo, pudiéndose intervenir a partir de la construcción de viviendas evolutivas, modalidad "cáscara"<sup>36</sup>. Principalmente se debería articular la ayuda mutua con la empresa constructora, (ocupar mano de obra desocupada en calidad de personal asalariado) para de esta forma acelerar plazos y generar mayor involucramiento y compromiso de la población destinataria, no provocando desarraigos y creando calidad de vida.

"Las dimensiones de los lotes deberán ser diferentes no buscando definir el óptimo generalizable y repetirlo monótonamente. Si se pretende generar una pieza urbana y no solamente una pieza habitacional, la estructura predial debe ser apta para la transformación funcional que permita la aparición de diversas funciones tanto comerciales como de servicios complementarios a las viviendas" (J. Di Paula, Rev. Vivienda Popular, N° 5 jul 1999:10).

Por otro lado, la propuesta social se debería sustentar esencialmente en la organización grupal de los beneficiarios del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda, como también en un mayor reconocimiento del papel de los equipos técnicos asesores (ETMs). Debiéndose generar el espacio proclive para un apoyo financiero acorde a las condiciones socio-económicas del usuario para realizar las ampliaciones necesarias a la vivienda.

Es indispensable también, considerar que la organización barrial es un "capital" esencial para llevar adelante movilizaciones en procura del fomento de la gestión barrial, involucrando al CCZ para la satisfacción de las necesidades comunes a varios sectores del barrio, facilitará la integración urbana por la pugna de desafíos comunes, a fin de alcanzar mejores niveles de ciudadanía. La articulación de movimientos sociales, identidades culturales y estrategias comunitarias requiere, por parte del Estado, nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad, formas más activas de representatividad y mayor receptividad en cada una de las instancias públicas.

<sup>35</sup> Cabe aclarar, que de tales edificaciones se cuenta con una sistematización de las mismas por Centro Comunal Zonal para Montevideo

<sup>36</sup> Cuando se habla de tipologías de vivienda evolutiva se encuentran con dos situaciones: la evolución partiendo de un núcleo básico y aquella vivienda que evoluciona internamente por subdivisión de un espacio mayor, llamado cáscara. Este último tipo de evolución es

Las intervenciones de vivienda colectiva deben propender a la integración urbana, ya que " la integración urbana es un elemento esencial del buen funcionamiento y por ende de la productividad de la ciudad" (M. Castells y J. Borja, 1997: 207). Este instrumento entendido desde dos perspectivas: una estrictamente social que atiende a producciones de vivienda que integren poblaciones de distintos niveles y no intervenciones masivas de viviendas para poblaciones de menores ingresos exclusivamente; por otro, una perspectiva fisico-social que atiende a las intervenciones de vivienda integrando actividades y servicios tanto locales como centrales que aseguren la integración urbana y diluyan las dinámicas excluyentes y dualizadoras de la ciudad. Estas prácticas pueden devenir en la concreción de viviendas y barrios heterogéneos, con implantaciones no repetitivas y de gran valor en cuanto al diseño urbano y la integración social (M. Castells y J. Borja, 1997). Asimismo, las áreas de la ciudad con mayores conflictos se deben dotar de nuevo significado: una redefinición de las áreas periféricas, lográndose a partir de estas, intervenciones integradoras.

La incorporación de programas de vivienda ambiciosos, socialmente heterogéneos a operaciones de infraestructuras y equipamiento, es la mejor garantía de su integración urbana y muchas veces, de la rentabilidad económica de la operación a medio plazo.

Finalmente, esta monografía buscó indagar y reflexionar sobre aquellas mediaciones consideradas más relevantes para el fenómeno de interés, componiéndose así una batería de aportes para comprender las repercusiones de la política de vivienda y particularmente la de NBE. El punto central del trabajo se ubicó en analizar los resultados que ocasiona la política de NBE en las familias y el territorio de Montevideo. Para ello se reunió información proveniente, tanto de la realidad concreta de estas familias y la expresión de los técnicos vinculados, como de la bibliografía pertinente.

Es posible que de este estudio surjan nuevas interrogantes sobre la política de NBE y en particular sobre las opciones, aportes o la perspectiva sobre la que se situó este trabajo. De este modo, la esperanza se coloca en que estas consideraciones provoquen la profundización en el conocimiento y en las propuestas sobre el tema, que la impulsa a ser objeto de esta tesis.

Se concluye planteando, que el fin en cualquier intervención de vivienda dirigida a sectores de bajos recursos no debe ser solamente el acceso a la vivienda, al terreno y la infraestructura básica sino que debe contar con programas de integración social de post-obra sustentables, buscando mecanismos creativos para ello, así sea: la participación social como forma de reducir la carga económica del acceso a las viviendas, contribuir al mejoramiento o ampliación de las viviendas en contrapartida de la participación en el mejoramiento del barrio, etcétera, generando políticas sociales integrales e integradoras.

**Es decir una estrategia basada en la resistencia a los procesos de exclusión social, hacia donde la realidad de la política de NB debe Evolucionar....**

## 6. FUENTES CONSULTADAS

---

Finalmente a la hora de distinguir los diversos orígenes que propiciaron el manejo de información certera y oportuna para el documento, se optó por la realización de una clasificación de los mismos entre: fuentes primarias y fuentes bibliográficas.

### 6.1 Fuentes Primarias

En este apartado, corresponde citar las entrevistas e instancias de intercambio con informantes calificados en diferentes momentos del proceso de acercamiento a la cuestión de la política de NBE.

Se entablaron contactos:

Por IMM-Servicio de Tierras y Vivienda

Arq. Mario Piazza, (Director del Servicio), A.S. Rosa Barreix, y colaboración de Arq. Patricia Roland, Arq. Noemi Alonso, Esc. Roxana Di Pizzo. Bach. Florencia Baglivi e Inés Giudice.

Por MVOTMA – División Arquitectura

Arq. Magdalena Domínguez y Arq. Liliana Pereyra.

Asimismo corresponde mencionar, por un lado, la participación en diferentes instancias de reflexión referente a la temática: seminarios, talleres, mesa de vivienda de ADASU, Comisión de vivienda del CCZ 13, etc.. Por otro lado, la lectura de documentos, observación y entrevista con vecinos, tanto para este trabajo como para las asignaturas: Taller de Investigación y MIP II las cuales se desarrollaron en el marco del barrio de NBE "Nuevo Sarandi," además del desempeño como becaria en la IMM en el Serv. De Tierras y Vivienda.

### 6.2 Fuentes Bibliográficas

- Autores varios,

*Barrio Casavalle - Caso emblemático en materia de segmentación social y segregación urbano-residencial.*

Tesis de Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano–FAMU-UDELAR Montevideo, Uruguay 2001 (mimeo)

- \_\_\_\_\_.

*Revista Vivienda Popular* números 3, 4 y 5 Udelar – PROFI – Facultad de Arquitectura, Montevideo, Uruguay. 1998-1999

- Baraibar, Ximena

"Articulación de lo diverso: lectura de la exclusión social desde los desafíos para el Trabajo Social". *Revista Servicio Social y Sociedad*. Ed. Cortez Brasil 1999

- Bentura, Pablo, Sarachu, Gerardo

¿"Adónde va el Servicio Social? Anotaciones para una crítica en la formación profesional". *En: Revista Regional de Trabajo Social* N° 23/ 2001 Ed. Eppal Mont. Uruguay

- Bertaux, Daniel.

*Destinos personales y estructuras de clase. Para una crítica de la antropología política*. Ed. Zahar Río de Janeiro 1979. Traducción Prof. Blanca Gabin 2000.

- \_\_\_\_\_  
"El dominio de la producción antropológica como apuesta a la modernidad". En: *Structuration du social et modernité avancée*. Autor: A. Giddens Sainte-Foi 1993. Traducción Prof. Blanca Gabin 2000.
- Borgianni, Elisabete, Montaña, Carlos (Orgs.)  
*La política social hoy*. (Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. Serie Antologías.) Ed. Cortez, Sao Paulo 2000
- Borja, Jordi, Castells, Manuel  
*Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus Madrid 1997
- Castel, Robert  
*La Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Ed. Paidós Bs. As 1997
- Conti De Queiruga, Nydia  
*La vivienda de Interés Social en el Uruguay* Ed. Instituto de Historia de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Uruguay 1986
- De Martino, Mónica.  
"Una breve aproximación a la producción de conocimiento y procedimientos metodológicos". En:  
*Revista Regional de Trabajo Social* N°17 /1999 Ed. Eppal. Mont. Uruguay
- Duschatzky, Silvia (compiladora)  
*Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Ed. Paidós Bs As 2000
- Fortuna, Juan Carlos  
*Sobre las políticas sociales: ¿Viejas ideas en una nueva coyuntura?* Ed. Fundación de la cultura universitaria. Mont. Uruguay 1995
- Gras, Estela, Hintze, Susana y otros  
*Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Ed. Espacio Bs.As 1994
- Havel, J-E.  
*Hábitat y Vivienda*. Ed. Universitaria de Bs As 1961.
- Intendencia Municipal de Montevideo  
*Plan de Ordenamiento Territorial*. Plan Montevideo Unidad Central de Planificación Municipal. Mont. 1999
- \_\_\_\_\_  
*Montevideo en Cifras*. Unidad Estadística Municipal. Mont. 2000
- INE (Instituto Nacional de Estadística)  
Datos del Censo Montevideo – Uruguay 1996.
- INTEC – UNICEF  
*Infancia y adolescencia en los asentamientos irregulares*. Ed. INTEC – UNICEF Uruguay 1999
- IPRU (Instituto de Promoción Económico-Social del Uruguay)  
*La vivienda de Interés Social en el Uruguay 1968-1983* Ed. IPRU Uruguay 1984
- Katzman, Rubén  
*Activos y estructuras de oportunidades, estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. PNUD-CEPAL, Uruguay. 1999

- Kaztman, Rubén; Beccaria, Luis; Filgueira, Fernando; Golbert, Laura y Kessler, Gabriel  
*Vulnerabilidad, activos y exclusión en Argentina y Uruguay*. OIT, Fundación Ford, Chile. 1999
- Kaztman, Rubén y Filgueira, Fernando  
*Panorama de la Infancia y la familia en Uruguay*. IPES – UCUDAL Mont. 2001
- Kisnerman, Natalio  
"El problema de la vivienda y una política para el sector". En *Revista de Trabajo Social* N° 56/ 1989 ETSPUC de Chile.
- Lasch, Christopher  
*Refugio num mundo sem coracao*. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro 1991
- Lombardi, Mario  
*La reivindicación del techo* Ed. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay CIESU Ediciones Banda Oriental, Mont. 1985.
- Machado, Gustavo  
"Pobreza urbana, políticas sociales de vivienda y participación social". En: *Revista Regional de Trabajo Social* N° 21/ 2001 Ed. Eppal Mont. Uruguay
- Max-Neef, Manfred  
*Desarrollo a escala humana*. Ed. Nordan Mont. Uruguay 1993
- Mazzoni, Fernando  
*Uruguay: menos pobres pero más marginados y excluidos sociales América Latina, El Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile, Chile. 1997
- Mendive, Carlos  
"La integración social en Montevideo: un enfoque desde el Mercado de Vivienda".  
En: *1er Seminario de economía urbana: una mirada de la ciudad desde la perspectiva económica*. Mont. 1999
- Merklen, Denis  
"Más allá de la pobreza: cuando los olvidos se organizan...." En: *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. De Bernardo Kliksberg compiladores. Ed. Fondo de Cultura Económica 2000
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente  
*Plan Nacional de Vivienda 1991-1995*. MVOTMA 1995
- Nahum, Benjamín  
*La participación de los Gobiernos Departamentales en el Plan Quinquenal Nacional de Vivienda*. Mont. 1990 (sin publicar)
- \_\_\_\_\_  
*Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*.  
Ed. Junta de Andalucía - Intendencia Municipal de Montevideo. Mont. 1999
- Olesker, Daniel  
*Informe sobre la evolución de la pobreza en el Uruguay: 1998 a 2002*. Instituto Cuesta Duarte – P.I.T.-C.N.T. (mimeo) Mont. abril de 2003
- Parsons, Talcot

"La familia norteamericana: sus relaciones con la personalidad y con la estructura social". En: *Servicio de documentación en Ciencias Sociales* N° 59 Ed. Fundación de la cultura universitaria. Mont. s/f

- Pastorini, Alejandra

"Las paradojas de la nueva cuestión social". En *Revista Fronteras* N° 4 DTS-FCS-UDELAR Mont. 2001

- \_\_\_\_\_

*O teatro das politicas sociais: autores, atores e espectadores no cenário neoliberal*. Universidad Federal de Río de Janeiro 1995.

- \_\_\_\_\_

"La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad". En *Documento de Trabajo Social, Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico, Temas de Trabajo Social: debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea*. DTS - FCS - UdelAR Mont. 2001

- Piazza, Mario y otros autores (equipo redactor del PEVIS)

*Plan Especial de Vivienda de Interés Social*, perteneciente al Plan Montevideo, Planificación Derivada. Intendencia Municipal de Montevideo. Mont. 2001 (mimeo)

- Real de Azúa, Carlos

*El impulso y sus Frenos*. EBU Mont. 1964

- Rivoir, Ana Laura – Veiga, Danilo.

*Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. FCS – DdeS - UDELAR Mont. 2001

- Terra, Carmen

"Un problema pendiente: Concepto y medición de la pobreza". En *Revista Fronteras* N° 1/ 1995 DTS – FCU – UdelAR Mont.

- Terra, Juan Pablo

"Luces y sombras de las políticas sociales". En *Notas del Claeh* N° 60 agosto de 1990

- TOLVI, Texto Ordenado de la Ley de Vivienda N° 13.728 de Mont. Uruguay 1998.

- [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)

- [www.imm.gub.uy](http://www.imm.gub.uy)